

Silencio masivo de las instituciones en el año de la transparencia

Informe Tuderechoasaber.es 2013

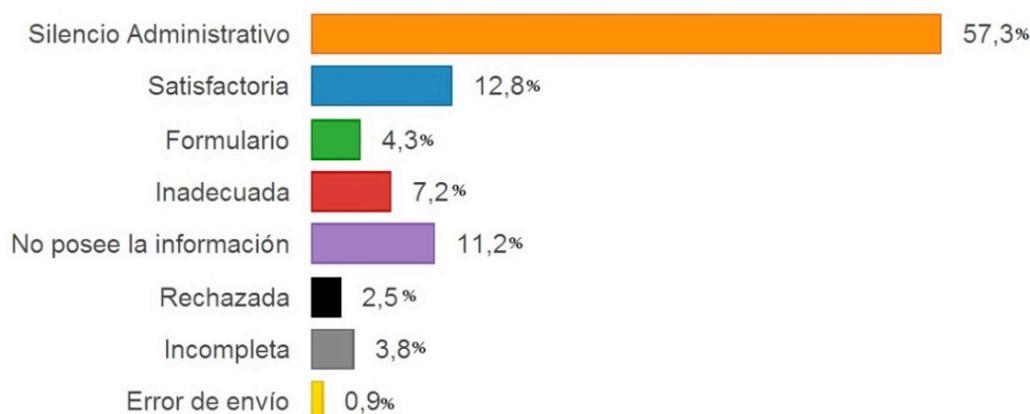
2013 ha sido, casi con seguridad, el año en el que la palabra transparencia se ha repetido más en las comparecencias públicas de los políticos españoles. **Con la entrada en vigor de ley a la vuelta de la esquina** (diciembre de 2014, 2015 para entidades locales y autonómicas) y la aprobación de leyes a nivel autonómico (Navarra, Andalucía, Extremadura cuentan con una ley y Aragón, Cataluña, Murcia y La Rioja están aprobando sus borradores), las administraciones se han sumado a la ola teórica de este movimiento, con mayor o menor acierto según el caso. Pero, mientras los portales de transparencia se multiplican, **las preguntas directas de los ciudadanos a sus gobernantes se quedan, un año más, sin respuesta.**

El año en el que se aprobó la tan esperada, aunque [insuficiente](#), ley de transparencia, los resultados del informe de Tuderechoasaber.es son aún peores que los de [2012](#). En total, **menos del 12% de las preguntas obtuvo una respuesta correcta**, un resultado que nos deja lejos, una vez más, de la sensibilidad y apertura política del [resto de países](#) con plataformas similares. Y lo que es peor: **más de la mitad de las solicitudes fueron completamente ignoradas una vez más.**

1. LOS RESULTADOS. Más de la mitad de preguntas han sido ignoradas

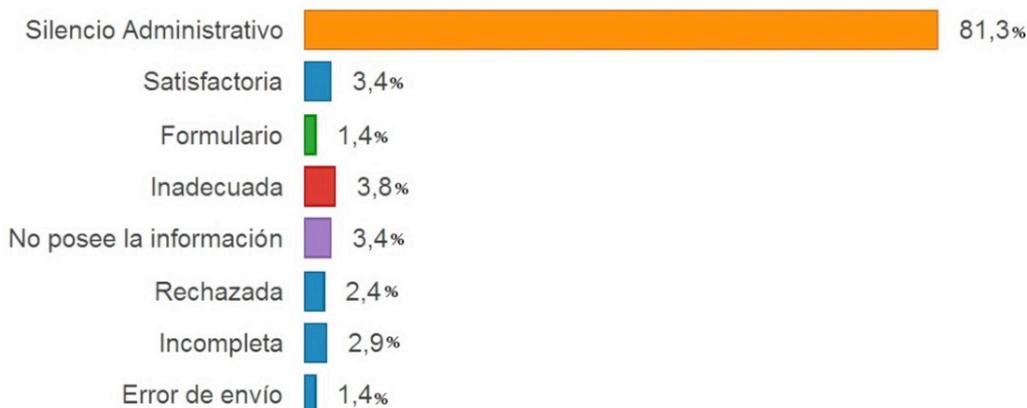
La manera más directa de valorar la seriedad con la que se toman las instituciones la transparencia (**más allá de valoraciones estéticas: número de portales, uso de formularios, suma de indicadores formales, etc.**) es medir cómo responden a los ciudadanos que se dirigen a ellas. Y los resultados no son, ni de lejos, para darse palmaditas en la espalda. En concreto, **de las 654 solicitudes de información [válidas](#) registradas en Tuderechoasaber.es durante 2013, 375 no obtuvieron ninguna respuesta.** Esto se traduce en un 57%, una cifra mayor que el 54% registrado en [2012](#).

