



APUNTES SOBRE LA LEY 19/2013 DE TRANSPARENCIA, ACCESO A
LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO: SU APLICACIÓN
A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

*NOTES TO THE LAW 19/2013 OF TRANSPARENCY, ACCESS TO PUBLIC
INFORMATION AND GOOD GOVERNANCE: ITS APPLICATION
TO POLITICAL PARTIES*

ÁNGEL ORGAZ VALLE
Universidad de Salamanca

Recibido: 15/10/2020

Aceptado: 18/12/2020

RESUMEN

La desconfianza de los ciudadanos en los poderes públicos y principales instituciones ha sido una constante en nuestro país. La aprobación en el año 2013 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, impuso distintas obligaciones de publicidad activa; en aras de garantizar una mayor transparencia en la actividad pública, reconoció el derecho de acceso a la información pública y estableció deberes de buen gobierno. Dicha Ley incluyó además en su ámbito subjetivo de aplicación a los partidos políticos. Sin embargo, esta inclusión se produce en condiciones de desigualdad con respecto a otros sujetos obligados de la Ley. Trataremos a lo largo de estas líneas de analizar si para garantizar la transparencia en los partidos políticos es suficiente con este instrumento normativo, o si, por el contrario, aún queda camino por recorrer hasta alcanzar una verdadera transparencia en ellos.

Palabras clave: Transparencia. Partidos políticos. Información. Gobierno.

ABSTRACT

The distrust of citizens in the public powers and main institutions has been a constant in our country. The approval in 2013 of Law 19/2013, of December 9, on transparency, access to public information and good governance, imposed active publicity obligations; In order to guarantee greater transparency in public activity, it recognized the right of access to public information and established good governance duties. Said Law also included political parties in its subjective scope of application. However, this inclusion occurs in conditions of inequality with respect to other obligated subjects of the Law. Along these lines, we will try to analyze whether to guarantee transparency in political parties is sufficient with this regulatory instrument, or whether, for on the contrary, there is still a long way to go to achieve true transparency in them.

Keywords: Transparency. Political parties. Information. Government.

Sumario: 1. Introducción. 2. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. 2.1 Contextualización y antecedentes. 2.2. Ámbito subjetivo. El proceso de inclusión de los partidos político. 2.3. La transparencia. 2.4. El derecho de acceso a la información. 2.4.1. El derecho de acceso en la Constitución Española. 2.4.2. El derecho de acceso en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. 2.4.3. El alcance en los partidos políticos del derecho de acceso a la información pública. 2.5 Obligaciones de buen gobierno. 2.6. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. 3. La transparencia en los partidos políticos. 3.1. Obligaciones de transparencia en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. 4. Situación actual y propuestas de mejora. 5. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende acercar al lector una visión en un sentido amplio de la regulación jurídica actual en materia de transparencia en España, abordando con mayor detenimiento cómo afecta la misma a los partidos políticos.

Antes de proceder al estudio del contenido de la regulación, debemos determinar por qué es necesaria la, tan demandada por la sociedad, transparencia en los partidos políticos. Para ello, es importante que comencemos con algo

fundamental: responder a la pregunta de a qué nos referimos cuando hablamos de transparencia. La Real Academia Española define la transparencia como “la cualidad de ser transparente”, entendiendo a su vez por transparente “aquello que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse, aquello que es claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad”.

¿No generan ningún tipo de género de duda las principales instituciones del Estado en su funcionamiento? ¿Es transparente la Administración Pública? ¿Lo son los partidos políticos?

Parece evidente que en un sistema democrático y de derecho, dicha cualidad puede y debe aplicarse a uno de los elementos fundamentales de los Estados democráticos: los partidos políticos.

Para referirnos a los partidos políticos, es prácticamente obligatorio remitirnos a la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Esta norma sustituye a la anterior preconstitucional del año 1978, la cual estuvo en vigor hasta el año 2002.

Hemos de tener en cuenta de manera previa, que los partidos políticos no son órganos constitucionales, aunque formen parte de la arquitectura constitucional y realicen tales funciones. A pesar de lo anterior, el Preámbulo de la Ley los establece como “instrumentos fundamentales de la acción del Estado”. Por lo tanto, juegan un papel fundamental en tanto España queda configurada como un Estado de Derecho avanzado pero que pone límites y establece garantías y controles frente a cualquier sujeto. En este sentido, cabe recordar que siguiendo la tesis de Rubio Llorente (1987), la Constitución configura el Estado como un auténtico “Estado de partidos”¹. Asunto que también se ha abordado en numerosas ocasiones en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Dada por tanto la importancia de los partidos políticos como parte esencial de nuestro sistema constitucional, se establecen una serie de garantías y controles. Precisamente, en aras de establecer dichas garantías a las que deben

1 Francisco Rubio Llorente, “El Estado de Partidos”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 20 (1987): 259.

someterse los partidos, debemos realizar un mayor énfasis en la cualidad de transparencia requerida. Los partidos no podrán por tanto generar ningún tipo de género de duda en su actividad, y así ha de reconocerse en el ordenamiento jurídico, porque tal y como recoge la exposición de motivos de la Ley de Partidos Políticos, “cuanto mayor es el relieve del sujeto y su función en el sistema, más interés tiene el Estado de Derecho en afinar su régimen jurídico”.

Legislar para conseguir una mayor transparencia en los partidos políticos, es legislar en reforzar nuestro sistema democrático, ya que el Estado democrático tiene su primera representación en la soberanía popular, pero también se manifiesta a través del principio de participación política, o del conocido como derecho de sufragio en su vertiente activa y pasiva, que se consagra en el artículo 23 de la Constitución Española. Del mismo modo cabe referirse al pluralismo que debe imperar en el funcionamiento de los partidos políticos, así lo reconoce el artículo 6 de la Carta Magna estableciendo que “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”. De igual manera lo hace también en su artículo 1, consagrando el pluralismo político como un valor fundamental en el cual se sustenta el Estado democrático.

El pluralismo consiste por tanto en el reconocimiento de las diversas opciones políticas, ideológicas, religiosas, sociales y culturales que existen en nuestra sociedad. Siendo todas ellas válidas con el único límite del respeto a los principios, valores y derechos que se consagran en el texto constitucional.

En este sentido, existe una tendencia extendida a pensar que cuando hablamos de transparencia en los partidos políticos solo nos estamos refiriendo a su financiación y a la obligación de rendir cuentas sobre dicha financiación. No se trata de cuestionar la importancia del control presupuestario de los partidos como receptores de fondos públicos, sino de abordar la transparencia como algo más amplio: cómo funcionan los partidos políticos, cómo se organizan, que funciones desarrollan, cómo son sus estructuras internas, qué normativa les resulta de aplicación... Todo ello teniendo en cuenta además que el respeto del principio democrático consta de dos vertientes: los partidos políticos tienen que ser

democráticos en su funcionamiento externo, en sus relaciones con la sociedad, pero también en su vertiente interna.

Autores como González Bustos han fundamentado lo planteado hasta el momento, considerando que tanto el principio de transparencia como el derecho a la información, se consideran valores fundamentales de un Estado democrático, ya que sirven para combatir la corrupción y la opacidad de la Administración, pues no debemos olvidar que la transparencia es lo que permite garantizar y reforzar el deber de vigilancia de las instituciones por parte de los ciudadanos. El derecho a la información pública permite que el ciudadano tenga la información de lo que ocurre en su país, y pueda tener una visión más acorde con la realidad².

Son por tanto necesarios instrumentos normativos que regulen todos estos aspectos y que consagren una mayor transparencia. Tal y como hemos apuntado, la principal regulación en materia de transparencia en nuestro país, y que afecta entre otros sujetos a los partidos políticos, la encontraremos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), sobre la cual centraremos nuestro análisis.

2. LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

2.1. CONTEXTUALIZACIÓN Y ANTECEDENTES

El 3 de agosto del año 2012 se registra en el Congreso de los Diputados, el Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública, y buen gobierno por parte del Poder Ejecutivo.

La presentación de este Proyecto de Ley en aquel momento no es casual. La que se convertiría en la primera ley que regularía la transparencia de manera integral en nuestro país, llegaba en un momento de crucial importancia en

2. Ángeles González Bustos, "Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno", *Ars Iuris Salmanticensis* 2 (2014): 184.

España. El clima de crispación social, la desafección de los ciudadanos con respecto a la clase política, y los innumerables casos de corrupción que durante años habían mantenido algunos partidos políticos, no dejaban de aflorar.

No hace falta más que acudir al Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), del mes de septiembre de 2012³, para comprobar que el principal problema que existía en España a juicio de los entrevistados era primeramente el paro, seguido de los problemas de índole económica y en tercer lugar los referidos a la clase política y los partidos políticos. La corrupción ocupaba el cuarto lugar, tónica que se mantiene en los barómetros de los meses sucesivos.

Centrándonos en el estudio del CIS de enero de 2013⁴, cuando se encuentra en tramitación dicha Ley, el 77,4% de los españoles consideraba que la situación política del país era mala o muy mala. Del mismo modo, consideraban que la situación política de aquel momento era igual o peor que con respecto a un año de anterioridad, y lo que es más preocupante, que seguiría igual o peor al año siguiente.

Sin embargo, estos datos que observamos del año 2013 no son novedosos ni sorprendentes si los comparamos con datos que recopilaba el CIS en años anteriores.

Dos años más tarde, de los once líderes por los que se preguntó a los encuestados, solo dos obtuvieron un aprobado; mientras que hace diez años, en 2006, de los siete representantes que aparecían en el barómetro del CIS, simplemente uno lograba aprobar.

Estos datos no hacen sino arrojarnos la desconfianza de la sociedad española en la clase política y en el sistema de partidos, fraguada a lo largo de los años. Quedando patente una crisis mayúscula de representación. Motivo por el cual, el Gobierno tomó la iniciativa mediante la presentación del proyecto de ley que nos ocupa.

Una falta de confianza que obedece a múltiples síntomas, pero sin duda uno de ellos es la corrupción, y la falta de transparencia en su funcionamiento, en la

3 “Encuesta Barómetro CIS septiembre 2012. Ficha técnica: 2472 entrevistas realizadas entre el 3 y el 11 de septiembre de 2012 en España. Estudio nº2.954”, acceso el 4 de febrero de 2020.

