



## SEMINARIO

### “TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE LA ACTIVIDAD DE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES”

Cartagena de Indias (Colombia), 16 a 19 de julio de 2024

#### **Ponencia IV: El cumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa por los Tribunales, Cortes y Salas Constitucionales. Portal de transparencia y otra información institucional relevante.**

**Carlos Fernández-Peinado Martínez**  
Gerente del Tribunal Constitucional de España

#### **1. Introducción**

Como señala el preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, *“la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”*.

Por tanto, la transparencia de los poderes públicos se configura como una herramienta esencial en todo estado democrático para permitir a los ciudadanos el control de la actividad de sus gobernantes y representantes, desde el punto de vista de la rendición de cuentas o *“accountability”* horizontal, que va mucho más allá de la mera elección de representantes en elecciones libres periódicas (o *“accountability”* vertical).

Las obligaciones de los poderes públicos en materia de transparencia se pueden clasificar en dos dimensiones: la publicidad activa, entendida como la obligación de dar publicidad a iniciativa propia, sin necesidad de petición previa, a un determinado conjunto de datos sobre la actividad de la Administración establecidos por Ley, y el derecho de acceso a la información, por el cual cualquier ciudadano/a puede solicitar la información que estime oportuna sin necesidad de motivar dicha petición, con las limitaciones señaladas por Ley (consistentes, principalmente, en cuestiones relativas a la seguridad del Estado, la investigación penal y la protección de los datos personales).

La presente ponencia se centra en la dimensión de la publicidad activa, su alcance, objeto y canalización, lo que se ilustrará con el ejemplo del Portal de Transparencia del Tribunal Constitucional de España.

La publicidad activa incluye todos los aspectos relativos a la información institucional, organizativa y de planificación, la información de relevancia jurídica y que afecte directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos,

la información de relevancia económica, presupuestaria y estadística, así como la obligación de publicar toda la información que con mayor frecuencia sea objeto de una solicitud de acceso.

La información publicada debe ser en todo caso accesible (teniendo en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad) y actualizarse frecuentemente, pues en muchas ocasiones una información desactualizada puede dar lugar a confusiones o limitar el ejercicio de posibles reclamaciones o ejercicio de derechos.

No debemos olvidar la posibilidad de reutilizar la información a través de formatos como XML, CSV, hoja de cálculo, etc., para que los ciudadanos puedan realizar investigaciones científicas o periodísticas o combinar informaciones de distintos departamentos, áreas competenciales, etc. Otro principio de la publicidad activa es la interoperabilidad, de modo que los datos de distintos organismos o departamentos puedan agregarse automáticamente y ser accesibles a través de una única plataforma.

Toda la información objeto de publicidad activa se centraliza en el denominado Portal de la Transparencia, sitio web de acceso libre donde la información se encuentra debidamente estructura y claramente identificable.

## **2. Alcance de la publicidad activa. Actividad administrativa y actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional**

El Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009 (ratificado por España el 9 de junio de 2023), establece que sus previsiones solo serán de aplicación a los órganos legislativos y las autoridades judiciales en la medida en que desempeñen funciones administrativas según el derecho nacional. Para que las disposiciones del Convenio Europeo -del que derivan las leyes de transparencia nacionales- sean de aplicación a la actividad jurisdiccional de los órganos judiciales, cada país firmante debe realizar una declaración expresa, la cual solo han realizado Eslovenia, Hungría, Lituania y Ucrania.

Por tanto, al Tribunal Constitucional de España únicamente le son de aplicación las previsiones de la Ley de Transparencia en relación con sus actividades sujetas a derecho administrativo, es decir, en materia de personal, administración, contratación, gestión económica y gestión patrimonial.

Por lo tanto, queda fuera del ámbito de aplicación de la Ley 19/2013 la actividad jurisdiccional del Tribunal, es decir, su actividad principal como supremo intérprete de la Constitución y garante de los derechos fundamentales, que incluye las resoluciones y sentencias recaídas en los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, recursos de amparo, conflictos de competencias, etc. No obstante, dicha actividad jurisdiccional está sometida a determinadas obligaciones de publicidad establecidas en la normativa específica del Tribunal, como es la publicación de las sentencias en el Boletín Oficial del Estado.

## **3. Límites a la publicidad activa**

La Ley de Transparencia establece una serie de límites a la información que debe ser publicada, y son aquellos aspectos relacionados con la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la investigación de delitos, la política económica y monetaria, el secreto profesional, la protección del medio ambiente, etc.

