

#RET



Revista Española de la Transparencia

Núm. 14. Primer semestre. Enero-junio de 2022, pp. 17-24

ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com

DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.218>

TRIBUNA: ENFOQUES Y DOCTRINA

La confianza en las instituciones públicas

Miguel Ángel Blanes Climent¹

*Técnico Jurídico del Defensor del Pueblo de la Comunidad Valenciana
España*

ORCID: [0000-0001-6538-7021](https://orcid.org/0000-0001-6538-7021)

RECIBIDO: 1 de febrero de 2022

ACEPTADO: 8 de febrero de 2022

RESUMEN: Nadie puede confiar en lo que no conoce. Sin transparencia no se puede confiar en las instituciones públicas. Sin embargo, siendo la transparencia necesaria, no es suficiente. La ciudadanía necesita mucho más, una buena administración, entendida como una institución que respete sus derechos, actúe de forma rápida y eficiente, sea transparente y rinda cuentas de su gestión.

PALABRAS CLAVE: Transparencia, buena administración, confianza, burocracia, brecha digital, silencio administrativo, rendición de cuentas.

¹ Autor de la tesis doctoral "La transparencia informativa de las Administraciones Públicas". Fue publicada por la editorial Thomson-Reuters Aranzadi (2014) y recibió en 2016 el Premio Extraordinario de Doctorado de la Universidad de Alicante. Forma parte de la lista de expertos en Derecho Administrativo del Parlamento Europeo (call for expressions of interest EPRS/COLL/SER/16/004/CEI) y de la lista de expertos en transparencia, lucha contra la corrupción y lavado de dinero negro de la Comisión Europea (call for expressions of interest CEI/2018/SRSS/01). Las publicaciones, cursos y conferencias impartidas en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos pueden consultarse en el blog: <https://miguelangelblanes.com/publicaciones-2/> Twitter: @mablanes

CONTENIDOS: 1.- Introducción. 2.- El injustificado abuso del silencio administrativo. 3.- El incumplimiento de las resoluciones de los órganos de control de la transparencia. 4.- El retraso en el acceso real y efectivo a la información pública. 5.- La escasa calidad y fiabilidad de la información facilitada o publicada. 6.- La burocracia y la falta de empatía de las instituciones públicas desesperan a la ciudadanía. 7.- La brecha digital desconecta a muchas personas. 8.- La cogobernanza exige la participación real y efectiva de la ciudadanía. 9.- La aprobación de excesivas normas, poco claras y coherentes. - 10.- Conclusión. - Bibliografía.

Trust in public institutions

ABSTRACT: No one can trust what they do not know. Without transparency, public institutions cannot be trusted. However, while transparency is necessary, it is not enough. Citizens need much more, a good administration, understood as an institution that respects their rights, acts quickly and efficiently, is transparent and accounts for its management.

KEYWORDS: Transparency, good administration, trust, bureaucracy, digital divide, administrative silence, accountability.

1. Introducción

Una de las principales preocupaciones de la ciudadanía es la falta de confianza en las instituciones públicas².

La transparencia y el derecho de acceso a la información son requisitos esenciales para que las personas confiemos en las instituciones públicas. Sin embargo, no son suficientes.

Además de facilitar información pública de forma comprensible, completa y actualizada, en formatos reutilizables, utilizando un lenguaje sencillo y sin retrasos, la ciudadanía no debe seguir siendo "maltratada" por las instituciones públicas con estos inaceptables comportamientos que se relacionan a continuación.

2. El injustificado abuso del silencio administrativo

La mitad de las solicitudes de acceso a la información pública no se contestan³. Si el ciudadano no recibe ninguna respuesta, la frustración de sus expectativas es más que evidente: "La democracia radica en la confianza" (Nettesheim, 2014, p. 98).

En palabras del propio Tribunal Supremo, no hay que olvidar los deberes que tiene la Administración pública⁴:

*"(...) Como muchas veces ha reiterado este Tribunal Supremo, **el deber jurídico de resolver las solicitudes, reclamaciones o recursos no es una invitación de la ley a la cortesía de los órganos administrativos, sino un estricto y riguroso deber legal que obliga a todos los poderes públicos, por exigencia constitucional (arts. 9.1; 9.3; 103.1 y 106 CE), cuya inobservancia arrastra también el quebrantamiento del principio de buena administración, que no sólo juega en el terreno de los actos discrecionales ni en el de la transparencia, sino que, como presupuesto basal, exige que la Administración cumpla sus deberes y mandatos legales estrictos y no se ampare en su infracción -como aquí ha sucedido- para causar un innecesario perjuicio al interesado.***