Resultados finales



El silencio administrativo **es aún mayor en las preguntas a entidades locales, donde alcanza el 81%** (170 preguntas ignoradas de un total de 209). En 2012, ese porcentaje, aunque alarmante, era algo menor, del 70%. Entidades locales y autonómicas tienen dos años de plazo desde que se aprobó la [Ley de Transparencia](#) para aplicarla. Para el resto de entidades el plazo es de un año y se cumple en diciembre de 2014.

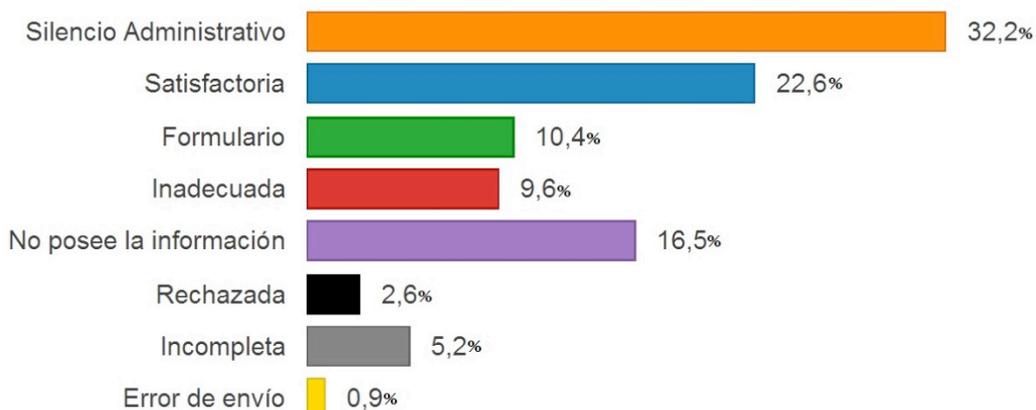
Resultados a nivel local



Dentro de la sección 'otros organismos' (con un 59% de silencio administrativo) se incluyen entidades como los **partidos políticos**, incluidos en la nueva ley junto a sindicatos y organizaciones empresariales -aunque de forma parcial- tras la [campana](#) llevada a cabo durante su tramitación por Tuderechoasaber.es. Pese a ello, las formaciones políticas no responden. **De las 17 preguntas recibidas, todas fueron ignoradas excepto dos:** en [una de ellas](#), ICV respondía a una pregunta sobre sus cuentas de forma satisfactoria; [en la otra](#), IU enviaba al solicitante a su página web, aunque la información que éste reclamaba no se encontraba ahí.

La nota positiva la aportan las instituciones de alcance autonómico, que mejoran sus ratios de respuesta al ciudadano respecto al año anterior. Así, **la callada por respuesta se redujo en las solicitudes a los gobiernos de las comunidades autónomas del 41% al 32%.**

