

#RET



transparencia

**Revista Española
de la Transparencia**

НÚМЕРО 3. СЕЗОН 3. СЕМЕСТРА 2016

REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA (#RET). Nº 3 SEGUNDO SEMESTRE 2016

ISSN 2444-2607 - Nº DEPÓSITO LEGAL MU 533-2015

EQUIPO DE DIRECCIÓN

Dirección Ejecutiva: Ana López Fernández.
Subdirección Ejecutiva: Francisco Delgado Morales
Dirección académica: Luis Alberto Gálvez Muñoz.
Secretaría académica: Javier Sierra Rodríguez

CONSEJO EDITORIAL

Rafael Ayala Conzález
Rafael Camacho Muñoz
Pablo Conejo Torres
Joseba Egia Ribero
Juan Carlos García Melián
Francisco Javier López Carvajal
Mercedes Melero Echaurren
Cuca Sacristán Sánchez

CONSEJO ASESOR

Rosario García Mahamut. Universidad Jaime I de Castellón.
Mariana Moranchel Pocaterre. Universidad Autónoma Metropolitana de México
Joan Oliver Araujo. Universidad de las Islas Baleares.
Fernando Reviriego Picón. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
Luis Efrén Ríos Vega. Universidad de Coahuila (México).
Manuel Sánchez de Diego. Universidad Complutense de Madrid.
Anna M. Sroka. Instytut Nauk Polity. Universidad de Varsovia (Polonia).
Antonio Torres del Moral. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
Ignacio Torres Muro. Universidad Complutense de Madrid.

EDITA:

ACREDITRA. Asociación Española de Acreditación de la Transparencia
C/ Portillo de San Antonio, 2. entlo. L - 30005 Murcia. España
Inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones: Grupo 1º / Sección 1ª / Número Nacional: 604676 CIF: G73832156
info@acreditra.com



Un trabajo de:
DMK Consultores y Transparencia Digital



[//] [TRANSPARENCIA]
//DIGITAL

IMÁGENES:

© Portada elaboración propia sobre una idea del cartel constructivista de propaganda soviética de Ródchenko de llamada a la revolución, utilizando la imagen microphone-1209816_1920.jpg de Unsplash bajo licencia de dominio público (CCo Public Domain). Imágenes de autores cedidas por los mismos. Imagen de Javier Amorós cedida por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

La REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA (RET) está bajo licencia Creative Commons Reconocimiento-CompartirIgual 4.0 Internacional License



La REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA (#RET) no se hace responsable de las opiniones de los colaboradores que las expresarán, en todo momento, de manera individual y en caso alguno representando la opinión de la revista. La opinión de la REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA (#RET) sólo se refleja en el Editorial.

#RET

Revista Española de la Transparencia

ÍNDICE

EDITORIAL	3
La Transparencia de Schrödinger Francisco Delgado Morales	3
ENTREVISTA	5
Entrevista a Manuel Medina Guerrero. Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía Ana López, Rafael Ayala y Rafael Camacho	6
ENFOQUES	19
¿Administraciones de cristal o espejismos interesados? La transparencia no quiere (o no puede) ser transparente Gonzalo Pardo Beneyto	20
Transparencia, confianza y democracia Enrique Benítez Palma	23
Derecho de acceso a la información pública. La igualdad de partes y la tutela judicial efectiva Juan Carlos García Melián	26
La situación de la transparencia en España en comparación con su entorno europeo Beatriz Martisi	29
ESPECIAL SUPERVILLANOS DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA	39
Boicoteando los avances en Transparencia Juan Carlos García Melián y Rafael Camacho Muñoz	40
CONSULTORÍA	45
Utilidades particulares de la transparencia y respuesta ciudadana a la nueva cultura Francisco Javier Amorós Dorda	46
Con T de transversal: 5 medidas para la transparencia en gobiernos locales Eli Gallardo	54
El modelo de madurez en gestión documental para la transparencia y publicidad activa Vicenç Ruiz Gómez	58
El acceso a la información pública y los requerimientos de identificación Joaquín Meseguer Yebra	65
¿Cómo evaluar la calidad de gobierno en España? José Luis Ros Medina	69

ACADEMIA	77
Sección Academia: presentación	78
Luis Alberto Gálvez Muñoz	
Información de carácter auxiliar o de apoyo:	
¿vuelta a la exigencia de que la información conste en un expediente administrativo?	80
Severiano Fernández Ramos	
Transparencia en los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes	88
Diana Rivas Suárez	
ACTIVIDADES	97
Celebrado el Congreso Internacional de Transparencia	98
ACREDITRA miembro de la Coalición ProAcceso	100
Acreditra presente en las Jornadas Un año de transparencia.	101
Evaluación de la ley de Transparencia Pública de Andalucía	
ARCHIVO: Palabra del año en Transparencia	102



#RET

Revista Española de la Transparencia

Francisco Delgado Morales
Político. Presidente de ACREDITRA

EDITORIAL: La transparencia de Schrödinger

Han pasado tres años desde la aprobación de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* y, reconociendo los progresos que se han producido en este ámbito, aún se está lejos de conseguir el objetivo de una Administración con paredes de cristal.

A pesar de los esfuerzos que se han efectuado, la ciudadanía no percibe esos avances en transparencia. Por poner un par de ejemplos en este sentido, el número de solicitudes de información recibidas por las instituciones públicas es mínimo a día de hoy y la corrupción y el fraude, como elementos sobre los que la transparencia debe actuar como cortapisa, siguen siendo el segundo principal problema para los ciudadanos, según reiterados Barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)¹. El hecho descrito chocaría frontalmente con un escenario totalmente diferente, y en positivo, si cualquiera se dejara llevar por algunas noticias que aparecen en los medios de comunicación, por los discursos que los distintos partidos realizan sobre sus actuaciones en materia de transparencia o por los resultados que se obtienen en los diferentes rankings de evaluación elaborados por entidades de diversa naturaleza.

Se da por tanto una doble situación: la sociedad no percibe la transparencia, pero, al mismo tiempo, se hace gala de ella en declaraciones, rankings y presuntuosos premios, como si fuera un hecho constatable e incontestable. Algunas personas y colectivos definen esta realidad como *transapariencia*² o *tramparencia*³, para referirse a una transparencia estética, que esconde en su interior la trampa de la opacidad de los datos en bruto y que utiliza la infoxación como herramienta de ocultación, que se llena la boca de transparencia sin aportar información real y útil, o para referirse a una mera pantomima que tiene como objetivo más parecer transparente que serlo realmente.

Esta paradoja de la transparencia en España recuerda al experimento del gato Schrödinger. Ese animal que está encerrado en una caja y que puede estar vivo y muerto al mismo tiempo, del que no sabremos su estado real hasta que la abramos. Algo similar a ese experimento imaginario ocurriría con la transparencia. Se trata de una situación paradójica, es decir, que al mismo tiempo existe y no existe. De esa manera, la situación de la transparencia en España se po-

1 EN LOS BARÓMETROS DEL CIS, LA CORRUPCIÓN Y EL FRAUDE PASAN DE OCUPAR EL PUESTO OCTAVO EN DICIEMBRE DE 2011 A LA SEGUNDA POSICIÓN EN DICIEMBRE DE 2013, LUGAR EN EL QUE PERMANECE DESDE ESE MOMENTO.

2. TRANSPARIENCIA ES UNA PALABRA DE LA QUE VÍCTOR ALMONACID HABLA EN SU BLOG EN EL POST "OPEN RATA, PLAN DEFORMACIÓN, PERFIL DEL IGNORANTE Y OTRAS MALAS PRÁCTICAS." [HTTPS://NOSOLOAYTOS.WORDPRESS.COM/2015/03/06/OPEN-RATA-PLAN-DEFORMACION-PERFIL-DEL-IGNORANTE-Y-OTRAS-MALAS-PRACTICAS/](https://nosoloaytos.wordpress.com/2015/03/06/open-rata-plan-deformacion-perfil-del-ignorante-y-otras-malas-practicas/)

3. TRAMPARENCIA ES UN CONCEPTO QUE UTILIZA CON FRECUENCIA OPENKRATIO, ENTRE OTROS, EN SUS INTERVENCIONES PARA REFERIRSE A LA CIRCUNSTANCIA EXPUESTA EN EL TEXTO.

La Transparencia de Shrödinger

dría definir así, como una coexistencia de estados superpuestos o "*Transparencia de Schrödinger*". No obstante, en este caso, esta superposición no es debida a una cuestión propia de la mecánica cuántica, sino de cómo se utiliza la transparencia en muchas ocasiones. Se desvirtualiza y se vacía de contenido cuando se convierte en algo finalista, en una medalla de la que hacer gala o un lugar en un pódium de una clasificación *transparente* determinada. En esta visión, el gato de la transparencia estaría siempre vivo, listo para sacarlo, jugar con él y enseñarlo con orgullo a los amigos. Pero, al mismo tiempo, el gato de transparencia estará muerto si se aprecia que ésta no es entendida como un medio para facilitar el acceso a la información pública a los ciudadanos ni como un instrumento que garantice una efectiva rendición de cuentas de los responsables públicos, debiéndose partir de una concepción de la transparencia como proceso que se encuentra lejos de las visiones estáticas que se ofrecen ella habitualmente.

Debe recordarse que, cuando se habla de transparencia en el ámbito público, el discurso que se hace de la misma debe enmarcarse dentro del debate político, de su uso electoralista y de la utilización partidista que se puede hacer de ella. Así, realizando un paralelismo con la palabra del año según el Diccionario Oxford, *postverdad*⁴, se puede decir que la situación actual está más cerca de lo que podría denominarse *postransparencia* que de una transparencia efectiva. Pasada una primera fase de aprobación de la Ley estatal, seguida de la proliferación de normas autonómicas y locales, así como la creación de innumerables portales web, en la actualidad se vive un momento en el que parece que las políticas de transparencia han sido superadas y eliminadas de la agenda política. Han dejado de importar. El responsable político cree que ya elaboró una ley, un portal, creó una unidad de transparencia en su entidad y, por consiguiente, ya es transparente (o, al menos ya puede decirlo). En consecuencia, acto seguido lo proclama desde la aparente convicción del que cree que es así para, acto seguido, hacer uso de ello construyendo un relato que no deje fisuras a parecer lo contrario. Porque la situación real de la transparencia es menos importante que los discursos que hacen soflama de ella y la reivindican como un hecho ligado a unos ideales políticos y éticos compartidos de los que sacar pecho. Al contrario, se trata de un discurso tramposo, y que es realizado de forma consciente, en el que lo que menos importa es la verdad. En última instancia, da igual si existe transparencia o no, lo importante es hacer ver que se sienta como una cualidad propia. El problema es que esta *postransparencia* no deja ser una estrategia propagandística y manipuladora de una realidad que no supera que se abra la caja sin que aparezca un gato muerto dentro de ella.

Han pasado tres años de la aprobación de Ley 19/2013, y seguimos lejos de conseguir el objetivo de una Administración con paredes de cristal.

4. EL TÉRMINO POSVERDAD "DENOTA CIRCUNSTANCIAS EN LAS QUE LOS HECHOS OBJETIVOS INFLUYEN MENOS A LA HORA DE MODELAR LA OPINIÓN PÚBLICA QUE LOS LLAMAMIENTOS A LA EMOCIÓN Y A LA CREENCIA PERSONAL". SE PUEDE ACCEDER AL ARTÍCULO COMPLETO EN SIGUIENTE ENLACE DEL PERIÓDICO EL PAÍS: [HTTP://INTERNACIONAL.ELPAIS.COM/INTERNACIONAL/2016/11/16/ACTUALIDAD/1479316268_308549.HTML](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/16/ACTUALIDAD/1479316268_308549.HTML)

#RET

Revista Española de la Transparencia



Manuel Medina Guerrero

Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

#R
entrevista

“La falta de competencias en materia de protección de datos me está maniatando en la tarea de control de la transparencia”



Manuel Medina Guerrero

Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Entrevista

“El órgano está para defender al ciudadano y para que éste controle a los políticos, no para que los políticos se controlen entre sí”

El director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, Manuel Medina, acaba de cumplir un año al frente del órgano unipersonal encargado de velar por la Transparencia en la Comunidad Autónoma con una de las leyes más ambiciosas del Estado. Catedrático de Derecho Constitucional, Medina es un hombre pragmático, coherente, despegado de lo institucional. Durante este tiempo ha esperado paciente a consolidar el órgano para lanzar una clara advertencia a los partidos políticos en general y al Gobierno en particular: el Consejo no puede ser arena política, y no va a tolerar que sea utilizado. En segundo lugar, Andalucía tiene desde hace 10 años transferida la competencia de Protección de Datos y ésta debe ser desarrollada para que la autoridad de control pueda hacer su trabajo. En eso es tajante, aceptó el cargo porque iba acompañado de Protección de Datos. Si hubiera sido sólo Transparencia, habría dicho NO.

Pregunta: En el año que lleva al frente del CTPD de Andalucía, ¿cómo ha sido la experiencia? ¿se imaginaba que iba a ser así?

Manuel Medina: Es incluso más intenso de lo que yo me había imaginado, tanto por la carga de trabajo, -no sé el número exacto- pero vamos

por las 230 reclamaciones. En un año sale a casi a una diaria. Pensaba que iba a ser más tranquilo, al menos el primer año, pero ya empiezan a ser unas cifras bastante grandes.

P: Y a nivel personal, ¿cómo lo ha vivido?

MM: Agotador pero muy estimulante. Como ciudadano estoy viendo que los temas que se tocan y las reclamaciones que se hacen sirven para mejorar el sistema democrático andaluz y por tanto, como ciudadano, muy satisfecho con la tarea. En la vertiente profesional otro tanto; tampoco me esperaba que estuviera aplicando tanto derecho constitucional como estoy haciendo, por lo tanto, muy satisfecho en ambos planos.

P: Las relaciones con cargos directivos de la administración de la Junta de Andalucía, ¿cómo les ven cuando les dicen que vienen de “Transparencia”?

MM: No hay relación directa ninguna con cargos directivos, cero. En otras comunidades sí hay un director general en materia de Transparencia. Aquí no existe tal cosa, no hay ningún cargo político encargado de la Transparencia y eso es determinante. Aquí hay un Portal de Transparencia y creo que cada Consejería tiene su propia unidad de transparen-

MANUEL MEDINA GUERRERO



cia, pero no sé cómo funciona internamente, yo, incluso conscientemente he procurado saber cuánto menos cómo funciona mejor, eso me permite más objetividad e independencia.

P: Hay otros órganos garantes que sí se meten más, incluso hacen alegaciones a ordenanzas...

MM: Claro, cuando uno tiene 230 reclamaciones no se puede dedicar a hacer otras cosas, depende de cómo esté organizado. La configuración de cada órgano de Transparencia es muy diferente entre las Comunidades Autónomas. Es sorprendentemente distinta, a todos los niveles, sobre todo en las atribuciones.

Dejando a un lado la protección de datos, nosotros tenemos atribuciones que no tiene nadie. Se parece más al Estatal en la composición del órgano, pero después tenemos otras atribuciones distintas. La única relación que tenemos es a través de las Unidades de Transparencia a las que le comunicamos cuando ha llegado una reclamación, punto final.

P: Y desde la sociedad civil, ¿han llegado denuncias? Está muy de moda, como el caso de Valencia, que se ha creado incluso una app para fomentar denuncias sobre incumplimiento de la ley, ¿qué está pasando en Andalucía?

MM: Aquí lo que tenemos, por un lado, es la reclamación en relación con el derecho de acceso de información pública.

Entrevista

Cualquier ciudadano puede reclamar ante nosotros. Y, además, en Andalucía hay otra vía bastante singular que está empezando a darnos bastante tarea, y es que cada ciudadano puede hacer denuncias en materia de publicidad activa. Por lo general, el control de la publicidad activa se hace de oficio por la autoridad de control y, sin embargo, en Andalucía caben denuncias de particulares.

“Por vez primera, Andalucía puede ser vanguardia en algo [vincular Transparencia y Protección de Datos en un mismo organismo] y lo estamos desaprovechando: hay una cierta miopía política en esto también”

P: ¿Se está utilizando mucho?

MM: Se está empezando a utilizar, un caso político señalado ha sido el de la portavoz del Grupo Popular en relación con el anteproyecto de ley presupuestos que no se publicó en el Portal. También muchos particulares, -aunque han tardado más-, pero ya se están moviendo y es problemático en la medida en que la ley andaluza es tan detallista y, en general, las leyes autonómicas fijando requisitos de publicidad activa que, francamente, muchísimas entidades sujetas a la ley, sobre todo municipios pequeños, no están en condiciones de cumplirlos. Otras entidades que hacen un control de

oficio de publicidad activa llevan las riendas del control, y si ven que es imposible exigir el cumplimiento a un municipio de 400 habitantes, no se ejerce el control; se hace con sentido común y con criterio. Pero a nosotros nos caben denuncias de particulares, con lo cual, un vecino ve que falta cualquier cosa, -la que sea-, a un municipio y viene aquí, y nosotros tenemos que decir que incumple la ley.

P: ¿Se puede cuantificar el uso de este canal?

MM: Hay decenas, cerca de las cien. Muchas son en materia medioambiental de asociaciones ecologistas que son muy dinámicas en nuestra CCAA y lo están utilizando bastante.

P: Estas asociaciones tienen una cultura previa de reclamación quizá mayor que en otros ámbitos...

MM: Es cierto que la ley estatal, que es de obligado cumplimiento, establece que la transparencia no se aplica a la ley medioambiental que tiene su propio canal de acceso. Sin embargo, muchas veces, reclaman un tema que no es directamente de medioambiente, sino urbanístico, pero que puede incidir en el medioambiente. En ese caso no se incluye en esa excepción de derecho de acceso a la información pública específico. Igual que el procedimiento de las reclamaciones sobre el propio derecho de acceso a la información pública, que sí está regulado en la ley estatal..., para las denuncias no hay un procedimiento específico.

P: ¿Qué hacen en esos casos?

MM: Seguir la Ley de Procedimiento Administrativo Común, pero es obvio que sí sería necesario una regulación específica de las denuncias. Para todas estas cuestiones sería imprescindible un reglamento...

P: ¿Se echa de menos un reglamento, entonces?

MM: Claro, resolvería muchas cuestiones. Hay que tener en cuenta que hay muchas cosas importantes de la ley andaluza que remiten obligatoriamente al desarrollo reglamentario para que sean efectivas, por ejemplo... [se levanta y coge un ejemplar de la ley 1/2014 de Transparencia Pública de Andalucía y comienza a consultarlo], la ley andaluza en materia de publicidad activa, a diferencia de otras leyes, va más allá en el ámbito de los sujetos obligados. Los art. 5, 2 y 3 prevén también a las empresas o entidades que prestan servicios de sanidad, educación, servicios sociales... Ahí entran hospitales, colegios concertados y también las empresas que prestan servicios locales, pero luego la ley dice que será un reglamento el que determine cómo.

P: ¿Quién redactó la ley andaluza?

MM: No sé, hubo un proceso de participación, expertos..., el gabinete jurídico tuvo mucho que decir, pero no me atrevería a decir que tenía un *padre*... no lo sé.

P: Se habla siempre de Severiano Ramos y Emilio Guichot...

MM: Sí, Guichot ya estuvo con Zapatero en la ley que no se aprobó... Pero esta es una ley muy política, supongo que se pactó con Izquierda Unida, y no creo que tenga una paternidad clara...

Entrevista



P: Llegó en un momento en que parecía que había que ir más allá y demostrar que “yo soy más y llego más lejos” y diferenciarse del PP en Andalucía, y echaron el resto...

MM: En esa época no tenía la menor idea de que iba a acabar en esto y no lo seguí muy de cerca salvo lo estrictamente necesario para las clases de periodismo, que me parecía pertinente, pero sabía que Guichot siempre había trabajado el asunto, somos colegas de la facultad...

P: Aparte de los sujetos obligados, ¿qué otras particularidades podría destacar de la ley andaluza?

MM: Las denuncias de publicidad activa, los sujetos obligados que, -insisto-

dependen mucho del desarrollo reglamentario, y las sanciones. Al ciudadano le interesa mucho y están llegando muchas reclamaciones sobre colegios

P: ¿Respecto al régimen sancionador?

MM: Estamos ante una singularidad, probablemente estamos ante el más potente. Nosotros no hemos iniciado ningún procedimiento porque es tan rigurosa la ley, que si la aplicamos a rajatabla tendríamos que haber iniciado el procedimiento sancionador en muchos casos, aunque sea por una infracción leve. Por ejemplo, contestar tarde, hay muchas, sobre todo porque al principio nadie sabía. La pauta de comportamiento que adoptamos el primer año fue dejar que los sujetos obligados

sepan lo que hay para empezar a iniciar el procedimiento sancionador, porque nos parecía un poco duro ya que el grado de desconocimiento es notabilísimo. Es una infracción, ya hay una amonestación pública. El que sale como *number one* en Transparencia Internacional es que ha cumplido el noventa y tantos por ciento. Es que incluso el que sale ganador, si un ciudadano denuncia habría que decir que ha incumplido la ley.

P: Podría ser un problema de coherencia

MM: Claro, es el problema. Porque, no nos engañemos, no es improbable que un alcalde de un pueblo que haya salido primero, segundo o tercero en un ranking para que un vecino de su pueblo diga, "¿Sí?, ahora te vas a enterar... te falta esto,

tiene que ver con que hay una disposición adicional que dice que las materias que tengan una vía específica de acceso a la información pública se utilizará y no se utilizará la ley de transparencia.

El problema se empezó a plantear con los concejales. Éstos, como cargo público, tienen un derecho fundamental mediante la ley de Régimen Local y el ROF, y si no les dan la razón puede ir incluso por procedimiento preferente y sumario por derechos fundamentales y en su caso llegar al amparo al Constitucional; tienen su propia vía de acceso. El conflicto que se plantea es cuando un concejal pide la información por la ley de transparencia, ¿qué hacemos?

La autoridad de control de Cataluña, como les obliga supletoriamente la ley.

"La ley andaluza es tan detallista fijando requisitos de publicidad activa que, francamente, muchísimas entidades, sobre todo pequeñas, no están en condiciones de cumplirlos"

esto y esto..." y se vaya al Consejo. La gente está empezando a conocer la denuncia y ha salido ya a la esfera política. Si esto ha pasado ya a nivel Parlamento, muy probablemente empiece a pasar a nivel de municipio.

P: Y, ¿en caso de los ERES, denunciado por el PP?

MM: Este un problema más amplio que tenemos todos y el criterio que estamos adoptando, por lo menos aquí y en Madrid también el Consejo de Transparencia,

entienden que están autorizados para resolver todas las reclamaciones que le lleguen, sea cual sea la materia, con independencia de si tiene una específica vía de acceso a la información (medioambiente...)

Esto es una solución. Si hubiéramos optado por esa decisión tendríamos ahora mismo, ya- por lo menos- 100 reclamaciones más en materia de medioambiente, y nos bloquearía, como mínimo.

P: Es un tema polémico que ha suscita-

Entrevista



do muchas críticas... ¿Mantenéis el criterio?

MM: Es el que mismo que está usando el Consejo de Madrid. No impedir a un concejal, sino decirle que si va como concejal ejercitando el derecho de acceso como cargo público y aplica la ley de bases no puede venir por la Ley de Transparencia. Hay dos vías: o como cargo público por la Ley de Bases de Régimen Local y el ROF o como mero ciudadano puede ir por la Ley de Transparencia, pero no puede ir por ambas vías. Esa es la idea, se trata de evitar que se utilice e instrumentalice el Consejo como arma o arena política. Es una manera de politizar el Consejo y me parece peligrosísimo. En todo caso, la doctrina que aplicamos al caso de los ERE es la

misma: si va como parlamentaria no puede venir al Consejo de Transparencia. Te vas reforzando a medida que vas viendo cosas: iniciativas legislativas que se presentan en el Parlamento de Andalucía que conllevan una solicitud de información a través de diversas vías pueden ser 7-8.000 al año. Basta con que un 0,1% decida ir al Consejo de Transparencia para que nos convirtamos en un órgano que resuelve las disputas políticas y esa no es la función del órgano. El órgano está para defender al ciudadano y para que éste controle a los cargos políticos, no para que los cargos políticos se controlen entre sí. Tienen sus vías: reglamento del Parlamento; ley de bases de régimen local, reglamento de las Cortes Generales. Es mi punto de vista. Eso puede hacer mucho daño a la

MANUEL MEDINA GUERRERO



institución, no sólo por la carga de trabajo, sino porque te puedes ver envuelto en disputas políticas. Lo primero que hicieron es irse a la prensa y decir que se había admitido a trámite, cuando se admite todo. Ves que están instrumentalizando el órgano como un elemento más de la disputa política. Yo creo que nadie pensó que un órgano así tendría ese sentido. La ley anterior 30/92 cuando regulaba el tema, incluía- entre las materias excluidas del derecho a la información- el reglamento de Parlamento, de los diputados autonómicos, los concejales, o sea, que la tradición es que eso tiene sus propias vías específicas de acceso y yo creo que es lo que ha intentado continuar el legislador con la disposición adicional en cuestión.

P: Pero la disparidad de criterio de órganos, no sólo en este tema, sino en general. ¿qué puede pasar ante una situación así en que hay independencia a la hora de emitir resoluciones...?

MM: Si hay divergencia, primero hay que ver si es contraria a la Ley de Bases. Si no, el Estado autonómico es esto, no es más que un reflejo.