4 “Encuesta Barómetro CIS enero 2013. Ficha técnica: 2472 entrevistas realizadas entre el 4 y el 14 de enero de 2013 en España. Estudio nº2.976”, acceso el 4 de febrero de 2020.

toma de decisiones, o en el manejo de fondos públicos, que los partidos políticos, y sus dirigentes, llevan a efecto.

En este mismo sentido debemos abordar el indicador que nos arroja el denominado informe “GRECO”. Estas siglas, responden al Grupo de Estados Contra la corrupción, creado por el Consejo de Europa en el año 1999 con el objetivo de supervisar el cumplimiento de las normas anticorrupción de la organización.

Dicho informe lleva a cabo un control del cumplimiento de las normas contra la corrupción del Consejo de Europa a través de un proceso dinámico de evaluación, así como de identificación de las deficiencias en las políticas nacionales de lucha contra la corrupción.

El Consejo de Europa adoptó el 8 de abril de 2003 la Recomendación 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, firmada por España, sobre las medidas que deberían adoptar los Estados en sus respectivas legislaciones nacionales para combatir la lacra de la corrupción política.

El informe final de GRECO, sobre la implementación en España de la citada Recomendación del Consejo de Europa en el año 2009, consideraba que cuatro años después, en 2013, el Estado español solo había cumplido satisfactoriamente con una de las recomendaciones. Las otras cinco tan solo las consideraba parcialmente cumplidas.

La recomendación que consideraba satisfactoriamente cumplida era la que hacía referencia a que el Tribunal de Cuentas debía incrementar sus recursos financieros y humanos para reducir los plazos en los que emitía sus informes y cumplir los objetivos de fiscalización que se le encomiendan.

Todo este cúmulo de circunstancias derivó en una presión social a la que los poderes públicos respondieron con la adopción de medidas como la que centra nuestro estudio.

Aunque tal y como hemos señalado anteriormente ya existían en el ordenamiento jurídico normas sectoriales que contenían obligaciones de transparencia,

el legislador español consideró insuficiente dicha regulación por no satisfacer las exigencias sociales y políticas del momento.

Es por ello que se da la puesta en marcha primero del proyecto de Ley, su posterior aprobación el 28 de noviembre de 2013, en el Congreso de los Diputados y publicación el 10 de diciembre de 2013 en el Boletín Oficial del Estado, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la cual establece tres grandes objetivos fundamentales: incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, garantizar el acceso del ciudadano a la información y establecer una serie de obligaciones de buen gobierno.

2.2. ÁMBITO SUBJETIVO. EL PROCESO DE INCLUSIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A pesar de todo lo mencionado anteriormente, el proyecto de la LTAIBG no recogía mención alguna a los partidos políticos en su artículo 2, el cual hacía referencia al ámbito subjetivo de aplicación.

Teniendo en cuenta además que los partidos políticos se financian en su mayor parte con fondos públicos, no parece que fuese tan irracional plantear que debían responder a las mismas exigencias de transparencia que cualquier otro sujeto obligado de la Ley, que también se nutre de fondos públicos.

Es necesario por tanto abordar cómo se engendró el proceso de inclusión de los partidos políticos en el ámbito subjetivo de la Ley, pues solo de este modo podremos observar qué argumentación se esgrimió por parte de los distintos Grupos Parlamentarios de las Cortes, para defender por qué debía incluirse a los partidos políticos en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley.

Acudiendo a la raíz de la argumentación, podremos entender el papel que posteriormente el legislador ha establecido sobre los partidos políticos en la regulación, y si responde y satisface las peticiones iniciales que se pretendían llevar a cabo por parte de los distintos grupos parlamentarios⁵.

5 Cabe destacar que se presentan otras enmiendas relativas a partidos políticos, pero no referidas al ámbito de aplicación de los partidos políticos. Por ejemplo, las enmiendas nº 323 y nº 380 del Grupo

Es necesario por tanto remitirnos de forma breve a las distintas enmiendas que plantean los distintos grupos parlamentarios, extrayendo aquellas que hacían referencia al ámbito de aplicación subjetivo de la Ley y más concretamente, a la posición que debían ocupar los partidos políticos, así como al Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados y el Senado.

La primera de estas enmiendas sería la enmienda nº 8, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, los cuales propusieron una enmienda de adición al ámbito subjetivo de la Ley, mediante la cual pretendían incluir a los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales respecto a las subvenciones que reciban de las administraciones públicas, al entender, que los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales reciben financiación pública. Por tanto, entendían que debían estar contemplados entre aquellas organizaciones sujetas al alcance de esta Ley, en tanto en cuanto eran perceptores de fondos públicos, y únicamente debían responder a las exigencias de transparencia planteadas en la normativa con respecto únicamente a las subvenciones percibidas por estos.

La enmienda nº 34, presentada por el Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia, se trataba de una enmienda a la totalidad del proyecto. El contenido de la argumentación planteada se refleja fielmente cuando se afirma en la misma que “respecto a los partidos políticos, si bien la reciente Ley de Financiación de los Partidos Políticos ha introducido significativos avances en la gestión transparente de la finanzas de estas instituciones, no es recomendable, dada su capital importancia para la política democrática, reducir las exigencias de transparencia de gobernanza de los partidos únicamente a su financiación, ni tampoco es conveniente, por razones de ejemplaridad, que los partidos políticos estén ausentes de las regulaciones de la Ley de Transparencia y parezcan por tanto exentos de exigencias en este sentido. Algo semejante cabe decir de los

Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, o la enmienda nº 483 del Grupo Parlamentario Socialista.

sindicatos y asociaciones patronales”. Haciendo nuevamente referencia por tanto a la inclusión de los partidos políticos en dicha regulación.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Mixto, esta vez a iniciativa del diputado Rafael Larreína Valderrama, presentaba la enmienda nº 72, argumentado que “para ser efectivo el compromiso con la transparencia, la Ley debería incluir a todas las instituciones públicas, no solo a los organismos que están sujetos al derecho administrativo, así como a todas aquellas personas naturales o jurídicas que -como señala el "Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a los Documentos Públicos"- realizan funciones públicas o actúan financiadas con fondos públicos. En otras palabras, debería también incluir en su ámbito de actuación a la Casa Real, los partidos políticos, los sindicatos y la patronal; al Congreso, al Poder judicial, al Tribunal de Cuentas, al Tribunal Constitucional, al Defensor del Pueblo, al Consejo General del Poder Judicial, al Consejo de Estado, al Consejo Económico y Social y a las instituciones análogas, así como a ONGs y personas naturales o jurídicas que reciban fondos públicos”.

La enmienda nº 74, presentada por el Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA, La Izquierda Plural, también abordaba la totalidad del proyecto. “La razón de incluir a los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y aquellas organizaciones que tengan como mínimo un 20% de financiación pública se argumenta no solo por la función pública que realizan, también por el hecho que una parte cualitativa de su financiación corresponde a dinero público. La rendición de cuentas de los partidos políticos está regulada por la Ley de financiación de partidos políticos, que ha demostrado ser ineficaz, es necesario que la transparencia alcance a estas entidades para que los ciudadanos recuperen su confianza en ellas”.

En este mismo sentido la enmienda nº 75, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), estableciendo que “asimismo, también consideremos imprescindible que queden enmarcados en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley los partidos políticos, las organizaciones sindicales y empresariales, así como aquellas entidades e instituciones que se financian

esencialmente a través de dinero público de los Presupuestos Generales del Estado” y llevando a cabo por tanto una enmienda a la totalidad.

El Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), mediante una enmienda a la totalidad, la nº 76, consideró también imprescindible que quedasen enmarcados en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley los partidos políticos, las organizaciones sindicales y empresariales, así como aquellas entidades e instituciones que se financian esencialmente a través de dinero público de los Presupuestos Generales del Estado.

La enmienda nº 77, del Grupo Mixto, esta vez a instancia del diputado Alfred Bosch i Pascual, plantea también una enmienda a la totalidad, estableciendo que “el artículo 2 debe establecer que cualquier otra asociación, organismo, sociedad, entidad o federación que reciba dinero público” sin embargo, nuevamente se vuelve a hacer referencia a que “exclusivamente respecto al destino de este dinero público”.

La nº 94 se plantea nuevamente como una enmienda de adición y no a la totalidad. En este caso, fue presentada por los diputados del Grupo Parlamentario Mixto, Ana María Oramas González-Moro y Pedro Quevedo Iturbe, estableciendo que el artículo 2 debía añadir en la forma que se determina en las Disposiciones Adicionales, que la ley sería de aplicación a los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, así como las entidades e instituciones privadas financiadas esencialmente con fondos públicos. Entendiendo que la regulación del artículo 6 y 7 de la Constitución confiere a los partidos, sindicatos y organizaciones empresariales una relevancia que exige que se les aplique los principios de transparencia y buen gobierno. De la misma forma a aquellas instituciones y entidades que se financien esencialmente con fondos públicos.

A su vez, ambos diputados insisten en esta cuestión añadiendo una nueva enmienda, la nº 115, en la cual se pretendía que se estableciera una nueva disposición adicional que estableciese que el régimen de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sería de aplicación a los partidos políticos. Proponían para ello una serie de obligaciones:

a) Publicación en sus correspondientes páginas webs de sus Estatutos, composición y, en su caso, la retribución de sus órganos de dirección, así como el nombre de persona o personas, cargo o responsabilidad de los que realicen tareas de gestión económica del partido.

b) Publicación de datos relativos a la financiación del partido político, distinguiendo las fuentes de financiación públicas y privadas, en los términos y condiciones de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de financiación de los partidos políticos. El mismo régimen debía ser de aplicación a las federaciones de partidos y coaliciones electorales.

La enmienda nº 123, presentada por el diputado Alfred Bosch i Pascual, del Grupo Parlamentario Mixto, pretendía ampliar el ámbito subjetivo de la ley en los siguientes términos: “cualquier otra asociación, organismo, sociedad, entidad o federación que reciba dinero público, exclusivamente respecto al destino de este dinero público. En particular, se incluyen en este apartado, las organizaciones confesionales, los partidos políticos y los agentes sociales, con la intención de Mejorar y complementar el artículo y, especialmente, con la incorporación de la Jefatura del Estado y la Corona y Familia Real. Asimismo, también es necesario destacar la incorporación de cualquier organización que reciba dinero público respecto a la actividad que realiza con el mismo. En este sentido, se incluyen -por ejemplo- partidos políticos y agentes sociales, tal y como recomienda el propio Consejo de Estado”.