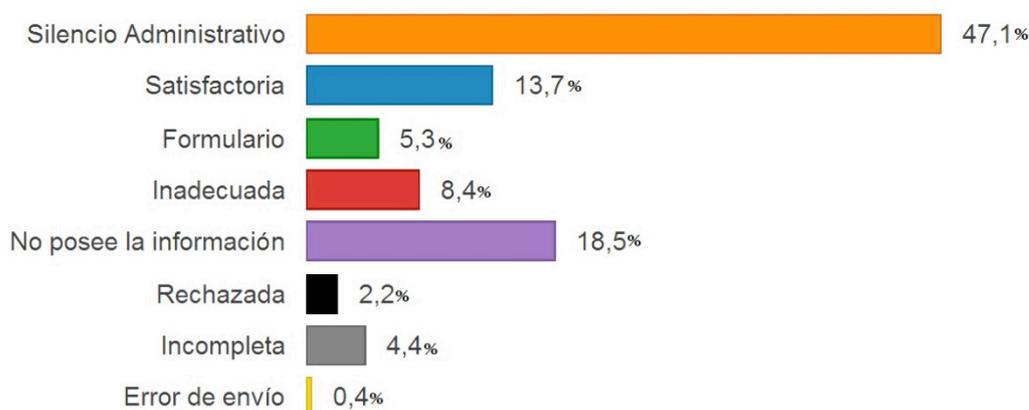
Resultados a nivel autonómico



Sólo 84 respuestas válidas de 654

Aunque nos fijemos en lo positivo, los resultados dan pocas razones para celebrar. La cifra final de respuestas satisfactorias, aquellas en las que la respuesta sí cumple su cometido, es de un escaso **13% (84 de 654)**. Las maneras más habituales para esquivar la entrega de información son, por este orden: **no posee la información: 11%**; **respuesta inadecuada: 7%**; **remiten a un formulario propio: 4%**; respuesta **incompleta: 4%**; y respuesta **rechazada: 2%**. En esta última categoría se incluye, por ejemplo, la [escueta respuesta](#) del Ayuntamiento de Teror a una petición de información sobre el gasto en abogados para representar a sus concejales. O la [negativa](#) del Tribunal de Cuentas a ofrecer datos sobre un proceso porque considera que un ciudadano no tiene "interés legítimo" en la fiscalización de las cuentas de los organismos públicos.

Resultados a nivel nacional



Medioambientales: con ley pero sin respuestas

A la espera de que la ley de transparencia se ponga en marcha, la gran mayoría de los organismos públicos demuestra no estar en absoluto preparada para su cumplimiento. Pero, ¿qué pasa con las peticiones vinculadas a información medioambiental, que sí cuentan con una [ley en vigor](#) desde julio de 2006? **De las 38 preguntas relacionadas con este ámbito, sólo cuatro fueron satisfactorias.** 15 de ellas, casi un 40%, fueron ignoradas.

2. ¿Qué pasa en otros países?

Tuderechoasaber.es está basado en la plataforma de software libre [Alaveteli](#), desarrollada por [MySociety](#), la organización que lanzó por primera vez un proyecto de este tipo. Fue en el Reino Unido, en 2008, y desde entonces **la iniciativa ha sido replicada por organizaciones de todo el mundo**, desde [Brasil](#) a [Nueva Zelanda](#), pasando por [Australia](#), [Uruguay](#), [Hungría](#), [República Checa](#), [Túnez](#) y la [Unión Europea](#). Pero, ¿cómo queda España en el ranking?

En cuanto a participación ciudadana (número total de peticiones realizadas) **nos acercamos a países como la República Checa y Nueva Zelanda, y preguntamos más que los ciudadanos de Australia, Uruguay, Brasil y Túnez.** Reino Unido, Alemania y Hungría son las iniciativas que más preguntas canalizan, donde llama especialmente la atención el número de peticiones presentadas **en sólo un año en el Reino Unido: 77.281.**

Esta alta participación tiene correlación con el otro dato que nos interesa, el de las respuestas de la administración, ya que **en Reino Unido el 61% de las preguntas son contestadas de forma exitosa.** En este aspecto España suspende con creces y **se pone a la cola de casi todos los países.**

Mientras que en nuestro país sólo el 16,7% de las preguntas reciben alguna respuesta, ya sea total o parcial, en el Reino Unido llegan al 61%, en República Checa al 64%, en Hungría al 55%, en Nueva Zelanda al 56% y en Australia al 26% del total de preguntas presentadas. **Sólo Túnez, con el 13% de las preguntas contestadas de forma exitosa, y Brasil (9%) se sitúan por detrás de España.**

La Unión Europea también cuenta con una plataforma para el envío de solicitudes de información por parte de los ciudadanos, Asktheeu.org. Las estadísticas de 2013 muestran que recibió un total de **844 solicitudes.** De ellas, 373 fueron clasificadas por los usuarios como satisfactorias o parcialmente satisfactorias, lo que significa un **44%** del total (datos provisionales).

3. Las preguntas

Los malos resultados de este informe no pueden ser achacables a la complejidad de las preguntas. En la gran mayoría de casos, los solicitantes de información realizan **peticiones sencillas, directas y asumibles,** que suelen tener que ver con el destino del gasto público -como pasó en [2012](#)-, las políticas públicas que les afectan de forma directa o asuntos que hayan tenido especial impacto en los medios.