P: Cuando hay un acto institucional, ¿al Consejo lo llaman como a cualquier otro órgano normal o no le invitan?

MM: Pues hasta ahora no me han invitado a nada y hemos pedido que nos pongan en la lista de protocolo, probablemente sea una falla interna, pero nunca

Entrevista

“El órgano está para defender al ciudadano y para que éste controle a los políticos, no para que los políticos se controlen entre sí”

nos han convocado a nada, nunca. Hasta ahora al margen.

P; Precisamente uno de los grandes logros de Arizmendi del órgano estatal es su presencia, su visibilidad, ¿qué tal la coordinación con el Consejo Estatal?

MM: Las relaciones con el Consejo estatal son magníficas, en general con todos los órganos. Hay sintonía y todos son muy pro-transparencia, muy en su papel.

P: Y la coordinación a nivel trabajo, ¿está dando sus frutos?

MM: Tenemos reuniones periódicas, ahora estamos precisamente con la AEVAL con el sistema de evaluación conjunto. No es nuestro caso, porque no tenemos esa carga, que es hacer una evaluación del cumplimiento de la ley. Eso es complejo y, o tienen medios o no pueden hacerlo. Igual más adelante sí podemos hacer un sistema, pero todavía no estamos asentados. No tenemos la RPT definitiva aprobada y hasta que no tengamos una plantilla con capacidad para resolver... Hoy por hoy, juristas sacando papel estamos Enrique Gavira y yo. Tampoco tenemos periodista y es capital, porque cuando ves que se está instrumentalizando o transmitiendo erróneamente de forma consciente el sentido de tus resoluciones, te enfadas mucho y te gustaría responder, pero no puedes hacerlo.

P: ¿Políticamente se han preocupado de venir a verle para conocer cómo funciona el Consejo? ¿Ha venido Moreno Bonilla (PP) o Yagüe (Podemos)?

MM: El único político que ha entrado aquí dos veces ha sido Ruiz Sillero, la que lleva el tema de los EREs... y la experiencia que tenemos es que ha venido para instrumentalizarnos, claramente. Por eso, cuando lo he visto he dicho, esto hay que pararlo.

P: ¿Susana Díaz tampoco ha venido?

No, no. Cuando llegué dije que quería una sede totalmente independiente que no estuviera conectada con la Junta y cerradas las paredes, y nos hemos movido viendo sedes, pero no es fácil. Por eso optamos por la quinta planta de la Consejería, con un número de metros cuadrados suficientes para asumir pronto protección de datos. Nuestro objetivo es ser independientes y hay que transmitirle independencia a la gente en todo.

P: ¿Por qué no se ha constituido aún la Comisión Consultiva?

MM: Es una de las cosas que quería comentar. No lo sé. Depende de la Consejería de Presidencia y yo he repetido varias veces que se va a cumplir un año y que no hay Comisión Consultiva pero está parado, paradísimo.

MANUEL MEDINA GUERRERO

P: Y las relaciones con las entidades sociales, ¿han firmado convenios, reuniones, etc?

MM: Lo que pasa es que somos dos sacando papeles y no tenemos tiempo para las relaciones institucionales. Necesitamos solucionar cuanto antes la RPT.

P: ¿Las competencias en protección de datos para cuándo? y cuando llegue ¿qué van a hacer?

MM: Es importante poner de manifiesto que la titularidad de la competencia en materia de protección de datos ya se asumió por la Comunidad Autónoma en el año 2007, cuando se aprobó el nuevo Estatuto de Autonomía.

de Transparencia y Protección de Datos. Podría haberlo asignado a un órgano del ejecutivo y sin embargo lo asigna a ese órgano, y el decreto que aprueba nuestros estatutos dice que no se asumirá materialmente la competencia hasta que no haya un desarrollo normativo.

P: Es complicado, una trampa...

MM: Es lo que tenemos: un Estatuto que asume la titularidad nuda de la competencia; una ley que asigna a este órgano la competencia y un decreto, una norma de menor rango, que dice que no se va a asumir. Yo estoy convencido de que este Gobierno estará a la altura de lo que merece el pueblo andaluz y de que tendremos, a la mayor brevedad posible, la competencia en materia de protección de datos.

“Estoy convencido de que este Gobierno estará a la altura de lo que merece el pueblo andaluz y de que tendremos, a la mayor brevedad posible, la competencia en materia de protección de datos”

P: ¿Qué quiere decir? ¿Qué es la Junta de Andalucía quien tendría que haberlo desarrollado antes de este órgano?

Es un tecnicismo jurídico: la asunción de las competencias, -la nuda titularidad, la cáscara vacía, porque no es nada más que la titularidad, se asume por mención estatutaria. Estamos hablando que el estatuto, iba a decir incumpliendo, pero es una palabra muy fuerte, pero no se ha desarrollado en este punto y se van a cumplirse diez años de vigencia. Llega la ley de transparencia de Andalucía y asigna esta función al Consejo

P: Es un mensaje de calado el que está lanzando...

MM: Es cierto que hay un reglamento europeo en protección de datos que va a ser efectivo el 28 de mayo del 2018, que va a cambiar radicalmente todo el sistema de control y lo lógico es que cuando llegue esa fecha se asuma ya materialmente. El no haber asumido esto nos plantea muchos problemas para el control de publicidad activa. En la medida en que no hemos asumido las competencias, según la Agencia Española de Protección de Datos, las dudas que se

Entrevista

susciten en materia protección de datos corresponde a la Agencia Española. Hemos mandado una carta a todas las Consejerías, Universidad y Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes para decirles que en lo sucesivo se dirijan a ella, con

con lo cual, quien está diciendo el alcance de nuestra ley autonómica es la Agencia Española de Protección de Datos. Ahora al ciudadano hay que decirle: ¡vaya a Madrid! La institución queda muy tocada...

A MEDIO GAS UN AÑO DESPUÉS

El CTPD de Andalucía cumple un año a medio gas: sin las competencias en protección de datos, sin dotación de personal aprobada, con sólo "dos personas sacando papeles"; sin periodistas para difundir su labor... lo que ha hecho que prácticamente haya pasado en blanco en los medios de comunicación desde el nombramiento de su director.

Con más de 230 reclamaciones, cerca de 100 denuncias y un régimen sancionador propio y, la ley 1/2014 es una de las más avanzadas del panorama jurídico español. Este elevado volumen de trabajo le ha impedido contar con el tiempo necesario de promover las relaciones con la sociedad y poner en marcha un plan estratégico. Incluso, un año después, el Comité Consultivo sigue sin aprobarse, aunque esto depende de la Consejería de Presidencia, y el propio director redacta resoluciones incluso los fines de semana.

Sin embargo, el talante y el empuje del equipo embrionario están marcando criterios propios, diferenciados del resto de órganos de control sin temor a la crítica. El mismo día en que hacíamos la entrevista conjunta entre la Revista Española de Transparencia, Gobierno Transparente y Transparencia en España, el órgano recibía su primera denuncia en los Tribunales contra una de sus resoluciones. El Partido Popular era el autor de la demanda contra la resolución de rechazar la reclamación de derecho de acceso a los papeles de los ERE. En ese extremo el CTPD de Andalucía ha querido ser claro desde el primer día, los cargos públicos tienen una vía de acceso a la información propia y hay una disposición adicional que dice que las materias que tengan una vía específica de acceso a la información pública se utilizará y no se utilizará la ley de transparencia.

En definitiva, se trata de reservar la institución para que los ciudadanos controlen a los cargos políticos y no para que los políticos lo utilicen como arena política, para controlarse entre ellos. Aunque está por ver si se respetará o, por el contrario, será una vía de erosión y politización prematura que haga un flaco favor a la función para la que fue concebido, hace tan sólo un año.

MANUEL MEDINA GUERRERO



“Inevitablemente si ambas tareas están separadas [Transparencia y Protección de Datos] el conflicto entre órganos está servido”

P: Y además el órgano se llama “y Protección de Datos”, aunque el ciudadano no sepa si tiene asumidas las competencias se dirige a ese nombre y le mandan a Madrid...

MM: Yo asumí el cargo porque este Consejo era de Transparencia y de Protección de Datos, si hubiera sido sólo de transparencia no lo hubiera asumido, era una forma de presionar al Gobierno para que transfiera rápidamente la competencia. Además, hay otro tema planteado muy duro y complejo. La nueva ley de altos cargo impone que se publiquen

las autoliquidaciones de IRPF. Eso plantea un montón de problemas de protección de datos salvo que se adoptase la solución del Parlamento, que rellenan un formulario que excluye asuntos que pueden revelar datos sensibles. La ley que se ha aprobado no dice nada de esto y eso va a plantear una montaña de problemas de protección de datos, y ya he dicho que a Madrid a preguntar. Francamente, no se trata sólo del control material de los ficheros públicos andaluces, sino que me está maniatando, me está limitando en la tarea del control de la transparencia y además de que

Entrevista



erosiona la imagen de la institución que, pese a lo que diga la ley y el Estatuto, que se vaya a Madrid a la Agencia Española.

El único órgano que compagina ambas tareas es el nuestro. Las generaciones más recientes de autoridad de control van por aquí: los Länder en Alemania, a nivel británico, México, de hecho fue de las primeras visitas institucionales que tuvimos porque estaban muy interesados ya que éramos el único órgano de control en España con las dos competencias. Por vez primera, Andalucía puede ser vanguardia en algo y lo estamos desaprovechando, hay una cierta miopía política en esto también y, además, porque es bueno. Inevitablemente si ambas tareas están separadas el conflicto entre órganos está servido.

Entrevista realizada por:

Ana López

Periodista. Directora de la Revista Española de Transparencia

Rafael Ayala

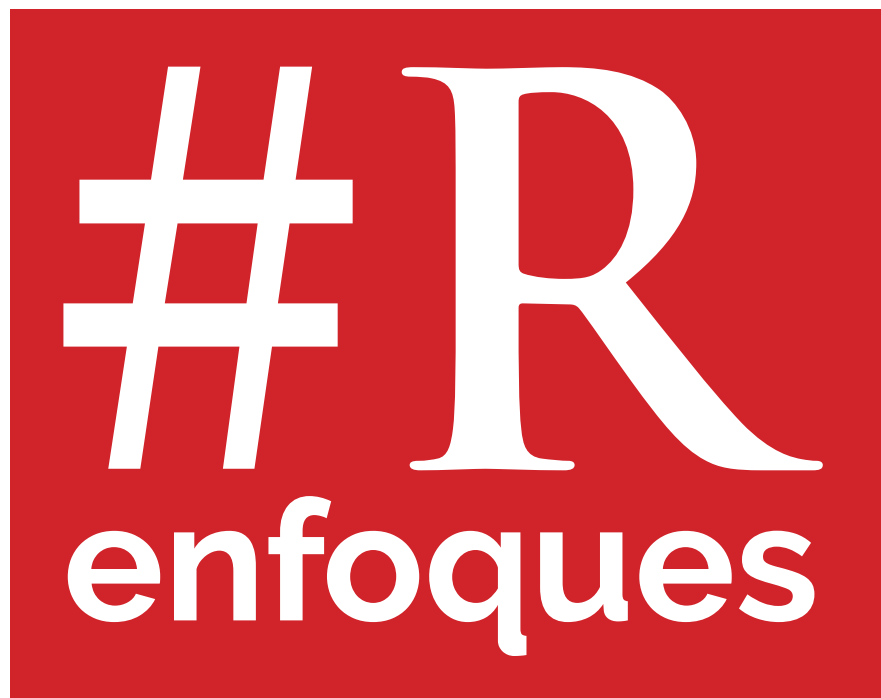
Editor de gobiernotransparente.com

Rafael Camacho

Curador de Contenidos y Editor de Transparencia en España

#RET

Revista Española de la Transparencia





¿Administraciones de cristal o espejismos interesados? La transparencia no quiere (o no puede) ser transparente*

"No es una crisis, es una estafa"; "no somos mercancías en manos de políticos y banqueros" o "banqueros y políticos: devolved la democracia al pueblo" son algunos de los lemas que se oían en las principales plazas públicas de las ciudades españolas hace 5 años. El 15M, Democracia Real Ya! o movimientos como las mareas reivindicativas fueron una reacción popular contra el comportamiento de las élites político-económicas de nuestro país y que canalizaba un sentimiento de desafección que iba más allá de los problemas de la población. Por primera vez desde la transición a la democracia, hay una contestación al sistema democrático actual y sus deficiencias que articulaba una serie de demandas encaminadas a la regeneración del sistema entre las que destacan: el reconocimiento de los valores públicos, una ciudadanía inclusiva y empoderada; así como la promoción de políticas de transparencia.

Sin ninguna duda, estas propuestas no pasaron desapercibidas para los partidos políticos que han ido adaptando su oferta electoral y la acción de sus gobiernos a estos postulados. Desde el 2011 hasta la actualidad, ha habido un auténtico alud de normas y otros documentos encaminados a promover la transparencia como un elemento esencial de la acción político-administrativa. La Ley de Transparencia estatal y su homónima autonómica, la proliferación masiva de portales de Transparencia o la reciente aprobación y entrada en vigor de un Código de Buen Gobierno por parte de la Generalitat son algunas de las medidas adoptadas. Estas se encaminan hacia una idea primordial y es que las instituciones necesitan recuperar su legitimidad para conectar con la ciudadanía y la sociedad que las rodea (Meyer i Rowan, 1977; Suchman, 1995).

Estas actuaciones se alinean con los esfuerzos que se están haciendo a nivel mundial para el fomento de la transparencia, la participación y la colaboración desde que Barack Obama promulgara el *Open Government Memorandum* (Criado, 2013). Ciertamente, un hito que ha marcado las agendas de multitud de instituciones. Por eso, se puede hablar de un tipo de tendencia general hacia la homologación de los distintos ámbitos de la Gestión Pública en diferentes países o, visto desde otra perspectiva, la asunción de una moda administrativa por parte de la alta dirección de las Administraciones Públicas (Abrahamson, 1996; Powell i DiMaggio, 1983). No obstante, las corrientes generales se confrontan directamente con las características propias de las organizaciones públicas, su cultura y sus responsables. Por tanto, las medidas a implementar, los prescriptores y los esfuerzos adoptados en materia de transparencia han sido muchos en materia legislativa, ¿pero han encontrado un suelo fértil para que todo lo que se ha cultivado germine?

* ESTE TEXTO RESULTÓ GANADOR DEL VII CONCURSO DE ENSAYO POLÍTICO AVAPOL 2016

Parece ser que la transparencia en los países como los Estados Unidos o aquellos que se sitúan en la Península Escandinava se parece bien poco a la de la realidad española. Es importante destacar, para llegar a esta conclusión, que hay miembros de la sociedad civil como Transparencia Internacional que sitúan la falta de normas sancionadoras, de datos primordiales para el ejercicio de un control fuerte por parte de la ciudadanía o la discrecionalidad como puntos que dejan zonas oscuras en el funcionamiento de las Instituciones. En las Comunidades Autónomas pasa lo mismo y es que, aunque hay puntos que han mejorado respecto a la normativa estatal, los procesos, las estructuras de funcionamiento y la cultura imperante en la Administración desdibuja la plasmación práctica de unos valores contenidos en los textos legales. Por una parte, la inercia institucional, entendida como la persistencia de ciertos valores en una organización concreta que están íntimamente ligados con la historia (Pierson, 2004), es un factor que dificulta la puesta en marcha de políticas de transparencia. No se puede olvidar que las Instituciones españolas experimentaron un proceso de reciclaje en la época de la transición con el objetivo de democratizarlas y hacerlas homologables con el resto de Estados de Derecho; que, en muchos casos, no cambió las pautas culturales existentes. Por otra parte, la creación de nuevas instituciones como las Autonomías o la mejora democrática de otras como los Ayuntamientos partían de esta experiencia previa a nivel estatal, situación que ha hecho que se generalicen los puntos fuertes, pero también los débiles en este proceso.

Por ahora, las Administraciones Públicas se están centrando en poner en marcha portales de transparencia y –animados por los índices mediáticos que miden este tema– nutrirlos de información. A esto, se debe añadir la falta de conocimientos especializados por parte de la ciudadanía para consultar los datos de estas herramientas. Estas páginas se están convirtiendo en una especie de biblioteca de Babilonia donde puede encontrarse mucha información sobre las Administraciones Públicas; no obstante, cuando el ciudadano de a pie las consulta, se da cuenta que, más que una biblioteca, ha ido a parar a la Torre de Babel. El interesado se encuentra con callejones sin salida, falta de claridad en los datos proporcionados, una intoxicación informativa y multitud de problemas informáticos que hacen que su experiencia esté muy lejana de lo que es aceptable. Además, el tema se complica si se tiene en cuenta la falta de conocimientos de los asuntos públicos que tiene la mayoría de la población (Sartori, 1992).

Parece ser que las instituciones se han centrado más en ganar incidencia mediática, mediante una mejora de su reputación o legitimidad percibida por la ciudadanía (Deephhouse y Suchman, 2008; Scott, 1995) que en pensar en aquello que necesitan las Administraciones Públicas y la ciudadanía de forma práctica. La construcción e las paredes de cristal no se puede basar solo en un depósito de datos y herramientas de tipo informático; sino que ha de ir encaminada a incluir en todo proceso de gestión y de decisión la idea de que el pueblo tiene derecho a saber cómo se actúa, hacia dónde se va y de qué forma. Asimismo, la Administración debe garantizar que cada persona

¿Administraciones de cristal o espejismos interesados? La transparencia no quiere (o no puede) ser transparente

pueda acceder sin paredes de opacidad, facilitando el entendimiento de los datos según aquello que busquen las personas con un formato asequible. No ir en esta dirección, significaría hablar de una transparencia superficial, sin alma; un término muy vistoso, pero, sin duda, sin ninguna utilidad.

Bibliografía

- Abrahamson, Eric. 1996. "Management Fashion", *The Academy of Management Review*, 21(1): 254-285.
- Criado, Ignacio. 2013. "Open government, social media y sector público. Las administraciones públicas en la era de las redes sociales digitales", en Ramón Cotarelo (ed.), *Ciberpolítica. Las nuevas formas de acción y comunicación política*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Deephouse, David L. y Suchman, Mark C. 2008. "Legitimacy in Organizational Institutionalism", en Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin y Roy Suddaby, *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Thousand Oaks: SAGE.
- DiMaggio, Paul J. y Powell, Walter W. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Meyer, John W. y Rowan, Brian. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Sartori, Giovanni. 1992. *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza.
- Scott, W. Richard. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: SAGE.
- Suchman, Mark C. 1995. "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches", *Academy of Management Review*, 20(3): 571-610.



#RET

Revista Española de la Transparencia

Enrique Benítez Palma

Economista. Consejero de la Cámara de Cuentas de Andalucía

*** Transparencia, confianza y democracia**

Que la vida iba en serio lo descubrimos leyendo a Jaime Gil de Biedma. Que la política era y es imperfecta, lo hemos descubierto a través también de nuestra propia experiencia. Nunca llueve a gusto de todos, pero además los representantes de la ciudadanía no han sabido estar a la altura de la confianza depositada en ellos.

La crisis de la política se ha trasladado, a su vez, a las instituciones, incluso a la democracia. Todo está en cuestión, en muchas partes del mundo. El bienestar se ha derrumbado, las expectativas no se han cumplido, y la frustración de los ciudadanos amenaza los propios cimientos de un sistema que ha funcionado bien durante muchos años, que ha conseguido logros fundamentales, pero que ahora luce averiado y a punto de caducar.

En este contexto, surgen como soluciones conceptos como "transparencia", "buen gobierno", "acceso a la información" o "gobierno abierto". Todos son diferentes, pero comparten una virtud: la de renovar el sistema. Es urgente recuperar la confianza de la ciudadanía, y todas estas recetas se afanan en conseguirlo.

Sin embargo, y de la misma manera que ya sabemos de la imperfección de la política y la democracia, conviene interrogarse acerca de la transparencia, sus usos, límites y posibilidades. Como todo concepto instrumental, las bondades de la transparencia dependerán de la finalidad con que se use. Y eso requiere objetividad, rigor, y análisis de los puntos débiles de un proceso que está en boca de todos, pero que también merece ser sometido a discusión.

El filósofo de origen coreano Byung-Chul Han, por ejemplo, apunta que "la sociedad de la transparencia es una sociedad de la desconfianza y de la sospecha, que, a causa de la desaparición de la confianza, se apoya en el control". Sostiene el autor que "la potente exigencia de transparencia indica precisamente que el fundamento moral de la sociedad se ha hecho frágil", lo que conduce a la sustitución de los valores morales (como la honradez y la lealtad) por "la transparencia como nuevo imperativo moral" (Han, 2013, p. 92). Un extremo peligroso, que invita a la reflexión.

El sociólogo estadounidense Amitai Etzioni, por su parte, se ha preguntado por "los límites de la transparencia", y también ha cuestionado que la transparencia, como se viene repitiendo, sea el mejor desinfectante, como la luz que penetra en los rincones oscuros. Etzioni (2010 y 2014) repasa las críticas ya conocidas a la transparencia y las posibilidades y dilemas de la democracia representativa –desde la ausencia de tiempo y formación del ciudadano medio hasta los evidentes riesgos de caer en el populismo– y aporta una certera advertencia con respecto al papel reservado para la

* ESTE TEXTO OBTUVO EL 2º PREMIO DEL VII CONCURSO DE ENSAYO POLÍTICO AVAPOL 2016

Transparencia, confianza y democracia

propia administración pública, y que tiene que ver con el riesgo creciente de sustituir la regulación por la transparencia. Nada mejor para implantar unas correctas políticas públicas que una regulación adecuada, porque de lo contrario la forma estará suplantando a los fines.

Una tercera señal de alerta la ha emitido la investigadora suiza Sandrine Baume. La investigadora helvética llama la atención sobre la creciente "mediatización de la política", que a su juicio juega un papel negativo. De hecho, los medios comerciales están más tentados a exhibir elementos sensacionalistas, como por ejemplo la vida privada de los altos cargos, que a proceder a investigar asuntos con conclusiones menos explosivas, viene a decir en sus artículos (Baume, 2013, pp. 11-12). Una conclusión relevante y que pone el foco sobre el papel de los intermediarios –medios de comunicación, pero también asociaciones con intereses de parte o la propia oposición política- en el correcto uso de los instrumentos que deben contribuir precisamente a objetivar el debate público, serenarlo y dotarlo de contenido y rigor.

Una última reflexión tiene que ver con las posibilidades adánicas de la transparencia para articular un proceso limpio y primigenio de toma de decisiones, honesto por partir del pueblo directamente, a través de procedimientos de democracia directa o deliberativa. En un texto reciente, Eva Sáinz ha recordado los riesgos de este tipo de política, citando a Stephen Tierney: la posible manipulación por las élites del proceso y sus resultados; la tendencia a agregar prejuicios, más que a formar opiniones; y finalmente la consolidación de mayorías en perjuicio de las minorías. Cuidado, pues, con las soluciones mágicas y simples a problemas complejos.

Todo esto nos lleva a formular, quizás, la pregunta de otra manera. En vez de inquirir si es posible una Administración con paredes de cristal, puede ser relevante decidir primero si es deseable una Administración con paredes de cristal. Someterlo todo al criterio no siempre bien formado de una mayoría infalible puede tener consecuencias imprevistas, y no deseadas, sobre el lánguido estado de salud de la democracia y de sus instituciones representativas, con la propia Administración pública a la cabeza.

Defiende Daniel Innerarity (2015, p. 24) que "si es malo el elitismo aristocrático también lo es el elitismo popular", y que, por lo tanto, "la crisis política en la que nos encontramos no se arregla poniendo a la gente en el lugar de los gobernantes, suprimiendo la dimensión representativa de la democracia". Un diagnóstico interesante que puede hacerse extensivo sin dificultad al propio ámbito de la Administración pública y sus servidores. Entonces, digamos que "transparencia sí, pero no así": si aceptamos que todo poder necesita de un contrapeso, entonces también el poder purificador de la transparencia lo requiere.

Bibliografía

- Baume, Sandrine (2013): Does Transparency Engender the Confidence of the Governed? A Contrinution to Political Thought. Paper submitted to therd Global Conference on Transparency Research, HEC Paris, October 2013.
- Etzioni, Amitai (2010): Is Transparency the Best Disinfectant? The Journal of Political Philosophy, pp. 1-16.
- Etzioni, Amitai (2014): The Limits of Transparency. Public Administration Review, vol. 74, Issue 6, pp. 687-688.
- Han, Byung-Chul (2013): La sociedad de la transparencia. Herder, Barcelons, 95 páginas.
- Innerarity, Daniel (2015): La política en tiempos de indignación. Galaxia Gutenberg, Barcelona, 357 páginas.
- Sáenz Royo, Eva (2016): La regulación y la práctica del referéndum en Suiza: un análisis desde las críticas a la institución del referéndum. Revista de Estudios Políticos, número 171, enero/marzo 2016, pp. 71-104.