*Expresado de otro modo, **se conculca el principio jurídico, también emparentado con los anteriores, de que nadie se puede beneficiar de sus propias torpezas (allegans turpitudinem propriam non auditur) (...), la Administración no puede ser premiada o favorecida***

² [Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas \(CIS\) de diciembre de 2021.](#)

³ ["Informe sobre la Justicia Administrativa 2021"](#), elaborado por el Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid, pp. 322 y 324: "(...) el mayor obstáculo para el derecho de acceso a la información pública se encuentra en la falta de respuesta en plazo (silencio administrativo) (...) el 45,91 de las solicitudes en 2020 (...) el silencio administrativo gana peso como causa de rechazo que motiva la impugnación, hasta convertirse en la primera de las causas (...)".

⁴ [Tribunal Supremo, en su Sentencia de fecha 28/5/2020, recurso nº 5751/2017. Fundamento de Derecho Segundo, ECLI:ES:TS:2020:1421.](#)

cuando no contesta tempestivamente las reclamaciones o recursos (...)".

El profesor Ballesteros (2014, p. 13) advierte que "nuestra Administración, tradicionalmente pasiva o inactiva, deja sin respuesta como media más del cincuenta por ciento de las solicitudes".

3. El incumplimiento de las resoluciones de los órganos de control de la transparencia

Está aumentando el nivel de incumplimiento de las resoluciones dictadas por los Consejos, Comisiones y Comisionados de Transparencia⁵. Los profesores Sánchez de Diego y Sierra (2020, p. 22) afirman que "del optimismo inicial tras la publicación la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, y una vez que se han desarrollado las principales estructuras de transparencia, la situación evoluciona hacia el estancamiento por la falta de voluntad política y de inversión pública para apoyar las políticas de transparencia y la actuación de los órganos garantes".

Es necesario que estas instituciones tengan potestad sancionadora y puedan imponer multas coercitivas a las autoridades y funcionarios que incumplen sus resoluciones, ya que, de lo contrario, el incumplimiento de la Ley de transparencia "sale gratis". El profesor Fernández Ramos (2017) defiende que deberían contemplarse los mecanismos precisos para garantizar el cumplimiento de sus resoluciones, entre ellos, las multas coercitivas y la imposición de sanciones.

El recién creado Grupo de trabajo para estudiar la reforma de la Ley de Transparencia analizará, a buen seguro, esta importante cuestión⁶.

4. El retraso en el acceso real y efectivo a la información pública

La forma más efectiva de impedir el derecho a saber es retrasando su efectividad.

⁵ ["Informe sobre la Justicia Administrativa 2021"](#), pp. 344-346: "(...) aunque en los primeros años el número de incumplimientos en relación con las reclamaciones AGE era más bien bajo, en 2018 se produjo una considerable subida, incrementada en 2019 y en 2020, que confirma una tendencia ciertamente preocupante. (...) En el año 2020, de las 279 reclamaciones estimadas, permanecen sin cumplir 83, esto es, un 29,75 % (...) son dos las conclusiones claras que pueden extraerse: de un lado, la carencia de medios técnicos y materiales para hacer un seguimiento efectivo del cumplimiento impide conocer la realidad relativa al grado de ejecución de sus resoluciones; de otro, la ausencia de instrumentos coercitivos para obligar a adoptar las medidas necesarias para acatar las mismas está teniendo consecuencias desfavorables que afectan negativamente a la solidez del sistema de control. El sistema en su conjunto queda en entredicho (...)".

⁶ Constitución de un grupo de trabajo con representantes del Foro de Gobierno Abierto para la reforma de la Ley de transparencia; acta de la reunión mantenida con fecha 2/11/2021: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:f47b180e-05a3-4ee2-bb94-af9a655e07fb/20211102_N%20IGT_Tr.pdf

Se detecta una técnica dilatoria en el acceso a la información pública⁷. Se intenta retrasar al máximo la entrega de los documentos, incumpliendo el plazo máximo de respuesta de un mes.

En ocasiones, solo se facilita la información cuando el ciudadano logra una resolución favorable de la institución de control de la transparencia o mientras se está tramitando la reclamación ante la misma.

En los casos de mayor resistencia, el acceso efectivo a la información se produce dos o tres años después, cuando se ha producido una sentencia firme que así lo ordena.

5. La escasa calidad y fiabilidad de la información facilitada o publicada

No se debe facilitar información incompleta, desactualizada o sesgada. Ello genera mucha desconfianza a los ciudadanos.

Tampoco sirve de nada publicar mucha información en el portal de la transparencia si la misma no se entiende. No solo es inútil, sino que resulta contraproducente, ya que genera una gran desinformación.