Otro límite fundamental es el de la protección de datos personales, que impide toda publicación sin consentimiento de información individualizada o individualizable que contenga datos especialmente protegidos (salud, afiliación política, religión, raciales, vida sexual, delitos...); en caso de datos sensibles (p. ej. socioeconómicos, que impliquen a menores de edad, etc.) deberán ponderarse los intereses presentes en el caso, de modo que no se publicarán datos personales si no resulta estrictamente necesario, sino que se acudirá a medios de identificación anonimizados como códigos de solicitud que solo conoce la persona afectada.

Cuando sea necesaria la publicación de un acto administrativo que contuviese datos personales del afectado, se identificará al mismo mediante su nombre y apellidos, añadiendo cuatro cifras numéricas aleatorias del documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente. Cuando la publicación se refiera a una pluralidad de afectados estas cifras aleatorias deberán alternarse.

Cuando se trate de la notificación por medio de anuncios cuando no se haya podido practicar la notificación individual, se identificará al afectado exclusivamente mediante el número completo de su documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente.

En el caso de aplicarse alguno de los límites citados, la ley permite que se pueda publicar parcialmente la información, sin proporcionar aquellas partes de la información afectadas por el límite o, en el caso de los datos personales, eliminándolos del documento.

#### **4. El Portal de transparencia del Tribunal Constitucional de España**

Al Portal de Transparencia del Tribunal Constitucional puede accederse a través de la siguiente URL:

<https://www.tribunalconstitucional.es/es/transparencia/Paginas/default.aspx>

La información que se ofrece en la página web del Tribunal se halla estructurada de manera clara y entendible, de fácil acceso, reutilizable y comprensible para todos los ciudadanos, incluidas las personas con discapacidad, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

La información se ofrece de acuerdo con los apartados establecidos en la Ley de Transparencia, a saber: la normativa en materia de transparencia; la información institucional y organizativa; y la información económica, presupuestaria y estadística:

a) En el apartado titulado “Normativa de transparencia” se incluyen los enlaces a los preceptos constitucionales relevantes y al texto de la ley de transparencia en castellano y en las lenguas cooficiales en las respectivas Comunidades Autónomas.

b) Bajo el título “información institucional y organizativa” se ofrece información sobre la normativa reguladora del Tribunal Constitucional (Constitución, Ley Orgánica, Reglamento de Organización y Personal; principales acuerdos del pleno, del presidente y de la secretaria general). Del texto de la Constitución y de la Ley Orgánica además de la versión en castellano, se incluyen versiones en cada una de las lenguas cooficiales en las respectivas comunidades autónomas y en lenguas extranjeras (inglés, francés, italiano, alemán, portugués).

También se ofrece información sobre la composición del Tribunal y la designación de sus miembros, con la identificación de los magistrados actuales, existiendo un enlace para cada uno de ellos, en los que se puede acceder a la información profesional más relevante, incluyendo su *currículum vitae*.

En este mismo apartado se ofrece igualmente información sobre la estructura orgánica del Tribunal, distinguiendo entre su estructura jurisdiccional, que la integran los órganos en los que actúa el Tribunal en el ejercicio de su función jurisdiccional a través de los diversos procesos constitucionales: el pleno, las dos salas y cuatro las secciones, con indicación de los magistrados que los integran; los denominados órganos de apoyo al Tribunal en el ejercicio de su función jurisdiccional, por tener encomendado, entre otros, el desempeño de cometidos al servicio de esta función: la secretaría general, las secretarías de justicia, el registro general y el archivo general; y su estructura organizativa gubernativa, integrada por los órganos que tienen encomendadas funciones de gobierno y administración: el pleno, el presidente; la vicepresidenta; la junta de gobierno; el secretario general y, en su caso, por delegación de éste, el secretario general adjunto. También forman parte de esta estructura administrativa los distintos servicios y unidades, que dependen de la secretaría general. Se despliegan sendos organigramas jurisdiccional y administrativo, con la identificación en este último de los responsables de los distintos servicios y unidades y el perfil profesional de cada uno de ellos.

Se informa de igual modo sobre las competencias del Tribunal Constitucional, con una breve descripción de cada uno de los procesos constitucionales de los que conoce, existiendo un enlace por cada proceso.