Límites del derecho de acceso a la información pública. La igualdad de partes y la tutela judicial efectiva

La presente reflexión en voz alta, no tiene vocación académica o científica alguna. Pretende simplemente abrir el debate en relación a la configuración de uno de los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En concreto el relativo a la igualdad de partes y tutela judicial efectiva. Al respecto, el artículo 14.1, apartado f), de la Ley de Transparencia determina que el derecho de acceso a la información pública podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

Conforme tiene declarado nuestro tribunal constitucional (STC 125/1995), *"la necesidad de que ambas partes concurren al proceso en régimen de igualdad, con igualdad de armas y medios procesales y con posibilidad de contradicción, constituye una garantía que integra el propio art. 24 C.E., en cuanto que, interpretado a la luz del art. 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del art. 14 del Pacto de Nueva York, del art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del propio art. 14 C.E., reconoce el derecho a un proceso informado por el principio de igualdad entre las partes (SSTC 4/1982, 114/1989, 180/1991, entre otras)".* Se trata por lo tanto de un principio eminentemente procesal, que en palabras del Tribunal Constitucional "alcanza su manifestación más básica en el hecho de que las partes puedan comparecer en el proceso *"con igualdad de posibilidades y cargas y empleando la asistencia técnica y los medios de defensa adecuados, sin que una de las partes quede a tal efecto en mejor situación que la otra, salvo que ello obedeciera, excepcionalmente, a una justificación muy estricta"*

Evidentemente el principio de igualdad de partes no implica que las mismas sean iguales: por ejemplo, no es lo mismo la Administración, que el ciudadano en el proceso contencioso administrativo, ni persiguen los mismos fines. La Administración Pública, investida del poder del Estado, del privilegio de poder de crear, modificar o extinguir derechos por voluntad propia y a través de actos unilaterales, investida también de la ejecutoriedad de sus resoluciones y acción de oficio, de la inembargabilidad de sus bienes y de la presunción de legalidad de sus actos; acude al proceso contencioso administrativo de forma netamente desigual en sus relaciones jurídicas con el administrado. Sin embargo, en las actuaciones decisivas del proceso deben tener las mismas oportunidades para defender sus pretensiones. Incumbe por lo tanto a la autoridad judicial, procurar la neutralidad, y en consecuencia, la igualdad de armas procesales entre las partes.

No nos andaremos con rodeos. Desde nuestra perspectiva este límite está contemplado para su aplicación única y exclusivamente por el Poder Judicial y su administración, y no por cualquier sujeto que posea información pública. Admitir la aplicación de este límite por la propia entidad del sector público a la que se le solicita una información,

provoca efectivamente, no potencialmente, en el caso concreto, una privación o minución sustancial del derecho de defensa y un menoscabo sensible de los principios de contradicción y de igualdad de las partes en el proceso y crea indefensión. Además, esta posibilidad pone sobre la mesa otra cuestión: ¿Se aplica sólo cuando el solicitante de información tenga un pleito con la entidad a la que solicita la información pública? Ese supuesto llevaría al absurdo de poner en peor situación al que tuviera en marcha un pleito con la entidad a la que solicita una información que al resto de ciudadanos. Bastando simplemente que un tercero solicitara la información, la obtuviera y se la entregara al que se le negaría el acceso a la información por tener un pleito en curso con la entidad informante. ¿Se aplicaría entonces respecto de cualquier información vinculada directamente a la existencia de un pleito o asunto con la administración, independientemente de la persona que solicite la información? Desde luego que la contestación a esta pregunta si es positiva nos lleva a un lugar de tinieblas absoluto por cuanto cualquier información pública en el poder de una entidad puede ser negada bajo la mera excusa de que puede ir contra el principio de igualdad de armas procesales y crearle indefensión. Es muy fácil vincular cualquier información pública en poder de una entidad a la existencia de cualquier proceso judicial independientemente de su naturaleza, en el que se halle envuelto una entidad. Esta vía, esta interpretación, nos devuelve con suma facilidad al cero de la transparencia en nuestro país.

No debe olvidarse que respecto de los límites del Derecho de Acceso a la información pública nuestro legislador trasladó a la Ley de Transparencia, casi de forma literal los límites que contiene el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos (Convenio 205). Concretamente en su artículo 3.1) i) habla de "la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia" como límite o excepción al acceso a la información. El Profesor Emilio Guichot en su libro *Transparencia y Acceso a la Información en el Derecho Europeo* (2011, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo), realiza un comentario a pie de página de esta excepción del Convenio 205 (véase pág.50 y también en la pág. 305) en el que parece abonar la postura que sostenemos: "No entran dentro de esta excepción, los documentos que no hayan sido elaborados en previsión de su uso ante una instancia judicial" Conclusión lógica según los argumentos que expresamos.

Ese límite del acceso a la información "*cuando suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva*" que hace referencia a un principio de naturaleza exclusivamente procesal, el de igualdad de partes, aplicado no por el poder judicial y sus órganos -que es en quién se está pensando al establecer este límite-, sino por una de las partes interesadas en un proceso judicial respecto de la información que ella misma considera que le puede perjudicar, obrante en un expediente, da una ventaja evidente e injustificada a esa misma parte, contrariando el principio de igualdad de partes no sólo en el curso de un procedimiento judicial, en que la parte que impide al acceso a la información pública obtiene una posición de

Límites del derecho de acceso a la información pública. La igualdad de partes y la tutela judicial efectiva

ventaja injustificada (como hemos señalado se trata de información pública) sino también impide al ciudadano acudir a la Jurisdicción o tomar la decisión de acudir o no a ella con todos los elementos de juicio necesarios en la medida que el sujeto obligado a dar la información se niega a darla por cuanto eso, que es información pública, le puede perjudicar a sus intereses en un pleito. Tratándose de información pública la aplicación de ese límite no debiera ser aplicada por el propio beneficiario de la denegación de dicho acceso, porque eso sí que es contrario al principio de igualdad de armas y crea indefensión. Tratándose de información pública, digo. También desde la perspectiva del derecho de los ciudadanos a una buena administración. La aplicación de este límite por la propia entidad interesada, es desde el punto de vista de la ética y la integridad pública, impresentable. Se trata –repetimos–, de información pública.



#RET

Revista Española de la Transparencia

Beatriz Martisi. Fundación

Fundación Compromiso y Transparencia. Periodista e investigadora

La situación de la transparencia en España en comparación con su entorno europeo

Resumen/ Abstract:

Este texto es un resumen del capítulo tercero de la tesis doctoral La transparencia del gobierno español a través de sus sedes electrónicas; en él se explican cuáles son las principales características de la Ley 19/2013 y se las compara con las de otras leyes del entorno europeo más cercano a España. El objetivo de este estudio comparativo es determinar si la ley de transparencia española comparte niveles o estándares de exigencia, o no, a las normas homólogas europeas.

Palabras clave:

Ley de transparencia, legislación en Europa, Gobierno, España, cultura de la transparencia.

La Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno permitió que España saliera de la lista de países europeos con más de un millón de habitantes sin regulación sobre el derecho de acceso a la información pública.

El proceso de aprobación de esta ley tuvo importantes novedades con respecto al procedimiento legislativo habitual, pues por primera vez se sometió el Anteproyecto de Ley a una consulta pública y una vez que fue aprobado el texto por el Consejo de Ministros en julio de 2012, fue enviado a las Cortes Generales donde se formó la Comisión Constitucional pertinente para que cada representante de los grupos parlamentarios expusiera sus propuestas. Cabe señalar que dentro del Congreso se inició un largo periodo de enmiendas que duró diez meses –desde el 7 de septiembre de 2012 hasta el 22 de junio de 2013-. A lo largo de este tiempo, el Proyecto de ley sufrió diversas modificaciones en aspectos tan sensibles como el sujeto, el alcance y el órgano encargado de velar por su cumplimiento: el Consejo de la Transparencia.

En total, el proyecto de ley recibió 543 enmiendas, algunas a la totalidad, y se incluyeron unas noventa de los Grupos Socialista, Vasco y Catalán. Finalmente, el Proyecto se aprobó en el Pleno del Congreso el 28 de noviembre de 2013 con los votos de la mayoría absoluta del Grupo Popular, los votos de los Grupos nacionalistas Vasco y Catalán, más el apoyo del representante de Coalición Canaria.

Finalmente, el 9 de diciembre de 2013 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, con destacables características que se analizarán con el fin de establecer unos criterios que

La situación de la transparencia en España en comparación con su entorno europeo

permitan su comparación con otras leyes del entorno europeo.

Año de aprobación

La regulación de la transparencia en España ha sido tardía en comparación con el resto de leyes europeas, siendo este hecho determinante para que la corrupción se haya extendido por la sociedad de manera endémica y generalizada. En este sentido, cabe señalar los ejemplos de los llamados "países históricos", denominados así por su mayor tradición en la cultura de la transparencia como son Suecia y Finlandia, quienes demuestran que efectivamente la publicación de la información y la rendición de cuentas permite controlar las prácticas corruptas y evitar con un alto grado de éxito que los responsables públicos no se sientan tentados a caer en el soborno o, al menos, evitan que el interés personal se anteponga a su responsabilidad pública.

Emilio Guichot Reina en su trabajo Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas (2011), afirma que "los países pioneros en el reconocimiento y regulación del derecho de acceso a la información pública se encuentran entre los más desarrollados del mundo desde una perspectiva democrática". Asimismo, cabe mencionar que en los índices de la ONG Transparencia Internacional sobre la percepción de la corrupción a nivel mundial, los países nórdicos y con regulaciones tempranas sobre la transparencia suelen ocupar los primeros puestos del ranking, siendo considerados como los más transparentes.

En el Cuadro.1, situado en la página 30, se exponen los años de aprobación junto con los años en los que las leyes han sido modificadas, para adaptarse a los cambios de la administración telemática, el acceso a la información a través de Internet y la publicidad activa mediante los portales de las instituciones públicas.

Sobre esta primera característica es interesante comprobar que España lleva una media general de treinta años de retraso en la regulación de la transparencia en comparación con los países más próximo geográficamente, siendo Alemania y Reino Unido con quienes comparte legislaciones creadas en el nuevo milenio.

Derecho regulado: Fundamental o Administrativo

La Ley 19/2013 tiene el rango de ley ordinaria debido a que el derecho de acceso a la información se regula como un derecho administrativo de los españoles recogido en el artículo 105.b de la Constitución Española de 1978. En el contexto internacional existen actualmente 111¹ leyes de transparencia y acceso a la información, de las

1. LAS ORGANIZACIONES ACCESS INFO EUROPE Y EL CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY HAN ELABORADO CONJUNTAMENTE EL GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATING, DONDE SE EVALÚAN Y ANALIZAN TODAS LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN QUE EXISTEN EN EL MUNDO. DISPONIBLE EN LA WEB DEL PROYECTO: [HTTP://WWW.RTI-RATING.ORG/](http://www.rti-rating.org/)

cuales más del 50% reconocen el acceso a la información como un derecho fundamental², ya sea reconocido por la Constitución del país o a través de sentencias judiciales. Entre los países que poseen una ley de acceso a la información con esta característica se encuentra Estados europeos como Suecia, Noruega, Finlandia, Francia o Portugal. A nivel internacional, importantes instituciones internacionales han reconocido el acceso a la información pública como un derecho inherente a la persona. Este es el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en referencia al Artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales³, o el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En el Cuadro.1 se puede comprobar qué normas europeas consideran el acceso a la información como un derecho fundamental, aunque cabe mencionar que algunas, en cuyo texto no lo recoge específicamente, sí existe jurisprudencia y sentencias de tribunales del país por los cuales se reconoce como tal.

Ámbito subjetivo y sujeto obligado

En un principio el ámbito de aplicación de la Ley 19/2013 abarcaba exclusivamente a las distintas entidades de la Administración Pública. Sin embargo, durante la tramitación parlamentaria se amplió a los partidos políticos, organizaciones sindicales, empresariales, la Casa Real y el Banco de España. Como determina el Artículo 2.1 de la Ley 19/2013, la transparencia de la actividad pública se aplica –además de la Administración General del Estado–, a “las entidades públicas empresariales y de Derecho Público que [...] tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre algún sector o actividad”⁴.

Sin embargo, en el ámbito subjetivo de aplicación no se menciona expresamente al Gobierno, un aspecto que también ha sido muy criticado por las organizaciones pro-transparencia de la sociedad civil. De este modo, la norma española no permite solicitar información sobre el presidente del gobierno, la vicepresidencia, ministros y la documentación tratada por el Consejo de Ministros y las Delegaciones del Gobierno⁵.

Por otra parte, los sujetos enunciados en el Artículo 2 de la Ley 19/2013 solamente están obligados a proporcionar información en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. Esta limitación al acceso de información pública, como seña-

2. SE PUEDE COMPROBAR LA LISTA DE PAÍSES EN LA WEB DE GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATING: [HTTP://WWW.RTI-RATING.ORG/BY-INDICATOR?INDICATOR=1](http://WWW.RTI-RATING.ORG/BY-INDICATOR?INDICATOR=1)

3. BERTONI, EDUARDO. COMENTARIOS AL ANTEPROYECTO DE LEY ESPAÑOLA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. ABRIL DE 2012, PÁGINA 2.

4. LEY 19/2013 DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO, ARTÍCULO 2.1. C).

5. COMENTARIOS REALIZADOS POR LA ORGANIZACIÓN RTI- RATING EN SU EVALUACIÓN A LA LEY 19/2013 ESPAÑOLA, [HTTP://WWW.RTI-RATING.ORG/VIEW_COUNTRY?COUNTRY_NAME=SPAIN#SCOPE](http://WWW.RTI-RATING.ORG/VIEW_COUNTRY?COUNTRY_NAME=SPAIN#SCOPE)

La situación de la transparencia en España en comparación con su entorno europeo

lan varios autores (Ramos & Monguió, 2014) y (Bertoni, 2012)⁶ contradice lo expuesto en el Convenio europeo 205⁷ por el cual se extiende el ámbito subjetivo del acceso a los documentos públicos a las autoridades administrativas- incluidos los gobiernos-, los órganos legislativos y judiciales, las personas físicas o jurídicas que ejerzan tanto funciones, como autoridad, de carácter administrativos. Sobre este aspecto, la vecina Francia sí que cumple con este requisito, al igual que Reino Unido, aunque en su caso existen algunas excepciones relativas a la información sobre los órganos de seguridad, mientras que los temas administrativos y financieros sobre el poder judicial sí se encuentran sujetos a la Ley de libertad de información británica. Por su parte, países nórdicos como Suecia y Finlandia presentan un ámbito de aplicación que abarca tanto el poder ejecutivo, como administrativo y judicial, incluidos los departamentos de gobierno local, escuelas públicas, fuerzas armadas o cuerpos controlados por los organismos anteriores. Aunque en el caso de Suecia se especifica que el derecho se aplica a los documentos oficiales.

En el Cuadro 1 se diferencian entre aquellos ámbitos que no están mencionados específicamente los sujetos obligados (en este caso aparece un guión), los que solo permiten el acceso a la documentación administrativa (están indicados con un cuadrado negro) y los que están obligados a un acceso total a la documentación pública (círculo verde). En un vistazo rápido destaca que la mayoría de los países estudiados permiten acceder a la documentación del poder ejecutivo, mientras que Alemania y España son los únicos que lo restringen a la documentación administrativa de dicho poder.

Sanciones

La Ley 19/2013 no recoge sanciones para el incumplimiento de la publicidad activa o el derecho de acceso a la información, mientras que otros países, como en Reino Unido, sí existe un sistema de sanción tanto para el incumplimiento con el derecho de acceso a la información como por la destrucción de documentación. Además, la norma británica también tiene estipulado un procedimiento⁸ para corregir el fallo sistemático por parte de las entidades públicas que no publican la información relevante de su actividad.

Por parte de la legislación sueca, solo establece el sistema de sanciones y reconoce al Defensor del Pueblo como entidad encargada de informar a las autoridades competentes sobre la falta de un funcionario a su obligación de permitir el acceso a la

6. COMENTARIOS AL ANTEPROYECTO DE LEY ESPAÑOLA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. ANEXO II DEL CD.

7. EL CONVENIO NÚMERO 205 DEL CONSEJO DE EUROPA SOBRE ACCESO A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS, ESTÁ ABIERTO A LA FIRMA DE LOS ESTADOS MIEMBROS DESDE EL 18 DE JUNIO DE 2009 Y ESTABLECE EL NIVEL BÁSICO DE REGULACIÓN ESTÁNDAR EUROPEA.

8. EL ARTÍCULO 77 DE LA FREEDOM OF INFORMATION ACT DE REINO UNIDO RECOGE LAS SANCIONES.

información pública, así como de estimar la sanción disciplinaria según el caso de falta grave.

En cuanto a los Estados más próximos a España, ni Francia ni Portugal tienen establecido un sistema de sanciones para el cumplimiento de la publicidad activa o del derecho de acceso a la información⁹. Cabe mencionar que la Vicepresidenta del Gobierno español, Soraya Saénz de Santamaría, explicó reiteradas veces que la inspiración del Proyecto de ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, venía de las normas homólogas existentes de países europeos.

Derecho de acceso a la información

Otra característica singular de la Ley 19/2013 española es el tipo de documentación que especifica como objeto del derecho de acceso a la información. En este sentido, las legislaciones de los países mencionados anteriormente comprenden que la información pública abarca todo el material informativo que posee la Administración, incluida la documentación auxiliar y sin tener en cuenta quién la ha elaborado. Solamente en el caso de Suecia se establece que la información pública la conforman los documentos "oficiales" y algunos internos, lo cual permite que el derecho de acceso no se extienda a toda la documentación¹⁰.

Por su parte, la norma española contempla entre las causas para no admitir una solicitud, además de no poseer la información requerida, que la información esté en proceso de elaboración, que sea información auxiliar -por ejemplo, un borrador o anteproyecto de ley-, que sea preciso elaborar la información solicitada, o que el contenido ya esté publicado y la solicitud sea repetitiva sin justificación.

El procedimiento para ejercer el derecho de acceso a la información pública también presenta significativas diferencias entre el establecido en España y la legislación de otros países. Actualmente, para solicitar información a la Administración Pública española se obliga a los ciudadanos a identificarse mediante la firma electrónica o DNI. La justificación para obligar a esta identificación es que es una solicitud administrativa¹¹.

Sobre este aspecto, los países con los que se viene comparando la legislación de acceso a la información, la mayoría solo piden aquellos datos necesarios para enviar la

9. INDICADORES 50 Y 51 DEL ESTUDIO REALIZADO POR GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATION. [HTTP://WWW.RTI-RATING.ORG/BY-SECTION](http://WWW.RTI-RATING.ORG/BY-SECTION)

10. COMENTARIO DEL ESTUDIO REALIZADO POR GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATION EN EL INDICADOR 5, A LA LEY DE LIBERTAD DE PRENSA DE SUECIA.

11. DECLARACIONES DE JOSÉ LUÍS AYLLÓN, SECRETARIO DE ESTADO PARA LAS RELACIONES CON LAS CORTES GENERALES, EN EL PROGRAMA MATINAL DE TVE, LOS DESAYUNOS DE TVE, EL 12 DE DICIEMBRE DE 2014. [HTTP://WWW.RTVE.ES/ALACARTA/VIDEOS/LOS-DESAYUNOS-DE-TVE/DESAYUNOS-TVE-JOSE-LUIS-AYLLON-SECRETARIO-ESTADO-RELACIONES-CORTES/2903701/](http://WWW.RTVE.ES/ALACARTA/VIDEOS/LOS-DESAYUNOS-DE-TVE/DESAYUNOS-TVE-JOSE-LUIS-AYLLON-SECRETARIO-ESTADO-RELACIONES-CORTES/2903701/)

La situación de la transparencia en España en comparación con su entorno europeo

información solicitada o en el caso de Reino Unido pide una descripción de la información solicitada. Sin embargo, ninguno de estos países pide un número que identifique al solicitante. Solamente Francia presenta un procedimiento similar al establecido por la norma española, ya que exige un número de identificación del solicitante.

En cuanto a la resolución de las peticiones de información, en España se prevé un plazo máximo de un mes, aunque en algunos casos podría ser mayor si la información solicitada lo requiriese. En el caso de que se agote el plazo sin contestación por parte del organismo consultado, la solicitud se considera desestimada y quedará como última opción para obtener una respuesta, poner un recurso contencioso-administrativo. Este proceso es el denominado "silencio negativo". Francia, Italia y Noruega son los únicos países de los mencionados en la comparación, que tienen establecido el mismo mecanismo de respuesta basado en el silencio negativo, mientras que el resto de países es obligado dar una respuesta y establecen un plazo de unos 20 días hábiles. En Reino Unido se obliga a dar una respuesta tanto si es permitiendo el acceso a la información, como si la solicitud es desestimada y las razones que motivan la negativa al acceso. Portugal establece plazos menores de tiempo, siendo diez días de plazo máximo para la administración portuguesa. Por su parte, la ley sueca no determina un plazo concreto de respuesta, sino que establece que la documentación solicitada estará disponible "inmediatamente o tan pronto como sea posible, en el lugar donde se lleva a cabo la petición"¹².

Con respecto al procedimiento establecido por otras legislaciones, la vía electrónica no suele estar mencionada explícitamente, o se alude como una ventaja a disposición del demandante. En el caso de Francia se hace mención a que la información pueda ser consultada gratuitamente en el órgano competente para facilitarla y se podrá consultar o enviar a través de medios electrónicos, siempre que no suponga coste alguno para la Administración.

En otros casos, como los de Suecia o Reino Unido, no se especifica la vía electrónica concretamente; simplemente se insta a solicitar la información a los organismos o autoridades que dispongan de la misma.

Límites y excepciones al derecho de acceso a la información

La obligatoriedad de permitir el acceso a la información pública es otra de las características de la Ley 19/2013 que más se ha debatido en el proceso de su tramitación parlamentaria. En este sentido, la ley establece hasta 12¹³ límites a la divulgación de

12. CAPÍTULO 2, ARTÍCULO 12, PÁRRAFO 1, DE LA LEY DE LIBERTAD DE PRENSA DE SUECIA. INDICADOR 21 DEL ESTUDIO GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATION. [HTTP://WWW.RTI-RATING.ORG/BY-INDICATOR?INDICATOR=21](http://www.rti-rating.org/by-indicator?indicator=21)

ARTÍCULO 14 DE LA LEY 19/2013: "EL DERECHO DE ACCESO PODRÁ SER LIMITADO CUANDO ACCEDER A LA INFORMACIÓN SUPONGA UN PERJUICIO PARA: A) LA SEGURIDAD NACIONAL, B) LA DEFENSA, C) LAS RELACIONES EXTERIORES, D) LA SEGURIDAD PÚBLICA, E) LA PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE LOS ILÍCITOS PENALES, ADMINISTRATIVOS O

información por posible perjuicio a los objetos de protección citados en el artículo 14. El problema que expertos y autores han señalado con respecto a estos límites es la imprecisión en la definición de los mismos, pues ello podría derivar en una interpretación demasiado amplia que permitiese a las administraciones públicas, partidos políticos, o cualquier otro sujeto de la ley, a ampararse en cualquiera de estos límites para excusarse del cumplimiento con el derecho de los ciudadanos a acceder a la información. En comparación con otras leyes internacionales y siguiendo con los ejemplos expuestos a lo largo de este texto, se puede afirmar que la Ley 19/2013 es similar en sus límites a las leyes de los países de su entorno.

El Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno

La principal entidad garante de la Ley 19/2013 es el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Se trata de un organismo independiente que tiene el doble objetivo de fiscalizar el cumplimiento de la publicidad activa y promover la transparencia de los sujetos obligados por la ley, por un lado; y por otro, el de atender los recursos de los ciudadanos que consideren vulnerado su derecho de acceso a la información pública. De esta manera, se brinda la posibilidad de recurrir a este Consejo antes de interponer una reclamación en los juzgados de lo Contencioso-Administrativo

En el Convenio europeo 205 se establece que los ciudadanos a quienes se les haya denegado el acceso a la información pública deben tener la posibilidad de iniciar un proceso de reclamación antes de acudir a un tribunal. Sobre este aspecto, otros países del entorno europeo han optado por crear órganos colegiados, como es el caso de Francia, Italia y Portugal, mientras que en Suecia es el Defensor del Pueblo quien se encarga de atender las reclamaciones ciudadanas.

Buen Gobierno

El hecho de incluir principios de buen gobierno junto con la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en una misma norma, se consideró por parte de las fuentes del gobierno español como un avance y una innovación. En comparación con otras legislaciones, ninguna de las que se han mencionado a lo largo de este epígrafe hace mención a un título que recoja unos principios similares al buen gobierno de la Ley 19/2013.

En este sentido, sobre las medidas del gobierno británico para garantizar el buen gobierno dentro de su Administración, cabe destacar la existencia de dos organismos:

ADMINISTRATIVOS O DISCIPLINARIOS, F) LA IGUALDAD DE LAS PARTES EN LOS PROCESOS JUDICIALES Y LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, G) LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DE VIGILANCIA, INSPECCIÓN Y CONTROL, H) LOS INTERESES ECONÓMICOS Y COMERCIALES, I) LA POLÍTICA ECONÓMICA Y MONETARIA, J) EL SECRETO PROFESIONAL Y LA PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL, K) LA GARANTÍA DE LA CONFIDENCIALIDAD O EL SECRETO REQUERIDO EN PROCESOS DE TOMA DE DECISIÓN, L) LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

La situación de la transparencia en España en comparación con su entorno europeo

la Agencia Gubernamental de auditoría interna – *Government Internal Audit Agency*¹⁴-, la cual es responsable de revisar y evaluar la eficacia de las organizaciones gubernamentales y del sector público; y el Comisionado de nombramientos públicos – *The Commissioner for Public Appointments*¹⁵- creado en 2014 y responsable de supervisar los nombramientos de los altos funcionarios de la Administración británica, para garantizar que el procedimiento se realiza de manera justa, meritocrática y transparente.

