

La transparencia activa: aspectos generales y situación en Canarias

Miguel Ángel Herrero Hernández

*Jefe del Servicio de Evaluación y Control de la Transparencia
Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información pública
Parlamento de Canarias*

Esta ponencia fue expuesta el día 20 de noviembre de 2024 en el Cabildo de Fuerteventura, en el marco de las II Jornadas Interinsulares de Administración Pública organizadas por la Dirección General de Transparencia y Participación Ciudadana del Gobierno de Canarias y el Instituto Canario de Administración Pública.

RESUMEN: Tras una introducción para exponer el concepto de transparencia, sus modalidades y su importancia, se aborda en este trabajo la regulación de la publicidad activa y su aplicación en Canarias, centrandlo el análisis en las dos competencias que tiene en esta materia el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, órgano garante de la transparencia en las islas: el control y la evaluación. La publicidad activa es una materia que adolece de falta de atención doctrinal y también de pronunciamientos jurisprudenciales; esta ponencia aspira a servir de humilde ejemplo para revertir esa carencia.

SUMARIO: 1. QUÉ ES LA TRANSPARENCIA. 2. MODALIDADES. 3. IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA. 4. REGULACIÓN EN ESPAÑA Y EN CANARIAS. 5. ÓRGANOS DE GARANTÍA DE LA TRANSPARENCIA. 6. FUNCIONES DEL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA (ART. 63 DE LA LTAIP). 7. EL CONTROL DE LA PUBLICIDAD ACTIVA EN CANARIAS. 7.1. Concepto. 7.2. Competencia. 7.3. Entidades sujetas al control del Comisionado. 7.4. Objeto del control. 7.5. Procedimiento de control de la publicidad activa. 8. LA EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN CANARIAS. 8.1. Concepto. 8.2. Diferencia con la función de control de la publicidad activa- 8.3. La aplicación singular de la evaluación de la transparencia en Canarias. 8.4. Entidades sometidas a evaluación. 8.5. Metodología de evaluación de la transparencia activa en Canarias. – Indicador de Cumplimiento de la Información Obligatoria (ICIO). – Indicador de Cumplimiento del Soporte web (ICS). – Indicador de transparencia voluntaria (ITV). 8.6. Crítica a la metodología de evaluación. 8.7. Proceso de evaluación.

1. QUÉ ES LA TRANSPARENCIA

La acepción de transparencia a la que nos vamos a referir en esta ponencia se puede definir como la puesta a disposición de la ciudadanía de la información pública, salvo que concurran determinados límites, entre los que podemos citar la seguridad y defensa del Estado, las relaciones exteriores, los intereses económicos y comerciales, la investigación de delitos o la protección de datos personales. Se entiende por información pública cualquier contenido en cualquier soporte que se encuentre en poder de los entes públicos y que haya sido elaborado o adquirido por éstos en el ejercicio de sus funciones.

La transparencia abarca también la publicación de determinada información por parte de entidades privadas que se financian de modo importante con fondos públicos, como veremos.

2. MODALIDADES.

- Transparencia activa, o publicidad activa: hace referencia al conjunto de informaciones que por ley deben publicar los entes públicos y privados subvencionados en sus portales de transparencia o páginas web.
- Transparencia reactiva, pasiva o derecho de acceso: es el derecho de todo ciudadano a recabar de los entes públicos toda la información de la que dispongan, esté o no publicada en sus portales de transparencia. No es necesario expresar un motivo para realizar una solicitud de acceso a la información pública (en adelante, SAIP), y esta información debe facilitarse por parte del ente público al solicitante en el plazo de un mes, prorrogable por otro más, salvo concurrencia de alguna causa de inadmisión o de algún límite al derecho de acceso.

3. IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA

La transparencia es esencial desde un punto de vista político en tanto que constituye un medio para la participación política y es un elemento clave del gobierno abierto en los sistemas democráticos. También es clave desde el punto de vista económico como herramienta al servicio de la integridad y consiguiente prevención de la corrupción, con incidencia directa en el crecimiento económico y en el desarrollo social.