Ciertos asuntos, como los [asesores](#) de cargos públicos, la publicidad institucional o el coste de los portales opendata han sido protagonistas de 2013. Además, organizaciones como Amigos de la Tierra, Galicia Mellor Sen Touradas y el Partido Animalista-PACMA han llevado a cabo con Tuderechoasaber.es [campanas](#) de acceso a información relacionada con la localización de los campos de transgénicos o las subvenciones a festejos taurinos.

Los más populares

El organismo público que ha recibido más preguntas durante 2013 fue el [Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas](#). Aunque su porcentaje silencio administrativo fue menor que el de la media (4 de 23 solicitudes), hasta **en 11 ocasiones aseguró no poseer la información reclamada.** El [Ministerio del Interior](#), por su parte, **hizo pleno: de 19 preguntas, ninguna fue respondida.** El [Congreso](#) también recibió 19 preguntas (siete respuestas fueron satisfactorias, cinco inadecuadas y 5 se quedaron en el tintero).

Con respecto a las comunidades autónomas, [Cataluña](#) fue la más popular con **20 peticiones de información.** Aunque nueve de ellas se quedaron sin responder, este caso es especialmente llamativo por el número de preguntas enviadas a su formulario propio: seis. De hecho, aunque **al principio la Generalitat admitía peticiones por correo electrónico, pasó a vetar este**

acceso directo para limitar la comunicación ciudadana a su propio formulario. Pese al claro interés de los usuarios de Tuderechoasaber.es sobre este organismo, no podrán hacerlo nunca más por esta vía, ya que la Generalitat se ha negado a activar un email de contacto, pese a que se lo hemos pedido formalmente.

Entre el resto de comunidades autónomas destacan [Madrid](#) (19 peticiones, en 10 de ellas aseguró no tener la información) y [Galicia](#) (nueve peticiones, cuatro de ellas sin responder). [Castilla y León](#) (15 peticiones, ocho de ellas satisfactorias) y [País Vasco](#) (17 peticiones, también ocho respuestas satisfactorias) son los ejemplos positivos.

Portales Open Data

A lo largo de 2013 Access Info Europe puso en marcha una serie de 19 solicitudes de información para conocer el coste de creación y mantenimiento de los numerosos portales de datos abiertos que estaban aflorando en España. En total contactó con diez gobiernos autonómicos, siete ayuntamientos, una entidad nacional y una universidad.

La campaña se saldó con **siete respuestas plenamente satisfactorias, seis respuestas parciales o imprecisas y seis silencios**. Gracias a las primeras conocemos información sobre la creación, el mantenimiento y el personal de los portales de datos abiertos del [Gobierno de Navarra](#), el [Gobierno Vasco](#), la [Junta de Castilla y León](#), el [Gobierno de Castilla La Mancha](#), el Ayuntamiento de [Zaragoza](#) y la [Universidad Pablo de Olavide de Sevilla](#).

La [Generalitat de Cataluña](#), por su parte, remitió al solicitante a un formulario estándar en lugar de responder a través del medio solicitado. Access Info continuó la solicitud por esa vía y obtuvo la información completa. Las respuestas de la [Xunta de Galicia](#), el [Principado de Asturias](#), los ayuntamientos de [Pamplona](#), [Lleida](#) y [Barcelona](#), y la del [Ministerio de Industria, Energía y Turismo](#) (responsable del portal nacional datos.gob.es) no aclaran algunos de los puntos solicitados o lo hacen de un modo vago. Aún así los resultados nos acercan al funcionamiento de estos portales. El [Gobierno de las Islas Baleares](#), la [Junta de Extremadura](#), la [Junta de Andalucía](#) y los ayuntamientos de [Badalona](#), [San Boi](#) y [Gijón](#), directamente, no respondieron.

Los resultados obtenidos arrojan un mapa diverso. **La mayor parte de los portales fueron creados y son mantenidos a través de recursos propios de la administración correspondiente**, que afirma que el lanzamiento no supuso costes adicionales. Los portales de la Generalitat de Catalunya, el Gobierno de España, el Ayuntamiento de Barcelona y el Gobierno Vasco fueron los más caros, **todos por encima de los 100.000 € de inversión inicial**. En

general, los costes de mantenimiento de los portales son bajos y la mayor parte de los portales sólo requieren una o dos personas trabajando a tiempo completo.