Por otra parte, la ley francesa que regula el derecho de acceso a la información pública tampoco hace mención a una parte de buen gobierno explícitamente. Sin embargo, el gobierno galo a finales de 2013 creó la "Alta Autoridad para la transparencia de la vida pública" –*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*¹⁶-, un organismo independiente que tiene por misión "promover la transparencia y la ejemplaridad de la vida pública"¹⁷ según explica desde la página web de esta entidad.

En definitiva y como se ha mencionado al inicio, ninguna de las leyes con las que se ha comparado la norma española 19/2013 tiene un título o capítulo dedicado al buen gobierno en términos similares. Sin embargo, se ha podido comprobar que los países democráticos, tomados como ejemplo sobre métodos de rendición de cuentas y con una cultura de transparencia y acceso a la información más antigua que la sociedad española, en los últimos años han creado organismos con la misión de fiscalizar y vigilar la función pública, para garantizar que ésta se desarrolla según unos principios éticos y de buen gobierno.

Como conclusión de este estudio comparativo cabe señalar dos ideas principales: en primer lugar, efectivamente la Ley de transparencia española comparte similitudes con el resto de normas europeas de su entorno, pero no aporta ningún elemento importante o vanguardista que la convierta en una norma ejemplar a seguir para avanzar en la creación fomento de una cultura de la transparencia. La segunda idea concluyente es que parece que el legislador solo ha tenido en cuenta aquellos aspectos o características de otras leyes que le permitían elaborar una norma más comedida, es

14. GOVERNMENT INTERNAL AUDIT AGENCY. SU MISIÓN ES GARANTIZAR LA CALIDAD DE LOS SISTEMAS BASADO EN UNA EVALUACIÓN DE LOS MECANISMOS DE GOBERNANZA, GESTIÓN DE RIESGOS Y DE CONTROL. ENTRE SUS RESPONSABILIDADES SE ENCUENTRAN LA REVISIÓN DE LAS FUNCIONES Y LAS ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES Y DEL SECTOR PÚBLICO, ASÍ COMO LA EVALUACIÓN DE SU EFICACIA Y RIESGOS; FORMULAR RECOMENDACIONES DE MEJORAS. [HTTPS://WWW.GOV.UK/GOVERNMENT/ORGANISATIONS/GOVERNMENT-INTERNAL-AUDIT-AGENCY/ABOUT](https://www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency/about)

15. THE COMMISSIONER FOR PUBLIC APPOINTMENTS. SU MISIÓN ES REGULAR LOS PROCESOS POR LOS QUE SE NOMBRAN A LOS CONSEJEROS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS NACIONALES Y REGIONALES. [HTTP://PUBLIC-APPOINTMENTSCOMMISSIONER.INDEPENDENT.GOV.UK/WHAT-WE-DO/](http://public-appointmentscommissioner.independent.gov.uk/what-we-do/)

16. WEB DE LA HATVP. "LA ALTA AUTORIDAD PARA LA TRANSPARENCIA DE LA VIDA PÚBLICA FUE CREADA A FINALES DEL 2013 PARA GARANTIZAR LA EJEMPLARIDAD DE LOS RESPONSABLES PÚBLICOS FRANCESES. [HTTP://WWW.HATVP.FR/ES/](http://www.hatvp.fr/es/)

17. WEB DE LA HATVP. "NUESTRO TRABAJO: LA MISIÓN FUNDAMENTAL DE LA ALTA AUTORIDAD CONSISTE EN PROMOVER LA TRANSPARENCIA Y LA EJEMPLARIDAD DE LA VIDA PÚBLICA". [HTTP://WWW.HATVP.FR/ES/](http://www.hatvp.fr/es/)

decir, que si había leyes que reconocían el acceso a la información como un derecho administrativo, decidió acogerse a aquellas en lugar de sumarse a la tendencia del derecho fundamental, al igual que decidió decantarse por el silencio negativo cuando la mayoría de legislaciones recoge la contestación obligatoria.

Es una característica muy española eso de llegar un poco tarde, aunque en esto de la transparencia el retraso está en una media general de treinta años en relación con el resto de Europa. En este sentido, la Ley 19/2013 podría haber recogido algo más de la amplia experiencia de sus vecinos y haber elaborado una norma más acorde con la tendencia general europea hacia un derecho de acceso más amplio, más protegido y menos conservador. Aunque para aquellas instituciones y organismos que quieran ser transparentes, no necesitan ninguna norma, solo deben tener verdadera voluntad.

CUADRO 1

			regulado												Gobierno		
	Aprobación	Actualización	Derecho		Administración Pública	Poder			Nacionalidad	Número identificativo	Plazo de respuesta	Silencio negativo	Obligación de respuesta	Número de limitaciones	Buen gobierno	Entidad Garante	Sanciones
			Fundamental	Administrativo		Ejecutivo	Legislativo	Judicial									
Alemania	2005			●	●	■	■	■	-	-	30 días		●	8	-	●	-
Países Bajos	1978	2009		●	●	●	●	●	-	-	15 días		●	7	-	-	●
Dinamarca	1970	1987		●	●	●	■	-	-	-	7 días		●	8	-	-	-
Suecia	1766	1978/ 1999	●		●	●	■	■	-	-	-		●	7	-	●	●
Noruega	1970	2006	●		●	●	-	-	-	-	5 días ^a	●		13	-	●	●
Finlandia	1951	1999/ 2002	●		●	●	●	●	-	-	15 días		●	1	-	●	●
Reino Unido	2000			●	●	●	●	■	-	-	20 días		●	22	-	●	●
Francia	1978	2010	●		●	●	-	■		●	30 días	●		8	-	●	-
Italia	1990			●	●	●	■	■		-	30 días	●		4	-	●	-
Portugal	1993	2007	●		●	●	■	■		-	10 días		●	7	-	●	-
España	2013			●	●	■	■	-	●	●	30 días	●		11	●	●	(buen gobierno)

#RET

ESPECIAL

LOS SUPERVILLANOS

del Acceso a la Información Pública



BOICOTEANDO LOS AVANCES EN TRANSPARENCIA



Boicoteando los avances en Transparencia

Durante los meses de noviembre y diciembre de 2016, y dentro de la iniciativa "Del derecho a saber al derecho a conocer" decidimos publicar una serie de viñetas representativas de las barreras que de ordinario se nos presentan para acceder a la información pública. Ambos autores habíamos coincidido en Cartagena precisamente celebrando el día del Derecho de Acceso a la información. De allí salió la idea de elaborar un material gráfico, de fácil comprensión, con el que intentar traspasar el círculo del ecosistema transparente y llegar a los ciudadanos en general utilizando las posibilidades de difusión viral que ofrece internet y redes sociales y que los dos conocemos bien. Además el material serviría de apoyo a las exposiciones que en alguna ocasión hemos de realizar explicando las circunstancias a las que habitualmente nos enfrentamos para acceder a la información.

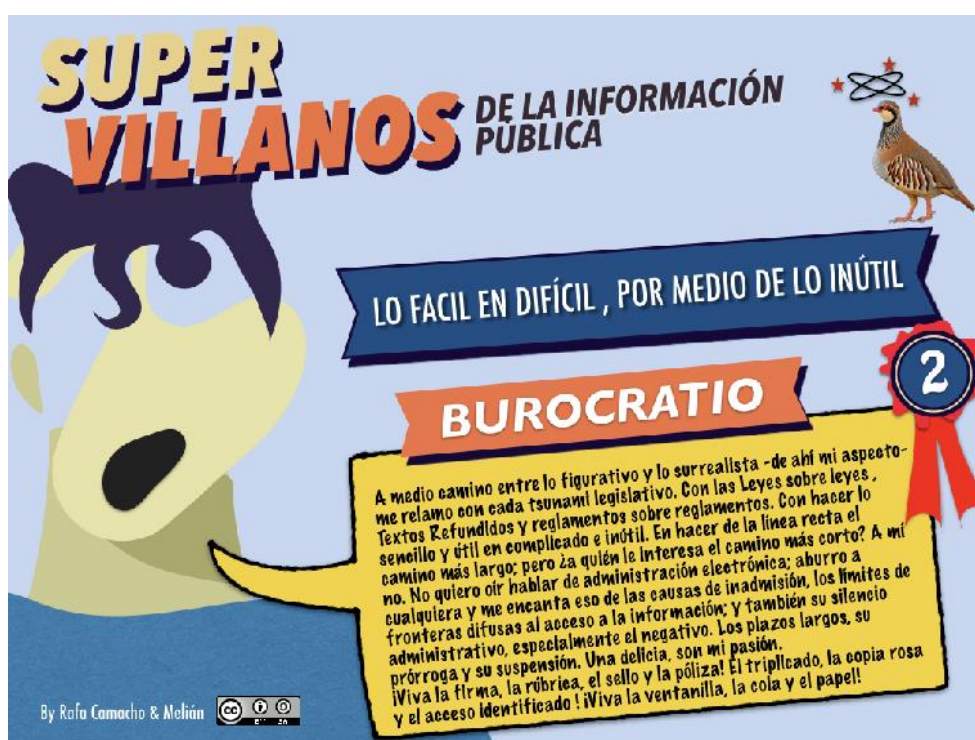
El resultado de la experiencia y la magnífica acogida de la misma, evidencian no sólo la escasez de material de difusión del Derecho de Acceso sino también la evidente demanda de introducir la novedad, la originalidad del enfoque y el humor al tratar un asunto del que se escribe tanto y se visitan con frecuencia lugares comunes.

Aprovechamos la ocasión que nos brinda la Revista Española de Transparencia (RET) para invitar a los lectores a utilizar y reutilizar y transformar este juego de viñetas con las que tanto Rafa Camacho como Juan Carlos García Melián nos hemos divertido los pasados meses y que tan útil nos está siendo, como habíamos previsto para explicar de forma entretenida cómo se nos impide acceder a la información.

Juan Carlos García Melián
Rafael Camacho Muñoz



LOS SUPERVILLANOS



Boicoteando los avances en Transparencia



LOS SUPERVILLANOS



9

#RET

Revista Española de la Transparencia





Francisco Javier Amorós Dorda
Subdirector General de Transparencia y Buen Gobierno
Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Utilidades particulares de la transparencia y respuesta ciudadana a la nueva cultura

RESUMEN

A tres años de la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, la respuesta suscitada en la ciudadanía ha sido anormalmente baja tanto en lo referente a la norma como al uso de los instrumentos que ésta ha puesto a disposición de los españoles para conocer el funcionamiento de sus instituciones y ejercer la rendición de cuentas.

Se han aventurado distintas explicaciones, todas ellas parcialmente ciertas. No obstante, a juicio del autor, la causa principal es el desconocimiento de las utilidades prácticas de la transparencia para la vida cotidiana de los ciudadanos.

Estas utilidades pueden referirse tanto a la realización de estudios o investigaciones científicas, a la consecución o protección de los intereses profesionales o laborales de los solicitantes o al ejercicio de sus derechos medioambientales o como consumidores.

La difusión a nivel general de estas utilidades particulares de la transparencia puede ser, por sí sola, un elemento decisivo para la consolidación de la Ley y el advenimiento definitivo de la transparencia entre nuestros responsables y organismos públicos.

A tres años de la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y después de dos años de aplicación en el ámbito del Estado y de un año en los ámbitos autonómico y local, es tiempo de hacer balance y de recapitular las cuestiones más importantes suscitadas por la integración de la norma en nuestro sistema jurídico y el esperado advenimiento de la cultura de la transparencia a nuestras instituciones y Administraciones públicas.

Para ello, no cabe duda, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno -organismo en que tengo el honor, y el placer también, de prestar servicios-, desde su posición de vigía del cumplimiento de la Ley, goza de una perspectiva excepcional. Aprovechando esta perspectiva y acudiendo a la práctica acumulada en estos dos años de aplicación de la Ley, voy a dedicar estas líneas a comentar uno de los aspectos más sorprendentes y, a mi juicio, más relevantes de lo sucedido en esta primera etapa de la transparencia en España, que ha condicionado desfavorablemente su despliegue y ha comprometido sus resultados. Me refiero al bajo nivel de respuesta que, contra todo pronóstico, han suscitado en la ciudadanía,

FRANCISCO JAVIER AMORÓS DORDA

tanto la Ley como el uso de los instrumentos que ésta ha puesto a disposición de los españoles

Me refiero al bajo nivel de respuesta que, contra todo pronóstico, han suscitado en la ciudadanía, tanto la Ley como el uso de los instrumentos que ésta ha puesto a disposición de los españoles para conocer el funcionamiento de sus instituciones y ejercer la rendición de cuentas. Este moderado grado de interés, cuando en los medios de comunicación y en los ambientes políticos y parlamentarios se anticipaba una considerable demanda de transparencia en nuestros actores sociales y se auguraba un boom de las solicitudes de información, ha constituido una sorpresa para los responsables de las instituciones involucradas y para los analistas y comentaristas de la gestión pública en España.

Según datos de noviembre de 2016 del Boletín Estadístico del Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado –<http://transparencia.gob.es>–, a dos años de puesta en funcionamiento del sistema, se han producido 6.226.998 visitas al Portal en demanda de información publicada por los Departamentos de la AGE en régimen de publicidad activa. Si se pone esta cifra en relación con la población española –46.449.565 habitantes a 1 de enero de 2015 según la base de datos de Instituto Nacional de Estadística, INEbase, www.ine.es– se obtiene un ratio del 13,46 de visitantes sobre habitantes, que, pasando por alto el hecho de que una misma persona puede realizar múltiples vistas, viene a significar que, en dos años de funcionamiento casi un 13,5 por 100 de los ciudadanos españoles ha visitado el Portal.

Esta cifra, que a simple vista y en términos absolutos puede parecer significativa, no lo es tanto si se compara con las que se obtienen en los países de nuestro entorno.

Para no aburrir al lector y no alargar en exceso este punto de análisis, me referiré únicamente al caso de la República de Chile, que no solo resulta próxima a España desde el punto de vista socio cultural sino que cuenta además con un Consejo de la Transparencia y un Portal muy similares a los españoles desde el punto de vista de su organización y su funcionamiento. De acuerdo con las estadísticas ofrecidas por el Portal chileno de la Transparencia –www.portaltransparencia.cl–, desde abril de 2013, fecha de entrada en funcionamiento del Portal, hasta noviembre de 2016, el sistema ha recibido 3.408.344 visitas. Solo desde diciembre de 2014 a noviembre 2016 –el mismo período de funcionamiento del Portal español–, el Portal de Chile ha recibido 3.037.642 visitas. Evidentemente esta cifra es mucho menor que los 6,2 millones de visitas habidas en España pero si se pone en relación con el número de habitantes de la República chilena –17.948.141 habitantes a 1 de enero de 2015, conforme los datos ofrecidos por Expansión, <http://www.datosmacro.com/demografia/poblacion/chile>–, se obtiene un ratio del 18,98 por 100, casi un 19 por 100, superior en cuatro puntos y medio al caso español.

Utilidades particulares de la transparencia y respuesta ciudadana a la nueva cultura

Si acudimos ahora a los datos de ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el Boletín del Portal de la Transparencia a idéntica fecha registra una cifra de 6.843 solicitudes de acceso a la información (SAI) en los dos años de funcionamiento del Portal, un porcentaje del 0,015 por 100 de solicitantes sobre habitantes. Es decir, desde 10 de diciembre de 2014 a la misma fecha de 2016, un 0,015 por 100 de los españoles hemos formulado una SAI a nuestras instituciones públicas (dicho sea otra vez sin tener en cuenta la posibilidad de que una misma persona formule varias solicitudes).

En el caso chileno, el número de SAI recibidas en el Portal desde su entrada en funcionamiento es de 193.553, 186.710 más que en España. Teniendo en cuenta que el Portal chileno tiene casi un año más de existencia que el español, se puede ajustar la cifra en 129.035 ($193.553 / 3 \times 2$), que continúa siendo notablemente mayor a la española. Y poniendo este último número en relación con la población se obtiene una tasa del 0,718 por 100 muy superior al 0,015 español.

Acudiendo ahora al proverbial ejemplo del Reino Unido, cuya Information Commissioner Officer (ICO) constituye una institución paradigmática en el ámbito del derecho a la información, las estadísticas gubernamentales de acceso a la información -<https://www.gov.uk/government/collections/government-foi-statistics>- nos ofrecen el dato de 49.464 FOI (freedom of information) requests durante 2015 (51.696, 46.806 y 47.386 respectivamente en 2014, 2013 y 2012). Si, por trazar un paralelismo con los cálculos efectuados antes para Chile y nuestro país, se ponen en relación las cifras de los dos últimos años (101.160) con el número de habitantes del Reino Unido (65.110.000 a 1 de enero de 2015, según los datos de Expansión-), se obtiene una tasa de 0,155, inferior a la chilena pero nuevamente superior al caso de España.

¿Por qué esta demanda tan baja de transparencia y acceso a la información en nuestro país? Esta es la pregunta trascendental, la que hay que responder para tratar de revertir la situación y despertar la demanda de información de los ciudadanos si se persigue consolidar la cultura de la transparencia en el sistema jurídico-político de España y promover la transformación de nuestras instituciones y Administraciones públicas desde la rigidez, la lejanía y la oscuridad propios de las organizaciones burocráticas del siglo XIX hacia la cercanía, la agilidad y la proximidad propios de una Administración del siglo XXI.

Hasta el momento presente, los responsables públicos, los especialistas, los medios y los interesados en general han aventurado distintas explicaciones, todas ellas parcialmente ciertas como suele suceder con las cuestiones complejas. Se ha tratado de encontrar la respuesta en una particularidad sociológica española, según la cual los españoles "nos quejamos pero no preguntamos" por decirlo con la afortunada expresión de Esther Arizmendi, Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

FRANCISCO JAVIER AMORÓS DORDA

Se han aducido también las dificultades propias del sistema de identificación y firma establecido en la Administraciones públicas españolas para la tramitación de procedimientos electrónicos y aplicable consecuentemente a la tramitación electrónica de las SAI, que exige al ciudadano disponer de un certificado de firma o acudir a alguno de los sistemas de claves concertadas establecidas por la Agencia Española de Administración Tributaria (AEAT). Finalmente se ha señalado también como causa de la baja demanda ciudadana de información pública la falta de claridad y la complejidad técnica de la normativa y la documentación manejada y elaborada de las Administraciones, que obliga a contar con un cierto nivel de conocimientos técnicos para poder formular una consulta.

Sin dejar de advertir, como se ha dicho, la veracidad de todas estas explicaciones, en mi opinión la principal razón de la escasa respuesta de los ciudadanos a la aparición de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información se sitúa en el equívoco de identificar la transparencia con la actividad y el activismo políticos y en el desconocimiento de sus utilidades prácticas para la vida cotidiana de los ciudadanos.

Es claro que por una serie de circunstancias -históricas y de otra índole- la transparencia y el conocimiento de la información pública hacen referencia inmediatamente en el imaginario social a la idea de rendición de cuentas de los agentes públicos (accountability en términos anglosajones). Así, el propio concepto y el área específica de actuación de cada una de estas dos materias tienden a igualarse y a confundirse prácticamente en un único territorio o ámbito de la realidad. Pero es claro también que, por mucho que ambas cuestiones estén relacionadas, la relación no es de identidad sino de instrumentalidad: la transparencia es una herramienta al servicio de la rendición de cuentas en la medida en que contribuye a garantizar su efectividad. La rendición de cuentas solo es eficaz en la medida en que sus actores -los ciudadanos- están lo suficientemente informados de la actividad de los responsables públicos como para ejercer un control detallado, completo y veraz. Esto es, para preguntar lo que es necesario preguntar a efectos de conocer exactamente en qué se gasta el dinero público, por qué se gasta precisamente en eso y no en otra cosa y si no había posibilidad de conseguir el mismo resultado con un gasto más económico o sin ningún gasto en absoluto.

Esta delimitación de los conceptos de transparencia y rendición de cuentas, además del interés doctrinal o teórico, tiene un interés práctico indudable: permite aislar el medio de la finalidad y, consecuentemente, abre el camino para preguntarse si la transparencia como instrumento puede tener otras finalidades además de hacer posible la rendición de cuentas y el control de los responsables públicos por los ciudadanos. Y la respuesta a esta pregunta no puede ser más que afirmativa. Aunque es evidente que la transparencia siempre va a estar ligada a la rendición de cuentas de las instituciones y agentes públicos, es evidente también que, sin dejar de estar al servicio de ésta, puede servir también para otros fines, como, por ejemplo, la realización de estudios o

Utilidades particulares de la transparencia y respuesta ciudadana a la nueva cultura

investigaciones, la protección de los derechos e intereses legítimos, la defensa de los intereses profesionales o laborales, la salvaguarda de la competencia y la posición en el mercado o la generación de valores económicos.

La práctica acumulada en la tramitación de las reclamaciones suscitadas por los ciudadanos ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno permite ilustrar esta información con algunos ejemplos reales de solicitudes de información que persiguen -aparentemente, pues de acuerdo con el art. 17.3 de la Ley 19/2013 el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información- finalidades adicionales a la rendición de cuentas.

Así, puede citarse como ejemplo una solicitud de información al Ministerio del Interior sobre las elecciones municipales de 1976, últimas del franquismo, y de 1979, primeras de la democracia, que dio origen en su momento a una reclamación ante el Consejo -todas las resoluciones adoptadas por éste, convenientemente anonimizadas, figuran en su página web www.consejodetransparencia.es-. En concreto, la solicitud reclamaba los siguientes datos: a) El nombre de los Alcaldes que ganaron las elecciones y la correspondiente localidad y b) El partido político al que pertenecían, datos que no aparecen publicados en el apartado correspondiente a información electoral de la web institucional del Ministerio de Interior.

En este caso, parece evidente que la finalidad primordial de la SAI no es conocer el importe de un determinado gasto público o el interés público determinante de una concreta aplicación de fondos públicos, como puede presumirse en otras solicitudes dirigidas, por ejemplo, a conocer el importe del gasto efectuado por el Ministerio de Defensa en concepto de mantenimiento de la Casa Real desde el año 2010 al 2015, el importe de los gastos efectuados por la Corporación Radio y Televisión Española (RTVE) en concepto de participación de España en el concurso Eurovisión del año 2015 o los viajes en aparatos del Grupo 45 de la Fuerza Aérea Española realizados por los sucesivos Ministros de Industria, Energía y Turismo -hoy de Energía, Turismo y Agenda Digital- desde 2009 hasta el momento en que se formula la SAI. En el caso de la información sobre los resultados de las elecciones locales de 1976 y 1979, la motivación de la solicitud parece vincularse más a la realización de un estudio científico o una investigación de carácter histórico. De hecho, en la solicitud, se consigna expresamente que la información se destina a un proyecto universitario de investigación financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

Pueden citarse también otros ejemplos de SAI relacionadas a todas luces con estudios científicos o proyectos de investigación. Así, por ejemplo, una solicitud de información al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación sobre acogimiento en España de menores rusos afectados por la radiación de Chernóbil o una segunda solicitud al Ministerio del Interior sobre los resultados del voto exterior registrados en las pasadas

FRANCISCO JAVIER AMORÓS DORDA

elecciones generales, que reclama datos que no figuran en la publicación de los resultados electorales en el Boletín Oficial del Estado. Concretamente se solicitan los resultados totales y por provincias para cada formación política, así como los votos blancos, nulos y abstenciones, desglosados en aquellos que provienen del Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA) y aquellos que provienen del Censo Electoral de Residentes en España Temporalmente Ausentes (CERTA), tanto en las elecciones al Congreso de los Diputados como al Senado.

En otros casos, la finalidad de la solicitud aparece vinculada a cuestiones de naturaleza profesional o laboral.

Así sucede, por ejemplo, con una solicitud de información al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente sobre las cantidades percibidas en concepto de productividad por los funcionarios de la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, organismo autónomo dependiente del citado Departamento.

Así sucede también con una segunda solicitud, dirigida a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en que se reclamaba una copia del informe remitido por la AEMPS al Consejo de Estado sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros. La existencia de dicho informe constaba en el informe aportado al Proyecto por el Consejo de Estado, que indicaba que "Obra en el expediente (...) Informe de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, en el que se afirma que no parece que los enfermeros tengan que superar un proceso adicional de acreditación para el uso de los productos sanitarios relacionados con su ejercicio profesional".

Finalmente puede citarse también una solicitud dirigida al Ministerio de Industria, Energía y Turismo que reclamaba distintos datos -actas del proceso selectivo, debate y aprobación de las preguntas aportadas por los miembros del tribunal, criterios de valoración establecidos, calificación de los ejercicios de todos los candidatos que reflejen la puntuación otorgada por cada miembro del tribunal a todos y cada uno de los candidatos, etc...- relativos a un proceso selectivo, ya concluido en el momento de la solicitud, de reconocimiento de la cualificación profesional para el ejercicio de la actividad de Agente de la Propiedad Industrial.

En los tres casos citados parece claro que el fin de la solicitud no está predominantemente dirigido a la rendición de cuentas sino a la consecución o protección de los intereses laborales del actor.

Un tercer grupo de SAI aparece vinculado directamente a los derechos de los intere-

Utilidades particulares de la transparencia y respuesta ciudadana a la nueva cultura

sados como consumidores o usuarios o como beneficiarios de las políticas medioambientales.