La información que se publica en los portales de transparencia debe ser fiable. Es necesario que se asegure la autenticidad de la misma. De lo contrario, nadie se responsabiliza de que los datos publicados sean reales.

La ciudadanía necesita entender el complejo lenguaje administrativo. Si las instituciones públicas no se esfuerzan por hacerse entender de forma fácil y sencilla, no están actuando de forma transparente y accesible.

6. La burocracia y la falta de empatía de las instituciones públicas desesperan a la ciudadanía

Las personas no pueden confiar en una institución pública que no contesta a los recursos administrativos, no explica o motiva sus decisiones, tarda mucho en resolver los expedientes (solicitudes de licencia, ayudas, permisos, subvenciones, etc.), exigen documentos que ya están en poder de las instituciones públicas y que el ciudadano no tiene la obligación de presentar (DNI, certificado de empadronamiento, datos fiscales, libro de familia, etc.), imponen trabas burocráticas innecesarias, exigen una cita previa cuyo otorgamiento se demora en el tiempo, etc.

La transición de la Administración tradicional a la electrónica no está sirviendo para simplificar procedimientos y eliminar trámites. Los ciudadanos se enfrentan a los mismos problemas, pero ahora a través de internet, con sistemas o plataformas

⁷ ["Informe sobre la Justicia Administrativa 2021"](#), p. 360: "(...) Si puede afirmarse que, con carácter general, uno de los principales indicadores de la calidad de la justicia es el relativo a la duración de los procesos judiciales, en el ámbito particular de la transparencia tal aseveración ha de formularse con mayor rotundidad. Dicho en otras palabras, el derecho de acceso o es ágil en cuanto a su ejercicio o no será tal derecho. Efectivamente, como fue señalado con anterioridad, la demora tanto en la tramitación de la solicitud, como en la resolución de la reclamación en vía administrativa y en la adopción de la sentencia en los supuestos en los que el asunto llega al contencioso-administrativo desvirtúa el ejercicio de un derecho que, por definición, requiere inmediatez y agilidad (...)".

informáticas que no siempre funcionan correctamente, son complicadas o no están bien diseñadas para facilitar su utilización por todas las personas.

Si las instituciones públicas son incapaces de colocarse en la posición del ciudadano y reaccionar con rapidez para solucionar sus problemas en lugar de ponerle trabas innecesarias, no generarán confianza, sino, al contrario, mucha desafección y distanciamiento⁸. El profesor Ramió (2017, p. 224) considera que "este cambio organizativo debe responder a una agenda de nuevos valores como la equidad social, la vigilancia ante la corrupción y la transparencia y rendición de cuentas (no solo para las Administraciones públicas sino también para las empresas)".

7. La brecha digital desconecta a muchas personas

La deseada implantación de la Administración electrónica está generando enormes ventajas, pero también algunos inconvenientes graves para las personas que no pueden o no saben utilizar las nuevas tecnologías.

Para estas personas, muchas de las cuales son quienes más ayuda necesitan de las instituciones públicas por su situación de especial vulnerabilidad (personas mayores o sin recursos económicos), la posibilidad de tramitar los procedimientos de forma electrónica no está a su alcance⁹.

Las instituciones públicas deben adoptar medidas efectivas para que el ejercicio de sus derechos no se vea afectado. De lo contrario, estas personas se quedarán atrás, se desconectarán de las instituciones y no podrán confiar en las mismas¹⁰.

No esperemos que estas personas vulnerables visiten los portales de transparencia ni que soliciten acceso a la información pública a través de los mismos o de las sedes electrónicas.

⁸ Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencia de 10 de mayo de 2018, por todas, "(...) el principio de seguridad jurídica en su vertiente de protección de la confianza legítima constituye "un valor central del ordenamiento jurídico" (STC 121/2016, FJ 5), vinculado a la idea de Estado de Derecho que proclama el artículo 1.1 CE (STC 222/2003, FJ 4), y si bien no se puede erigir en un "valor absoluto" (por todas, SSTC 126/1987, FJ 11; 182/1997, FJ 11, y 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 17), tampoco puede convertirse en "una mera ilusión o en un principio vacío de contenido" (STC 121/2016, FJ 5) (...)". En el mismo sentido se pronuncia el Auto del Tribunal Supremo, de fecha 19/1/2022 (Recurso de Casación núm. 1250/2021).