También forma parte del contenido de la publicidad activa el Registro de Actividades de Tratamiento en materia de protección de datos, donde se detallan los casos en los que el Tribunal Constitucional está legitimado para recopilar y procesar datos personales de los ciudadanos, siempre conforme al Reglamento Europeo de Protección de datos y la normativa española de aplicación. Los tratamientos actualmente existentes son los siguientes: Archivo General, Asuntos económicos, Asuntos jurisdiccionales, Atención a los derechos de las personas, Biblioteca, Canal del Informante, Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional CIJC, Contratación, Control de acceso lógico, Control de acceso y videovigilancia, Escritos atípicos, Gestión de personal, Registro general y sede electrónica, Relaciones institucionales y con los medios de comunicación y Seguridad en accesos a zonas restringidas.

También figuran en este apartado dedicado a la “información institucional y organizativa” las memorias anuales del Tribunal, los órdenes del día del Pleno y las Salas y la Política de Seguridad de la Información, por la que establece el marco de las medidas para prevenir las brechas de seguridad y las incidencias en materia de protección de datos derivadas de los riesgos asociados a las tecnologías de la información.

c) En el apartado titulado “Información económica, presupuestaria y estadística” se ofrece información sobre los contratos celebrados, clasificados por los procedimientos de adjudicación, con indicación de su objeto, importe y fecha de adjudicación, licitadores y adjudicatarios; datos sobre los contratos adjudicados a PYMEs; sobre el presupuesto del Tribunal y su ejecución; sobre las retribuciones anuales de los altos cargos (presidente, vicepresidente, magistrados, secretario general y secretario general adjunto) y las indemnizaciones recibidas por los altos cargos del Tribunal (presidente y magistrados) con ocasión de su cese; las subvenciones concedidas con cargo de los presupuestos del Tribunal (asociación de letrados; becas de formación; premio Tomás y Valiente); los convenios celebrados por el Tribunal; y, bajo la rúbrica “recursos humanos” se incluyen la relación de puestos de trabajo del personal funcionario y eventual; la del personal laboral; el convenio colectivo; información sobre absentismo laboral, el plan de igualdad, así como sobre las autorizaciones de compatibilidad concedidas.

En el caso de la información económica, los datos están disponibles tanto en formato PDF como Excel, a fin de facilitar su reutilización por los posibles interesados.

En el supuesto en que el Tribunal Constitucional fuera titular de bienes inmuebles, también debería publicarse una relación de los mismos. No obstante, las sedes del Tribunal pertenecen al Patrimonio del Estado, dependiente del Ministerio de Hacienda, por lo que los datos constan en el Portal de Transparencia del Gobierno de España.

En todos los casos se informa de la fecha de actualización de los datos, que generalmente suele realizarse con carácter trimestral.

## 5. Evaluaciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

El cumplimiento por parte del Tribunal Constitucional de las obligaciones que en materia de publicidad activa le impone la ley de transparencia ha sido valorado positivamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (Autoridad Administrativa Independiente que supervisa en España el cumplimiento de la normativa de transparencia y resuelve reclamaciones sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información).

En efecto, en su informe definitivo de evaluación de las obligaciones de publicidad activa por los órganos constitucionales y de relevancia constitucional y entes reguladores correspondiente al ejercicio de 2022 otorgó al Tribunal Constitucional un Índice de Cumplimiento de la Información Obligatoria (ICIO) del 100 %. Respecto de 2021 se produce un incremento de 14,8 puntos porcentuales atribuibles a la aplicación de la mayoría de las recomendaciones efectuadas en 2021. El informe 2022 puede consultarse en el siguiente enlace:

<https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:f0e1d7e0-7833-4e6c-b0b9-f6c8622c3d12/9-Informe-Definitivo-Revision-TC-2022.docx>

En sus sucesivos informes anuales, el Consejo ha destacado, desde el punto de vista de la accesibilidad y claridad de la información, que se trata de “una página limpia, amigable, con colores atractivos, muy ordenada y con una información muy sistematizada” y “fácilmente navegable”. Adicionalmente, calificó también “muy positivamente desde el punto de vista de la reutilización que los documentos se puedan descargar en formato PDF o XML”. Idéntica valoración le mereció el que la normativa



sobre transparencia se ofreciera, además de en castellano, en las lenguas cooficiales en las respectivas comunidades autónomas y en lenguas extranjeras (inglés y francés). Así como que en cada apartado en los que se estructura la información vaya precedido de “una pequeña introducción o explicación muy sistemática”, y que la información incluida a la vez que “muy bien organizada y sistematizada” es muy completa y está elaborada con un “lenguaje asequible y comprensible”, siendo accesible mediante un sistema de audio.