Es el caso, por ejemplo, de una solicitud al Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) sobre el proceso de evaluación, designación y aprobación del Almacén Temporal Centralizado (ATC) de residuos nucleares en el municipio de Villar de Cañas. Concretamente, se solicitan diversos documentos y datos: el informe en que se recogen los criterios que sirvieron de base para la adjudicación del emplazamiento del ATC; el/los informe/s de carácter geotécnico e hidrogeológico sobre la idoneidad y condiciones de seguridad del emplazamiento elegido; el informe presentado por una determinada empresa en relación con las condiciones de terreno y del emplazamiento; el informe presentado por los geólogos del CSN; el informe del Pleno del organismo; la cuantía estimada por el CSN del probable sobrecoste del emplazamiento del ATC en Villar de Cañas y forma en la que el CSN prevé cubrir ese elevado sobrecoste y el desequilibrio financiero de 1.800 millones de euros estimado por el Tribunal de Cuentas.

También parece ser el caso de otras dos solicitudes dirigidas al Ministerio de Industria, Energía y Turismo: la primera, recabando información sobre las reuniones internas y con terceras partes, mantenidas por los responsables del Departamento entre los años 2013 y 2015, en las que se trataran cuestiones relacionadas con la elaboración del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo, y la segunda solicitando datos acerca del cumplimiento por parte del Grupo Volkswagen de los requisitos establecidos en el Real Decreto 866/2010, de 2 de julio, por el que se regula la tramitación de las reformas de vehículos, y del procedimiento que se ha seguido para la "homologación" de los mismos.

Considerando los ejemplos citados, y para no hacer más extensa la cita, parece suficientemente claro que, en ocasiones, las SAI y la transparencia en general pueden cumplir una función directamente relacionada con los intereses particulares de los ciudadanos tanto en el plano jurídico como en el económico o social y ofrecerle, desde una perspectiva individual, un conjunto de beneficios ligados al aseguramiento y garantía de sus posiciones jurídicas y al ejercicio de los derechos que ostenta como ciudadano, al margen de los referidos a la rendición de cuentas y a la consecución del Estado Democrático de Derecho.

El conocimiento por la ciudadanía de esta posibilidad, que no está reñida en absoluto con las finalidades esenciales de la transparencia -más bien es complementaria de las mismas- ni prohibida por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, puede contribuir, en mi opinión, de una manera decidida, al incremento del interés de los ciudadanos por los instrumentos puestos a su disposición por la nueva legislación en materia de transpa-

FRANCISCO JAVIER AMORÓS DORDA

rencia y promover su utilización al servicio de otros fines o intereses consagrados por el ordenamiento y ligados al empoderamiento y la realización de los intereses vitales de los ciudadanos en muchos y muy diferentes sectores o ámbitos de la realidad social.

Evidentemente, si además de la divulgación de estas posibilidades, se ponen los medios necesarios para solventar la falta de movilización social de los españoles, las dificultades de acceso a los medios electrónicos o la complejidad de la terminología y la documentación administrativas, el incremento de la respuesta ciudadana a la cultura de la transparencia en nuestro sistema político experimentaría un crecimiento exponencial. Pero a mi juicio no hay duda de que la sola difusión a nivel general de las utilidades particulares de la transparencia, sea a través de campañas diseñadas con este propósito, de participaciones en foros de opinión, congresos o seminarios universitarios o eventos de similar naturaleza o de la divulgación de buenas o mejores prácticas, puede ser un elemento decisivo para la consolidación de la Ley y el advenimiento definitivo de la transparencia entre nuestros responsables y organismos públicos.



Eli Gallardo

Politólogo y consultor. Director de comunicación del Ajuntament de Marratxí (Mallorca)

Con T de transversal: 5 medidas para la transparencia en gobiernos locales

La transparencia se ha convertido en un verdadero *campaign issue*, en un tema de discusión política (en términos de *politics*) y de posicionamiento de partidos. Desde los gobiernos de cualquier nivel, sea estatal, autonómico o local, organizaciones de todo signo aprueban y activan una serie de políticas (en el sentido de *policy*) en torno a este principio informador del funcionamiento de las administraciones (vid. La antigua Ley 30/1992, art. 3.5 y la actual Ley 40/2015, art.3.1.c) y de los partidos (vid. LO 6/2002, art. 6).

Este carácter transversal y hasta hace unos años indeterminado, ha dado lugar a un proceso de *regulative policy* (1) a todos los niveles y en concreto, regulando parte del interés público, dotando de contenido jurídico concreto el desarrollo de este principio. La Ley 19/2013, una ley estatal claramente de mínimos, trató de ser una *constituent policy* para continuar con las categorías de Lowi, al informar toda la práctica de las administraciones y la actividad política, dotándolas de un marco muy abierto. Esta laxitud permite que el "mapa" de la transparencia en cada ámbito es contingente (por el lado de la oferta político-institucional y de la demanda social), variando según las demandas de cada cuerpo de gobernados. En resumen, son comunes los principios y valores de transparencia pública, pero difieren las normas en función de sus ámbitos.

1. El contexto local: pocos medios para muchos fines

El contexto del presente artículo pasa, necesariamente, por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, conocida como *Ley Montoro*, las leyes de presupuestos y las consecuentes limitaciones en recursos materiales y humanos que afectan a los gobiernos locales. La austeridad y la restricción a la incorporación de personal en las entidades locales, implica que muchas de las *policies* fijadas por esa normativa "regulativa" y "constitutiva", sean de difícil cumplimiento dentro de los plazos que establece la ley.

Tal vez consciente de ello, el legislador no estableció sanciones jurídico-administrativas al incumplimiento de la Ley de Transparencia, de manera que la única sanción real proviene de organizaciones como partidos políticos o grupos de presión, apoyados en los medios de comunicación. ¿Cómo actuar desde un gobierno local con recursos limitados, para trabajar la transparencia como *policy*? A continuación plantearemos 5 medidas, en atención a la experiencia en el Ajuntament de Marratxí y el estudio comparativo con otros municipios de similares características.

2. Cinco medidas para la transparencia en gobiernos locales

Tal y como hemos planteado al principio, y basándonos en la experiencia como Dir-Com del ayuntamiento de Marratxí (Mallorca), vamos a plantear cinco medidas para la transparencia real en gobiernos locales.

2.1. Diagnóstico en profundidad

En todo proceso de implementación de cambios y mejoras, es necesaria una evaluación previa, para conocer el punto inicial y fijar la trazabilidad. La reciente entrada en la agenda mediática de la idea-fuerza de la Transparencia, ha demostrado que hasta el momento, las medidas impulsadas habían sido insuficientes, y en muchos ámbitos inexistentes. Para este análisis es preciso contar con una serie de indicadores, que comprenderán los puntos comprendidos en la ley estatal, en las autonómicas (si las hay) y en los criterios que el equipo de gobierno quiera impulsar más allá de los puramente obligatorios por ley.

En el caso de ejemplo de Marratxí, no se había implementado ninguna medida de fomento de la transparencia y la información pública, hasta el último relevo de equipos de gobierno, como demostró un estudio del programa Mapa InfoParticipa, tomando datos hasta 2015 y que únicamente aprobaba a cuatro municipios de Balears, entre los que no se encontraba Marratxí.

2.2. Puesta en valor del área de transparencia

Una de las medidas que denotan mayor voluntad política, es la creación de una concejalía específica de Transparencia, sea junto a otras materias o en exclusiva. En atención a los recursos municipales, es posible que el área no cuente con apoyo técnico, ni siquiera administrativo, pero que juegue un papel importante como informadora de toda política pública, desde la redacción de normativa (ordenanzas y reglamentos), hasta la garantía del derecho de acceso a la información pública, dado el carácter transversal de la transparencia.

2.3. Comunicación intensiva y proactiva

Otra de las medidas que pueden implementarse, es la puesta en marcha de portales de transparencia, en función de los recursos disponibles. Pero, ¿cómo trabajar la transparencia como *policy* cuando “faltan manos”? Por ejemplo, puede formarse al personal funcionario o el eventual para que asesore en esas funciones. En mi caso, mi trayectoria profesional y haber sido socio de ACREDITRA, me permitió crear y alimentar el Portal de Transparencia municipal, en atención a los indicadores de la ley recordemos, una ley de mínimos y las directrices del equipo de gobierno, con una inversión mínima en alojamiento web.

Con T de transversal: 5 medidas para la transparencia en gobiernos locales

Sin embargo, hay gobiernos locales en los que esta inversión no es posible, y se dilataría en el tiempo, afectando a sus *politics*. En esos casos deviene necesaria la colaboración de entidades supramunicipales, como los Consells Insulars en el caso balear. Atender las peticiones de información pública y alojarlas en la web municipal es una de las acciones más sencillas y de bajo coste.

2.4. Formación de personal en la materia

La formación del personal del área de Transparencia es fundamental. En ocasiones, sin embargo, no existe este personal de administración ni técnico, y es el propio concejal/a del área quien debe asumir de forma proactiva el impulso de su área. Los cursos, congresos y acciones formativas en diferentes niveles, permiten una actualización de conocimientos para una implementación efectiva a nivel local.

2.5. Evaluación y mejora

Como en cualquier proceso y política pública, es necesario dedicar una parte al análisis ex post para detectar mejoras, puntos débiles y seguir con la trazabilidad del proyecto de Transparencia a medio y largo plazo. La asesoría o consultoría externa es una buena opción, pues ofrece una visión más neutral y objetiva, planteando sin tapujos los puntos débiles y tareas pendientes.

3. Conclusiones

Para terminar, merece la pena apuntar aquí la importancia de una implantación de medidas de transparencia que comprenda los canales online pero también los offline. En estrecha relación con el punto 2.3. sobre la comunicación intesiva y proactiva, los responsables de informar a la ciudadanía de las medidas de transparencia y de las vías para sus demandas, deben (debemos) ser conscientes de que una parte de los gobernados no accede a las web municipales ni a los portales de transparencia, sea por voluntad propia o no.

Esta cercanía y proactividad del mensaje de transparencia guarda estrecha relación con la percepción ciudadana de los resultados de *estas regulative policies*, esto es, si en la fase final de análisis y mejora detectamos que la gente nos suspende en transparencia aunque los índices digan otra cosa. En un artículo de 1998, los profesores Montero, Gunther y Torcal ya apuntan a la diferencia entre legitimidad y eficacia; la percepción ciudadana sobre la aplicación de estas políticas, se enmarca en esta segunda variable, y en especial se manifiesta a través del grado de satisfacción o insatisfacción. Varios pueden ser los factores de una insatisfacción ciudadana con la transparencia municipal: influencia de la percepción económica, falta de información, comunicación

ineficiente o simplemente desinterés ciudadano por el contraste de resultados, entre muchos otros, no excluyentes sino posiblemente complementarios. Noticias como la publicada por agencias y medios a principios de diciembre de 2016 (3), revelando que en dos años de vida, el portal de transparencia ha recibido menos de 10 peticiones al día, es sintomática, no tanto de desinterés como posiblemente de desinformación. Tal y como apuntaba el presidente de ACREDITRA, Fran Delgado, en el primer número de esta revista, *"cumplir con las obligaciones incluidas en la normativa es un paso, pero la transparencia no debe quedarse en ese estadio, puede y debe ir a más. Porque, al margen de lo legalmente establecido, la transparencia no tiene límite de máximos"*. Del mismo modo, podemos añadir que la transparencia no es sólo un fin en sí mismo, sino que es una política viva y dinámica, un medio para la rendición de cuentas y de acceso a la información que debe cuidarse, y también comunicarse.

Especialmente porque, si la pensamos como *constituent policy*, es difícil que vayan a darse pasos hacia atrás y es más probable que se profundice más en esta materia, que ha llegado para quedarse.

NOTAS

(1) Nos hemos basado en la clasificación de Theodore Lowi en cuatro tipologías de *policy*: distributiva, redistributiva, regulativa y constitutiva. Ver Lowi, «Four Systems of Policy, Politics and Choice», *Public Administration Review*, Vol. 32, No.4. (Julio-Agosto 1972), pp. 298-310.

(2) Montero, J.R.; Gunther, R. y Torcal, M. (1998), «Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección» en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Número 83, páginas 9-49.

(3) <http://www.europapress.es/nacional/noticia-dos-anos-portal-transparencia-menos-10-peticiones-dia-20161208112046.html>



Vicenç Ruiz Gómez
Vicepresidente de la Asociación de Archiveros-Gestores de Documentos de Cataluña

El modelo de madurez en gestión documental para la transparencia y publicidad activa

Tres años después de la aprobación de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, y contando prácticamente todas las comunidades autónomas también con un marco normativo propio, resulta claro que los diferentes plazos de entrada en vigor no significaban una meta, sino más bien una línea de salida de cara a la reorganización integral de las administraciones. El mandato legal por alcanzar tanto un acceso universal y ágil a la información como una publicidad activa fiable y comprensible, además, ha coincidido en el tiempo con la obligación normativa de transformar digitalmente la administración. Es, pues, dentro del paradigma del gobierno abierto que debemos entender y afrontar ambos impulsos, que tienen en la gestión de la información pública su fundamento y punto de unión. Y es que la correcta gestión de datos, contenidos y documentos públicos, es decir, la correcta gestión documental es la columna vertebral del gobierno abierto, tal como Barack Obama reconocía en un memorándum presidencial de 2011: "When records are well managed, agencies can use them to assess the impact of programs, to reduce redundant efforts, to save money, and to share knowledge within and across their organizations. In these ways, proper records management is the backbone of open Government¹".

En términos muy parecidos sobre la incidencia de la gestión documental, se expresaba el preámbulo de la Ley 10/2001 de archivos y documentos de Cataluña: "La Ley entiende también que muchos documentos acreditan derechos y deberes de los ciudadanos, de las entidades y de las Administraciones Públicas y que, en este sentido, tienen un papel relevante en sus relaciones. Reconoce que el acceso a los documentos públicos es un derecho que tiene cualquier persona, independientemente de la nacionalidad, de la condición o de la función que tenga, derecho que solamente puede denegarse en aplicación de las limitaciones establecidas legalmente. Asimismo, la Ley considera que para las Administraciones Públicas la gestión correcta de los documentos es esencial por cuanto se refiere a la seguridad jurídica y a la actuación eficaz y transparente y con apertura a la participación ciudadana".

Para responder a estos objetivos de seguridad jurídica, eficiencia, transparencia y participación ciudadana que ya se encontraban hace quince años en la ley catalana de archivos y documentos y que ahora se han redoblado gracias al nuevo marco normativo de transparencia y de transformación digital, desde la Asociación de Archiveros-Gestores de Documentos de Cataluña presentamos el pasado 9 de junio el Modelo de madurez en gestión documental para la transparencia y publicidad activa (MMGDT),

1. [HTTPS://WWW.WHITEHOUSE.GOV/THE-PRESS-OFFICE/2011/11/28/PRESIDENTIAL-MEMORANDUM-MANAGING-GOVERNMENT-RECORDS](https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/28/presidential-memorandum-managing-government-records).

desarrollado por Alan Capellades, Anahí Casadesús, Aniol Maria, Carla Meinhardt y Santi Lopera². Los modelos de madurez, por definición, proporcionan a las organizaciones un medio para evaluar sus capacidades en un determinado proceso a través de un estándar de referencia bien establecido. Lo hacen mediante un conjunto de indicadores divididos en niveles progresivos, que equivalen al grado de sofisticación y perfeccionamiento del proceso, vinculados a las diferentes perspectivas y líneas de actuación que intervienen en su consecución. La sistematicidad e iteración que deben guiar el proceso de reorganización eficiente de la administración diseñado por el nuevo marco normativo en transparencia hacen especialmente útil la dinámica de mejora continua que aporta un modelo de madurez. Para el cumplimiento efectivo tanto de las obligaciones legales como de las buenas prácticas internacionalmente reconocidas, será necesario un nivel de optimización que permita abarcar de manera íntegra el conjunto de la información pública, que permita automatizar al máximo los procesos de resolución de solicitudes y de publicación de información y que permita la adaptación a los cambios normativos que, indefectiblemente, se irán produciendo.

OBJETIVO

El MMGDT pretende orientar a las administraciones y organizaciones sujetas a la Ley de Transparencia hacia un conjunto de procedimientos y buenas prácticas, basados en estándares técnicos y obligaciones legales, que permitan alcanzar una acción de gobierno transparente de manera creíble, eficiente y sostenible. Tal y como recogía el memorándum presidencial de 2011 de Barack Obama y también recoge la ley de transparencia catalana (en sus artículos 5.2 y 19.3), entendemos que la gestión documental es el único fundamento técnico posible para el correcto tratamiento de la información pública. El MMGDT se adecúa, pues, a marcos normativos concretos, pero su interés se basa en que puede adaptarse fácilmente a cualquier otro contexto. Como veremos a continuación, más allá de las obligaciones legales mínimas existentes, se centra en estándares internacionales y buenas prácticas. El MMGDT, pues, evalúa el conjunto de principios, técnicas e instrumentos de gestión documental que una organización determinada aplica en materia de transparencia y publicidad activa.

LAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL MODELO

El MMGDT se ha diseñado como un instrumento de evaluación transversal de las organizaciones, que en ningún caso pretende ser un índice exclusivo. De hecho, algunos de los indicadores, como los referidos a publicidad activa y participación ciudadana, se pueden puntuar de acuerdo con el resultado obtenido con otros sistemas de evaluación. El sistema de puntuación del MMGDT busca que la cifra final que se consiga no tenga valor tanto por ella misma sino en relación con las líneas de actuación y los

2. [HTTP://WWW.ARXIVERS.COM/INDEX.PHP/RECERCA/MADURESA-EN-LA-GESTIO-DOCUMENTAL-PER-LA-TRANSPARENCIA](http://WWW.ARXIVERS.COM/INDEX.PHP/RECERCA/MADURESA-EN-LA-GESTIO-DOCUMENTAL-PER-LA-TRANSPARENCIA)

El modelo de madurez en gestión documental para la transparencia y publicidad activa

niveles de madurez a los que pertenece cada uno de los treinta y seis indicadores que lo conforman.

Tres líneas de actuación

Se han definido tres líneas de actuación que permiten agrupar los indicadores según afecten al ámbito estratégico, operativo o de apoyo. Así, la línea estratégica, que hemos codificado con la letra A, incluirá aquellos indicadores que evalúen el funcionamiento, la gestión y la organización del sistema. La línea operativa, con la letra B, se ocupa de medir la información, los datos y los documentos publicados. La línea de apoyo, o C, analiza los medios técnicos y otros recursos con que se ha dotado la organización. En algunos casos, un mismo indicador pertenece a dos líneas de actuación. Básicamente, esta dualidad se da en las líneas B y C (indicadores 6, 9, 13, 18, 28, 34 y 36), en aspectos que afectan de manera claramente interrelacionada tipos de información con cuestiones técnicas.

En coherencia con la importancia de cada línea, se ha asignado un mayor número de indicadores a la estratégica (18 de 36), de los cuales dos los comparte con la línea operativa. Por su parte, ésta dispone de 14 indicadores, aunque sólo cinco de ellos en exclusiva. Finalmente, la línea de apoyo dispone de 13, siendo seis de ellos propios.

Cuatro niveles de madurez

El grado de madurez alcanzado se divide en cuatro estadios progresivos. El primero, el nivel consciente, supone el cumplimiento de las obligaciones legales mínimas en materia de gestión documental y de transparencia. Hallamos seis indicadores:

TABLA 1

NÚM.	INDICADOR	LÍNEA	PUNT.
1	Cumplimiento de la publicidad activa	B	1
2	Asignación de recursos específicos para la gestión documental	C	1
3	Política de gestión documental definida y publicada	A	1
4	Publicación de la carta de servicios del servicio de gestión documental	B	1
5	Publicación del registro de eliminación	B	1
6	Publicación de las estadísticas de consulta del portal	B/C	1

6 INDICADORES – 6 PUNTOS

El segundo, el nivel activo, se centra en evaluar el compromiso y la capacidad efectiva para gestionar de manera estable la política propia que cada organización haya deci-

dido impulsar, a partir de los mínimos fijados en el nivel anterior. Este nivel cuenta con doce indicadores:

TABLA 2

NÚM.	INDICADOR	LÍNEA	PUNT.
7	Portal de transparencia propio	C	2
8	Buscador disponible en el portal	C	2
9	Existencia de un índice alfabético de les series documentales	B/C	2
10	Publicación de información no incluida en la Ley	B	2
11	Existencia de un Sistema de Gestión Documental	A	2
12	Procedimiento de acceso a la información definido y publicado	A	2
13	Uso de formatos reutilizables	B/C	2
14	Especificación de los tipos de reutilización aplicables a la información publicada	A	2
15	Especificación de la fecha de la última actualización de la información publicada	A	2
16	Política de preservación digital definida	A	2
17	Publicación del Cuadro de Clasificación	A	2
18	Promoción de la conciencia pública sobre el derecho de acceso a la información	B/C	2

NIVEL ACTIVO: 12 INDICADORES – 24 PUNTOS

El tercero, el **nivel avanzado**, entra ya en aspectos concretos y mide los instrumentos específicos de gestión de documentos aplicados a las necesidades de transparencia y publicidad activa. Está formado por ocho indicadores:

TABLA 3

NÚM.	INDICADOR	LÍNEA	PUNT.
19	Adecuación y seguimiento del compromiso de la dirección en las políticas de gestión documental	A	3
20	Estructuración del portal siguiendo el Cuadro de Clasificación	A	3
21	Existencia y publicación de indicadores propios de autoevaluación	A	3
22	Definición de la Política de retención de la información publicada	A	3
23	Definición de la previsión de actualizaciones de la información publicada	A/B	3
24	Descripción normalizada basada en un esquema de metadatos	A	3
25	Accesibilidad a los metadatos básicos de los documentos publicados	B	3
26	Mecanismos de participación ciudadana	A	3

NIVEL AVANZADO: 8 INDICADORES – 24 PUNTOS

El modelo de madurez en gestión documental para la transparencia y publicidad activa

Finalmente, el cuarto, el **nivel optimizado**, supone la consecución de un proceso de mejora continuada, en que se evalúa el cumplimiento de las políticas y la automatización de los procedimientos. Lo componen diez indicadores:

TABLA 4

NÚM.	INDICADOR	LÍNEA	PUNT.
27	Publicación de materiales de apoyo en el portal	C	4
28	Enlace a los documentos originales en caso de información elaborada	B/C	4
29	Publicación de los resultados de las evaluaciones internas y externas	A/B	4
30	Cumplimiento de la política de retención de la información publicada	A	4
31	Cumplimiento de la previsión de actualizaciones de la información publicada	A	4
32	Control de la reutilización de la información	C	4
33	Cumplimiento de la política de preservación digital	A	4
34	Interoperabilidad con otros portales de transparencia	B/C	4
35	Automatización de la publicación de información en el portal	C	4
36	Vinculación con las resoluciones del organismo rector de la información pública	B/C	4

NIVEL OPTIMIZADO: 10 INDICADORES – 40 PUNTOS

La puntuación para cada indicador verificado depende del nivel en que se encuentran. Así, los del nivel consciente valen un punto, los del activo, dos, los del avanzado, tres, y cuatro los del optimizado.

Diez perspectivas

Entendemos que para evaluar correctamente el proceso de diseño e implementación de un sistema de gestión documental aplicado a la transparencia hay que tener en cuenta, al menos, diez perspectivas. Lo más habitual es que el nivel de madurez de cada una varíe ostensiblemente en una misma organización y es por eso que explicitarlas debe ayudar a saber dónde hay que priorizar los esfuerzos para alcanzar una buena madurez global:

TABLA 5

PERSPECTIVAS DEL PROCESO	DEFINICIÓN
Viabilidad organizacional	Definición del modelo de gobernanza, la estructura organizacional y los recursos de la transparencia, incluida la gestión financiera y de personal.
Compromiso de las partes interesadas	Consideración de todos los procesos para comprometer las partes interesadas, internas (políticos/directivos + hub de técnicos) y externas (ciudadanos, usuarios, clientes, otras organizaciones).

Base legal	Adecuación a la Ley de transparencia, LOPD, marcos normativos archivísticos, de procedimiento administrativo y de régimen jurídico.
Marco de la política de Transparencia	Establecimiento de políticas, estrategias y procedimientos que gobiernen la transparencia en la organización.
Aplicación del régimen de acceso y publicidad activa	Mantenimiento del marco específico del acceso en el proceso de evaluación documental general e integración del de publicidad activa.
Transferencia y publicación en el Portal	Traslación de la información sometida a publicidad activa en el portal (paso del SGD al portal) y publicación según la estructura del cuadro de clasificación.
Valoración de datasets y documentos del Portal	Definición de la política de retención en el portal de la información sometida a publicidad activa.
Gestión de los metadatos	Creación y mantenimiento de los metadatos requeridos para el uso y gestión del portal.
Difusión y alfabetización	Diseño de estrategias de diseminación del contenido publicado dentro de la comunidad designada de usuarios.
Infraestructura	Disposición de la infraestructura técnica y física, incluida la seguridad, necesaria para dar apoyo al portal y al resto de instrumentos vinculados.