En 2014 Access Info ha comenzado una segunda ronda de solicitudes de información para preguntar por los portales que siguen proliferando, cada vez más en la administración local. Los nuevos datos continúan la línea de los anteriores y serán analizados en profundidad en sucesivos informes.

¿Quiénes asesoran a los que toman decisiones?

Pese a que la publicidad de los nombramiento de todo el personal que trabaje en las administraciones públicas es uno de los indicadores básicos de transparencia según los estándares

internacionales, en España aún resulta imposible conocer esta información. El **secretismo en torno a los asesores políticos** se mantiene intacto: pese al aumento de las solicitudes de información relacionadas con esta cuestión (7) en 2013, ninguna de ellas recibió respuesta.

El Ayuntamiento de Zaragoza [elude responder](#) mediante silencio administrativo, al igual que el servicio de atención ciudadana del Principado de Asturias, que no pasa de dar un [acuse de recibo](#). La Xunta de Galicia [exasperó así](#) a un solicitante -*Déjenlo ya pero, por favor, no nos engañen diciendo que preguntemos lo que queramos porque ya de antemano saben ustedes que no van a responder*-, con tres acuses de recibo y ni una sola respuesta aceptable, y el Ayuntamiento de Gijón [propuso](#) a un solicitante preguntar a los partidos políticos uno a uno.

Moncloa, a una solicitud para conocer quiénes asesoran al presidente del Gobierno, [remite a un formulario](#) propio y guarda silencio pese a las [más de 47.450 firmas](#) que exigen en una campaña pública iniciada por la Fundación Ciudadana Civío que, en adelante, se publiquen en el BOE estos nombramientos de asesores de ministros y del presidente.

El periodista [Daniele Grasso](#) puso en marcha una [serie de 13 solicitudes](#) destinadas a cada uno de los ministerios (dos de ellas a Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) intentando obtener respuesta a dos preguntas: **¿Qué empresas asesoran a las administraciones públicas? y ¿cuánto cuestan estos servicios?** Sólo el Ministerio de Justicia [respondió satisfactoriamente](#), detallando 4 contratos de asesoramiento correspondientes a 2012 a través de un formulario.

¿Quién se lleva la publicidad institucional?

En [2013](#), el gasto previsto en publicidad institucional sólo de la Administración General del Estado era de 33 millones de euros. Para [2014](#), el mismo plan de medios prevé realizar 72 campañas, con un coste total de 42 millones. Ante estas cifras, sumadas al gasto de comunidades autónomas y entidades locales, el interés por el reparto de los anuncios en los distintos medios de comunicación es creciente. De hecho, una de las polémicas del año surgió cuando se hizo público el **reparto de anuncios en medios de comunicación de la campaña contra la violencia de género**, en el que medios con mucha menos difusión como **La Gaceta** [recibieron](#) más inserciones que otros como **20 Minutos**.

Los anuncios de licitación de estos contratos suelen incluir información sobre la distribución entre prensa, radio y televisión, pero **no qué medios reciben más o menos inserciones**. Esa información, que no se hace pública, ha sido objeto de una docena de preguntas en Tuderechoasaber.es. Ocho de ellas, dirigidas a la DGT, la Agencia Española del Medicamento o el Tesoro Público, entre otros, obtuvieron la llamada por respuesta.

En algún caso, como pasó con una [solicitud](#) a la Comunidad de Madrid, las administraciones jugaron a pasarse la pelota entre ellas para acabar remitiendo a los pliegos del contrato, aunque no incluyeran la información por la que se preguntaba. De entre todas esas preguntas, sólo una obtuvo una respuesta válida. Gracias a ella pudimos saber que la Generalitat [repartió](#) los anuncios sobre su portal de transparencia sólo entre medios catalanes y sin tener en cuenta la audiencia.