En el quinquenio 2009-2014 se produjeron acontecimientos de gran calado, tanto a nivel internacional (la Gran Recesión), como en España (numerosos casos de corrupción política, la movilización social del 15-M...), que sensibilizaron notablemente a la opinión pública y permitieron alumbrar la normativa de transparencia que a continuación se menciona. Es preciso constatar que hoy, tras más de diez años de aquella efervescencia, la transparencia está fuera de la primera

página de la agenda política, si bien permanece en un segundo plano dispuesta a asumir de nuevo protagonismo, cuando las circunstancias sean de nuevo propicias. En nuestra convicción, la transparencia pública ha llegado para quedarse.

4. REGULACIÓN EN ESPAÑA Y EN CANARIAS

Debemos citar por su importancia las siguientes normas:

- Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a documentos públicos de 18 de junio de 2009 (Convenio de Tromsø), ratificado por España el 17 de octubre de 2023 y en vigor desde el 1 de enero de 2024.
- Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG). Es una ley que tiene carácter básico.
- Diversas leyes autonómicas que desarrollan la ley básica y se aplican en sus respectivos ámbitos territoriales (todas las CCAA, excepto el País Vasco). En concreto, en nuestra comunidad autónoma:
- Ley del Parlamento de Canarias 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública (LTAIP).

5. ÓRGANOS DE GARANTÍA DE LA TRANSPARENCIA

Los órganos encargados de supervisar el cumplimiento de la normativa citada son:

- A nivel estatal (control y garantía de la transparencia de las entidades del sector público estatal y las entidades privadas subvencionadas por las mismas): Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG).
- A nivel autonómico: distintos órganos de control de la transparencia de las entidades de su respectivo ámbito territorial y sus entidades privadas subvencionadas, salvo las que han firmado convenio con el CTBG (Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha, Asturias, Baleares, Ceuta y Melilla).

En Canarias: Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, órgano de relevancia estatutaria vinculado al Parlamento de Canarias (art. 60 del Estatuto de Autonomía de Canarias).

6. FUNCIONES DEL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA (ART. 63 DE LA LTAIP)

1. Resolver las reclamaciones por desestimación de SAIP. Estas reclamaciones son sustitutivas de los recursos administrativos y pueden interponerse

con carácter potestativo y previo a la vía contencioso-administrativa. Se interponen en el plazo de un mes desde la desestimación expresa o presunta de la SAIP y deben resolverse en un plazo de tres meses. Si no se dictara resolución en ese plazo, se entienden desestimadas.

2. Controlar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, de oficio (ya sea por iniciativa propia o por denuncia) si se detecta que alguna de las informaciones que deben publicarse en el portal de transparencia de las entidades sometidas a control no está publicada o lo está de forma incorrecta.
3. Evaluar el grado de aplicación y cumplimiento de la normativa de transparencia.
4. Otras funciones: formación, formulación de recomendaciones y asesoramiento en materia de transparencia.

En los apartados siguientes desarrollaremos las funciones de los apartados 2 y 3, que son llevadas a cabo por el Servicio de Evaluación y Control de la Transparencia del Comisionado.

7. EL CONTROL DE LA PUBLICIDAD ACTIVA EN CANARIAS

7.1. Concepto

El control de la publicidad activa es la actividad administrativa tendente a exigir a las entidades sujetas al control la publicación en sus respectivos portales de transparencia de las informaciones determinadas por las leyes.

7.2. Competencia

El órgano competente en Canarias es el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Art. 63.1.b) de la LTAIP.

7.3. Entidades sujetas al control del Comisionado

Son las relacionadas en los artículos 2.1 y 3 de la LTAIP:

- La Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (en lo sucesivo, CAC).
- Las entidades del sector público autonómico, descrito en el art. 2 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, a saber:
 - Entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la CAC (organismos autónomos, entidades públicas empresariales y otras entidades vinculadas o dependientes).