Treinta y seis indicadores

Al presentar los cuatro niveles de madurez, ya hemos mostrado el conjunto de indicadores que los conformaban. Obviamente, no tenemos espacio para detallar el contenido de cada uno de ellos. Para eso, reenviamos al MMGDT, disponible online en la web de la AAC-GD. Aprovecharemos aquí para describir sumariamente la estructura de la ficha tipo de cada indicador. El campo de título detalla el nombre del indicador, mientras que el de código identifica cada uno de ellos siguiendo la estructura lógica del modelo de madurez. En el de definición, se ofrece de la manera más clara y resumida posible el significado de cada indicador. Seguidamente, encontramos el de finalidad y justificación, que completa el anterior ofreciendo el objetivo técnico y legal concreto que se persigue. A continuación, en el campo de recomendaciones se proponen una serie de consejos prácticos que ayudan a materializar correctamente la acción recogida en cada indicador. En **normativa i estándares relacionados** hallamos el enlace a textos técnicos y legales que permiten conocer en profundidad el indicador para cumplirlo con garantías. El campo de **forma de cálculo** explica el procedimiento de evaluación. Puede ser de tipo check-in o bien a través de un sistema de ponderación. Cuanto más avanzado es el nivel, más habitual es encontrar evaluaciones ponderadas. El campo de **ejemplos de aplicación** aporta casos reales de organizaciones nacionales e internacionales que cumplan ya con ese indicador. Finalmente, el campo de **indicadores relacionados** vincula entre sí aquellos con mayor afinidad temática.

CONCLUSIÓN

Sin duda, la clave para alcanzar una transparencia a fondo, que sea creíble por parte de la ciudadanía y que garantice el rigor técnico, es la colaboración entre los principales

El modelo de madurez en gestión documental para la transparencia y publicidad activa

ámbitos profesionales involucrados: juristas, tecnólogos y archiveros. En paralelo, debe haber también una participación ciudadana activa que fiscalice y empuje la voluntad política. Es desde esta perspectiva de cooperación que hemos diseñado el MMGDT, para aportar elementos de evaluación sobre los objetivos básicos de nuestra profesión: la calidad y la sostenibilidad en la gestión de la información. Autenticidad, integridad, fiabilidad y trazabilidad no son cualidades innatas de los datos y documentos sujetos a transparencia y publicidad activa. Deben trabajarse y mantenerse a lo largo del tiempo.

En breve, presentaremos la versión final del modelo (no se producirán cambios significativos del aquí expuesto) fruto del periodo de revisión abierto durante la segunda mitad del 2016. Así mismo, se llevarán a cabo las primeras evaluaciones a partir de las solicitudes recibidas por parte de organizaciones. También se publicarán las versiones en español e inglés, para garantizar así una difusión internacional. Esperemos que el MMGDT se convierta en una más de las herramientas habituales para todos aquellos que trabajamos en pos de la transparencia y del acceso a la información



#RET

Revista Española de la Transparencia

Joaquín Meseguer Yebra

Subdirector General de Transparencia Ayuntamiento de Madrid

El acceso a la información pública y los requerimientos de identificación

Resumen

La entrada en vigor de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas el pasado 2 de octubre genera algunas dudas sobre la exigencia de identificación electrónica del solicitante de acceso a la información pública. Dada la naturaleza y finalidad de este derecho, este aspecto debe ser clarificado lo antes posible a fin de limitar o reducir las posibles restricciones a su ejercicio de acuerdo con los más avanzados estándares del derecho comparado.

Palabras clave

Derecho de acceso a la información pública; identificación electrónica; anonimato.

Pocos temas de debate acaparan más la atención en el terreno del procedimiento de acceso a la información pública que las exigencias de identificación de los solicitantes. Bien la posibilidad de pedir sin identificarse, bien hacerlo sin necesidad de acreditación documental o electrónica. Lejos de convertirse éste en un aspecto que pierde fuerza a medida que avanza la aplicación práctica de las leyes de transparencia, la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) ha venido a avivar esta polémica al obligar a todas las Administraciones a verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo.

Es algo ya bien conocido a la vista de la abundante doctrina comparada sobre este particular, que imponer la identificación en el ejercicio de este derecho universal, además de actuar como un factor disuasorio para el titular del derecho, pesa indudablemente en la voluntad de quien debe resolver sobre el acceso a la información. Estos efectos, ambos, son mucho más intensos cuanto más reducida es la población potencial sobre la que operan. Y por ello es en estos ámbitos territoriales, especialmente en el local, donde resulta más importante estar atentos a los efectos perniciosos que puede generar este requisito.

Así lo expresaba ya en 2013 la Oficina Antifraude de Cataluña (OAC) al analizar supuestos en los que puede resultar razonable que no sea necesario identificarse. Sería el caso, por ejemplo, de información pública que, contraviniendo las obligaciones de publicidad activa, no han liberado las autoridades poniéndola a disposición del público en general. No sería razonable que, en aquellos supuestos en los que la identificación inicialmente no es exigible, pase a serlo a consecuencia, precisamente, de un incumplimiento atribuible a la propia Administración. Tampoco se deberían pasar por alto las

El acceso a la información pública y los requerimientos de identificación

situaciones en las que la persona que quiere acceder a la información prefiere no identificarse, por hallarse, por ejemplo, en entornos relativamente reducidos o delimitados, o en los que existe una relación de sujeción especial entre la persona solicitante y la autoridad requerida, y donde la solicitud puede resultar por sí misma reveladora de la intención final del solicitante. Sería del todo lógico que dicha persona prefiriera proteger su posición ante el temor de alguna reacción basada en una eventual valoración negativa de la solicitud.

A pesar de la oposición del Defensor del Pueblo a las solicitudes anónimas en su respuesta de 16 de marzo de 2015 a la queja presentada por Access Info Europe, la OAC veía deseable considerar esta posibilidad, circunstancia ésta que, sin embargo y como sabemos, no ha tenido su reflejo en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG). El Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos permite también que los solicitantes mantengan su anonimato, excepto cuando la identificación sea un dato esencial para procesar la solicitud (artículo 4) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) lo sugirió en los dos informes elaborados en el curso de la redacción del proyecto de LTAIPBG.

Conocida es ya la experiencia del Consejo General del Poder Judicial, que en el protocolo de integración en su organización interna de la gestión de solicitudes de información posibilita su presentación "con independencia de los datos de identificación proporcionados. Solo cuando se requiera un acceso cualificado (...) se exigirá una identificación". O el Ayuntamiento de Madrid, que en el artículo 23 de su Ordenanza de Transparencia dispone una vía de acceso sin identificación, eso sí con algunas limitaciones "naturales" derivadas de la ausencia de este dato, como es la imposibilidad de reclamar o recurrir contra la contestación que se ofrezca. Esta aparente objeción no es tal en la medida que la respuesta no impide o excluye la presentación de la solicitud de acceso al amparo de la LTAIPBG. A la vista de las consideraciones que hemos hecho anteriormente podría pensarse que diseñar un canal anónimo en una ciudad del tamaño de Madrid no tendría ninguna o poca acogida, pero si acudimos a las estadísticas de gestión comprobamos que cerca del 40 por ciento de los solicitantes escogen esta modalidad. Parece razonable pensar, como ya expusimos, que este porcentaje se incrementaría inversa y proporcionalmente cuanto menor sea el tamaño de la población.

Aparte de las citadas, son numerosas las administraciones que no exigen acreditación documental o electrónica de la identidad del solicitante, partiendo de la base de que para dar satisfacción a este derecho importa bien poco conocer quién lo ejerce. Ya lo dice la Ordenanza tipo de transparencia, acceso y reutilización de la información de la FEMP: no se requerirá a los solicitantes de acceso más datos sobre su identidad que los necesarios para poder resolver y notificar. Incluso, la ley de transparencia de la

Comunidad Valenciana dispensa del requisito de acreditar la identidad mediante certificación electrónica en caso de que la tramitación lo sea por vía telemática. A lo sumo, interesa conocer los intereses del solicitante en caso de que los exprese aún no estando obligado a hacerlo, que serán debidamente ponderados de acuerdo con lo que manifiestan los artículos 14.2, 15.3 y 17.3 de la LTAIPBG. Ni siquiera el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la exige a la hora de interponer la reclamación regulada en los artículos 23 y 24 de la ley estatal, bastando enviarla por correo electrónico sin acudir a ninguno de los sistemas de identificación del artículo 9.2 de la LPAC.

La imposición de la identificación electrónica para ejercitar este derecho que parece sugerir la LPAC no puede ser más que vista como un fatal retroceso en el afianzamiento y progreso de este derecho en nuestro país. Ciertamente que la LTAIPBG no alude a la identificación electrónica como un requisito mínimo o básico de la solicitud (artículo 17.2), pero tampoco lo hacen otras tantas normas procedimentales que en el contexto temporal en el que fueron dictadas no la exigían. Resulta razonable, por tanto, entender que todas ellas deben ser interpretadas bajo el prisma de la norma básica vigente que regula los aspectos comunes del procedimiento administrativo. A esta misma conclusión puede llegarse si comprobamos que en la disposición adicional primera de la LPAC el procedimiento de acceso a la información pública no se halla entre los que se regirán por su normativa específica (y aunque lo considerásemos así, la LPAC debería aplicarse supletoriamente), ni la identificación electrónica puede considerarse estrictamente un trámite en sí mismo, que no se exija por la LTAIPBG en los términos que se expresa el apartado 1 de aquella disposición adicional.

Pero si todo esto es cierto, no lo es menos que este requisito contradice la naturaleza y finalidad de este derecho. No solo porque da al traste con las modalidades de presentación de las solicitudes por correo postal y vía telefónica (las leyes canaria y aragonesa prevén esta última), sino también la presentación de solicitudes vía electrónica por parte de nacionales de otros estados cuya identidad no puede ser comprobada utilizando los sistemas de verificación o las plataformas de intermediación existentes actualmente en nuestro país.

¿Dónde queda, pues, la universalidad de este derecho?

Estos obstáculos de marcada naturaleza tecnológica se mezclan con otros de tipo jurídico, que conectan directamente con la esencia y razón de este derecho de acceso, reacio a cualquier limitación que restrinja las posibilidades de su ejercicio. Esta argumentación podría considerarse fundamento suficiente para calificar al procedimiento de acceso como un régimen especial frente al común que regula la LPAC.

Otra alternativa, en caso de reconocer la prevalencia de la LPAC sobre la LTAIPBG, sería recurrir al plazo de adaptación que prevé la disposición final quinta de aquella

El acceso a la información pública y los requerimientos de identificación

ley y considerar que en ese lapso de tiempo, la formulación de solicitudes de acceso a la información pública no estarán sujetas al rigor de los requisitos de identificación, a expensas de los ajustes normativos que se puedan decidir.

Una u otra vía pueden explorarse. Más aún, deben postularse con solidez para no retroceder en lo que muchas administraciones consideran que es un elemento definidor de este derecho. Y si estos argumentos no fueran suficientes, creo que es el momento de promover decididamente las modificaciones precisas para que sea factible la identificación del solicitante en los términos menos restrictivos para el ejercicio del derecho de acceso.



#RET

Revista Española de la Transparencia

José Luis Ros Medina

Licenciado en Ciencias Políticas y Máster en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, por la Universidad de Murcia. Actualmente doctorando en el área de Administración Pública.

¿Cómo evaluar la calidad de gobierno en España?

Resumen

Este artículo realiza una breve introducción teórica sobre los conceptos de calidad democrática y calidad de gobierno, así como una aproximación teórica a la necesaria delimitación y operacionalización del concepto de calidad de gobierno, como conjunto de procesos objetivos que se llevan a cabo en un sistema político o institución pública y que conllevan la imparcialidad en su acción gubernamental.

Palabras clave

Calidad de gobierno, transparencia, prevención de la corrupción, función pública, calidad democrática, buen gobierno.

A raíz de la búsqueda de elementos objetivos y fácilmente medibles que definan la democracia, dentro de la corriente teórica de la democracia procedimental, de la que Dahl (1974) es el exponente más conocido, se ha desarrollado una extensa literatura sobre indicadores que permitiesen calificar a un sistema democrático como tal, todo ello en contraposición a definiciones sustantivas de democracia mucho más difíciles de manejar y sobre las que avanzar en un conocimiento científico del objeto de estudio.

Probablemente, un paso posterior a éste ha sido el de elaborar indicadores que, una vez queda claro que un sistema puede ser considerado democrático, nos permitan calificar el nivel de desempeño de dicha cualidad, es decir, indicadores que faciliten ponderar, ordenar y comparar sistemas democráticos o incluso instituciones políticas entre sí. Es aquí donde se introduce la noción de "calidad" asociada a la de democracia, dando lugar a multitud de conceptos con cierto grado de diferenciación: "calidad democrática", "buen gobierno", "gobierno abierto", "calidad de gobierno", "gobernanza", etc.

Todo este esfuerzo teórico está enfocado al mismo fin: hacer viable la comparación de sistemas democráticos o instituciones democráticas, con el objetivo, ya sea normativo o no, de calificar cualitativamente su desempeño dando lugar a calificaciones positivas y negativas. Dos claros exponentes de esta corriente han sido los conceptos de "calidad democrática" y "calidad de gobierno". El primero, cuya obra icónica es *Democracia y democratizaciones* de Eduardo Morlino (2005), centra su atención en dos dimensiones procedimentales y una de resultado, "accountability", el "rule of law" y la "responsiveness", completadas por dos variables sustantivas, libertad e igualdad. Para este autor, en una democracia de calidad, se establecerían los procedimientos necesarios

¿Cómo evaluar la calidad de gobierno en España?

para que el poder político estuviera controlado y rindiera cuentas, fuera permeable y accesible a las demandas sociales, las leyes fuesen cumplidas, dotando así a la economía y a la sociedad en general de seguridad jurídica, y, sustantivamente, se conseguirían altos niveles de libertad e igualdad.

No obstante, este concepto presenta los problemas inherentes a las explicaciones sustantivas de la democracia, su difícil evaluación empírica, ya no digamos el siempre presente debate teórico e ideológico alrededor de los conceptos de libertad e igualdad. Por ello, y en la línea marcada por Dahl, ha habido intentos más recientes de llevar netamente a la esfera de los procedimientos la evaluación de la calidad de la democracia, siendo uno de los más sólidos teórica y empíricamente el desarrollado por la escuela del *Quality of Government Institute* (en adelante QoG Institute) de la Universidad de Gotemburgo. Estos autores han consolidado el concepto de "calidad de gobierno", una teoría normativa que ubica la imparcialidad como principio rector de la acción gubernamental, tanto la de los decisores públicos como la de la Administración pública, reduciendo las tres dimensiones evaluadas por conceptos anteriores como el de calidad democrática de Morlino, procedimiento, contenido y resultado, a sólo la primera.

En síntesis, el concepto de la "calidad de gobierno" postula que esta cualidad se produce cuando la acción gubernamental se atiene a lo dictado por las leyes y las políticas públicas, sin que en su proceso de ejecución e implementación se tengan en cuenta diferencias de trato a los ciudadanos en función de variables subjetivas, como la filiación política, personal, étnica, el estatus económico, etc. Es decir, se trata de que la lucha política se lleve a cabo en el proceso legislativo y en el proceso de toma de decisión, que hará que se opte por una redacción concreta de una ley o una política pública, pudiendo ser éstas más afines o provechosas para determinados grupos sociales o colectivos, pero terminando ahí la acción de los representantes políticos y comenzando entonces la acción de implementación imparcial por parte de la Administración de dichas decisiones.

En el estadio de la implementación, por tanto, no se dará ningún tipo de presión, mandato, etc., proveniente del poder político que afecte positiva o negativamente a los ciudadanos y cambie el sentido de lo que habría sido una aplicación imparcial de las leyes o de las políticas públicas. Tampoco se seguirá por parte de los miembros de la Administración ninguna regla o conducta que interfiera en dicha aplicación imparcial. Esto, como sabemos, es algo que se rompe claramente en multitud de casos, constituyéndose en la piedra de toque de la corrupción política y de otras prácticas más leves que podríamos calificar como "prácticas de parcialidad". Es una cuestión central, por tanto, que las burocracias sean profesionales, objetivas, independientes, deontológicamente fundamentadas y convenientemente incentivadas en pos de su comportamiento imparcial, siendo éste tipo de burocracia el principal freno para una acción gubernamental parcial.

La imparcialidad gubernamental tendrá múltiples efectos: convertirá dicha acción en predecible, paliando la inseguridad jurídica en la sociedad; aumentará la confianza intersubjetiva y reducirá los problemas de acción social, al aminorar los costos de transacción; proporcionará información útil a la sociedad (datos abiertos); y, por último, y si cabe más relevante, supondrá un freno a la discriminación, la corrupción y cualquier tipo de arbitrariedad pública (Rothstein y Teorell, 2005). Todo ello, se convierte en una defensa de los derechos de las minorías y los excluidos, ya que la ausencia de imparcialidad desemboca en el acaparamiento de los recursos públicos (incluso de los recursos naturales cuando hablamos de un Estado) por una pequeña parte de la sociedad, aquella a la que Robinson y Acemoglu (2012) denominan "élites extractivas".

El efecto nocivo de la parcialidad y positivo de la imparcialidad se comprende recurriendo a la teoría de la "acción colectiva" (Ostrom, 1998), que nos dice que la conducta de un individuo es altamente dependiente de la expectativa que éste tiene sobre la conducta del resto de la sociedad, por lo que, aplicado a una acción cívica, si considera que es probable el incumplimiento de las normas por parte del resto de la sociedad, tendrá un mayor incentivo para seguir esa misma conducta, y viceversa.

Por lo tanto, si en una sociedad comienzan a extenderse las prácticas egoístas en contra de las normas sociales que garantizan el interés general, pero de cuya violación se obtienen beneficios para estos individuos, el resto de miembros tendrán mayores incentivos para imitar dichas acciones, dándose lo que se conoce popularmente como "círculo vicioso". Si estas prácticas se vuelven mayoritarias, comenzará a producirse un dilema de acción colectiva de segundo grado, en el que la ganancia media de los individuos, dado que en su mayoría han apostado por prácticas egoístas en contra del interés general, será menor que en la situación inicial de "círculo virtuoso".

Para la escuela del QoG Institute, la existencia de uno u otro tipo de sociedad depende en última instancia de la presencia de instituciones políticas estables imparciales. Estas instituciones actuarían como variable independiente sobre la existencia de capital social, las prácticas de reciprocidad y la confianza intersubjetiva. Y el capital social actuaría como variable independiente, a su vez, sobre el respeto de las leyes y las normas sociales y el nivel de exigencia de comportamientos éticos, tanto a nivel institucional como individual, dentro de la sociedad, elevando el nivel de la sanción pública sobre los incumplimientos.

Por último, el efecto de estas instituciones sería elevar la confianza generalizada de la ciudadanía y la disminución de los costes de transacción, que aumentan con la desconfianza, lo que correlacionaría con un mayor crecimiento económico. No obstante, este proceso no es automático, sencillo ni mecánico, requiere de un cambio cultural complejo, intraadministrativo y social (Holmberg, Rothstein y Nasiritousi, 2009) pero es el camino que hay que recorrer para evolucionar hacia sociedades con gobiernos al

¿Cómo evaluar la calidad de gobierno en España?

servicio del interés general y donde operen círculos virtuosos generadores de un alto capital social.

¿Cómo operacionalizar la calidad de gobierno?

El concepto de "calidad de gobierno" impulsado por el QoG Institute plantea un reto importante en su operacionalización, sin ir más lejos, en el artículo *Defining and measuring quality of government* (2012), Bo Rothstein y Jan Teorell presentan una evaluación de la calidad de gobierno a nivel estatal medida a través de las respuestas de 973 expertos de 126 países, aunque en el trabajo citado sólo presentan los datos de los 97 países en los que al menos obtienen respuesta de 3 expertos. El haber recurrido a la encuesta de expertos, muestra hasta qué punto es difícil encontrar indicadores claros sobre la calidad de gobierno y valorar la ponderación que cada uno de éstos debe tener.

En este artículo realizamos una delimitación teórica de los mismos adaptada a nuestro país, que igualmente sirve para analizar la calidad de gobierno en el marco local, autonómico o nacional, y que, no obstante, es susceptible de ser extrapolada académicamente a otros casos de estudio.

Como ya hemos dicho, debemos centrarnos exclusivamente en las variables procedimentales que tienen una relación teórica fundada con la imparcialidad como partes constitutivas de la misma, dejando fuera variables relacionadas que sean de carácter sustantivo o de resultado.

1. Los incentivos a la imparcialidad de los empleados públicos

La condición necesaria para que se produzca un comportamiento imparcial de las instituciones es que éstas no sean patrimonializadas por intereses espurios o particulares, siendo la principal amenaza el acaparamiento de las instituciones por sus niveles políticos o por los grupos de interés afines a éstos. Si los empleados públicos son seleccionados y controlados por las élites políticas al margen de su mérito y capacidad, sino en base a la cercanía o afinidad por cualquier motivo, como el ideológico, el partidista, el étnico, el socioeconómico, etc., estos empleados serán una parte más del aparato político gobernante y estarán al servicio de éste y no al del interés general, dándose prácticas generalizadas de parcialidad. Por ello, probablemente el freno sustancial a la parcialidad sea la introducción de mecanismos que incentiven la imparcialidad del empleado público.

Esta variable tiene varios apartados:

- a) El uso de mecanismos de acceso o selección del personal público que garanticen el mérito y la capacidad: se deberá emplear la oposición y lograr que el

que el mayor porcentaje posible de empleados públicos sean funcionarios de carrera, sobre todo, en los niveles más importantes de la Administración. Esto garantizará en mayor grado que han sido seleccionados por su mérito y capacidad y que no pueden ser despedidos por cuestiones de conflicto con el cargo público del que dependa su puesto de trabajo, por ejemplo, por denunciar un caso de corrupción. Las otras categorías que pueden darse son principalmente la de los funcionarios interinos y la del personal laboral.

- b) El empleo de mecanismos de provisión de puestos de trabajo en la Administración pública que valoren el mérito y la capacidad: según el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), los dos mecanismos de provisión de puestos de trabajo, es decir, el sistema por el cual se ocupa un puesto determinado en la Función Pública en España, y que es un proceso separado del de selección, son el concurso y la libre designación. Mientras el primero tiene en cuenta una serie de cuestiones objetivas prefijadas, el segundo le da capacidad al cargo público responsable de decidir qué funcionario ocupa dicho puesto. Por tanto, se deberá limitar el uso de la libre designación y la distribución entre uno y otro mecanismo debe ser considerada como uno de los indicadores de calidad de gobierno.
- c) Incentivos de carrera profesional: otro de los elementos de incentivos selectivos para la acción imparcial de los empleados públicos es el sistema de premios que tengan establecidos por la correcta realización de su trabajo, siempre que ésta detecte dichos méritos oportunamente y los premie en grado suficiente. Si se produce tal hecho, los funcionarios desarrollarán más probablemente un espíritu corporativo y les supondrá un incentivo para la defensa del interés general. Por ello, la evaluación de las carreras profesionales establecidas, ya sea a nivel estatal, autonómico o local, resulta necesaria como indicador de calidad de gobierno. En un estudio de caso reciente sobre la Región de Murcia (Ros Medina, 2014), se publica el resultado de una encuesta a funcionarios de carrera del subgrupo A1 que ocupaban o habían ocupado un puesto directivo o pre-directivo, y, por lo tanto, libredesignado, en la Administración autonómica de la Región de Murcia, dando como resultado una valoración de los "incentivos profesionales de la carrera" del 3,2 sobre 10.

2. Prevención de la corrupción

Creemos necesario incluir dentro de la operacionalización de la calidad de gobierno una medida de los mecanismos puestos en marcha dentro de las Administraciones para prevenir las prácticas corruptas y parciales, tanto de los empleados como de los cargos públicos, así como los mecanismos para incentivar las prácticas éticas. Es aquí donde se encuadran instrumentos como los códigos éticos o de conducta que

¿Cómo evaluar la calidad de gobierno en España?

precisan las acciones que pueden o no pueden ser llevadas a cabo por los empleados o cargos públicos, así como las sanciones a su incumplimiento. Estos códigos limitan, en base a un comportamiento ético, la gama de acciones que pueden llevar a cabo, reduciendo, por tanto, su discrecionalidad y evitando lagunas éticas donde el individuo puede no saber cómo actuar o practicar acciones relacionadas con la parcialidad sin tener plena consciencia.

También incluiríamos la correcta y efectiva regulación de las incompatibilidades de los empleados y cargos públicos, para evitar conflictos de interés, o que exista un programa de promoción efectivo de la ética pública en la institución analizada, lo que fomentará la defensa del interés general por parte de sus miembros. Probablemente éste sea el apartado donde más debemos avanzar para llegar a construir indicadores estandarizados, desarrollados y extendidos sobre su desempeño.

3. La transparencia

Por último, pero no menos importante, creemos necesario incorporar como tercera dimensión la transparencia de la institución analizada, entendida ésta en sus dos dimensiones, activa y pasiva. En primer lugar, la transparencia activa, sobre la que más estudios e indicadores hay publicados, se traduce en la publicación mediante soporte web de la institución correspondiente, cumpliendo los criterios de relevancia, calidad, accesibilidad, confiabilidad y carácter reutilizable.

No obstante, no toda información publicada es susceptible de fomentar la transparencia de una institución, tanto por el formato de la misma (si es difícil de entender, no permite su reutilización, no está actualizada, es incompleta, etc.), como por el carácter sustantivo de la información, ya que la información que fomenta la transparencia bajo el punto de vista de la Ciencia Política y la disciplina de la Ética Pública, sería aquella que, como nos dice Manuel Villoria genera "buen gobierno", es decir: *"debe permitir evaluar a las instituciones que la aportan y formar opiniones relacionadas y bien sustentadas a quienes deciden y a quienes participan o son objeto de la decisión"* (Villoria, 2012: 10). Es decir, facilita juzgar la labor de los representantes políticos y que los ciudadanos se formen una idea basada en información objetiva sobre su labor y el cumplimiento de su agencia o representación, dando lugar a sanciones de los ciudadanos a los políticos por sus incumplimientos y una participación política no manipulada.