La enmienda nº 194, presentada por Uxue Barkos Berruezo del Grupo Parlamentario Mixto, en la misma línea que el anterior, planteaba ampliar el ámbito subjetivo del artículo 2 a la Casa Real, los Sindicatos, los Partidos Políticos y las Instituciones Religiosas.

La enmienda nº 213, del Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural, sería una enmienda de adición, mediante la cual se proponía la adición de una letra k) en el apartado 1 del artículo 2, ampliando a Partidos Políticos y Federaciones de Partidos. Entendiendo que debe incluirse a los partidos políticos en el ámbito de aplicación de la Ley, pues son un instrumento fundamental para la participación política. Es necesario extender la

transparencia también a los partidos y a su financiación, que en su mayoría procede de presupuesto público.

De entre las últimas enmiendas planteadas, debemos señalar la nº 264, planteada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), en la cual hacían referencia a la inclusión de un nuevo apartado j) al artículo 2.1 con el siguiente tenor literal: “los partidos políticos, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales”. Entendiendo a su vez que las entidades de derecho privado o en su configuración normativa entidades parapúblicas no pueden quedar al del ámbito subjetivo de aplicación.

La enmienda nº 310 del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, proponía también la inclusión de los partidos políticos en el artículo 2, al entender que “la lucha contra la corrupción requiere transparencia en el funcionamiento de los partidos, principalmente en materia de financiación. La realidad demuestra que los controles, principalmente la fiscalización de la contabilidad que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas, cuyos doce miembros son elegidos por las Cortes, resulta ineficaz a tal fin, tanto por la demora en la publicación de los informes respectivos como por la falta de imposición de sanciones adecuadas en caso de detectarse irregularidades, máxime si la detección de las mismas se produce una vez transcurrido el plazo de prescripción de 4 años, computado desde su comisión, que actualmente prevé el artículo 17 tres de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio. Al margen de otras reformas legales que establezcan una mayor exigencia en materia de control de la financiación de partidos, el hecho de que su contabilidad sea accesible al ciudadano no solo es una exigencia para el correcto funcionamiento del sistema democrático, sino que puede actuar como mecanismo disuasorio y preventivo en la lucha contra la corrupción”.

Un nuevo argumento a los anteriores es el esgrimido por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió). Solicitaban la inclusión de los partidos políticos, pero por entender que con ello se daba lugar al cumplimiento de la resolución número 1, aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 4 de marzo de 2013.

Por parte del Grupo Parlamentario Socialista se proponía la adición de un nuevo apartado 3 al artículo 2, que tendría la siguiente redacción: “las disposiciones del Capítulo Segundo de este Título serán también aplicables a: a) Los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, así como a las entidades privadas que perciban durante el periodo de un año ayudas o subvenciones públicas directas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de subvención o ayuda pública directa siempre que alcancen, como mínimo, 3.000 euros”. Entendían que esto debía ser así pues la enmienda pretendía incluir en el ámbito subjetivo de la Ley a las entidades citadas en lo que respecta a las obligaciones de publicidad activa. Con esta incorporación un gran número de entidades no previstas en el Proyecto de Ley estarían sujetas a obligaciones de transparencia.

Por último, la enmienda nº 513, fue la planteada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, grupo que ostentaba la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

El Grupo Parlamentario Popular optó por tomar distancia del resto de posiciones de otros grupos parlamentarios, los cuales, en su mayoría, y como ya hemos señalado, planteaban enmiendas a la totalidad o enmiendas de adición, a fin de que los partidos políticos fueran incluidos como sujetos obligados del artículo 2.

El Grupo Parlamentario Popular planteó un nuevo artículo, sin llevar a cabo por tanto ninguna modificación del artículo 2. Este artículo tercero tendría el siguiente contenido:

«Artículo 3. Otros sujetos obligados. Las disposiciones del Capítulo Segundo de este Título serán también aplicables a: a) Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales. b) Las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 50 por 100 del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen, como mínimo, 3.000 euros.»

Al igual que otros grupos parlamentarios en su defensa se alegó que los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales realizan una actividad de relevancia pública que hace conveniente el refuerzo de las medidas de transparencia que les son de aplicación. Al mismo tiempo, y en su condición de receptores de fondos públicos, se incluye la aplicación de determinadas disposiciones de la Ley a entidades que reciben ayudas o subvenciones públicas en un porcentaje o cuantía significativo.

La redacción de la enmienda nº 513, fue la que finalmente se plasmó en la redacción definitiva de la Ley, pues de todas esas enmiendas, únicamente fue aprobada por la Cámara la planteada por el Grupo Parlamentario Popular. No hemos de obviar en este sentido que el Grupo Parlamentario Popular, grupo que sostenía al Ejecutivo, contaba con mayoría absoluta en la Cámara para poder aprobar la enmienda planteada por ellos mismos, y rechazar el resto de las enmiendas presentadas.

Posteriormente, determinados grupos parlamentarios solicitaron que algunas de sus enmiendas que no habían sido aceptadas en comisión fueran debatidas de nuevo en el Pleno. Sin embargo, el Pleno del Congreso de los Diputados, en su reunión del día 12 de septiembre de 2013, aprobó el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sin modificaciones con respecto al texto del Dictamen de la Comisión. Dicho texto fue remitido con posterioridad y tras el trámite anterior, al Senado.

En las propuestas de vetos que se llevan a cabo por parte de distintos diputados del Grupo Parlamentario Mixto en el Senado y por parte del Grupo Parlamentario Entesa Pel Progrés de Catalunya; cuatro propuestas de veto en total, se hicieron breves alusiones a los partidos políticos, pero de un modo mucho más genérico, y no tanto respecto al aspecto subjetivo de la Ley, asunto que nos atañe en este momento.

Sin embargo, si es en las enmiendas cuando se hace referencia de modo más directo a los partidos políticos como sujetos obligados de la Ley, y se proponen varias enmiendas en este sentido⁶.

En este sentido se planteó la enmienda nº 6, por los senadores Jesús Enrique Iglesias Fernández (GPMX) y José Manuel Mariscal Cifuentes (GPMX), el Senador Jesús Enrique Iglesias Fernández, IU (GPMX), y el Senador José Manuel Mariscal Cifuentes, IU (GPMX). Del mismo modo hizo lo propio planteando la enmienda nº 76 el Grupo Parlamentario Entesa Pel Progrés de Catalunya (GPEPC).

Finalmente, no fue incorporada ninguna de estas enmiendas, y con base a todo lo desarrollado anteriormente, el texto quedó aprobado de manera definitiva de nuevo en el Congreso tal y como como planteaba el Grupo Parlamentario Popular, quedando establecido por un lado una serie de sujetos obligados en el artículo 2, tales como las Administraciones Públicas o las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, y, por otro lado, un tercer artículo en el cual, entre otros sujetos obligados, incluía en el ámbito subjetivo de aplicación a los partidos políticos, junto a las organizaciones sindicales y organizaciones empresariales.

Si bien podemos considerar que la inclusión de los partidos políticos dentro del ámbito subjetivo de la Ley recogía el sentir mayoritario de la cámara, no lo hacía de la manera planteada por el resto de los grupos, plasmándolo en un nuevo artículo, con las consiguientes consecuencias prácticas.

¿Es casual la creación de un nuevo artículo tercero dentro del ámbito subjetivo de la Ley? ¿Ha supuesto algún tipo de consecuencia práctica?

Todo parece apuntar que tal y como quedó finalmente configurado el ámbito subjetivo no todos los sujetos obligados por la LTAIBG se encuentran

6 Al igual que sucedía en el caso del Congreso de los Diputados, otras enmiendas hacen referencia a los partidos políticos, pero no como sujetos obligados de la LTAIBG. En concreto ocurre esto con la enmienda nº 148 del Del Grupo Parlamentario Entesa Pel Progrés de Catalunya (GPEPC), con la enmienda nº 223 del Grupo Parlamentario Socialista, y con la enmienda nº 269 del Grupo Parlamentario Popular.

obligados a ella en la misma medida, pues algunos se someten solo parcialmente. En materia de sujetos pasivos en la LTAIBG es posible detectar distintos niveles o grados de transparencia⁷

El artículo 2 hace referencia a los sujetos pasivos a quienes les es aplicable todas las disposiciones del título primero, esto es, las normas de publicidad activa y las que regulan el derecho de acceso a la información pública. En el artículo 3 se mencionan “los sujetos sometidos tan solo al cumplimiento de algunas y no todas las obligaciones de publicidad activa, esto es, de aquellas prevista en el capítulo segundo que, dada su naturaleza, les resultan de aplicación”⁸.

De modo que, el título primero de la Ley, dedicado a la transparencia, se aplicará a todos los sujetos incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación del artículo 2 entre los que se encuentran los partidos políticos. Sin embargo, solo se aplicarán las disposiciones del capítulo segundo, dedicado a las normas activas de transparencia, y no las del capítulo tercero, destinado al derecho de acceso a la información pública. El título segundo se refiere a las normas de buen gobierno, así como el tercero al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, ambos tienen ámbitos de aplicación distintos como veremos a continuación, entre los que no se encontrarán los partidos políticos.

Finalmente, en el artículo 4 de la LTAIBG, se contiene una especie de cláusula residual, “al prever que determinadas personas físicas y jurídicas no contempladas en los artículos anteriores suministren a algunas de las previstas en el artículo 2 la información que precisen para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de publicidad activa y derecho de acceso a la información pública”⁹.

7 Gabriel Moreno González, “El Derecho de acceso a la información pública en la Ley de Transparencia: una aproximación constitucional”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* 8 (2015): 99.

8 Valle Ares González, “Los ámbitos subjetivo y objetivo de la Ley de Transparencia de la actividad pública”, *Revista Jurídica de Castilla y León* 33 (2014): 12.

9 Ares González, “Los ámbitos subjetivo y objetivo de la Ley de Transparencia...”, 12.

2.3. LA TRANSPARENCIA

Desde el propio preámbulo de la Ley se dejan expresados de forma clara los tres grandes objetivos con los que nace la regulación: incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, garantizar el acceso del ciudadano a la información y establecer una serie de obligaciones de buen gobierno.