La transparencia activa: aspectos generales y situación en Canarias

- Sociedades mercantiles públicas (participación directa o indirecta de la CAC superior al 50 por 100).
- Fundaciones públicas (participación de la CAC superior al 50 por 100).
- Consorcios adscritos a la CAC (art. 120 de la ley 40/2015).
- Los cabildos insulares y las entidades integrantes de su sector público.
- Los ayuntamientos canarios y las entidades del sector público municipal.
- Las asociaciones constituidas por cualquiera de las entidades citadas.
- Las universidades públicas canarias.
- Los partidos políticos, las organizaciones empresariales y las organizaciones sindicales.
- Las entidades privadas que perciben subvenciones o ayudas públicas cuantiosas, entendiéndose por tales:
 - Las que excedan de 60.000 € anuales si las subvenciones o ayudas proceden de la CAC o de su sector público, o bien de 100.000 € si proceden del sector público local canario o de éste en concurrencia con el autonómico.
 - Las que sin llegar a las cuantías citadas excedan del 30% del presupuesto de ingresos de la entidad pública, siempre que superen el importe de 5.000 € al año.

7.4. Objeto del control

No es otro que el conjunto de obligaciones de información relacionado en los arts. 17 a 33 de la LTAIP, que denominamos **tipos** de obligaciones:

- Art. 17. Institucional
- Art. 18. Organizativa
- Art. 19. Miembros electos y personal de libre nombramiento
- Art. 20. Empleo en el sector público
- Art. 21: Retribuciones
- Art. 22. Normativa
- Art. 23. Servicios y procedimientos
- Art. 24. Económico-financiera
- Art. 25. Patrimonio
- Art. 26. Planes y programas
- Art. 27. Obras públicas
- Art. 28. Contratos
- Art. 29. Convenios y encomiendas de gestión

- Art. 30. Concesiones de servicios públicos
- Art. 31. Ayudas y subvenciones
- Art. 32. Ordenación del territorio
- Art. 33. Estadística

Todos los tipos de información se desagregan en **categorías**. Por ejemplo, el tipo de ayudas y subvenciones se desagrega en estas:

- Plan estratégico de subvenciones.
- Relación de líneas de ayudas y subvenciones que se tenga previsto convocar.
- Relación de ayudas y subvenciones concedidas, o recibidas en el caso de las entidades del artículo 3 (entidades privadas).
- Relación de ayudas y subvenciones concedidas sin promover concurrencia.

Por último, las categorías se desagregan a su vez en **obligaciones**. Añadiendo a las obligaciones que se extraen de los diecisiete artículos citados algunas otras contenidas en otras leyes, el número total de obligaciones activas es 142, las cuales se especifican y agrupan en los llamados mapas de obligaciones, a los que nos referiremos en el apartado 8.5 siguiente al estudiar la evaluación de la transparencia.

7.5. Procedimiento de control de la publicidad activa

La LTAIP no regula un procedimiento específico, y tampoco se ha producido un desarrollo reglamentario que detalle este procedimiento.

Como quiera que la ley atribuye al Comisionado la competencia para el control de las obligaciones de publicidad activa, competencia que es irrenunciable (art. 8.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) y no puede estar supeditada a una regulación procedimental específica, el Comisionado aplica directamente la Ley de Procedimiento Administrativo Común (Ley 39/2015, de 1 de octubre) para la tramitación de este procedimiento de control, que tiene una duración máxima de tres meses (art. 21.3 de la Ley 39/2015).

Se trata de un procedimiento de oficio. Como tal, puede iniciarse por propia iniciativa del Comisionado o por denuncia (art. 58 de la Ley 39/2015). Lo normal en la práctica del Comisionado es la iniciación previa denuncia. Hasta la fecha se han presentado 120 denuncias. Una vez se reciben, se comprueban los hechos denunciados y en caso de tener visos de verosimilitud se inicia un contacto con la entidad denunciada para la publicación de los contenidos omitidos. Si no fructifica esta gestión, se inicia el procedimiento de control propiamente dicho, que reviste dos modalidades:

- En caso de que el denunciado sea un ente público, se le solicita informe.

La transparencia activa: aspectos generales y situación en Canarias

- Si la denuncia se cursa contra una entidad privada, se le da plazo de alegaciones.