Así, en una institución política transparente, tanto sus empleados como sus cargos públicos tendrán menos incentivos para desplegar comportamientos de prácticas parciales, toda vez que pueden ser advertidos por la ciudadanía mediante la información puesta a disposición pública con la transparencia activa. Recordemos la célebre frase del político inglés Jeremy Bentham: "cuanto más te observo, mejor te comportas".

Conclusiones

A buen seguro que la discusión sobre qué índice de transparencia usar para evaluar el nivel de calidad de gobierno en una Administración sigue abierta. El objetivo de este artículo es precisamente mantener vivo este debate sobre el área más desarrollada en su análisis empírico de las tres que hemos formulado, y la única en la que se da el caso inverso a las otras dos: existen numerosos indicadores e índices, desde los típicos de análisis de las páginas web institucionales (ahora portales de transparencia), hasta los desarrollados por Transparencia Internacional en casi todos los niveles institucionales, sin olvidar aquellos que van más allá como el Sistema Español de Acreditación de la Transparencia y abordan cuestiones como el cambio de cultura organizacional, hasta nuevas iniciativas como el esperado sistema de evaluación de la transparencia que presentará próximamente el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno en colaboración con la Agencia Española de Evaluación y Calidad (AEVAL). No obstante, se opte por el que se opte, debe recordarse un aspecto casi siempre olvidado, la evaluación del cumplimiento y calidad del derecho de acceso o transparencia pasiva.

Bibliografía:

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson 2012, *¿Por qué fracasan los países?* Barcelona: Deusto.
- Dahl, Robert, 1974, *Poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Guadiana de Publicaciones.
- Holmberg, Sören, Rothstein, Bo y Nasiritousi, Naghmeh 2009, *Quality of government: what you get*. Gotemburgo: QoG Institute.
- Morlino, Leonardo 2005, *Democracia y democratizaciones*. Madrid: CIS.
- Ostrom, Elinor 1998, "A behavioral approach to the Rational Choice Theory of collective action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997" *The American Political Science Review*, vol. 92, núm. 1, págs. 1-22.
- Rothstein, Bo y Jan Teorell 2005, *What is quality of government? A theory of impartial political institutions*, QOG Working Paper Series, 2005:6, QoG Institute.
- Rothstein, Bo y Jan Teorell 2012, *Defining and measuring quality of government*. Cheltenham: Edward Elgar Publisher.
- Villoria Mendieta M. 2014. "La transparencia como política pública en el nivel local". *Revista Democracia y Gobierno Local*, Núm. 26/27, 5-16.

#RET

Revista Española de la Transparencia





Dr. Luis Alberto Gálvez Muñoz. Universidad de Murcia
Profesor Titular de Derecho Constitucional. Acreditado como Catedrático

SECCIÓN ACADEMIA: presentación

Con este número de la **REVISTA ESPAÑOLA DE TRANSPARENCIA** se establece una nueva sección correspondiente a artículos de corte académico, con la novedad de su evaluación a través de expertos independientes ligados al mundo de la investigación y la docencia universitaria.

Este cambio responde a los acuerdos adoptados por los integrantes de la Comisión de Control de ACREDITRA adoptados a principios de 2016 en la reunión que tuvo lugar en Granada y de la que salieron otras iniciativas de amplia repercusión, como el Congreso Internacional de la Transparencia que tuvo lugar a finales del pasado septiembre en la Universidad Complutense de Madrid.

La sección tiene la vocación de convertirse en una referencia respecto a los avances de investigación y reflexión científica en materia de transparencia, gobierno abierto y buen gobierno, que junto al resto de secciones de la revista como los artículos de opinión y de consultoría constituyen un marco completo e idóneo para la divulgación y análisis de la transparencia.

La sección incluirá artículos que quedarán encuadrados en una de las siguientes categorías: a) *Estudios*: trabajos originales de investigación de carácter teórico o empírico con cierta extensión. b) *Notas*: trabajos originales de investigación de menor extensión, reportes breves sobre avances y resultados relevantes de investigaciones y estudios, comentarios de normas y análisis de resoluciones relevantes. c) *Sistemas nacionales y comparados*: estudios y notas centrados en otros países o de comparación de sistemas nacionales.

Además, se pone en marcha un sistema de evaluación por pares de los artículos que se reciban para su publicación en la sección ACADEMIA, lo que permitirá a corto y medio plazo profundizar en la indexación de la revista en los principales directorios y catálogos de publicaciones científicas.

Con este número la REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA se dota de un equipo académico que acompañará a la actual dirección ejecutiva de la revista y pone en marcha un CONSEJO ASESOR formado inicialmente por académicos y especialistas de seis universidades españolas (Baleares, Castellón, Complutense de Madrid y UNED) y extranjeras (México y Polonia).

Este esfuerzo persigue aumentar la calidad de las contribuciones que viene teniendo la REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA, y que ya de por sí es alta, pero que

LUIS ALBERTO GÁLVEZ MUÑOZ

debido a los requisitos cada vez más exigentes en el ámbito científico requiere que se sigan unas normas y procedimientos estandarizados.

Como consecuencia de todos estos cambios se espera que haya una mayor consideración de la REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA entre el *ecosistema de la transparencia*, los miembros de la comunidad científica y los profesionales que trabajan en torno a la transparencia, a todos los cuales animamos desde estas líneas a remitir artículos a la sección ACADEMIA.



Información de carácter auxiliar o de apoyo: ¿vuelta a la exigencia de que la información conste en un expediente administrativo?

RESUMEN

A diferencia de la Ley 30/1992, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no exige expresamente que la información a la que se pretenda acceder esté plasmada en un expediente administrativo. Lo que sí contempla como causa de inadmisión es la relativa a las informaciones de carácter auxiliar o de apoyo. Sin embargo, la introducción en la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de la noción de expediente administrativo y la exclusión del mismo de las informaciones de carácter auxiliar o de apoyo, suscita la cuestión de si no se está resucitando, por esta vía, la exigencia de que la información pública obre en un expediente.

PALABRAS CLAVES

Acceso a la información pública, información auxiliar o de apoyo, expediente administrativo

1. La exigencia de la Ley 30/1992 de que el documento al que se pretende acceder conste en un expediente administrativo

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, contenía una exigencia para el ejercicio del entonces derecho acceso a los archivos y registros administrativos, que carecía de correspondencia en Derecho comparado, según la cual los documentos solicitados debían formar «parte de un expediente» –art. 37.1-. Y dado que la única noción de expediente administrativo era la que ofrecía el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales de 28 de noviembre de 1986 –art. 164-, según el cual se entiende por expediente el «conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla», de este modo, la noción de expediente administrativo estaba vinculada a la actividad administrativa «procedimentalizada».

Esta exigencia, suponía, de entrada, dejar fuera del alcance del entonces derecho de acceso a los archivos y registros administrativos a múltiples documentos que en modo alguno podía entenderse que formaran parte de un expediente, por muy amplio que fuese el concepto que se manejara, entre ella la llamada documentación de apoyo informativo o de la contenida en los diversos registros internos que, para ordenar la

la información, organizan las Administraciones.

Asimismo, esta exigencia dio lugar a una cierta casuística jurisprudencial. En algunos casos, la jurisprudencia flexibilizó la noción de expediente, admitiendo una noción amplia, no limitada a la existencia de un procedimiento contradictorio. Así, en la STS 23 de mayo de 2007, Rec. 8030/2004, el Supremo calificó de expediente al acuerdo suscrito entre Airtel y Retevisión, que ambas operadoras debieron remitir a la entonces Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, y ello a pesar de que no existiera propiamente una resolución administrativa de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, que fuese aprobatoria del acuerdo. Con buen criterio, para el Supremo, "el expediente, en el sentido que quiere dársele por el art. 37 Ley 30/1992, no supone la existencia de un procedimiento contradictorio, con los trámites generales de información pública, y emisión de dictámenes e informes, sino a cualquier tipo de procedimiento, que puede ser tan simple como lo es la existencia de un previo requerimiento y su cumplimiento, de tal forma que el acto inicial se agota por la realización por parte del sujeto requerido de la conducta que se impone".

En cambio, en otros casos la noción de expediente se restringió a los procedimientos formales en sentido estricto. Así, en el caso de la STSJ Madrid de 14 de marzo de 2006, Rec. 381/2003, se denegó el derecho de acceso a una copia de las tarifas comunicadas a la Administración por determinadas entidades gestoras de derechos de autor: «En el presente caso, la Sala considera que el documento solicitado no forma parte de expediente alguno porque no se ha dado inicio al mismo ya que tampoco se iba a obtener una resolución administrativa porque no está previsto que el Ministerio emita ningún tipo de resolución en relación con la misma, sino que se trata de un acto de comunicación que representa la forma en que las entidades de gestión cumplen una obligación legalmente prevista en el artículo 159 de la Ley de Propiedad Intelectual para que el Ministerio pueda ejercer la función de vigilancia que tiene encomendada en relación con las mismas» (no puede dejar de señalarse que posteriormente a este asunto, la Ley se modificó para obligar expresamente a las entidades gestoras de derechos de autor la publicación en su sitio web de las tarifas vigentes –art. 157-).

2. La naturaleza de información auxiliar o de apoyo como causa de inadmisión en la Ley 19/2013

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTBG) no exige en precepto alguno que la información a la que se pretenda acceder esté plasmada en un expediente administrativo. No obstante, como es sabido, la LTBG contempla como causa de inadmisión de las solicitudes, las «Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas» –art. 18.1.b)-.

Información de carácter auxiliar o de apoyo: ¿vuelta a la exigencia de que la información conste en un expediente administrativo?

Como puede verse, la Ley emplea una noción general («información que tenga carácter auxiliar o de apoyo», llamados también «documentos de trabajo interno»), y una serie de nociones particulares (la información contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas), mencionadas a título de ejemplo («como»). De aquí se desprende, tal como ya ha expresado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que sea o se denomine una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión¹.

De otro lado, aun cuando la LTBG utilice a modo de ejemplo de información auxiliar o de apoyo los «borradores», debe subrayarse que, a diferencia de la causa de inadmisión de la letra a) referida a información en curso de elaboración, del tenor literal de la LTBG se desprende que esta información auxiliar o de apoyo sigue siendo excluida del derecho de acceso aun cuando la decisión final a la cual servía de preparación se haya adoptado e, incluso, sea pública. Por tanto, de acuerdo con la LTBG, si los documentos auxiliares o de apoyo se usan para realizar un documento formal, en este caso el documento formal podrá ser accesible, pero los documentos de trabajo, no. De hecho, lo más probable es que se no se conserven ni se archiven, sino que se destruyan.

En general, el principal argumento que se suele esgrimir para excluir el acceso a la documentación auxiliar o de apoyo es la afirmación según la cual facilitar el acceso a este tipo de documentos puede condicionar, comprometer o perjudicar gravemente el proceso de toma de decisiones, y afectar en consecuencia a su resultado. Y ciertamente en algunos ordenamientos se establecen cautelas orientadas a la «protección del proceso de la elaboración de la decisión oficial»².

Así, el Reglamento (CE) 1049/2001 prevé que se «denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, *si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior*» (art. 4.3).

De otro lado, en relación específicamente con la exclusión de las «comunicaciones internas o entre órganos y Administraciones», esta excepción podría encontrar cobertura en el

1. CTBG RESOLUCIÓN 282/2015, DE 11 NOVIEMBRE, MINISTERIO DE PRESIDENCIA; CTBG CRITERIO INTERPRETATIVO DE 12 DE NOVIEMBRE DE 2015, CI/006/2015, CAUSAS DE INADMISIÓN DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN: INFORMACIÓN DE CARÁCTER AUXILIAR O DE APOYO.

2. COMO AUTORIZA LA LEY FEDERAL ALEMANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE 5 DE SEPTIEMBRE DE 2005.

Convenio del Consejo de Europa núm. 205³, el cual se refiere a «las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto». No obstante, debe señalarse que la Ley 27/2006 de acceso a la información ambiental únicamente contempla la excepción consistente en que «la solicitud se refiera a comunicaciones *internas*, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación» –art. 13.1.e)-. Es decir, no se incluyen las comunicaciones entre distintas Administraciones públicas, que evidentemente no son comunicaciones internas. E, incluso, en el caso de comunicaciones internas la Ley 27/2006 exige que se tenga en cuenta el interés público atendido por la revelación, de modo que la exclusión no es automática, sino que deben efectuarse la correspondiente ponderación de intereses en presencia. Por tanto, de forma inexplicable, la LTBG queda en este punto, como en tantos otros, por debajo del estándar de la Ley 27/2006.

En cuanto a la interpretación de la causa de inadmisión, según el CTBG⁴, puede entenderse que una información es *auxiliar o de apoyo*, y, por tanto, podrá ser declarada inadmitida a trámite, cuando se den, «entre otras», «alguna» de las siguientes circunstancias:

1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad (supuesto que coincide con los juicios de valor introducidos por la LPAC).
2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.
3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Y de forma negativa, según el CTBG, no puede considerarse, en ningún caso, información auxiliar o de apoyo la información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación.

3. CONVENIO DEL CONSEJO DE EUROPA NÚM. 205, SOBRE ACCESO A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS, ADOPTADO POR EL COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA, EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2008, EN TROMSØ, NORUEGA.

4 CTBG RESOLUCIÓN 282/2015, DE 11 NOVIEMBRE, MINISTERIO DE PRESIDENCIA; CI/006/2015, CAUSAS DE INADMISIÓN DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN: INFORMACIÓN DE CARÁCTER AUXILIAR O DE APOYO.

Información de carácter auxiliar o de apoyo: ¿vuelta a la exigencia de que la información conste en un expediente administrativo?

3. Las aportaciones de las Leyes autonómicas sobre transparencia

En relación con esta causa de inadmisión, las leyes autonómicas sobre transparencia contienen dos clases de aportaciones. De un lado, a partir de la Ley 1/2014 Andalucía, algunas leyes explicitan que los informes preceptivos no podrán considerarse información de carácter auxiliar o de apoyo⁵. De otro lado, siguiendo una vez más el criterio de la Ley 27/2006 –art. 13.1.e)-, algunas leyes precisan que los documentos de trabajo interno deben carecer de relevancia pública o interés público, lo cual exige un mínimo de ponderación⁶.

4. La noción de expediente administrativo en la Ley 39/2015

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), tras adoptar la noción de expediente administrativo del ROF de 1986, antes referida, añade lo siguiente –art. 70.4-: «No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento».

Es evidente el paralelismo entre este precepto y la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTBG.

LTBG causa de inadmisión del derecho de acceso	LPAC informaciones excluidas del expediente administrativo
información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas	información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas

Como se puede cotejar fácilmente, la LPAC amplía los ejemplos de información auxiliar o de apoyo, añadiendo a los ya contenidos en la LTBG, los siguientes: información «contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas». El aspecto positivo de la LPAC es la precisión según la cual no se considera información auxiliar o de apoyo a los informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución

5. LEY 1/2014 ANDALUCÍA –ART. 30.B)-, LEY 12/2014 R. MURCIA –ART. 26.4.B)-, LEY 12/2014 CANARIAS –ART. 43.2.B)-, LEY 8/2015 ARAGÓN –ART. 30.1.B)-, LEY 2/2015 C. VALENCIANA –ART. 16.2.C)-.

6. LEY FORAL 11/2012 –ART. 28.F)-, LEY 19/2014 CATALUÑA –ART. 29.1.A)-.

administrativa que ponga fin al procedimiento⁷.

Pero la cuestión de fondo es si esta noción de información auxiliar o de apoyo ¿es aplicable a efectos del artículo 18.1.b) LTBG? Será difícil defender que la ampliación y acotación de la noción de información auxiliar o de apoyo contenida en la LPAC no sea de aplicación a la LTBG, por una simple razón de coherencia entre leyes básicas estatales. Y no puede pasarse por alto el potencial reduccionista del derecho de acceso que puede alcanzar la exclusión de la información «contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas».

Ahora bien, esto no puede suponer resucitar la exigencia de la Ley 30/1992, en el sentido de que sólo serían accesibles los documentos contenidos en los expedientes administrativos. Que la información de carácter auxiliar o de apoyo (causa de inadmisión en la LTBG) no forme parte del expediente administrativo según la LPAC, no significa restringir el acceso a informaciones que formen parte del expediente administrativo, pues tal exigencia no está contenida en la LTBG, y las causas de inadmisión, entre ellas la del apartado b), deben ser interpretadas restrictivamente.

Tal exigencia en el contexto de la LTBG sería aberrante desde todo punto de vista:

- Primero, porque, a diferencia de lo que sucedía en la Ley 30/1992, los sujetos obligados del derecho de acceso a la información pública no se limitan a las Administraciones Públicas, sino que también están sujetos al derecho entidades jurídico privadas del sector público –art. 2.1.g) y h) LTBG–, de modo que en modo alguno puede decirse que tramitan «expedientes administrativos».
- Segundo, porque mientras en la Ley 30/1992 el objeto del derecho estaba limitado a los documentos administrativos, en la LTBG el objeto del derecho de acceso es la «información pública», la cual incluye tanto los documentos como los contenidos –art. 13–, lo que comporta la posibilidad de acceso a informaciones no plasmadas en un documento y, por tanto, menos aún en un expediente.
- Tercero, incluso en relación con los documentos en poder de las Administraciones Públicas, existen múltiples actuaciones administrativas que en ningún caso llegan a conformar un expediente en el sentido estricto de la LPAC, como son todas las actuaciones –hoy en día abrumadoramente abundantes– derivadas de las llamadas comunicaciones previas y declaraciones responsables –art. 21.1 LPAC–,

7. EN TAL SENTIDO, YA ANTES DE LA APROBACIÓN DE LA LPAC DEFENDIMOS QUE EN NINGÚN CASO DEBEN INCLUIRSE EN ESTA CAUSA DE INADMISIÓN LOS INFORMES QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO, YA SEAN PRECEPTIVOS O YA SEAN FACULTATIVOS QUE SE JUZGUEN NECESARIOS PARA RESOLVER, PUES DEBEN FORMAR PARTE DEL EXPEDIENTE Y SER TENIDOS EN CUENTA EN SU RESOLUCIÓN, Y POR TODO ELLO DEBEN SER ACCESIBLES. ESTA INTERPRETACIÓN SE APOYABA TAMBIÉN EN EL HECHO DE QUE EL PRECEPTO EXIGE QUE LOS DOCUMENTOS EXCEPTUADOS TENGAN EN TODO CASO «CARÁCTER AUXILIAR O DE APOYO», DE MODO QUE EL RESTO NO SON MÁS QUE EJEMPLIFICACIONES («COMO»). VID. FERNÁNDEZ RAMOS Y PÉREZ MONGUIÓ (2014, 223).

Información de carácter auxiliar o de apoyo: ¿vuelta a la exigencia de que la información conste en un expediente administrativo?

- así como todo tipo de informaciones que los particulares remiten a las Administraciones Públicas en cumplimiento de los más diversos mandatos legales, y que no tienen por qué suponer el inicio de un procedimiento encaminado a producir una resolución administrativa.
- Cuarto, asimismo, las Administraciones generan y reciben múltiples documentos al margen de las actuaciones jurídico formales, y que tampoco constituyen información de carácter auxiliar o de apoyo a la tramitación de los procedimientos administrativos, tales como comunicados oficiales, declaraciones formales, notas informativas, posicionamientos públicos, entre otros. Así, por ejemplo, el CTBG se ha pronunciado ya sobre la accesibilidad de las agendas de los responsables públicos, sin que ninguna norma legal de carácter estatal (si en el ámbito autonómico) imponga a los sujetos obligados la imposición de llevar una agenda de sus actividades, más allá de la conveniencia de que la misma sea instaurada como una buena práctica⁸.
- Quinto, incluso en el caso de procedimientos en sentido estricto, el propio ordenamiento contempla la posibilidad de que en los archivos administrativos puedan depositarse múltiples documentos que no llegan a formar parte de expediente alguno en sentido propio –p. j., denuncias y otras actuaciones previas que no originan el inicio de un procedimiento-. Tales informaciones, aun en el caso de que no den lugar a la tramitación de un expediente, no pueden considerarse informaciones de carácter auxiliar o de apoyo, por lo que deben considerarse accesibles, tal como entendieron los tribunales incluso en aplicación de la Ley 30/1992.

Por tanto, puede afirmarse de modo categórico que la información pública objeto de acceso de acuerdo con la LTBG no se limita a aquella contenida en los expedientes administrativos. No obstante, no puede negarse que la noción de carácter auxiliar y de apoyo contenida en la LTBG, y que constituye causa de inadmisión, ha sido ampliada por la LPAC, pues parece poco sostenible entender que la legislación básica contemple nociones diversas de información de carácter auxiliar y de apoyo.

Bibliografía de apoyo

- Blanes Climent, M. A. 2014. *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson.
- Canals Ametler, D. (Coord.) 2016. *Datos, protección, transparencia y buena regulación*. Girona: Documenta Universitaria.
- Fernández Ramos, S. (Coord.) 2015. *Estudio sobre la Ley de Transparencia Pública de Andalucía*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

8. CTBG Y AEPD, CRITERIO INTERPRETATIVO CONJUNTO DE 5 DE JULIO DE 2016

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS

- Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J.M. 2014. *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson.
- Guichot, E. (Coord.) 2014 *Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno, Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Ed. Tecnos.
- Meseguer Yebra, J. 2014. *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Granada: CEMCI.
- Razquin Lizarraga, M. M. 2015. *El derecho de acceso a la información pública. Teoría y práctica, en especial, para las entidades locales*. Oñati: IVAP.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. y Sendín García, M.A. 2014. *Transparencia, acceso a la información y Buen Gobierno*. Granada: Comares.
- VV AA. 2014. *Revista Jurídica de Castilla León*, núm. 33, Monográfico, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Análisis de la cuestión tras la ley 19/2013*.
- VV AA .2014. *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson.



Resumen

Se pretende comunicar las conclusiones de una investigación sobre la situación actual de los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes, que se han adherido al Acuerdo Marco de Colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Federación Española de Municipios y Provincias.

La investigación ha partido de tres hipótesis de investigación relacionadas: a) La mayor parte de los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes no cumplen con la Ley 19/2013 (LTAIBG), en relación a la publicidad activa, b) Los ayuntamientos de menor población son menos transparentes, que los de mayor población, c) No hay un diseño institucional correcto que permita gestionar la transparencia de forma adecuada.

Los resultados obtenidos en este estudio indican que los ayuntamientos no cumplen con la LTAIBG y que hay una relación entre el número de habitantes y la transparencia, de forma que a mayor número de habitantes, mayor transparencia. Por otra parte, se llegó a la conclusión de que no hay un diseño institucional correcto que permita a estos pequeños ayuntamientos cumplir con la LTAIBG. Se detectaron los problemas y los inconvenientes con los que se encuentran para conseguir ser instituciones transparentes. Es muy difícil que municipios con pocos recursos humanos y sin medios económicos puedan hacer frente a todos los requerimientos que impone la LTAIBG.

Descriptores

Gobierno Abierto, Diseño Institucional, Ayuntamiento, Publicidad activa, Transparencia.

1. Introducción

En este artículo se resume una investigación realizada entre marzo y junio de 2016 sobre la situación de los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes en relación a la transparencia.

Las principales cuestiones planteadas en el estudio fueron las siguientes: a) Si los municipios de menos de 20.000 habitantes cumplían con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG) en cuanto a sus obligaciones de publicidad activa. b) Si el cumplimiento de la LTAIBG depende del tamaño de los municipios (en relación a la población de los mismos). c) Si existe un diseño institucional adecuado para poder cumplir con las

exigencias legales en materia de transparencia.

Aunque las respuestas a las cuestiones planteadas puedan ser obvias para personas relacionadas con estos pequeños municipios, es posible que las mismas pasen desapercibidas para aquellas personas que no están en el ámbito de estas Entidades Locales. Por este motivo, se pretendía documentar en qué condiciones se encuentran los ayuntamientos españoles de menos de 20.000 habitantes.

Se habían encontrado precedentes de mediciones en relación a la transparencia de los ayuntamientos en España, iniciativas muy interesantes y que sin duda ayudan a que en los ayuntamientos haya más interés por ser más transparentes. No obstante, esta investigación pretendía centrarse en la base del problema, buscando las condiciones estructurales que hacen difícil la transparencia en estos ayuntamientos.

2. Metodología

El estudio se centró en los pequeños ayuntamientos que se habían adherido al Acuerdo Marco de Colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante FEMP); por lo tanto, el marco de muestreo fueron aquellos ayuntamientos que se habían adherido al Servicio del Portal de Transparencia en la nube y que tenían menos de 20.000 habitantes.

Al tratarse de un proyecto vivo, que se está ejecutando actualmente, las cifras están en continua evolución. Para este estudio se ha tomado como foto fija, en relación al número de adhesiones, las que había el día 17 de marzo de 2016 y, en relación al número de habitantes de los ayuntamientos, los datos que figuraban publicados en el Portal del INE en marzo de 2016.

Los motivos por los que se tomó este marco de muestreo han sido varios, a continuación se argumentará esta decisión:

a) Ayuntamientos adheridos al Acuerdo Marco de Colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

- Existe documentación sobre este proyecto de acceso público.
- Es posible ampliar este estudio en el futuro, porque el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sigue trabajando en este proyecto, mejorando la información pública que sobre el mismo se publica en internet.
- Desde el Portal de la Transparencia en la nube para entidades locales se puede acceder a los Portales de Transparencia de todos los ayuntamientos adheridos al mismo, por lo que resulta sencillo comprobar la información publicada por los

Transparencia en los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes

mismos. Este hecho podrá facilitar un estudio posterior sobre cuanta información están publicando estos ayuntamientos.