El primero de ellos por tanto será el de la transparencia. El objetivo es incrementar y reforzar esta en la actividad pública. Será el título primero de la Ley el que se destine precisamente a este aspecto: a regular e incrementar la transparencia. Este objetivo se pretende llevar a cabo mediante distintas obligaciones de publicidad activa.

Todas estas obligaciones de transparencia vienen recogidas en el capítulo segundo de la Ley y serán obligaciones de publicidad activa para todos los sujetos que se encuentran incluidos dentro del ámbito subjetivo de este título, incluidos por tanto los partidos políticos.

Cuando hablamos de esta publicidad activa la propia norma establece obligaciones en materia de información institucional, organizativa y de planificación. Exige por tanto la publicación de información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les resulta de aplicación, su estructura organizativa, además de sus instrumentos de planificación y evaluación del grado de cumplimiento.

Dentro de estas obligaciones también las encontramos en materia de información de relevancia jurídica. La Ley contiene una amplia suma de documentos que deben ser publicados, ya que al ser publicados otorgarán una mayor seguridad jurídica al ciudadano.

Del mismo modo, se establece un amplio catálogo que debe ser accesible y entendible para todos los ciudadanos, dado su carácter de instrumento óptimo para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos.

En último término se establece la obligación de publicar toda la información que con mayor frecuencia sea objeto de una solicitud de acceso.

Para todas estas obligaciones de transparencia, pero sobre todo para esta última, lo que se establece es la creación de un Portal de Transparencia, que se aborda en el artículo 10 de la Ley, al encomendar a la Administración General del Estado la labor de desarrollar un Portal de Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que facilite el acceso de los ciudadanos a toda la información referida en la Ley.

Abordaremos con mayor detenimiento cómo afectan estas obligaciones a los partidos políticos en el epígrafe tercero.

2.4. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El segundo gran objetivo de la Ley será el de garantizar el acceso a la información, al que destina el Capítulo Tercero del Título Primero.

Con respecto al derecho de acceso a la información pública, aun siendo el segundo gran objetivo de la Ley, lo incluye dentro del título dedicado a la transparencia, pues es un derecho necesario para garantizar esta. De este modo, el derecho de acceso a la información refuerza la transparencia de las instituciones y organismos ante las que se ejerce dicho derecho.

Le Ley vuelve de nuevo a establecer que este derecho ya ha sido desarrollado en otras disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico, por ejemplo en la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en lo referido al derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos de archivos administrativos, o por ejemplo, en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por el que se regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Lo que pretende por tanto la Ley, no es partir tal y como establece en su preámbulo de la nada, ni de un vacío absoluto, sino ahondar en lo ya conseguido, supliendo sus carencias, subsanando deficiencias y creando un marco jurídico acorde a los tiempos e intereses de los ciudadanos.

Cuando hablamos de transparencia en un organismo público, hablamos también de un derecho ciudadano a poder disponer de aquella información de la cual se desee disponer con el objetivo de saber en qué se destina lo de todos, en qué se emplea lo público y cómo se gestiona. Es por ello, que la transparencia y el derecho de acceso a los ciudadanos a la información de los asuntos públicos van intrínsecamente unidos.

“La búsqueda y recepción de informaciones por parte de los ciudadanos sobre las actividades de los Estados o Gobiernos persigue, como objetivo básico, lograr la transparencia democrática y el control sobre el mandato colectivo que el pueblo soberano otorga al gobernante electo mediante el voto universal. De igual forma, el acceso libre a la información pública también pretende que la información y el conocimiento puedan estar al alcance de todos los ciudadanos sin discriminación”¹⁰.

En este sentido, el término inglés “accountability” es traducido por rendición de cuentas. Este término que, en su uso cotidiano, significa ‘responsabilidad’, ha comenzado a emplearse en política y en el mundo empresarial para hacer referencia a un concepto más amplio relacionado con un mayor compromiso de los Gobiernos y empresas con la transparencia de sus acciones y decisiones.

Por tanto, el concepto “accountability” se refiere a la capacidad para asegurar que los responsables públicos rindan cuenta por sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas.

Mediante una metáfora espacial, Guillermo O`Donnell ha clasificado los mecanismos de accountability en horizontales y verticales. La accountability horizontal se refiere a la operación de un sistema intraestatal de controles, mientras que los mecanismos verticales implican la existencia de controles externos sobre el Estado. El mecanismo horizontal se activa cuando hay una intromisión ilegal por parte de una agencia estatal con respecto a la autoridad apropiada de

¹⁰ Alejandro FuenMayor Espina, *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública* (San José: Oficina de la Unesco para América Central, 2004), 35.

otra. En este sentido, O`Donnell restringe el concepto de accountability horizontal a ese conjunto de controles e intercambios intraestatales que están orientados hacia la imposición de la accountability legal, dejando de lado los controles políticos horizontales. La accountability vertical, en cambio implica la existencia de un agente de control social externo: principalmente el electorado¹¹.

En este contexto de ideas, el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública del Estado constituye un mecanismo de accountability social.

2.4.1. El derecho de acceso en la Constitución Española

Por todo lo expuesto anteriormente, y como no podía ser de otro modo, la Constitución Española hace referencia a este derecho de acceso.

El artículo 105.2 de la misma, se establece 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”.

Lo primero que hemos de añadir a este respecto es que la Constitución establece que “la ley regulará”, por lo que parece que supedita el contenido de dicho artículo a una regulación que lo desarrolle, y por tanto remite a una posterior regulación legal.

Esta remisión podría plantearnos inicialmente dudas acerca de si el contenido del artículo 105 sería directamente aplicable, o si, por el contrario, era precisa la intermediación de una ley.

Dichas dudas quedaron zanjadas de forma meridianamente clara por parte del Tribunal Constitucional en su STC 18/1981, de 8 de junio. En dicha sentencia el Tribunal Constitucional sostiene en su Fundamento Jurídico Quinto que “debe señalarse que la reserva de ley que efectúa en este punto el art. 105 de la Norma Fundamental no tiene el significado de diferir la aplicación de los

¹¹ Enrique Peruzzotti, *Accountability social: La otra cara del control* (Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002), 28.

derechos fundamentales y libertades públicas hasta el momento en que se dicte una ley posterior a la Constitución, ya que en todo caso sus principios son de aplicación inmediata”.

Este precepto, por tanto, no contiene simples afirmaciones programáticas, sino que, como el resto de la Constitución, tiene fuerza normativa, si bien con el alcance y efectos que derivan de su contenido, pues no se configura como un derecho fundamental, ya que ni tan siquiera se regula dentro del Título I de la Constitución, dedicado a los derechos y deberes fundamentales, sino que se regula dentro del Título IV de la Constitución, destinado al Gobierno y a la Administración.

Cabe plantearnos, en todo caso, si sería posible conectar en determinadas circunstancias la regulación contenida en el artículo 105 con verdaderos derechos fundamentales configurados como tales en la Constitución.

Esta es la defensa, que se ha llevado a cabo por parte de la doctrina, al entender que el derecho de acceso está directamente vinculado con el artículo 20 de la Constitución, apartado d, al establecer que se reconoce y protege el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión¹²

Este derecho, según algunos autores, a comunicar o a recibir libremente información englobaría por tanto el acceso a la fuente u origen de la información misma, en este caso a los archivos y registros administrativos, con las matizaciones y limitaciones derivadas del propio Texto Constitucional, así lo establece por ejemplo García Trevijano en la sinopsis del artículo 105 de la Constitución llevada a cabo en la página web del Congreso de los Diputados.

Es por ello, que esta tesis es defendida por algunas organizaciones como es el caso “Access Info Europe”, y los comités de expertos desarrollados en estas, los cuales consideran que se debe vincular el derecho de acceso del artículo 105 de la Constitución con el artículo 20 de la Constitución Española, y que debería por tanto otorgarse reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental.

12 Severiano Fernández Ramos y José María Pérez Monguió, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (Madrid: Aranzadi, 2014), 204.

2.4.2. El derecho de acceso en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

El derecho de acceso a la información pública se encuentra por tanto regulado en nuestra Carta Magna, aunque no por tanto como un derecho fundamental como ya hemos señalado.

Cuando el legislador en la actual LTAIBG hace referencia a este derecho de acceso, lo hace refiriéndose exclusivamente al artículo 105 de la Constitución, sin realizar vinculación alguna con ningún derecho fundamental de la Constitución.

Así las cosas, en el preámbulo de la Ley ya se establece que “partiendo de la previsión contenida en el artículo 105.b) de nuestro texto constitucional, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrolla en su artículo 37 el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos [...] Pero esta regulación adolece de una serie de deficiencias que han sido puestas de manifiesto de forma reiterada al no ser claro el objeto del derecho de acceso, al estar limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados y al resultar su ejercicio extraordinariamente limitado en su articulación práctica. [...] La Ley, por lo tanto, no parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo sus carencias, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos”.

Esta regulación del derecho de acceso en la Ley de Transparencia no estuvo exenta de críticas, al solicitar su tratamiento como un derecho fundamental.

Es más, coincidiendo con el segundo aniversario de la entrada en vigor de Ley de Transparencia, un grupo de juristas de reconocido prestigio, entre los que destacan numerosos catedráticos de Derecho Administrativo de distintas universidades españolas, así como de Derecho Constitucional, llevan a cabo una declaración en la que solicitan el reconocimiento del Derecho de Acceso a la Información como un derecho fundamental. En dicha declaración se establecía que “los firmantes de esta declaración, comprometidos con el derecho de acceso

a la información y la transparencia, queremos llamar la atención del Gobierno, del resto de poderes públicos, de los partidos políticos y de la sociedad española sobre la necesidad de reconocer el derecho de acceso a la información en poder de las autoridades como un derecho fundamental en nuestro país”¹³.

Mediante esta declaración se pretendía por tanto realizar un llamamiento a los poderes públicos a fin de reconocer el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental en nuestro país, siguiendo lo establecido por la jurisprudencia internacional.

En dicha declaración se reconoce el avance que ha supuesto en España la Ley de transparencia, pero se alerta sobre las limitaciones que conlleva que esta norma no reconozca el derecho como fundamental y su conexión con el artículo 20.1 d de la Constitución.