4. Contexto legal y recomendaciones

Tras analizar los resultados de las solicitudes enviadas a través de Tuderechoasaber.es durante el año 2013, planteamos una serie de recomendaciones al Gobierno de cara a la implementación de la Ley de Transparencia, que se suman a [las que hicimos el año pasado](#) y que siguen en absoluta vigencia. Son las siguientes:

1. El gobierno debe asegurar que la forma de enviar solicitudes de acceso a la información sea lo más sencilla posible. Para ello hay **dos medidas** fundamentales que de no ser implementadas retrasarán y obstaculizarán el acceso a la información en España:
 - **No se debe solicitar el DNI** a la hora de enviar solicitudes de acceso a la información, ya que va en contra de la recomendación de ofrecer la posibilidad de realizar solicitudes anónimas que destaca el Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Públicos. Puedes leer el informe de AIE al respecto [aquí](#).
 - Las administraciones públicas deben permitir enviar las solicitudes de acceso a la información **por cualquier medio**. Como ya hemos visto [en otras ocasiones](#), el uso de formularios para tramitar solicitudes de información es una mala práctica, ya que obstaculiza el proceso. El gobierno debe permitir otras opciones como el envío de **emails, que es el medio más común de comunicación hoy en día**.
2. Prever **acciones para evitar que la mayoría de las solicitudes acabe en silencio administrativo**. La Ley de Transparencia ya está aprobada y reconoce el silencio administrativo negativo. Sin embargo, el Gobierno debería adoptar medidas para que los funcionarios siempre contesten a las solicitudes de forma motivada.
3. Mejorar la **transparencia de la toma de decisiones**: la ley de transparencia ha sido aprobada con muchas carencias, pero el gobierno tiene la oportunidad de cambiar esto en la práctica publicando información sobre los procesos de toma de decisiones. Puedes leer un informe ([aquí](#)) en el que se propone un lista de documentos que son importantes para entender quién y cómo se toman las decisiones.

5. Metodología

Para realizar este informe hemos tenido en cuenta las preguntas recibidas **desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre del mismo año**. En total, los usuarios de Tuderechoasaber.es enviaron a las administraciones públicas **665 solicitudes de información** durante ese periodo. Hemos descartado 11 de ellas por incorrectas, al considerar que no se trataban de preguntas que demandasen respuestas concretas de las instituciones, sino más bien de quejas, críticas o sugerencias a organismos públicos.

Así, nos quedan 654 solicitudes válidas enviadas desde la plataforma. En todas ellas ha vencido el plazo de tres meses que tienen las entidades para responder antes de que una no-respuesta se considere silencio administrativo. Los datos recogidos para elaborar este informe se cerraron el 31 de marzo de 2014.

De esas preguntas válidas, **9 registraron errores de entrega**. En el caso de varios ayuntamientos, pese a que Tuderechoasaber.es ha dirigido las solicitudes a varias direcciones de correo distintas que constan en su propia web, hemos constatado que éstas no funcionan y el

servidor hace rebotar el correo. En otros casos, la dirección de la institución admite enviar preguntas desde la plataforma durante un tiempo hasta que en un momento dado comienza a rechazarlas. Puede deberse a que se haya marcado la dirección de envío como correo no deseado.

Clasificamos el resto de opciones como: **no posee la información** (cuando remite a otro organismo o asegura que no cuenta con los datos reclamados), **respuesta inadecuada** (cuando contestan, básicamente, una cosa distinta a la que se le ha preguntado), **remiten a un formulario propio** (una práctica que [hemos criticado](#) en diversas ocasiones), **incompleta** (dan sólo parte de la información) y **rechazada** (se niegan a contestar).

En algunos casos comparamos los datos de 2013 con los del informe de 2012, siempre teniendo en cuenta que ese año [analizamos](#) las preguntas recibidas en un lapso temporal menor: desde marzo (fecha de lanzamiento de la página web) hasta diciembre.

Más información:

Tuderechoasaber.es es un proyecto conjunto de Access Info Europe y de la Fundación Ciudadana Civio.

- **Access Info Europe** (<http://www.access-info.org/>) es una organización de derechos humanos sin ánimo de lucro. Su misión es promover y proteger el derecho de acceso a la información en Europa como herramienta para la defensa de nuestras libertades civiles y los derechos humanos, para facilitar la participación pública en la toma de decisiones, y para exigir que el gobierno rinda cuentas.
- **La Fundación Ciudadana Civio** (<http://www.civio.es/>) es una organización sin ánimo de lucro que pone el potencial de las nuevas tecnologías al servicio de la transparencia y de una ciudadanía activa con proyectos como [Tuderechoasaber.es](#), [¿Dónde van mis impuestos?](#), [El Indultómetro](#), [El BOE nuestro de cada día](#), [Quién Manda](#) y [DigoDiego](#).

contacto@tuderechoasaber.es