Una vez transcurridos los plazos de informe o alegaciones, si la entidad no justifica la ausencia de publicación de la información obligatoria y persiste en esta omisión, la comisionada de Transparencia dicta resolución requiriendo formalmente esa publicación. En caso de que antes de la resolución la entidad publique los contenidos obligatorios en principio omitidos, se resuelve el expediente de control declarando el correcto cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. En cualquiera de los dos casos, la resolución del procedimiento puede contener recomendaciones, y siempre se da a la entidad pie de recurso.

Al denunciante se le comunica el desenlace del procedimiento. Igualmente, si no se iniciase procedimiento, se le comunica esta circunstancia por correcto cumplimiento de la entidad denunciada.

Las resoluciones de los procedimientos de control son directamente ejecutivas. Su incumplimiento constituye infracción administrativa tipificada en los artículos 68 y 69 de la LTAIP, si bien las sanciones las debe imponer el propio ente público incumplidor, o bien la entidad concedente de la subvención o ayuda si la incumplidora es una entidad privada. En este último caso se prevé la posibilidad de reintegro total o parcial de la subvención o ayuda.

Es un lugar común en la doctrina la crítica a este esquema sancionatorio, que es el vigente para todos los órganos de garantía de la transparencia en España. Sin una potestad sancionadora directa y eficaz, las resoluciones del Comisionado no tienen más fuerza que la de meras recomendaciones, y su cumplimiento está sujeto a un criticable voluntarismo por parte de las entidades incumplidoras. A falta de potestad sancionadora directa, sería deseable la puesta a disposición del Comisionado (por ley del Parlamento de Canarias) de la posibilidad de imponer multas coercitivas para el cumplimiento de sus resoluciones, dirigidas no al ente público incumplidor de la obligación de publicidad activa, sino a la persona o personas físicas responsables de dicho incumplimiento. Como es sabido, estas multas no constituyen sanciones en sentido estricto, sino que son un medio de ejecución forzosa recogido como posibilidad en el artículo 100 de la Ley 39/2015. El Consejo de Transparencia de Navarra tiene la potestad de imponer multas coercitivas, y el grado de cumplimiento de sus resoluciones es prácticamente total.

8. LA EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN CANARIAS

8.1. Concepto

La evaluación de la transparencia es una actividad material realizada por la Administración pública (en Canarias, por el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública) consistente en determinar en cada entidad

obligada el grado de adecuación de la publicidad activa y del cumplimiento del derecho de acceso a la normativa de transparencia vigente en cada momento.

8.2. Diferencia con la función de control de la publicidad activa

La evaluación es una actividad material, no encauzada a través de un procedimiento administrativo como ocurre con el control de la publicidad activa. Involucra no solamente (aunque sí de forma importante) el cumplimiento de la información obligatoria (las 142 informaciones que recoge la LTAIP), sino también las características del soporte web en el que se suministra la información, y se tienen en cuenta aspectos de transparencia voluntaria, no regulados en la normativa con carácter obligatorio. Además se considera también el cumplimiento de las solicitudes de acceso a la información pública (SAIP) por parte de las entidades públicas.

El resultado de toda esta actividad de verificación es una calificación individualizada para cada entidad que debe someterse de manera obligatoria a evaluación. Esto es, a cada entidad pública o privada se le da una nota de cero a diez en cada periodo evaluado por parte del Comisionado de Transparencia. Otros órganos de garantía, como el CTBG o el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia, prefieren asignar porcentajes de cumplimiento de la normativa de transparencia. En cualquier caso, el resultado de la evaluación no afecta a derechos subjetivos, pero supone un cierto impacto reputacional para las entidades evaluadas. En la práctica ha generado una sana competencia entre ellas que ha impulsado de manera notable el cumplimiento de la publicidad activa en Canarias sin recurrir a sanciones, como desprende de la evolución reflejada en los siguientes cuadros:

CUADRO DE EVOLUCIÓN DE NOTAS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS:

Sectores	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 - 1º sem 2023
Sector público autonómico	7,69	4,28	5,07	6,90	8,47	8,51	8,63
Sector público insular	3,85	5,35	5,56	7,63	8,26	8,42	8,20
Sector público local	3,03	5,21	5,17	5,84	7,22	7,37	7,73
Sector público universitario		4,08	4,93	5,59	8,80	8,74	8,48
Mancomunidades					4,00	5,32	6,95
Asociaciones públicas			4,18	6,35	8,00	8,80	9,25
Sector público canario	3,14	5,03	5,27	6,49	7,65	7,82	8,00