Otro de los argumentos que distintos autores alegan en la defensa del derecho de acceso como un derecho fundamental, es que de no considerarlo de este modo podría contravenir el mandato del artículo 10.2 de la Constitución, que establece que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

En este sentido, autoras como Rams Ramos, afirman “que a pesar de que la nueva regulación del derecho de acceso llevada a cabo por la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno obvia cualquier posible consideración del derecho de acceso como derecho fundamental [...], su reconocimiento como tal en el ámbito de la Unión Europea, así como la inclusión del mismo como parte del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales [...], son transformaciones en la

13 “Por el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental”, acceso el 4 de julio de 2020, www.civio.es/uploads/arhive/tuderechoasaber/2016/12/DeclaracionAccesoInformacionDEF.pdf

naturaleza jurídica del derecho de acceso que no pueden pasar desapercibidas en nuestro ordenamiento jurídico”¹⁴.

Todo ello teniendo en cuenta además que el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos respectivamente, establecen que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión, y que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Del mismo modo, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, en su artículo 10 introduce también este derecho dentro del ámbito que respecta a la libertad de expresión. De esa forma el Convenio Europeo de Derechos Humanos es claro al afirmar que “además del derecho a la libertad de expresión inherente a todas las personas, este derecho también comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras”.

En el plano europeo, el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, establece a su vez que “todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión cualquiera que sea su soporte”. A su vez, el apartado 2 b) del mismo establece que este derecho incluye en particular: el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial.

14 Leonor Rams Ramos, “La Transformación del derecho de acceso en España de derecho de configuración legal a derecho fundamental”, *Revista española de derecho administrativo* 160 (2013): 155.

Considera por tanto esta parte de la doctrina que el derecho de acceso a la información es parte integrante del derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión reconocido en el artículo 20.1.d) de la Constitución Española, en tanto condición necesaria para el debate democrático sobre los asuntos públicos amparado por la libertad de expresión del artículo 20.1.a) de la Carta Magna.

Por todo ello, solicitan la vinculación de la Ley de transparencia 19/2013 al artículo 20.1 de la Constitución Española- para este reconocimiento del acceso a la información como un derecho fundamental, estableciendo que solo mediante la consolidación de este derecho, se puede lograr el fortalecimiento de la transparencia democrática en la gestión pública.

A juicio de algunos autores como Sánchez de Diego, experto que colaboró en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados “la propuesta que hacen las organizaciones de la sociedad civil de nuestro país, los expertos tanto nacionales como extranjeros se resume en configurar este derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental vinculado a la libertad de información. Incluso en el Informe del Consejo de Estado se apunta a que el proyecto debía de haber una referencia al artículo 20 de la Constitución Española donde se consagran las libertades públicas informativas. Si el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental de todas las personas eso significa un “reapoderamiento” de los ciudadanos”¹⁵.

A este respecto, el Consejo de Estado señaló en sesión celebrada el 19 de julio de 2012 (número de expediente: 707/2012), que si bien la opción de no inclusión en el Anteproyecto de Ley de estas entidades «no se considera objetable» dado que «no participan de la misma naturaleza que el resto de los sujetos mencionados en el artículo 2» sí que parecía aconsejable «hacer extensivo a su

15 Manuel Sánchez de Diego, “La transparencia como derecho fundamental”, *El Imparcial*, 15 de febrero de 2013, acceso el 4 de mayo de 2020, <https://www.elimparcial.es/noticia/118699/opinion/la-transparencia-como-derecho-fundamental.html>

ámbito de actuación el principio de transparencia especialmente en lo relativo a los fondos públicos que perciben y al uso que de tales fondos realizan».

Por tanto, el derecho de acceso queda configurado de tal manera que no es necesario ser parte implicada en un expediente, ni tener un interés legítimo para tener acceso a la información pública. Podemos afirmar que sería suficiente con querer conocer la información que se considera pública, que pertenece al ámbito de lo común, de lo de todos. Esta perspectiva fue asumida por otros países desde hace tiempo, como es el caso de Suecia desde el siglo XVIII.

Así configurado como fundamental, el derecho generará una auténtica transparencia. Se trata por tanto de una cuestión de interpretación. Tampoco aparece, por ejemplo, explícitamente entre los derechos fundamentales el derecho a la protección de datos, como ocurre en el artículo 35 de la Constitución Portuguesa. Pese a esa carencia y a partir de párrafo 4º del artículo 18 CE (“La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”) se aprobó la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal (LORTAD) que desarrolla ese derecho. Es cierto que el Tribunal Constitucional en su sentencia número 254/1993 de 20 julio vino a reconocer ese derecho como fundamental. La LORTAD fue sustituida en el año 1999 por la Ley Orgánica del Protección de Datos que extiende su regulación a los ficheros manuales, lejos por tanto del tratamiento informático, pero sigue considerándose como un derecho fundamental.

Esto mismo se puede hacer respecto del derecho de acceso a la información pública. Es posible entender que dentro del derecho a recibir información veraz se encuentran las facultades de buscar e investigar información de los artículos 19 (libertad de expresión y opinión) de la Declaración de Derechos Humanos (París, 1948) y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 1966). Y, como ha manifestado el Comité de Derechos Humanos en el 102º período de sesiones (Ginebra, 11 a 29 de julio de 2011)¹⁶”.

16 Sánchez de Diego, “La transparencia como derecho...”.

De igual modo, Fernández Ramos y Pérez Monguió consideraron que “esta opción del legislador comporta, indirectamente, situar al derecho de acceso a la información pública en una posición claudicante frente al derecho a la protección de datos personales, este sí reconocido como un derecho fundamental, y que en la práctica constituye, con gran diferencia, el límite más importante para la efectividad del derecho al acceso”¹⁷.

Para otros autores como Rodríguez Arana o Sendín García, “esta ubicación ha llevado a la mayor parte de la doctrina a negarle el carácter de derecho fundamental, y considerarlo un simple derecho subjetivo o incluso un principio rector de la política social y económica”¹⁸.

Piñar Mañas, por su parte hace especial referencia a que debe ser considerado como un derecho fundamental, puesto que “no solo es imprescindible para la construcción de una sociedad democrática y participativa, sino que es imprescindible para el libre desarrollo de la personalidad frente a los poderes públicos”¹⁹.

Es abundante también la jurisprudencia en la cual se alude al derecho de acceso a la información, como un derecho fundamental. Por ejemplo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, (GTJUE 3/2013) en su Sentencia de 25 de junio de 2013, vuelve a configurarlo de tal modo afirmando que “el derecho de acceso a la información de documentos públicos es un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional a través de principios generales, como por ejemplo el derecho de acceso a la información”.

Sin embargo, y frente a esto, el Tribunal Constitucional ha defendido que el derecho de acceso a los documentos y archivos contemplado en el artículo 105 b) de la Constitución Española no es un derecho fundamental y, como tal, su posible violación no sería susceptible de encontrar cobijo en el recurso de amparo. Por ejemplo, en la Sentencia de 20 de septiembre de 1988, en la cual

17 Fernández Ramos y Pérez Monguió, *Transparencia, Acceso a la Información...*, 204.

18 Xaime Rodríguez Arana y Miguel Ángel García Sendín, *Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno* (Madrid: Comarés, 2014), 80.

19 José Luis Piñar Mañas, *Derecho de acceso a la información pública. Régimen general en La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014), 7.

establece que “las reglas y principios contenidos en el artículo 105 apartado b de la Constitución Española son inadecuadas para fundamentar una petición de amparo en cuanto que en ninguno de ellos se reconocen derechos fundamentales y libertades políticas de los incluidos como amparables en el artículo 53.2 de la Constitución Española”.

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 10 de abril de 2014, con respecto a la legislación sectorial existente hasta el momento, reiteró la idea de que “a pesar de que la Administración no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver expresamente, ésta por sí sola no genera un derecho susceptible de amparo constitucional”, pero no cierra la puerta a que el legislador vincule la nueva Ley de Transparencia al artículo 20.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo también descarta su condición de derecho fundamental, aunque enfatiza su relación de instrumentalidad con otros derechos que sí son fundamentales. En su Sentencia de 19 de mayo de 2013, establece que el artículo 105 apartado b de la Constitución Española remite expresamente a la configuración legal del ejercicio del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, como derecho no fundamental, aunque relacionado con el derecho de participación política, con el de libertad de información y con el de tutela judicial efectiva.

Llegados a este punto, cabe preguntarnos qué supondría el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública, como un derecho fundamental.

Si reconociéramos el derecho de acceso, como parte del artículo 20 de la Constitución, estaríamos hablando de un derecho reconocido en el título primero de la misma, destinado a derechos y deberes. Es más, se situaría en la Sección Primera del Capítulo Segundo donde se recogen los derechos fundamentales y las libertades públicas.

Pues bien, con base a lo establecido en el artículo 53 de la Constitución, en esta sección, los artículos 14 a 29 de la Constitución, constituyen el núcleo duro de la constitución, los que mayores garantías constitucionales tendrán otorgadas.

Se trataría en primer lugar de un derecho que contaría con las máximas garantías que configuran el Estatuto mínimo de los derechos fundamentales que aparecen en el art. 53.1 CE, y que incluiría:

- a) La eficacia directa y la vinculación de todos los poderes públicos (esta afirmación se encuentra en conexión con el artículo 9.1 de la Constitución).
- b) Reserva de ley.
- c) Respeto del contenido esencial.
- d) Control de constitucionalidad mediante el recurso de inconstitucionalidad (artículo 161.1.a).

Además de estas garantías, el artículo 53 párrafo segundo establece que estos derechos gozarán de las garantías jurisdiccionales, existiendo un procedimiento preferente y sumario para proteger esos derechos. En segundo lugar, se determina que además de este procedimiento sumario cabrá acudir al Tribunal Constitucional, es decir a la jurisdicción constitucional y plantear un recurso de amparo.

Del mismo modo, al tratarse de derechos con un nivel máximo de garantías y de protección, no será suficiente con una reserva genérica de ley, pues según se establece en el artículo 53, los derechos de la sección primera serán regulados solo por leyes orgánicas.

Por último, si quisiéramos modificar, suprimir o alterar algunos de los derechos de esta sección, no sería suficiente con llevar a cabo el procedimiento de reforma más sencillo, sino que habría que acudir al procedimiento agravado que requiere mayorías cualificadas, disolver las Cortes, y celebrar un referéndum, en base al artículo 168 de la Constitución.