⁹ En varios instrumentos del Consejo de Europa y otros organismos internacionales ha sido reconocido el valor de servicio público de Internet y su importancia en el disfrute de una serie de derechos humanos. El acceso a Internet ha ido entendiéndose cada vez más como un derecho y se han realizado llamamientos para desarrollar políticas efectivas de acceso universal a Internet y a superar la "brecha digital". En la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de fecha 17/1/2017 (Demanda núm. 21575/2008), se destaca el importante papel que juega Internet en la vida de todas las personas, en especial cuando ciertas informaciones solo están disponibles por este medio.

¹⁰ [Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas \(2021-2015\)](#): "La situación excepcional generada por la pandemia de la Covid-19 ha puesto de manifiesto la urgencia y necesidad de desarrollar una Administración digital que pueda responder a las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas de una forma más ágil y efectiva. El reto, por tanto, se encuentra en poder desarrollar unos servicios públicos digitales más inclusivos, eficientes, personalizados, proactivos y de calidad para ciudadanos, ciudadanas y empresas".

8. La cogobernanza exige la participación real y efectiva de la ciudadanía

Los portales de transparencia solo comunican información de forma unidireccional, no bidireccional.

Los ciudadanos no cuentan con algún apartado o foro en el que exponer los problemas o las dificultades que están teniendo con la correspondiente institución pública, tanto para acceder a la información en calidad de ciudadano o interesado en los expedientes administrativos que le afecten, como para denunciar las deficiencias que detecten en los portales de transparencia.

Esta situación resta credibilidad a las instituciones porque parece que solo están preocupadas por la información que les interesa difundir o publicar, y no por los problemas que están teniendo sobre transparencia las personas que se relacionan con ellas. La profesora Güemes (2019, p. 232) considera que "sin confianza la colaboración se antoja improbable y, en el caso de que exista, dicha colaboración será episódica o coyuntural y no un elemento que permita pensar en la participación ciudadana en la cogestión de lo público".

9. La aprobación de excesivas normas, poco claras y coherentes

Estamos asistiendo a una vorágine normativa sin precedentes. Son miles las normas aprobadas cada año por las instituciones públicas¹¹. La transparencia no solo debe predicarse de las decisiones adoptadas y actuaciones realizadas por los poderes públicos, sino también de las normas aprobadas, bien aisladamente, bien en su conjunto dentro del ordenamiento jurídico.

10. Conclusión

La transparencia es necesaria para confiar en las instituciones públicas. Sin embargo, no es suficiente. Las personas tenemos derecho a una buena administración, que respete nuestros derechos, que actúe de forma objetiva e imparcial, que sirva realmente al interés general, que atienda con rapidez nuestras necesidades, que nos escuche y explique sus decisiones, que gobierne con nosotros y no solo para nosotros y que rinda cuentas de su gestión y asuma responsabilidades.

¹¹ [Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, El Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación, de fecha 13 de abril de 2016](#): "Las tres Instituciones reconocen su responsabilidad compartida de adoptar legislación de alta calidad y de velar por que la legislación de la Unión se centre en aquellos ámbitos en los que tenga mayor valor añadido para los ciudadanos europeos, sea lo más eficiente y eficaz posible para la consecución de los objetivos comunes de las políticas de la Unión, sea lo más sencilla y clara posible, evite un exceso de regulación y de cargas administrativas para los ciudadanos, las administraciones y las empresas". [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "Programa de trabajo de la Comisión para 2021"](#): "La próxima Comunicación sobre la mejora de la legislación se centrará en la reducción de las cargas, en particular en la implantación del enfoque «una más, una menos». Esto garantizará que las nuevas cargas administrativas que se introduzcan se compensen aliviando a las personas y las empresas de cargas equivalentes a nivel de la UE en el mismo ámbito político (...)".

Bibliografía

- BALLESTEROS MOFFA, L.A. (2014): "La inactividad de la Administración frente al "derecho a saber" del ciudadano", *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 33, 2014.
- DÍEZ SASTRE, S. *et al.* (2021): *Informe sobre justicia administrativa 2021*, CIJA, Madrid.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2017): "La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública", *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, mayo 2017.
- GONZÁLEZ DE LARA MINGO, S. (2021): "El derecho fundamental a la buena administración", *Actualidad Administrativa*, nº 7-8, 2021.
- GÜEMES, C. (2019): "Confianza en la administración pública", *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº. 15, octubre 2018-marzo 2019, pp. 231-238.
- NETTESHEIM, M. (2014): "Confianza y "gobernanza" democrática. La confianza como presupuesto de legítima "gobernanza" democrática europea", *Revista de Estudios Políticos*, nº 165, Madrid, julio-septiembre 2014, pp. 95.115.
- RAMIÓ MATAS, C. (2017): *La administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la información*, Tecnos, Madrid.
- SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. y SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2020): "Transparencia y participación para un Gobierno Abierto", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2020.