CUADRO DE EVOLUCIÓN DE NOTAS DE LAS ENTIDADES PRIVADAS:

Sector privado	Número de entidades evaluadas	Número de entidades censadas	Porcentaje de participación	Subvenciones totales concedidas	Media aritmética
2019	293	487	60,16%	164.612.332,81 €	4,00
2020	579	706	82,01%	239.569.688,78 €	4,83
2021	2.767	3.319	83,37%	1.352.800.033,61 €	4,49
2022/2023	758	1.091	69,48%	984.981.346,05 €	6,15

8.3. La aplicación singular de la evaluación de la transparencia en Canarias

Seguramente debido a la formación jurídica de la mayoría de los titulares de los órganos de garantía de la transparencia del Estado y de las demás comunidades autónomas, éstos han dado mucha importancia a las reclamaciones por denegación del derecho de acceso en detrimento del control y sobre todo de la evaluación de la transparencia. No ha sido el caso de Canarias, donde se ha dado la importancia que merece el campo de las reclamaciones, pero también se ha potenciado de modo significativo la evaluación de la transparencia. En esta circunstancia ha tenido sin duda incidencia el perfil profesional del primer comisionado de Transparencia de Canarias (entre 2015 y 2024), D. Daniel Cerdán, que ha estado vinculado gran parte de su carrera al mundo de la información y la comunicación desde su formación de periodista.

En efecto, la función de evaluación de la transparencia se ha ejercido en muy poca medida en las demás comunidades autónomas (con la excepción de Cataluña, Navarra, Castilla y León o Murcia), y a nivel estatal el CTBG la ha venido desarrollando a través de técnicas estadísticas de muestreo. El Comisionado ha sido un avanzado en esta materia desarrollando un método de evaluación exhaustivo, que valora el grado de cumplimiento de la normativa de transparencia de todas y cada una de las entidades obligadas, con carácter normalmente anual.

8.4. Entidades sometidas a evaluación.

Las entidades que deben someterse a evaluación son, conforme se desprende del art. 63.1.e) de la LTAIP, todas las incluidas en su ámbito de aplicación, es decir, las sometidas a control que vimos en el apartado 7.3 anterior, más las relacionadas en el artículo 2.2.c) y d) de la LTAIP, a saber:

- El Consejo Económico y Social de Canarias.
- Las Corporaciones de Derecho Público (Colegios Profesionales y Cámaras de Comercio, fundamentalmente).

Es importante destacar que todas las entidades citadas tienen la obligación de someterse a la evaluación del Comisionado por aplicación del art. 64 de la LTAIP, pero no de aprobar la evaluación. Esto último tiene fundamentalmente consecuencias reputacionales. No obstante, la calificación de transparencia está empezando a tenerse en cuenta como criterio de valoración para otorgar subvenciones (ej. Orden de 28 de octubre de 2024 de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a proyectos de interés general para atender fines de interés social. BOC de 12 de noviembre).

La falta de colaboración con la evaluación de las entidades públicas está tipificada como infracción administrativa en el art. 68 de la LTAIP. En el caso de las entidades privadas, la falta de participación en la evaluación puede generar el inicio de un procedimiento de control del que deriven asimismo sanciones y el eventual reintegro total o parcial de las subvenciones recibidas, si bien deben ser acordadas por la entidad concedente. Son reproducibles en este punto las críticas al régimen sancionador de la transparencia vertidas en el apartado 7.5 anterior.

Por lo que se refiere al Parlamento de Canarias y sus órganos vinculados (Diputación del Común, Audiencia de Cuentas y Consejo Consultivo) pueden someterse a evaluación de forma voluntaria.

8.5. Metodología de evaluación de la transparencia activa en Canarias

Entre los años 2015 y 2017, el CTBG y la desaparecida Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas (AEVAL) elaboraron MESTA (Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia) con el objetivo de establecer un sistema único de evaluación en todo el Estado, y en ella se basa la metodología seguida por el Comisionado para la evaluación de la transparencia activa que se describe a continuación.