2.4.3. El alcance en los partidos políticos del derecho de acceso a la información pública

El propio Portal de Transparencia establece que la información pública, a la que el ciudadano puede acceder mediante el ejercicio del derecho de acceso,

es el conjunto de los contenidos o los documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, a los sujetos señalados en el artículo 3 de la LTAIBG solo le son aplicables las normas sobre publicidad activa, y no las que denominamos de publicidad pasiva referidas al derecho de acceso.

En este sentido debemos destacar que a las entidades privadas que reciben financiación estatal, a la luz del artículo 3 de la LTBG, el reconocimiento de la importancia de la transparencia y el derecho de acceso ha acarreado la inclusión de sujetos que no desempeñan funciones públicas pero que reciben financiación pública. Es este el caso en España de los partidos políticos que no son órganos estatales o titulares de poder público, ni ejercen funciones de trascendencia política, sino que son de base asociativa como ha venido estableciendo el Tribunal Constitucional. Sobre ellos, se ha hecho pesar la obligación de publicitar activamente información de especial relevancia para la transparencia. No se les ha obligado, sin embargo, como sujetos pasivos del derecho de acceso a la información pública.

Debemos de tener en cuenta que la Ley de Transparencia se aplica a múltiples sujetos que no son Administración ni desempeñan funciones administrativas, como es el caso de los partidos políticos, y sin embargo, dice apoyarse en un artículo que regula el acceso a archivos y registros administrativos incluido en un título dedicado al Gobierno y la Administración. La incoherencia es manifiesta y muestra claramente que el fundamento elegido es insuficiente para dar cuenta de la amplitud de la LTBG, marcada, a su vez, por la de la exigencia de transparencia²⁰.

Así lo ha señalado también el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio Interpretativo CI/003/2015, “Alcance de las obligaciones

20 Emilio Guichot Reina, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (Madrid: Tecnos, 2014), 47.

de transparencia de las entidades privadas” de fecha 11 de mayo de 2015, que ha sido enfático en aclarar que “las entidades privadas solo están sujetas a las obligaciones de publicidad activa, no al derecho de acceso a la información. Es decir, están obligadas a publicar la información que recoge la Ley, pero no a tramitar solicitudes de información realizadas por los ciudadanos”.

2.5. OBLIGACIONES DE BUEN GOBIERNO

El Título II de la Ley, se destina de manera diferenciada a los otros dos grandes objetivos regulados en el Título I, al tercer gran objetivo de la Ley que será el de establecer obligaciones de buen gobierno.

Se trata de establecer una serie de obligaciones que deben cumplir los responsables públicos, así como una serie de consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento. Se configuran una serie de principios programáticos, pero que en ningún caso tienen fuerza jurídica. Principios por tanto éticos y de actuación.

Dichos principios pasarán a informar la interpretación y aplicación de un régimen sancionador al que se encuentran sujetos todos los responsables públicos entendidos en sentido amplio que, con independencia del Gobierno al que formen parte o de la Administración en la que presenten sus servicios, y precisamente por las funciones que realizan, deben ser un modelo de ejemplaridad en su conducta.

En el ámbito de aplicación de las normas de buen gobierno se incluye: en la Administración General del Estado 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 aquella. Del mismo modo, son incluidos los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales.

En lo referido a los partidos políticos, y en tanto que los miembros de los partidos políticos, en su vocación de servicio público, y los partidos como

instrumentos de canalización entre la sociedad y las Administraciones, pueden ostentar labores de responsabilidad en la Administración, estos, a nivel individual, tendrán una serie de obligaciones que cumplir, y una serie de disposiciones de buen gobierno previstas en esta Ley que observar.

Entre esas obligaciones destacan una serie de principios generales como la actuación con transparencia en la gestión de asuntos públicos de acuerdo con los principios de eficiencia, economía o eficacia y de principios de actuación como el respeto a los hechos o informaciones conocidas con motivo u ocasión de sus competencias.

Del mismo modo, se establecen una serie de infracciones y sanciones en materia de conflictos de intereses, de infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria y por último de infracciones de carácter disciplinario.

Si bien, dicha observancia será a título individual, no a nivel de partido político como persona jurídica. Pero qué duda cabe que los partidos, al estar formados por personas, y algunas de ellas con responsabilidades de gobierno, y al cumplir estas las normas de buen gobierno, y tener por tanto una conducta ética, y transparente, esto favorecerá no solo la transparencia en la Administración, sino también en el propio funcionamiento de los partidos de los que estos a su vez son parte.

2.6. CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Una vez que hemos analizado los tres grandes objetivos de la Ley y cómo afectan estos a los partidos políticos, debemos referirnos al denominado Consejo de transparencia y Buen Gobierno.

Para vigilar el cumplimiento de los objetivos marcados, la Ley pretende poner los medios necesarios para lograr una eficacia real. Podríamos afirmar que lo que pretende la Ley es no solo quedarse en la teoría, sino también dotarse de los medios necesarios para su puesta en funcionamiento práctica.

Para ello, destina el Título III de la Ley, a crear y regular el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al que se le otorgan las competencias suficientes, para vigilar el cumplimiento de los tres grandes objetivos de la Ley: la transparencia mediante el control de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, así como del derecho de acceso a la información pública, y de las disposiciones de buen gobierno que hemos abordado.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, pretende ser por tanto un órgano de supervisión y control de esos objetivos para garantizar la correcta aplicación de la Ley.

Para la consecución de sus objetivos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene encomendadas entre sus funciones las de adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de la Ley, el asesoramiento en las materias previstas en la norma, la información preceptiva de proyectos normativos de carácter estatal relacionadas con el objeto de la Ley, la evaluación del grado de aplicación y cumplimiento, la elaboración de borradores de recomendaciones o directrices en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la colaboración en materias análogas o la promoción de actividades de formación y sensibilización y de elaboración de borradores de recomendaciones.

3. LA TRANSPARENCIA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

3.1. OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

El proceso para lograr la inclusión de los partidos políticos en el ámbito de aplicación de la LTAIBG no fue sencillo, como ya hemos señalado. Sin embargo, tras su inclusión, la sensación final es de una situación agrídulce, dado que las obligaciones establecidas son muy limitadas.

Lo primero que debemos destacar es que, a los partidos políticos, tal y como veíamos en el epígrafe anterior, se les sitúa en el artículo 3 de la Ley bajo la denominación de “otros sujetos obligados”, junto con sindicatos u organizaciones

empresariales. Llevando a cabo por tanto una clara diferenciación con el resto de sujetos obligados.

Esto tendrá consecuencias prácticas. De modo que, a los sujetos a los que se refiere el artículo dos, le son de aplicación la totalidad del Título I, dedicado a la transparencia como veíamos y al derecho de acceso. Sin embargo, a los sujetos del artículo 3, tan solo le son de aplicación las disposiciones del Capítulo Segundo del Título I, con un ámbito de aplicación mucho más restringido.

De esta manera, únicamente le son aplicables las normas de transparencia relativas a la publicidad activa, y no el derecho de acceso del Capítulo Tercero, ni el Título II dedicado a las normas de buen gobierno, ni tan siquiera el Título III el cual regula el Consejo de Transparencia y Buen gobierno.

En la práctica esto hace que el alcance de esta Ley y de sus disposiciones a los partidos políticos, sea muy limitado. Ahora bien, este alcance a los partidos que ya hemos calificamos como limitado, podría verse aún más mermado si analizamos los artículos de dicho capítulo, asunto que abordaremos a continuación con el objetivo de analizar la situación actual de las obligaciones que impone la LTAIBG a los partidos.

Para valorar las obligaciones que la LTAIBG establece a los partidos políticos, debemos comenzar con lo enunciado en el artículo cinco el cual establece una serie de principios generales.

Resulta llamativo que tanto el primero de los principios que enumera, como el segundo²¹, no afectan ninguno de ellos a los partidos políticos. En el primero

21 La Ley advierte en el segundo de los principios de que las obligaciones de transparencia contenidas en ese Capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad. Esto permite que posteriormente las distintas Comunidades Autónomas, puedan llevar a cabo sus propias leyes autonómicas de transparencia. Si bien, como no podría ser de otra manera, la normativa autonómica no puede ser en ningún caso incompatible con la legislación nacional. Incluso, y para respetar al máximo las competencias de cada Administración, expresamente se prevé que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sólo tendrá competencias en aquellas Comunidades Autónomas con las que haya firmado Convenio al efecto, quedando en otro caso en manos del órgano autonómico que haya sido designado, las competencias que a nivel estatal asume el Consejo. Por ello, la Ley en su artículo 24 establece que la competencia para conocer las reclamaciones corresponderá al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, salvo en aquellos supuestos en que las

de ellos, se excluye de manera expresa su aplicación a estos, estableciendo que los sujetos enumerados en el artículo 2.1, precisamente donde estos no se encuentran, publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. Está claro por tanto que dicho principio no le es de aplicación a los partidos políticos, teniendo en cuenta además que no llevan a cabo una actuación pública en cuanto a partidos como personas jurídicas se refiere.

En lo que se refiere al tercero de los principios, se establece que serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos. Por lo que nuevamente, y tal y como veíamos en los principios anteriores, tampoco será de aplicación a los partidos políticos, pues se refiere al derecho de acceso a la información, regulado en el Capítulo Tercero, y que tal y como hemos apuntado anteriormente, los partidos políticos no están dentro de su ámbito de aplicación.

El cuarto de los principios si será de aplicación a los partidos políticos, ya que establece que la información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Asimismo, deberán establecer los mecanismos

Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley.

A su vez, la disposición adicional cuarta establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas.

Del mismo modo, que las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias. Por último, que las Ciudades con Estatuto de Autonomía podrán designar sus propios órganos independientes o bien atribuir la competencia al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, celebrando al efecto un Convenio.

adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización.

En este caso, esto supondría que los partidos deben en sus respectivas páginas webs, de una manera legible para el interesado, publicar aquella información para ejercer la transparencia que la Ley les obligue.

Por último, en lo referido al quinto de los principios generales, se establece que toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos. Por lo que los partidos políticos deben también tener en cuenta este principio general a la hora de suministrar la información que la Ley les establece de obligado cumplimiento.