Los criterios de evaluación aplicados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a la publicidad activa se refieren al contenido mínimo establecido en la ley, la forma directa de presentar o enlazar la información, la identificación de la fecha de actualización de los datos (preferentemente trimestral), la rapidez de acceso a la información (preferentemente 3 clics como máximo), el lenguaje fácil de entender por el público general (acompañando la información compleja de comentarios, glosarios, textos introductorios o similares), la estructuración de la información siguiendo una lógica clara (por grupos de materias, temáticas o siguiendo el esquema de la Ley de Transparencia), la presentación en formato reutilizable (abierto y que permita extraer y reprocesar los datos informáticamente) y la publicación del enlace al Portal de la Transparencia en un apartado específico o banner en la página inicial del sitio web de la institución (a primera vista).

## **6. Información publicada fuera del Portal de la Transparencia**

En otros apartados de la página web del Tribunal Constitucional se ofrece información adicional que, si bien no forma parte de las obligaciones de publicidad activa establecidas en el Portal de la Transparencia, contribuye a dar a conocer a los ciudadanos las actividades y servicios del Tribunal.

En la pestaña “El Tribunal” se publica información sobre la sede del Tribunal; la historia de la jurisdicción constitucional en España, con sendos apartados dedicados al Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República y al actual Tribunal Constitucional; la relación de quienes han sido magistrados del Tribunal, con un enlace para cada uno de ellos en el que, además de la fotografía, figuran sus datos relativos a la fecha de nacimiento y, en su caso de fallecimiento, de nombramiento y cese como magistrado del Tribunal y los cargos que han desempeñado en el mismo; la galería fotográfica del Tribunal, de la que forma parte la galería de magistrados; y el inventario de la obra artística del propio Tribunal o la depositada en él. Cuenta, asimismo, con un video sobre la sede, organización, composición y funciones del Tribunal.

En la pestaña “Jurisprudencia” se encuentra el buscador de jurisprudencia constitucional, de acceso libre y gratuito; la relación cronológica de sentencias, autos y declaraciones; las resoluciones traducidas a idiomas extranjeros; las estadísticas jurisdiccionales desde el inicio de la actividad jurisdiccional del Tribunal; los suplementos del Boletín Oficial del Estado en los que se han publicado sus resoluciones; y, en fin, los boletines de jurisprudencia constitucional y de documentación que elaboran, respectivamente, el Servicio de Doctrina Constitucional y el Servicio de Biblioteca y Documentación.

En relación con la actividad jurisdiccional del Tribunal, en la pestaña “Inicio” se vienen publicando en los últimos años los órdenes del día de las sesiones del pleno y de



las salas del Tribunal, en los que figuran los asuntos jurisdiccionales que son objeto de debate en estos órganos. Al concluir cada sesión, se publican también sus resultados.

La pestaña “Sede electrónica” permite acceder al registro electrónico del Tribunal y presentar en él los escritos de carácter jurisdiccional relacionados con los distintos procesos constitucionales, así como la consulta de los trámites realizados y también los escritos relacionados con la selección de personal, becas, protección de datos de carácter personal, accesibilidad y aplicaciones móviles y contratación de obras, servicios y suministros.

En la pestaña “Actividades” se publica la agenda institucional del Tribunal, que incluye la actividad institucional nacional (dentro y fuera del Tribunal), actividad institucional internacional.

En relación con lo anterior, la página web ofrece información sobre la participación del Tribunal en foros multilaterales (Conferencia Mundial de Justicia Constitucional; Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional; Conferencia Europea de Justicia Constitucional; Reunión cuadrilateral conjunta de los Tribunales Constitucionales de España, Francia, Italia y Portugal). En la página principal hay un banner para cada uno de estos foros internacionales con información de las reuniones celebradas, los temas tratados, la documentación o trabajos presentados por los distintos Tribunales que hayan participado en el respectivo foro y, en su caso, las publicaciones en las que se recogen dicha documentación o trabajos.

La pestaña “accesibilidad” contiene información sobre el órgano responsable en la materia; la declaración de accesibilidad; los formularios de accesibilidad para presentar quejas y reclamaciones; y los informes anuales que han de elevarse al Observatorio de Accesibilidad.

