#RET

Revista Española de la Transparencia

Núm. 18. Julio-diciembre de 2023
ISSN 2444-2607 www.revistatransparencia.com

2023 CALIDAD REVISTAS CIENTÍFICAS ESPAÑOLAS

GOBIERNO DE ESPAÑA | MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN | FECYT INNOVACIÓN

Mención de Buenas Prácticas Editoriales en Igualdad de Género

FECYT-527/2023
Fecha de certificación: 30 de julio de 2021 (7ª convocatoria)
Válido hasta: 28 de julio de 2024

CC BY SA

#RET

Revista Española de la Transparencia

ISSN 2444-2607
Depósito Legal: MU 533-2015

La REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA (#RET) es una publicación digital de periodicidad semestral que sirve a la divulgación, análisis, debate e intercambio académico y profesional en relación a la transparencia y campos afines como la participación y la rendición de cuentas en el marco del Gobierno Abierto y el Buen Gobierno.

EDITA:
ACREDITRA. Asociación de Profesionales de la Transparencia
C/ Esparto, 2 - 30600 Archena. Murcia. España
Registro Nacional de Asociaciones: Grupo 1º / Sec. 1ª / N.º Nacional: 604676
CIF: G73832156
E-mail: info@revistatransparencia.com

PORTADA: canva.com

ACCESO ABIERTO, CONTENIDOS, LICENCIA Y DIFUSIÓN:

Acceso abierto a sus contenidos en: www.revistatransparencia.com

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.

La REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA (#RET) está bajo licencia Creative Commons Reconocimiento-Compartir Igual 4.0 Internacional License.

Los artículos publicados pueden ser incluidos en repositorios y difundidos libremente sin restricción alguna.

Redes sociales:
Twitter: @RETransparencia
Academia: https://independent.academia.edu/RevistaEspañoladelaTransparenciaRET

EQUIPO DE DIRECCIÓN

Director:
Luis Alberto Gálvez Muñoz
Universidad de Murcia. España

Subdirector académico y ejecutivo:
Javier Sierra Rodríguez
UNED. España

Subdirector de divulgación:
Francisco Delgado Morales
Asociación de Profesionales de la Transparencia (ACREDITRA). España

Secretaria:
Ana Galdámez Morales
Asociación de Profesionales de la Transparencia (ACREDITRA). España

Equipo de gestión del proceso editorial:

Milagrosa Bascón Jiménez. Universidad de Córdoba. España
Pablo Cruz Mantilla de los Ríos. Universidad Pompeu Fabra. España
Ricardo Curto Rodríguez. Universidad de Oviedo. España
María Diez Garrido. Universidad de Valladolid. España
Alicia González Moro. Universidad de Sevilla. España
Daniel Jove Villares. Universidad de La Coruña. España
Gabriel López Martínez. Universidad de Alicante. España
María Dolores Montero Caro. Universidad de Córdoba. España
Eloísa Pérez Conchillo. Universidad de Granada. España
Gabriele Vestri. Universidad de Cádiz. España

CONSEJO EDITORIAL

Rafael Ayala González. *Gobierno Transparente. España*

Rafael Camacho Muñoz. *Transparencia en España.*

Arrate García Campos. *Ibatuz. España*

Rosario Lopaz Pérez. *Acreditra..España*

Cuca Sacristán Sánchez. *Consultora CIAT. España*

EVALUADORES 2022

Listado de evaluadores correspondiente a los números publicados en el año 2022
(orden alfabético de apellidos)

Pablo Alarcón Peña
Universidad Espíritu Santo (Ecuador)

David Almagro Castro
Universidad de Sevilla. España

Adrián Ballester Espinosa
Universidad de Alicante. España

Concepción Barrero Rodríguez
Universidad de Sevilla. España

Miguel Ángel Blanes Climent
Sindic de la Comunidad Valenciana. España

Antonio Juan Briones Peñalver
Universidad Politécnica de Cartagena. España

Oscar Capdeferro Villagrasa
Universitat de Barcelona. España

Jorge Castellanos Claramunt
Universidad de Valencia. España

Agustí Cerrillo Martínez
Universidad Oberta de Catalunya. España

Juan Carlos Covilla Martínez
Universidad Externado de Colombia

Iria da Cunha Fanego
UNED. España

Carmen Gloria Droguett González
Universidad Andrés Bello (Chile)

Ángel Fernández Silva
Universidad de Salamanca. España

Pamela Figueroa Rubio
Universidad de Santiago de Chile

Jesús García García
Universidad de Oviedo. España

Verónica Yazmín García Morales
Universitat de Barcelona. España

José María Gimeno Feliú
Universidad de Zaragoza. España

Alejandro Gómez Velásquez
Universidad EAFIT (Colombia)