El Índice de Transparencia de Canarias (ITC), esto es, la nota final que le corresponde a cada entidad, está constituida por tres elementos: el Indicador de Cumplimiento de la Información Obligatoria (ICIO), el Indicador de Cumplimiento del Soporte web (ICS), y el Indicador de Transparencia Voluntaria (ITV).

– Indicador de Cumplimiento de la Información Obligatoria (ICIO)

Este índice tiene un peso del 70% sobre la nota final.

Como se ha comentado en el apartado 7.4 anterior en relación con el control de la transparencia, en el Comisionado se ha procedido a la desagregación material y atribución subjetiva de las obligaciones de publicidad activa contenidas en los artículos 17 a 33 de la LTAIP, y de otras leyes que establecen obligaciones de publicidad activa, mediante la elaboración de unas relaciones de obligaciones por tipo de sujetos obligados denominadas mapas de obligaciones, en las que

La transparencia activa: aspectos generales y situación en Canarias

éstas están codificadas y su número, como se ha apuntado, es de 142. Así, por ejemplo, de esas 142 obligaciones, la CAC debe cumplir 122, los cabildos insulares y los ayuntamientos canarios, 113, y las entidades privadas, 16. Puede accederse a los mapas de obligaciones publicados en la página web del Comisionado de Transparencia a través del siguiente enlace:

<https://transparenciacanarias.org/evaluacion/sector-publico/mapa-de-obligaciones/>

Cada una de las obligaciones se valora computando cinco atributos: su contenido (40%), su actualización (30%), la posibilidad de reutilización (20%), la accesibilidad (5%) y la forma de publicación (5%). Así, si una obligación está completa en cuanto a contenido y actualizada, ya tiene un 70% sobre el 100% de esa concreta obligación, aunque su contenido no sea reutilizable, haya que realizar muchos clics para llegar a esa información (y por tanto sea poco accesible), y no se encuentre directamente en su portal de transparencia y por tanto su forma de publicación sea indirecta. Los atributos de compleción del contenido y de actualización son por tanto los más importantes en el ICIO, sin que sea aconsejable desatender al resto.

La suma de las calificaciones de todas las obligaciones de la entidad evaluada conforman la magnitud única del ICIO.

– Indicador de Cumplimiento del Soporte web (ICS).

Este índice tiene un peso del 30% sobre la nota final.

Se valoran en este apartado cuatro circunstancias: la accesibilidad web (esto es, el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad para toda la ciudadanía regulados en el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre); el lugar de publicación (si la información está localizada en un sitio diferenciado o dispersa por la web); la estructura (se valora si la publicación de las obligaciones se ordena conforme a la estructura de la LTAIP, de la ley de transparencia estatal o de cualquier otro modo); y la existencia de buscador web (es decir, un buscador interno en el portal de transparencia que ayude de modo eficiente a localizar la información). Estas cuatro circunstancias, que tienen idéntico valor (un 25% del ICS cada una), se evalúan de forma unitaria, no obligación por obligación como sucede en el ICIO.

La suma del ICIO (máximo 7 puntos sobre 10) y del ICS (máximo 3 puntos sobre 10) constituye un nuevo indicador sintético, que denominamos ICPA (Indicador de Cumplimiento en Publicidad Activa), que puede llegar a la nota máxima de 10.

– Indicador de transparencia voluntaria (ITV).

Para la obtención del ITC se tiene también en cuenta la realización de ciertas acciones o conductas que constituyen buenas prácticas en materia de publicidad

activa, pero que no están imperativamente impuestas por las leyes. Estas buenas prácticas pueden suponer hasta un máximo de 1 punto de la nota final, sin que ésta pueda superar el 10.