En la pestaña “Publicaciones” se puede tener acceso libre y gratuito a las publicaciones de los trabajos que han obtenido el premio “Francisco Tomás y Valiente”, convocado conjuntamente por el Tribunal Constitucional y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; a las publicaciones de la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional; a los libros de las Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional; a los tomos de jurisprudencia constitucional; y a otras publicaciones editadas por el Tribunal Constitucional.

En la pestaña “Prensa” se accede al buscador de las notas de prensa del Tribunal.

En la pestaña “Visitas” se puede acceder al formulario para solicitar visitas al Tribunal por parte de grupos que pertenezcan a instituciones, universidades, institutos, asociaciones culturales o de otra índole.

Finalmente, en la pestaña “Inicio” se contiene información sobre los procesos selectivos en materia de personal y convocatoria de becas; se recoge, bajo la rúbrica “Información relevante”, informaciones y estudios sobre la estructura y funcionamiento del Tribunal, sobre las cuestiones básicas del recurso de amparo, sobre la jurisprudencia constitucional en materia competencial y en materia de la Unión Europea; también contiene información sobre el archivo general del Tribunal y sus fondos documentales; en materia de protección de datos personales se identifica al Delegado de Protección de Datos y su correo de contacto y se accede al formulario de solicitud para el ejercicio de los derechos del interesado de acceso a los datos personales que le conciernen (rectificación, supresión, portabilidad, oposición y limitación al tratamiento); y, por último, se incluye toda la información del “canal del informante”, que es el cauce interno



para que cualquier empleado, persona o empresa que se relacione con el Tribunal pueda comunicar, de forma anónima si lo desea, cualquier incumplimiento administrativo o infracción penal de la que tenga conocimiento.

## 7. Conclusión

La publicidad activa es la información, agrupada en las categorías definidas en la ley, que debe publicarse de forma periódica y actualizada para garantizar la transparencia de la actividad pública.

En el Portal de la Transparencia del Tribunal Constitucional se facilita el acceso a toda la información institucional, organizativa, de planificación, de relevancia jurídica, económica, presupuestaria y estadística prevista en la Ley correspondiente a la actividad administrativa y de personal del Tribunal, sin perjuicio de la publicación adicional de todas las sentencias y resoluciones jurisdiccionales que constituyen la actividad principal de este órgano constitucional.

El balance de cumplimiento de las obligaciones que en materia de publicidad activa impone la ley de transparencia al Tribunal Constitucional es altamente positivo, sin perjuicio de todas las posibilidades de mejora que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación en lo relativo a la interoperabilidad y reutilización de la información. Todo ello permite a los ciudadanos tener un mejor conocimiento del funcionamiento de la institución y someterlo a su control, a la vez que refuerza la eficacia de la actividad del propio Tribunal en sus distintos ámbitos.

No debemos olvidar que, además de los mínimos establecidos por la ley, existe la obligación de publicar toda la información que con mayor frecuencia sea objeto de una solicitud de acceso, de modo que las obligaciones de transparencia se cohonesten con los intereses de la ciudadanía. Ello ofrece un amplio abanico de mejoras en el futuro, pues el foco de la opinión pública va modificándose y puede hacer necesario publicar de manera activa informaciones que anteriormente no se consideraban de tanta relevancia.

Las propuestas de mejora en cuanto a la obligación de transparencia de las Administraciones Públicas no paran de sucederse. En 2018 fue creado el Foro de Gobierno Abierto -a raíz de la participación de España en la Alianza de Gobierno Abierto (Open Government Partnership)-, con la finalidad de institucionalizar la colaboración y fortalecer el diálogo permanente entre las Administraciones Públicas y la sociedad civil en materias relacionadas con el gobierno abierto y en particular con el objetivo de impulsar la colaboración, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

El subgrupo de trabajo de la reforma de la ley de la transparencia en la ponencia sobre “Publicidad activa” -7 de abril de 2022-, hizo una serie de propuestas en relación con la ampliación del ámbito de las obligaciones de publicidad activa: incluir las ofertas públicas de empleo, procesos selectivos y aspectos esenciales de su desarrollo; incorporar las agendas de los responsables públicos; ampliar el ámbito de la relevancia jurídica a publicaciones e informes relevantes; incorporar la contratación sujeta a la legislación patrimonial; también las retribuciones del personal, etc.

En definitiva, el camino hacia una mayor transparencia es también el camino hacia una mayor calidad de las democracias que contribuirá a aumentar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y consolidar, en suma, la mejora del bienestar común.