Juan González Ayesta
Universidad de Oviedo. España

Álvaro González-Juliana Muñoz
Universidad Pompeu Fabra. España

Pilar Lourdes González Torre
Universidad de Oviedo. España

Marcos Gutiérrez Ayala
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México)

Mónica Martínez López-Sáez
Universidad de Valencia. España

Andrés Martínez Moscoso
Universidad San Francisco de Quito (Ecuador)

Lluís Medir Tejado
Universitat de Barcelona. España

Joaquín Meseguer Yebra
Ayuntamiento de Madrid. España

María Dolores Montero Caro
Universidad de Córdoba. España

Arancha Moretón Toquero
Universidad de Valladolid. España

Elisa Moreu Carbonell
Universidad de Zaragoza. España

Adriana Mutu
ESIC. España

Marta Oller Rubert
Universidad Jaume I. España

Emilio Oñate Vera
Universidad Central (Chile)

Víctor Peña Mancillas
Colegio de Sonora (México)

Camilo Perdomo Villamil
Universidad del Externado (Colombia)

Esther Rando Burgos
Universidad de Málaga. España

Gerardo Ruiz-Rico Ruiz
Universidad de Jaén. España

Mª Isabel Serrano Maillo
Universidad Complutense de Madrid. España

María Eugenia Suárez Serrano
Universidad de Oviedo. España

José Antonio Tardío Pato
Universidad Miguel Hernández. España

María Eugenia Teijeiro Lillo
Universidad de Cádiz. España

Raquel Valle Escolano
UNIR. España

Manuel Villoria Mendieta
Universidad Rey Juan Carlos. España

Diego Zalbidea González
Universidad de Navarra. España

CONSEJO ASESOR

José Manuel Canales Aliende
Universidad de Alicante
España

Rosario García Mahamut
Universidad Jaime I de Castellón
España

Marcos Gutiérrez Ayala
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México

Esther Martínez Pastor
Universidad Rey Juan Carlos
España

Mariana Moranchel Pocaterra
Universidad Autónoma Metropolitana de México

Joan Oliver Araujo
Universidad de las Islas Baleares
España

José María Pérez Monguió
Universidad de Cádiz
España

Jesús Pérez Viejo
UNED
España

Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz
Universidad Nacional Autónoma de México

Fernando Reviriego Picón
UNED
España

Luis Efrén Ríos Vega
Universidad Autónoma de Coahuila
México

Catalina Ruíz-Rico Ruíz
Universidad de Jaén
España

Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva
Universidad Complutense de Madrid. España

Isabel Serrano Maillo
Universidad Complutense de Madrid. España

Irene Spigno
Universidad de Siena
Italia

Anna M. Sroka
Universidad de Varsovia
Polonia

Antonio Torres del Moral
UNED
España

Crossref

ÍnDICEs
CSIC

Dialnet

latindex
catálogo

DOAJ
DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

MIAR

DULCINEA

REDIB
Red Iberoamericana
de Innovación y Conocimiento Científico

ERIHPLUS
EUROPEAN REFERENCE INDEX FOR THE
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

Scopus

BY
SA

FECYT-527/2023
Fecha de certificación: **30 de julio de 2021 (7ª convocatoria)**
Válido hasta: **28 de julio de 2024**

Contenido

La naturaleza del derecho de acceso a la información pública *17*
por Emilio Guichot Reina

La necesidad de "reelaboración de la información": una causa de inadmisión precisada aún de aclaración *51*
por Concepción Barrero Rodríguez

Los órganos de participación en el ámbito del voluntariado *81*
por Severiano Fernández Ramos

El derecho a la información sobre riesgos en las emergencias de protección civil *105*
por Josep Ochoa Monzó

Red o telaraña: las condiciones para la protección del informante *133*
por José María Pérez Monguió

Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles: diagnóstico y condicionantes exógenos de la e-accesibilidad *165*
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero

Transparencia y Gobierno: puertas giratorias en España *201*
por Elisabet Castillero, Andrea Moreno y Antonio Castillo

La Universidad como escuela de gobierno: identificando arquetipos para el estudio del aprendizaje de competencias éticas *231*
por Gonzalo Pardo, Bernabé Aldeguer y María Angeles Abellán

Visión de la ciudadanía española de la transparencia y media accountability en la era de la desinformación *269*
por María Carmen Castelo y Dory Merino

The many ways to Transparency: A typology of topics and varieties in the transparency literature *293*
por Roberto Cruz Romero

La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019: un balance teórico-práctico.331
por Ángel Fernández Silva

Transparencia, ciberseguridad e identidad digital en el entorno 5G 359
por Clara Rodríguez y Ricardo J. Palomo