Como vemos, no son principios que impongan obligaciones concretas de obligado cumplimiento, sino meros principios programáticos. Además, algunos de ellos ni tan siquiera hacen referencia a los partidos políticos.

Dejando a un lado los meros principios programáticos, abordaremos a continuación las obligaciones concretas de transparencia que se abordan desde el artículo 6 al 11 de la Ley. Obligaciones que podemos clasificar en tres ámbitos concretos: información institucional, organizativa y de planificación.

Los partidos políticos, al igual que el resto de los sujetos obligados, tendrán que publicar información relativa a:

- Las funciones que desarrollan como partidos políticos.
- La normativa que le es de aplicación.
- La estructura por las cuales se organizan, es decir su organización interna. Para ello la Ley recoge que deberán incluir un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos del partido, junto a su perfil y trayectoria profesional.

Sin embargo, si analizamos dichos preceptos uno a uno, empezamos a ver que dichas obligaciones tienen a su vez limitaciones para su aplicación en los partidos políticos.

Si atendemos al punto dos del artículo seis de la Ley, podríamos determinar que la segunda de las obligaciones tampoco se aplicará para los partidos políticos. Pues en él se establece que “las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente. En el ámbito de la Administración General del Estado corresponde a las inspecciones generales de servicios la evaluación del cumplimiento de estos planes y programas. Tratándose por tanto de una obligación únicamente referida a las Administraciones Públicas”.

¿Qué ocurre si nos atenemos a lo establecido el artículo siete de la Ley? Lo mismo que en el apartado anterior, pues se establecen obligaciones únicamente referidas a las Administraciones Públicas, estableciendo que estas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos. b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación. c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública. d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio. e) Los documentos que, conforme

a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación. Tratándose por tanto nuevamente de una obligación que únicamente afecta a las Administraciones Públicas.

En lo que se refiere a las obligaciones del artículo 8, sobre información económica, presupuestaria y estadística, dicho precepto establece una serie estipulaciones referidas a la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que como mínimo se deben hacer públicos por parte de los sujetos obligados de este apartado entre los que si se encontraban los partidos.

El primero de ellos, hace referencia a todos los contratos que se lleven a parte por parte de los partidos políticos. Esta información deberá publicarse indicando además el objeto de dicho contrato, así como su duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. Por último, se establece que la publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

El segundo de ellos hará referencia a la relación de los convenios que estos hayan podido suscribir. Dicha información deberá ir acompañada con mención a las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas.

Sin embargo, el apartado dos de este precepto, establece una nueva limitación a esta obligación de publicación de información de estos contratos y de estos convenios. Pues establece que los sujetos mencionados en el artículo 3, es

decir, entre los que se encuentran los partidos políticos, deberán publicar la información a la que acabamos de referirnos, únicamente cuando se trate de contratos o convenios celebrados con una Administración Pública. Por lo tanto, el resto de los contratos o convenios que firmen con otros sujetos, u otras personas físicas o jurídicas, pero que no sean Administraciones Públicas, no tendrán obligación de ser publicados.

La siguiente de las obligaciones será la relativa a la publicación de las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y los beneficiarios de tales subvenciones o ayudas.

En este punto la legislación española también cuenta con un precedente que es la Ley General de Subvenciones, que reforzará los preceptos incluidos en la LTBG. La novedad que incluye esta Ley es la obligatoriedad de la publicidad vía online, en las páginas web y sedes electrónicas, así como las ayudas no reguladas por la Ley anterior y las recibidas del Estado por partidos políticos para financiación²².

Del mismo modo el apartado dos de este precepto, impone a esta obligación un nuevo límite para los partidos políticos: sólo se publicarán dichas subvenciones o ayudas, cuando el órgano concedente sea una Administración Pública.

La siguiente de las obligaciones se refiere a los presupuestos, junto a la publicación del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas. Esta obligación también incluye a partidos políticos, pero su aplicación se verá dificultada. A juicio de algunos autores, “lo que tenga que ver con las entidades privadas se torna un tanto innecesario por el hecho que para la ciudadanía no es tan interesante saber que manejo hacen de los fondos con los que cuentan por no ser públicos, además de que el interés de estas entidades privadas obviamente está en no quebrar, sin embargo, sí es

22 Juan Esteban Acha Mendoza, “La transparencia en el ordenamiento español y paraguayo” en *Democracia, Constitución & Derechos Humanos*, dir. por Alfonso Myers Gallardo, Juan José Janampa Almora y Gabriel Alejandro Martínez (Salamanca: Ratio Legis, 2015), 52.

interesante saber si los fondos públicos destinados están siendo utilizados para la obtención de los objetivos previstos”²³

Otra de las obligaciones, hace referencia a las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan. A este respecto La Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, la cual fue reformada en 2015, incluye algunas disposiciones relacionadas con la transparencia. Recoge en primer lugar, obligaciones relativas la contabilidad de los partidos políticos. De este modo, el artículo 14 de la citada Ley, establece que los partidos políticos deberán llevar libros de contabilidad detallados que permitan en todo momento conocer su situación financiera y patrimonial y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley. Mientras establece otra serie de obligaciones contables, también se establece en el apartado seis de dicho precepto que todos los partidos políticos habrán de remitir las cuentas anuales consolidadas, en las que se detallarán y documentarán sus ingresos y gastos, debidamente formalizadas al Tribunal de Cuentas antes del 30 de junio del año siguiente al que aquellas se refieran. La presentación se efectuará por el responsable de la gestión económico-financiera del partido.

Sin embargo, y haciendo aún mayor énfasis en la transparencia, se establece en el apartado ocho que los partidos políticos deberán publicar en su página web, en el plazo máximo de un mes desde la fecha de envío al Tribunal de Cuentas, el balance, la cuenta de resultados y en particular: la cuantía de los créditos pendientes de amortización, con especificación de la entidad concedente, el importe otorgado, el tipo de interés y el plazo de amortización, las subvenciones recibidas y las donaciones y legados de importe superior a 25.000 euros con referencia concreta a la identidad del donante o legatario.

Del mismo modo, se establece en el apartado nueve que los partidos políticos, una vez emitido por el Tribunal de Cuentas el informe de fiscalización

23 Acha Mendoza, “La transparencia en el ordenamiento español...”, 53.

correspondiente a un determinado ejercicio, deberán hacerlo público a través de su página web en un plazo máximo de 15 días.

El artículo primero de la Ley Orgánica 3/2015 de control de la actividad económico- financiera de los Partidos Políticos, en su apartado undécimo establece que corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas el control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, sin perjuicio de las competencias relativas a la fiscalización de los procesos electorales autonómicos atribuidas a los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas previstos en sus respectivos estatutos.

Como vemos obligaciones de transparencia que ya recogía la Ley sobre financiación de partidos políticos, que se establecen con anterioridad a la LTAIBG. Las obligaciones que vienen recogidas en esta última hacen referencia sobre todo a:

En primer lugar, una serie de obligaciones referidas a las retribuciones de los responsables políticos. No hemos de obviar en este sentido una de las causas de la desafección política que apuntábamos al inicio se debía, de manera fundamental, a la opacidad en los partidos y la existencia de posibles sobresueldos a sus dirigentes. Por ello, se establece que las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de los partidos políticos deberán hacerse públicas. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.

Del mismo modo, las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos, así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local. Esta obligación como vemos nuevamente no afectará pues se trata solo para las Administraciones Públicas. Igualmente, las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la

Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares. Este punto no afectará por tanto a los partidos políticos en tanto que personas jurídicas. En cualquier caso, sus miembros y altos cargos, en tanto sean a su vez representantes locales podría afectarles.

También deberá publicarse la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente. Por tanto, nuevamente nos encontramos ante una obligación que solamente se impone a las Administraciones Públicas, y no a otros sujetos obligados como son los partidos políticos.

Señaladas las obligaciones, debemos referirnos a diversos aspectos. El primero de ellos es que tal y como ya hemos anunciado previamente, la Ley pretende establecer mecanismos con el objetivo de que dichas obligaciones de publicidad activa se lleven a la práctica. Para ello se crea el Portal de Transparencia al que hemos aludido anteriormente y que en principio pudiera parecer que si afectaría a los partidos políticos.

Dicho Portal de Transparencia según la propia Ley debe recoger una serie de principios básicos:

- Accesibilidad: de modo que se proporcionará información estructurada sobre documentos y recursos de la información con vistas a facilitar identificación y búsqueda de información.
- Interoperabilidad: de tal manera que la información se publicará conforme al Esquema Nacional de interoperabilidad.
- Reutilización: se fomentará que la información sea publicada en formatos que permita su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y su normativa de desarrollo.

Sin embargo, el apartado dos del artículo 10 de la Ley, que hace referencia al Portal de Transparencia establece que el mismo incluirá, en los términos que

se establezcan reglamentariamente, la información de la Administración General del Estado, cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia. Esta redacción podría plantearnos dudas sobre si dicho portal recoge o no información de otros sujetos obligados que no sean la Administración General del Estado.

Lo cierto es que para poder aclarar esta y otras dudas acerca de la breve regulación en la Ley sobre el Portal de Transparencia, se prevé un desarrollo reglamentario. De modo que la disposición final séptima de Ley establece que: el Gobierno, en el ámbito de sus competencias, podrá dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución y desarrollo de lo establecido en esta Ley.

Dicho reglamento aún no se ha aprobado en la actualidad. Se llevó a cabo por parte del Ejecutivo, un borrador en febrero de 2018. Con posterioridad se presentó un nuevo borrador en febrero de 2019, que tras el trámite de audiencia e información pública, se remitió al Consejo de Estado, el cual emitió su dictamen el pasado mes de junio de 2019.