Se valora en este apartado la colaboración con el Comisionado en su tarea de evaluación, otorgando 0,30 puntos por la presentación en plazo de los cuestionarios que se piden a las entidades para el inicio de la evaluación; con 0,20 puntos, la elaboración por parte de las entidades de un informe anual en materia de transparencia; y finalmente existen una serie de buenas prácticas que se valoran con 0,1 puntos cada una (p. ej., si la entidad informa en su portal de transparencia sobre la posibilidad de reclamar ante el Comisionado, o sobre la normativa de transparencia; si dispone de un sistema de medición del tráfico web; si ha aprobado un plan de transparencia, etc.), sin que, como hemos indicado, la puntuación de ITV pueda superar 1 punto.

8.6. Crítica a la metodología de evaluación

La metodología MESTA constituyó un hito muy significativo en la evaluación de la transparencia, hasta el punto que posibilitó el inicio de esta función. No hay que perder de vista que se trata de una evaluación de cumplimiento legal, alejada de otros planteamientos evaluatorios propios del ámbito privado que toman en consideración el cumplimiento de obligaciones de corte ético, medioambiental, etc. Su resultado final es en el modelo canario una nota, como hemos comentado, pero también puede ser un porcentaje de cumplimiento, o incluso se podría plantear el establecimiento de sistemas de acreditación o certificación de la transparencia.

No obstante, sería deseable una revisión de los principales fundamentos de MESTA con el fin de adaptarlos a la actualidad, encarar futuros retos y conseguir una evaluación de la transparencia más eficiente. Además sería necesaria la integración de la metodología en un soporte normativo de alcance lo más general posible.

En cuanto a la revisión, sería conveniente repasar la relación de obligaciones del ICIO y otorgarles valoraciones diferentes en función de su importancia. En efecto, no parece por ejemplo tan grave que una entidad no publique la “información necesaria o suficiente en materia de contratación” (obligación 1140) como que omita la publicación de sus órganos de gobierno (obligación 1021) o del presupuesto de la entidad (obligación 1089). Por otra parte, dentro de cada una de las obligaciones del ICIO debería revisarse tanto el número de atributos como su importancia relativa. También deberían ser objeto de análisis las circunstancias del ICS y su valoración relativa, así como las buenas prácticas del ITV.

Por último, la regulación de la evaluación reforzaría la seguridad jurídica de esta actividad, y permitiría hacer comparaciones a nivel interterritorial. Si bien

La transparencia activa: aspectos generales y situación en Canarias

la revisión debería encomendarse a una comisión de expertos (lo ideal sería en el marco del V Plan de Gobierno Abierto que está a punto de formularse para el periodo 2024-2028), la regulación debería correr a cargo de los titulares de la potestad reglamentaria, esto es, de los gobiernos. Lo ideal sería que la regulación adoptase la forma de Real Decreto, para dar a la evaluación de la transparencia un alcance estatal.

8.7. Proceso de evaluación

Para facilitar tanto la autoevaluación como la evaluación de los sujetos obligados por parte del Comisionado, se aprobó el 22 de diciembre de 2017 la primera aplicación informática para la evaluación de la transparencia activa, denominada T-Canaria. Esta aplicación se encuentra alojada en la sede electrónica del Comisionado y está operativa desde enero de 2018. Las evaluaciones de transparencia se han venido realizando anualmente desde entonces, con la excepción de la última evaluación, que por circunstancias internas (insuficiencia coyuntural de medios humanos en el Comisionado) y externas (incremento exponencial de las subvenciones públicas en 2021 como consecuencia del Covid-19, lo que originó una avalancha de evaluaciones de entidades privadas) se realizó tomando como referencia periodos superiores al año natural. Concretamente se evaluó el periodo 01/01/2022-30/06/2023 para entidades públicas, y el bienio 2022-2023 para entidades privadas.

El Comisionado está inmerso en estos momentos en un proceso de renovación de la herramienta T-Canaria que culminará con la versión T-Canaria 2.0, la cual se pondrá en marcha en 2025. Las principales novedades serán una mejor operatividad para los usuarios y sobre todo la posibilidad de la incorporación futura de innovaciones tecnológicas que contribuyan a hacer las evaluaciones más automáticas y rutinarias. También se incorporará en el proceso evaluador de forma importante la gestión del derecho de acceso por parte de las entidades evaluadas, que hasta ahora solamente se ha venido integrando en T-Canaria de modo testimonial.