- En principio, se considera que es una buena iniciativa para ayudar a los ayuntamientos, si bien es necesario estudiar si realmente es efectiva.

b) Ayuntamientos con población inferior a 20.000 habitantes.

Aunque estamos considerando aproximadamente el 95% de los municipios españoles, en general, estos ayuntamientos son los que cuentan con menos recursos. Este hecho ya ha sido detectado por el legislador, en concreto, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, atribuye a las Diputaciones o entidades equivalentes la coordinación de determinados servicios en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, así como la prestación de servicios de administración electrónica.

Para el estudio se consideró como población objetivo o universo los ayuntamientos adheridos al acuerdo marco en la fecha anteriormente indicada, cuya población era inferior a 20.000 habitantes. Se tomó una muestra probabilística, considerando los siguientes parámetros

Tamaño de la población: 1.117 ayuntamientos

Proporción esperada: 50%

Error máximo aceptable, precisión: 5%

Nivel de confianza: 90%

Tamaño de la muestra: 218 ayuntamientos

Una vez obtenido el tamaño de la muestra, se llevó a cabo un proceso de selección aleatorio, al objeto de obtener una muestra probabilística, es decir que "todos los elementos de la población tuviesen la misma probabilidad de ser elegidos" (Hernandez Sampieri *et al.*, 2010, 159).

3. Hipótesis y resultados

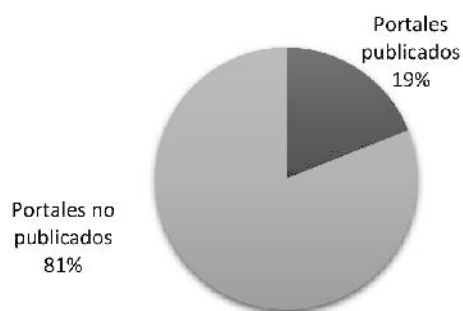
A continuación se muestran las hipótesis consideradas en la investigación así como resultados obtenidos.

Primera hipótesis: ***"La mayor parte de los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes no cumplen con la LTAIBG en relación a la publicidad activa."***

Para confirmar esta hipótesis se revisó el estado de todos los ayuntamientos adheridos al acuerdo marco, por lo tanto en esta ocasión el estudio no se basó solo en la muestra obtenida, sino en toda la población, aunque se ha considerado únicamente la

información publicada a través del Portal de Transparencia (en adelante PT) habilitado por el Ministerio de Hacienda. Resultando que la inmensa mayoría de los ayuntamientos adheridos al Acuerdo Marco de Colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la FEMP en el momento del estudio, ni siquiera tenían el portal visible en internet.

FIGURA 1 PORCENTAJE DE PT ACTIVOS EN INTERNET
Situación de los Portales de Transparencia de todos los ayuntamientos adheridos



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA. CÁLCULOS REALIZADOS A PARTIR DE DATOS PUBLICADOS EN EL PORTAL DE TRANSPARENCIA EN LA NUBE (30 DE ABRIL DE 2016).

Se revisó también el grado de transparencia, según se define en la siguiente tabla para los ayuntamientos incluidos en la muestra, obteniendo los siguientes resultados:

TABLA 1 INDICADORES OBTENIDOS SOBRE EL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS

GRADO DE CUMPLIMIENTO ¹	CONDICIONES DEL PORTAL DE TRANSPARENCIA EN LA NUBE	PORCENTAJE DE AYUNTAMIENTOS
Nulo	El PT no está accesible a la ciudadanía	62 %
Bajo	El PT está accesible a la ciudadanía, pero no tiene información publicada ² o el PT está en mantenimiento.	19,5 % ³
Medio	Hay información publicada, pero no en todas las categorías	11 %
Alto	Hay información publicada en todas las categorías	7% ⁴
Muy alto	Hay información publicada en todas las categorías y el número de elementos publicados más los enlaces es superior a 100.	0,5 %

FUENTE: ELABORACION PROPIA

1. SE REvisa EN [HTTPS://DIRECTORIO.TRANSPARENCIALOCAL.GOB.ES/ES_ES/LISTADO](https://directorio.transparencialocal.gob.es/es_es/listado)

2. SE HAN OBSERVADO 15 AYUNTAMIENTOS QUE TIENEN EL PORTAL PUBLICADO, AUNQUE NO HAN SUBIDO INFORMACIÓN

3. 7,5 % AYUNTAMIENTOS SIN DATOS PUBLICADOS Y 12 % PT EN MANTENIMIENTO

4. 13 AYUNTAMIENTOS

Transparencia en los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes

La confirmación de esta hipótesis no resultó un hallazgo inesperado, al igual que en investigaciones anteriores se ha llegado a la conclusión de que los ayuntamientos no están cumpliendo adecuadamente en relación a la transparencia.

Los estudios que había antes de la entrada en vigor de la LTAIBG ya concluían que los ayuntamientos de este tamaño, eran poco transparentes.

Segunda hipótesis: ***“Los ayuntamientos de menor población son menos transparentes, que los de mayor población.”***

En relación a esta cuestión, también se había detectado en trabajos e investigaciones anteriores, que en general, los ayuntamientos con más población publican más información que los ayuntamientos con menos población. No obstante, se ha vuelto a evaluar la relación entre población y transparencia en los ayuntamientos objeto de estudio, y se ha constatado que esta hipótesis es cierta, a mayor número de habitantes mayor transparencia.

Para ello se revisaron los Portales de Transparencia publicados en los ayuntamientos de la muestra y se anotó el tipo de información que publica cada uno, atendiendo a los tres ámbitos indicados en la LTAIBG:

- a) Institucional.
- b) Normativa.
- c) Económica.

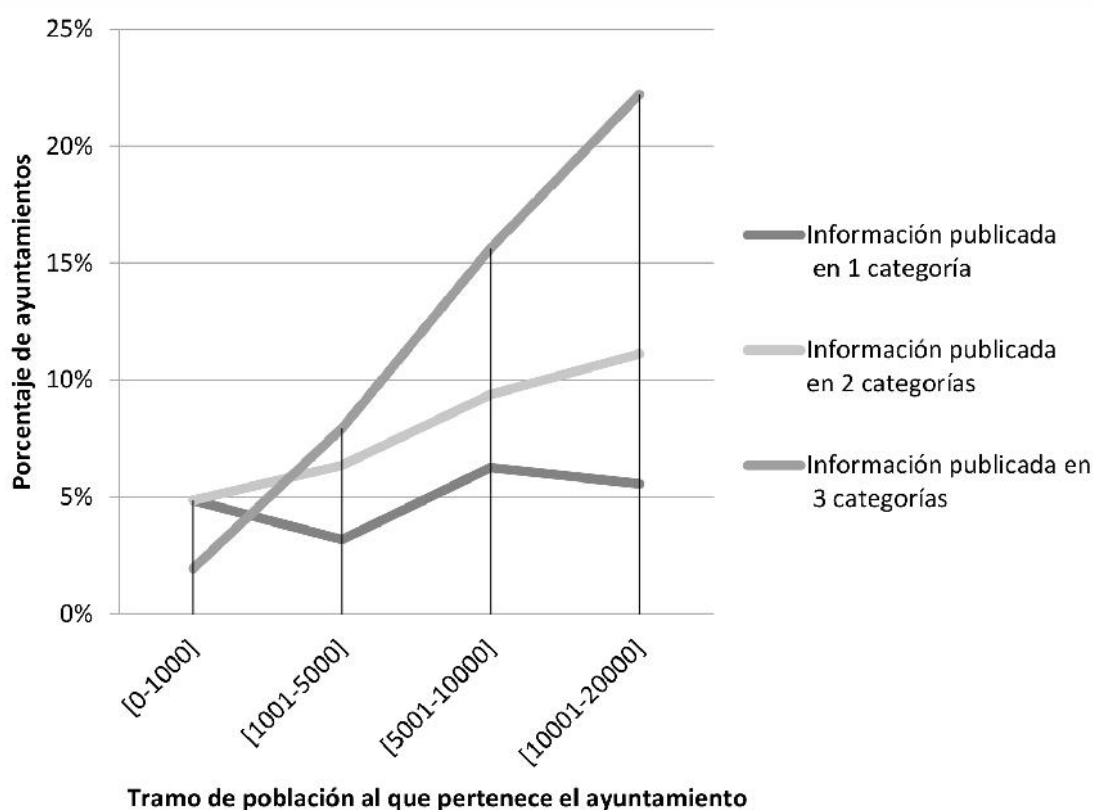
Se contabilizaron como “sin publicidad” los ayuntamientos que no tenían información publicada, aunque tuvieran el portal activo. Por otra parte, se contabilizaron aquellos que tenían publicada la información en una, en dos o en las tres categorías que indica la LTAIBG. Se han revisado todos los portales de transparencia de los ayuntamientos de la muestra, obteniendo los siguientes datos:

TABLA 2 PORCENTAJE AYUNTAMIENTOS CON INFORMACIÓN PUBLICADA EN EL PT

RANGO DE DE POBLACIÓN	SIN PUBLICIDAD	INFORMACIÓN PUBLICADA EN 1 CATEGORIA	INFORMACIÓN PUBLICADA EN 2 CATEGORIAS	INFORMACIÓN PUBLICADA EN 3 CATEGORIAS
[0-1000]	88%	5%	5%	2%
[1001-5000]	83%	3%	6%	8%
[5001-10000]	69%	6%	9%	16%
[10001-20000]	61%	6%	11%	22%
TOTAL	81%	5%	6%	7%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

FIGURA 2 RELACIÓN ENTRE TRANSPARENCIA Y POBLACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Tercera hipótesis: ***"No hay un diseño institucional correcto que permita gestionar la transparencia de forma adecuada"***.

Se intentó demostrar que los procesos, en la mayoría de los ayuntamientos no están bien diseñados y que los órganos de gestión, muy a menudo no cuentan con medios suficientes. Se preparó una encuesta que permitiera evaluar indicadores sobre el Liderazgo y la Organización Administrativa en estos ayuntamientos, ya que se considera que es imprescindible un liderazgo que propicie la transparencia y una Organización Administrativa que se haya adecuado a los cambios necesarios para poder cumplir con la LTAIBG.

En relación a la prueba de esta tercera hipótesis, se debe indicar que aunque se remitieron las encuestas a todos los ayuntamientos de la muestra, solamente se consiguió respuesta de un 15%, por lo tanto este trabajo se debe considerar como una primera aproximación porque la generalización no es posible.

Transparencia en los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes

Se ha puesto de manifiesto que la legislación vigente, y en concreto para este tema la relacionada con la administración electrónica y la transparencia imponen unas obligaciones, que no van acompañadas del incremento de recursos para poder llevarlas a cabo. En el caso de los gobiernos locales, deben cumplir con el paso del tiempo y sobre todo en estos últimos años con más funciones y obligaciones, pero soportando incluso una merma de sus recursos.

Se evidenció una clara falta de recursos, así como poca planificación interna en relación a los cambios que se deberían adoptar dentro de la organización para poder implantar medidas relacionadas con la transparencia, que perfectamente podría ser consecuencia de aquella falta.

Debido a las pocas encuestas recibidas, se contactó telefónicamente con los ayuntamientos, para mantener una conversación con los secretarios/as municipales. Todos ellos destacaban los pocos recursos humanos existentes en estos ayuntamientos y el incremento de demanda de información por parte de otros organismos. En concreto, las obligaciones de remitir información al Ministerio de Hacienda, cuestión que les ocupa mucho tiempo que no pueden dedicar a otras obligaciones.

En este sentido, cabe indicar que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas puso a disposición de las Entidades Locales una Oficina Virtual, que ha sido diseñada con el objetivo de convertirse en el centro principal de comunicaciones entre la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local y las Entidades Locales, en todos los aspectos relacionados con la financiación y el intercambio de datos presupuestarios y económico-financieros en general. Desde dicho portal se puede acceder a multitud de aplicaciones, que permiten la remisión de datos. La no remisión de esta información puede llevar asociado una retención del importe de las entregas mensuales a cuenta de la participación en los tributos del Estado que les corresponde a los ayuntamientos.

Se debe tener en cuenta, que en la mayoría de estos ayuntamientos no hay interventores/as. Las funciones de intervención y secretaría las realiza la misma persona. Incluso esta persona, puede estar destinada en varios ayuntamientos. Algunos entrevistados estaban en estas circunstancias e indicaban que, en general, las aplicaciones para remisión de datos están abiertas durante un periodo determinado, lo que añade más presión a su trabajo.

Dicho lo anterior, no es extraño que varios secretarios/as manifestaran que no pueden atender las encuestas que reciben por correo electrónico por falta de tiempo, motivo por el cual ha sido complicada la recepción de un número significativo de encuestas.

Los resultados obtenidos en este estudio, indican que estos ayuntamientos no publi-

can la información necesaria para cumplir con la LTAIBG, que hay una relación entre el número de habitantes y la transparencia, de forma que a mayor número de habitantes, mayor transparencia. Por otra parte, se llega a la conclusión de que no hay un diseño institucional correcto que permita a estos pequeños ayuntamientos cumplir con la LTAIBG.

Como conclusión se podría indicar que vistos los problemas que se han detectado y que incluso ya se habían puesto de manifiesto en estudios anteriores, sería conveniente buscar soluciones que ayuden a diseñar instituciones adecuadas para los fines que se quieren conseguir. Se considera que el incumplimiento de estos ayuntamientos con la LTAIBG, así como con los indicadores que diferentes organizaciones han evaluado para medir la transparencia, no es un problema coyuntural sino más bien un problema estructural.

Es muy difícil, que ayuntamientos con pocos recursos humanos, y sin medios económicos puedan hacer frente a todos los requerimientos que impone la LTAIBG. Sería conveniente evaluar si realmente es necesario que los ayuntamientos publiquen datos que ya han remitido a otros organismos ¿No sería más operativo que estas administraciones que cuenten con más medios sean las que publiquen estos datos que ya obran en su poder?

Sin duda, la ciudadanía debe estar informada. "Se ha ido generalizando la idea de que una sociedad democrática requiere que los ciudadanos, por si mismos y a través de los medios de comunicación social, puedan conocer con mayor amplitud como actúan los poderes públicos" (Guichot et al., 2014, 17). Pero el medio elegido para ello, ¿es realmente el adecuado? Desde el punto de vista de los ciudadanos, incluso cuando un ayuntamiento cumple con la LTAIBG o con los indicadores que hasta el momento mide la transparencia, siguen detectando que no se les facilita la información de forma comprensible, pues la información sigue siendo muy técnica y en muchas ocasiones no entendible.

Con lo indicado hasta ahora, no se pretende manifestar que la LTAIBG no sea necesaria o que la transparencia no se debe ejercer en pequeños ayuntamientos, lo que se pretende expresar es que se debe estudiar la cuestión y consensuar entre todas las administraciones, de una forma realista, cuáles pueden ser los medios efectivos para conseguir los fines deseados, que no son otros que mantener a la ciudadanía informada en todo momento.

Tomando como ejemplo las conclusiones del profesor Manuel Villoría (2014), en relación a los retos identificados para que una estrategia de transparencia y acceso a la información sea implementada de forma efectiva, y vistos los resultados de este estudio, se podría indicar lo siguiente:

- No se ha realizado una simplificación exigente de normas y procedimientos, puesto

Transparencia en los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes

que mayormente no se ha evaluado el procedimiento que se debe seguir en relación a la publicidad activa que indica la LTAIBG. Tampoco se ha valorado en los ayuntamientos, de forma generalizada el alcance de las obligaciones que le son de aplicación en relación con las categorías de la información declarada como publicidad activa.

- Aunque existe interoperabilidad entre sistemas, en concreto entre los sistemas del Ministerio, todavía o no se han integrado de forma que se publique sin necesidad de intervención del usuario todos los datos que ya obran en poder de la AGE en relación a los ayuntamientos. En este sentido, indicar que es muy probable que sea necesaria más comunicación y organización entre los distintos Ministerios/departamentos, que disponen de la información⁵.
- La agilidad en la provisión de información y en su tratamiento y renovación, en el momento actual parece una utopía en estos ayuntamientos, la LTAIBG no ha provocado reestructuración de los procesos internos de los ayuntamientos.
- Desde los ayuntamientos se sigue manifestando la necesidad de más formación.
- No hay presupuesto destinado a la transparencia en estos ayuntamientos.

Considerando los pocos recursos humanos de estos ayuntamientos, la ayuda de las diputaciones u otras entidades resulta muy importante. Por mi experiencia profesional, considero que las conclusiones obtenidas en este estudio podrían ser similares a la situación en la que se encuentran estos ayuntamientos en relación a la posibilidad de cumplimiento de otras normativas, por ejemplo la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Bibliografía

- Guichot, E., Barrero, C., Descalzo, A., Horgué, C. y Palomar, B. 2014. *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos.
- Hernandez Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. 2010. *Fundamentos de metodología de la investigación*. Madrid: McGraw-Hill.
- Villoria, M. 2014. *La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

5. VILLORIA (2014, 63) DICE AL RESPECTO: EL TRABAJO POR SILOS ES PARTE CONSUSTANCIAL DE LA CULTURA ORGANIZATIVA ESPAÑOLA. LOS DEPARTAMENTOS DEL MISMO GOBIERNO NO SE PASAN INFORMACIÓN ENTRE ELLOS, NI SIQUIERA DENTRO DE LOS MINISTERIOS LAS DIRECCIONES GENERALES SE LA PASAN, CON QUE ES FÁCIL IMAGINAR CÓMO SE LA PASARÁN ENTRE ADMINISTRACIONES DIFERENTES Y DE PARTIDOS DISTINTOS.

#RET

Revista Española de la Transparencia



ACTIVIDADES ACREDITRA

Celebrado el Congreso Internacional de Transparencia

Entre los días 28 y 30 de septiembre de 2016 tuvo lugar el Congreso Internacional de Transparencia que ACREDITRA organizó junto con la Sección Departamental de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

El evento fue un éxito de participación y contenidos en el participaron más de 300 personas y algunas de las entidades, instituciones y personalidades más importante del ámbito nacional de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.

El colofón del CIT16 fue la lectura de un "*Manifiesto para una implementar una efectiva Transparencia Pública*" al que puedes acceder pinchando en:

<http://congresotransparencia.com/manifiesto-para-implementar-una-efectiva-transparencia-publica/>

Si lo que quieres es visionar las conferencias realizadas en el CIT16 puedes acceder a todos los vídeos en:

<http://congresotransparencia.com/videos-completos-de-las-sesiones-plenarias/>



DR. MANUEL SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA. DIRECTOR DEL CONGRESO; ANA LÓPEZ FERNÁNDEZ, DIRECTORA DE LA REVISTA ESPAÑOLA DE TRANSPARENCIA; JOSÉ LUÍS AYLLÓN MANSO, SECRETARIO DE ESTADO DE RELACIONES CON LAS CORTES EN EL MINISTERIO DE PRESIDENCIA.

ACTIVIDADES ACREDITRA



ACTIVIDADES ACREDITRA

ACREDITRA miembro de la Coalición ProAcceso

Esta Coalición agrupa a personas individuales y diferentes entidades como *Acces Info*, *Archiveros Españoles en la Función Pública*, *Fundación Civio*, *Fundación Ciencias de la Documentación*, *Openkratio* o *Transparencia Internacional*, entre otras, que defienden el reconocimiento del derecho de acceso a la información como derecho fundamental de toda persona:

"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental, reconocido por la legislación internacional, por muchas constituciones y por más de 80 leyes nacionales de todo mundo. Es también conocido como el derecho a saber o libertad de información. Implica el derecho de toda persona a solicitar y recibir información de entidades públicas. A su vez, obliga a las entidades públicas a publicar información sobre sus funciones y gastos de manera proactiva."

Con esta incorporación Acreditra comparte y suscribe los **10 principios de la Coalición Pro Acceso**



De esta manera, con nuestra participación en la Coalición Pro Acceso, aportaremos nuestro apoyo y colaboración a las actividades y acciones de la misma y profundizaremos en los fines de nuestra asociación de promoción de la transparencia y de convertirnos en una herramienta que sirva de foro de debate y cree cauces de participación ciudadana y colabore activamente con otras asociaciones de carácter semejante.

Toda la info sobre la Coalición Pro Acceso en la web: <http://www.proacceso.org/>

ACTIVIDADES ACREDITRA

Aceditra presente en las Jornadas Un año de transparencia. Evaluación de la ley de Transparencia Pública de Andalucía

El pasado 7 de octubre en el Palacio de los Marqueses de La Algaba de Sevilla se celebraron las jornadas '*Un año de transparencia. Evaluación de la Ley de Transparencia Pública en Andalucía*', organizadas por el Centro de Estudios Andaluces y el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. Nuestra asociación participó en la mesa 'Plataformas ciudadanas e instituciones de acreditación y evaluación de la transparencia'

Además de esta mesa se celebraron otras dos. La primera institucional en la que participaron Manuel Medina Guerrero, director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía y catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla; Antonio López Hernández, presidente de la Cámara de Cuentas de Andalucía; Fernando Rodríguez Villalobos, presidente de la Diputación de Sevilla y de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y María Felicidad Montero Pleite, viceconsejera de la Presidencia y Administración Local de la Junta de Andalucía. Y una segunda dedicada a medios de comunicación en la que intervinieron Manuel Chapparro Escudero, catedrático de la Universidad de Málaga y director de la Red de Medios Públicos y Ciudadanos EMARTV; Juan Manuel Marqués Perales, periodista y subdirector del Grupo Joly Andalucía; Lalia González Santiago, adjunta al director editorial de Medios Regionales Andalucía en Vocento y Diego Pablo Suárez Sánchez, director de Contenidos de la Ser Radio Sevilla.

Toda la info sobre las jornadas en:

<http://www.ctpdandalucia.es/es/content/jornadas-un-ano-de-transparencia-7-de-octubre-0>



ELISA DE LA NUEZ (FUNDACIÓN HAY DERECHO), JUAN ROMERO (OPENKRATIO), CUCA SACRISTÁN SÁNCHEZ (FUNDACIÓN COMPROMISO Y TRANSPARENCIA- ACREDITRA), FRAN DELGADO MORALES (PRESIDENTE DE ACREDITRA) Y CARMEN TOVAR (CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES).

ACTIVIDADES ACREDITRA

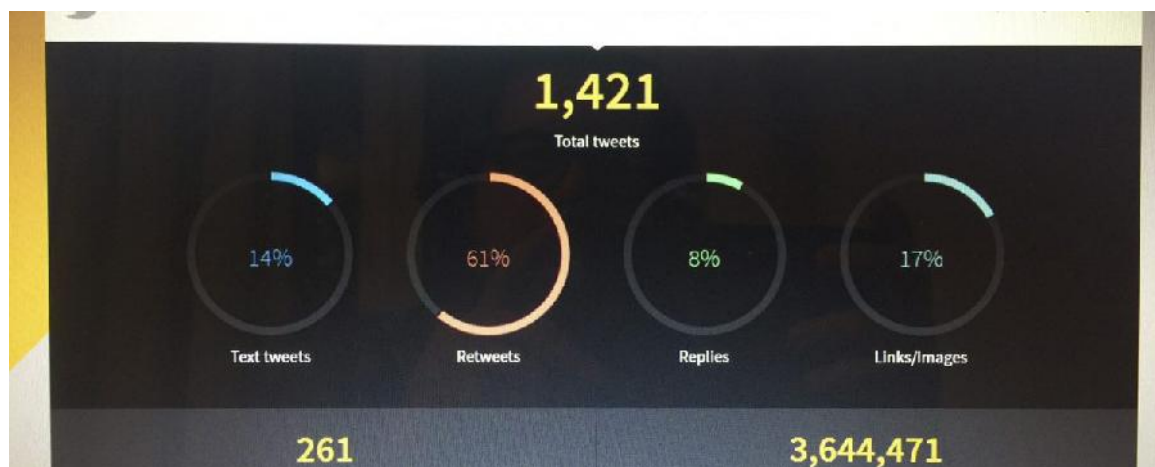
ARCHIVO: Palabra del año en Transparencia

Nuestro reto *#PalabraTransparencia2016* ha sido un éxito que nos ha desbordado, así que muchísimas gracias por vuestra participación y difusión.

Han participado una increíble multitud de personas procedentes de la administración, empresas, política, asociaciones...etc, que consiguieron que el pasado 19 de diciembre nuestro HT fuera trend topic nacional.

Según datos de tweetbinder (en la última consulta realizada) el ht tuvo un impacto de más de 13,5 millones de impresiones!. Más de 150 palabras sugeridas y una interacción que nos sobrepasó.

Las palabras finalistas fueron: Archivo, Compromiso, Participación y Voluntad, resultado elegida finalmente la palabra ARCHIVO, que obtuvo el 45% de los votos.



CONSULTA LOS NÚMEROS ANTERIORES DE LA

REVISTA ESPAÑOLA DE TRANSPARENCIA (#RET)

EN NUESTRA PÁGINA WEB



<http://acreditra.com/ret/>

O

<http://revistatransparencia.com/>

La Revista Española de la Transparencia #RET es un medio editado por la Asociación Española de Acreditación de la Transparencia (ACREDITRA)