Pues bien, en dicho borrador, en su artículo 1, en su apartado dos, encontramos que las disposiciones del reglamento se aplicarán a los siguientes sujetos:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social, así como las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social.
- c) Los organismos autónomos, las agencias estatales y las entidades públicas empresariales dependientes de la Administración General del Estado.
- d) Las entidades estatales de Derecho Público que, con independencia funcional o una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
- e) Las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado, incluidas las Universidades Públicas.

f) Los consorcios adscritos a la Administración Pública estatal conforme a lo establecido en la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

g) Las sociedades mercantiles estatales en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100.

h) Las fundaciones del sector público estatal previstas en la legislación en materia de fundaciones.

i) Las asociaciones constituidas por los organismos y entidades previstos en las letras anteriores de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1 i) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Encontrándonos, por tanto, con la omisión expresa de los partidos políticos como sujetos a los que se les aplicará dicho reglamento. Por lo que parece que finalmente, tampoco entrarían dentro de los sujetos cuya información será publicada en el Portal de Transparencia, ya que este sería desarrollado por un reglamento, que en principio el borrador excluye a los partidos como sujetos a los cuales se les aplica el reglamento.

Esta duda podría quedar del todo despejada, cuando el artículo 28 del proyecto de reglamento, referido al Portal de Transparencia establece que los organismos y entidades incluidos en las letras a) a e) del artículo 1.2 publicarán la información que les concierna en el Portal de la Transparencia previsto en el artículo 10 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en los términos y condiciones establecidos en dicha norma y en este reglamento. Por lo que definitivamente quedarían excluidos los partidos políticos.

Por último, y para concluir este epígrafe, debemos recordar que estas normas del Capítulo Segundo, que establecían obligaciones de transparencia directas y concretas que como hemos señalado algunas de ellas afectan a los partidos políticos, no entraron en vigor hasta un años después de su aprobación y posterior publicación, lo cual también supuso motivo de crítica a la Ley.

4. SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS DE MEJORA

España fue el país número 96 en aprobar una ley de transparencia. Sin embargo, una vez aprobada y entrada en vigor la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no fueron pocas las voces que solicitaron cambios en la misma, a fin de mejorar la regulación. Años después y sin apenas modificaciones, las reflexiones sobre su éxito o fracaso son diversas.

Parece claro que esta Ley supuso un paso hacia adelante en el camino a la transparencia y publicidad de las actuaciones de los poderes público. Sin embargo, no es la panacea, ni podemos considerar que con ella se solucione la opacidad en la Administración y en los partidos políticos.

Supuso un avance importante en relación a las normas sectoriales vigentes hasta el momento, “pero a juicio de la doctrina pudo ser mejor [...] no puede ocultar, sin embargo, al menos en nuestra opinión, la existencia de importantes deficiencias e insuficiencias en el texto legal que nos ocupa y, en general en nuestro sistema de transparencia”²⁴

En este sentido se han manifestado también otros autores, llegando a ser más críticos, considerando que “se ha dejado escapar la valiosa oportunidad de plasmarse de todo el desarrollo experimentado en otros sistemas jurídicos y sacar un mejor provecho de éstos [...], mejorando incluso el panorama en relación con la transparencia y el acceso a la información pública, sin embargo, quedan muchas dudas al respecto, ya que esta normativa presenta zonas oscuras y poco prolijas que impiden que España pueda mostrar con orgullo al mundo una ley de acceso a la información pública eficiente y que sin ningún tipo de cuestionamiento se ajuste al principio democrático y a la lógica del control del poder”²⁵

Años después de su entrada en vigor, algunos de los principales ámbitos de mejora de la regulación podrían resumirse en los siguientes aspectos:

24 Rodríguez Arana y García Sendín, *Transparencia, Acceso a la Información pública...*, 80.

25 Jorge Luis Astudillo, “El derecho de acceso a la información pública. Construcción de bases teóricas a partir del caso chileno y español” (tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2017), 36, <https://gedos.usal.es/handle/10366/133028>

En primer lugar, el no reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, tal y como ocurre a nivel internacional. De modo que hubiese sido conveniente que dicha Ley hubiese llevado a cabo un reconocimiento del derecho de acceso como derecho fundamental mediante una vinculación al artículo 20 de la Constitución Española.

En segundo lugar, la no inclusión de obligaciones de publicidad pasiva a los partidos políticos, los cuales continúan excluidos, habiendo sido beneficiosa la inclusión de exigencias al mismo nivel para todos los sujetos obligados.

De igual modo, la exclusión de muchos tipos de información pública, pudiendo haberse realizado una relación más extensa.

Por último, la creación de un organismo de revisión que ha sido objeto de numerosas críticas posteriores por considerarse que no es independiente y que no tiene poder vinculante, pues depende del poder ejecutivo.

5. CONCLUSIONES

Una vez llegados a este punto debemos finalmente destacar algunas de las conclusiones que podemos extraer tras las distintas reflexiones aquí vertidas sobre la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y su aplicación en los partidos políticos.

En primer lugar, parece evidente que la política del país, así como el desencanto ciudadano con el funcionamiento de las instituciones en materia de transparencia y los numerosos casos de corrupción que surgían en España, formaron la combinación idónea para se planteara en el año 2012 un Proyecto de Ley para elaborar la primera ley española de transparencia que se diese en España.

El Proyecto de Ley excluía en un primer momento a los partidos políticos del ámbito subjetivo de aplicación. Quedando evidenciada la petición unánime no solo de un gran sector de la sociedad civil que se movilizó al respecto, sino de todos los Grupos Parlamentarios de las Cámaras Legislativas, de que se procediese a su inclusión. Tanto es así, que el propio Grupo Parlamentario Popular,

que ostentaba en aquel momento la mayoría de la cámara, presenta una enmienda solicitando su inclusión en un Proyecto de Ley presentado por el Gobierno al que ese mismo grupo parlamentario respaldaba. Lo que evidencia el claro error de su exclusión inicial y el acierto de su rectificación. Sin embargo, su inclusión no se llevó a cabo en los mismos términos que otros sujetos obligados de la Ley, y esa diferenciación ha tenido unas evidentes consecuencias prácticas.

Los tres grandes objetivos que se abordan en la Ley y que han sido objeto de análisis son: incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, garantizar el acceso del ciudadano a la información y establecer una serie de obligaciones de buen gobierno.

Sin embargo, la ley supuso una clara pérdida de oportunidad de haber establecido unos estándares de transparencia exigentes para los partidos políticos, y que ofreciesen auténticas garantías. De este modo, solo se les impone obligaciones de publicidad activa, y muchas de estas no se aplican a los partidos. Queda por tanto reducida la aplicación de la Ley a los partidos políticos prácticamente a la obligación de publicar información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación, así como a su estructura organizativa (organigrama). Del mismo modo a los contratos, convenios y subvenciones. Sin embargo, estas obligaciones en muchas ocasiones tienen limitaciones a su vez que hemos tratado de abordar.

La Ley pierde del mismo modo la oportunidad de reforzar el derecho de acceso a la información pública, como ha ocurrido en otros países europeos, con todas las consecuencias prácticas que eso conllevaría. Es cierto que la doctrina no es unánime en cuanto al reconocimiento del derecho de acceso como un derecho fundamental, y la jurisprudencia constitucional española no ha hecho un pronunciamiento positivo al respecto, por lo que el legislador continuó en la misma línea anterior. Si bien, lo que si se pierde es la oportunidad de que este derecho de acceso pueda ser también de aplicación ante los partidos políticos, dejándoles por tanto la Ley exentos de las obligaciones de transparencia pasiva. Del mismo modo, a los partidos políticos tampoco les afectan de modo directo

las normas de buen gobierno establecidas por la Ley ni las normas relativas al Portal de Transparencia.

Sin duda es un avance que España cuente con una Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Norma que, como además establece el preámbulo de la Ley, no partía de la nada, pues ya existían en nuestro ordenamiento jurídico otras disposiciones que establecían obligaciones de transparencia. Mérito que debe reconocerse y debe ser puesto en valor. Sin embargo, y años después, seguimos sin contar por ejemplo con un reglamento de desarrollo de la Ley y los partidos políticos continúan estando en una situación de ventaja en relación con otros sujetos obligados de la Ley.

La composición política de la mayoría absoluta en las Cortes Generales en el momento de elaboración de la Ley no favoreció la integración de nuevas obligaciones o de otros puntos de vista que expresasen el pluralismo político en la materia. Sin embargo, actualmente la situación política ha cambiado, así como la composición de mayorías, lo que favorecería la posibilidad de promover una reforma de la Ley, estableciendo los consensos parlamentarios necesarios para abordar aquellas mejoras que la misma requiere, y así poder seguir mejorando en materia de transparencia para gozar de una mayor salud democrática.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acha Mendoza, Juan Esteban. “La transparencia en el ordenamiento español y paraguayo”. En *Democracia, Constitución & Derechos Humanos*, dirigido por Alfonso Myers Gallardo, Juan José Janampa Almora y Gabriel Alejandro Martínez. 85-97. Salamanca: Ratio Legis, 2015.
- Ares González, Valle. “Los ámbitos subjetivo y objetivo de la Ley de Transparencia de la actividad pública”, *Revista Jurídica de Castilla y León* 33 (2014): 27-34.
- Astudillo Jorge, Luis. “El derecho de acceso a la información pública. Construcción de bases teóricas a partir del caso chileno y español”. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca, 2017, <https://gredos.usal.es/handle/10366/133028>
- Fernández Ramos, Severiano y Pérez Monguió, José María, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Madrid: Aranzadi, 2014.

- FuenMayor Espina, Alejandro, *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*. San José: Oficina de la Unesco para América Central, 2004.
- González Bustos, Ángeles. “Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, *Ars Iuris Salmanticensis* 2 (2014): 184-186.
- Guichot Reina, Emilio, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Madrid: Tecnos, 2014.
- Peruzzotti, Enrique. *Accountability social: La otra cara del control*. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002.
- Piñar Mañas, José Luis. *Derecho de acceso a la información pública. Régimen general en La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.
- Moreno González, Gabriel. “El Derecho de acceso a la información pública en la Ley de Transparencia: una aproximación constitucional”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* 8 (2015): 93-125.
- Rams Ramos, Leonor. “La Transformación del derecho de acceso en España de derecho de configuración legal a derecho fundamental”, *Revista española de derecho administrativo* 160 (2013): 155-188.
- Rodríguez Arana, Xaime y Miguel Ángel García Sendín, Miguel Ángel. *Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno*. Madrid: Comarés, 2014.
- Rubio Llorente, Francisco. “El Estado de Partidos”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 20, (1987): 259-262.

Ángel Orgaz Valle

Doctorando en Derecho

Facultad de Derecho

Universidad de Salamanca

angelorgaz@unex.es

<https://orcid.org/0000-0002-9947-6556>