Innovación tecnológica en trámites y servicios, un análisis nacional (México)..... 381
por Anabella Hernández y Carlos Vázquez

Renovar la ética en las relaciones públicas. Estudio de caso..... 406
por Joaquín Marqués y Clara Eugenia de Uribe

OCHOA MONZÓ, J. (dir.) Hacia la regulación de los grupos de interés, Aranzadi, 2023.
.....427
por Marcos Núñez Navarro

CC BY SA

CONTRIBUCIONES

Convocatoria para la recepción de artículos

permanentemente abierta

Revista indexada en SJR-SCOPUS

Sello de calidad editorial FECYT y mención de buenas prácticas editoriales en igualdad de género

Consulte las directrices para el envío de originales en:

www.revistatransparencia.com

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

La naturaleza del derecho de acceso a la información pública

Emilio Guichot Reina[1]

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla
España

ORCID: 0000-0001-8945-4604

RECIBIDO: 21 de julio de 2023
ACEPTADO: 24 de julio de 2023

Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Generación de Conocimiento "De la transparencia al Gobierno Abierto" (PID2022-140415NB-I00)

[1] Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla. Director del Instituto Universitario de Investigación Clavero Arévalo. Consultor de organizaciones públicas internacionales y españolas, así como de entidades privadas. Especialista en protección de datos y en transparencia. Premio a la Trayectoria Profesional en Protección de Datos de la Agencia vasca de protección de datos en 2015. Ha dirigido el proyecto de investigación estatal "Observatorio de la Transparencia".

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

RESUMEN: Desde hace décadas se debate a nivel mundial en el plano judicial y doctrinal sobre la naturaleza del derecho de acceso a la información pública. En la actualidad, puede hablarse de una decantación mayoritaria hacia su consideración como derecho fundamental, sea autónomo, en las cartas de derechos fundamentales más recientes, sea como parte del contenido de la libertad de información, en las más veteranas. De ello damos cuenta en la primera parte de este trabajo, poniendo especial atención en las conclusiones extraídas del Derecho internacional y europeo, pues, conforme dispone el artículo 10.2 de la Constitución Española, "las normas relativas a los derechos fundamentales que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y acuerdos internacionales sobre la misma materia ratificados por España". Prestaremos especial atención a la nueva jurisprudencia sobre el tema emanada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En España, el debate, tanto a nivel político como doctrinal, ha sido particularmente intenso, muy especialmente a partir de la tramitación, aprobación y entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. También nuestros tribunales internos se han pronunciado al respecto.

Sobre ello se reflexiona en la segunda parte de este trabajo para llegar a unas conclusiones sobre la naturaleza del derecho de acceso y la dificultad del encaje entre la dogmática tradicional de la libertad de información y el derecho de acceso a la información en la sociedad tecnológica en la que vivimos.

PALABRAS CLAVE: Derecho de acceso a la información pública, libertad de información, Derecho internacional, Derecho europeo, Convenio 205, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Ley de Transparencia, Convenio Europeo de Derechos Humanos, Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

CONTENIDOS: 1.- Una mirada hacia afuera: la progresiva consolidación del derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental y sus diferentes cauces. *1.1. - Derecho internacional. 1.2.- Derecho europeo*. 1.2.1.- Consejo de Europa. 1.2.2.- Unión Europea. 1.2.3.- El encaje entre el reconocimiento y desarrollo del derecho de acceso en el Consejo de Europa y en la Unión Europea. 2.- Una mirada hacia adentro: la naturaleza del derecho de acceso en el Derecho español. *2.1.- El debate coetáneo a la aprobación de la LTAIPBG. 2.2.- La interpretación ulterior a la aprobación de la LTAIPBG.* 3.- Balance y conclusiones. - Bibliografía.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

The nature of the right to access to public information

ABSTRACT: For decades, the nature of the right of access to public information has been debated worldwide at the judicial and doctrinal level. At present, one can speak of an indisputable majority decantation towards its consideration as a fundamental right, be it autonomous, in the most recent fundamental rights letters, or as part of the content of freedom of information, in the most veteran ones. We will give an account of this in the first section, paying special attention to the conclusions drawn from international and European Law, since, as is known, according to article 10.2 of the Spanish Constitution, "the norms related to fundamental rights that the Constitution recognizes will be interpreted in accordance with the Universal Declaration of Human Rights and international agreements on the same subject ratified by Spain". We will pay special attention to the new jurisprudence on the subject emanating from the European Court of Human Rights.

In Spain, the debate, both at a political and doctrinal level, has been particularly intense, especially since the processing, approval and entry into force of Law 19/2013, of November 9, on transparency, access to public information and good governance. Our internal courts have also ruled on the matter.
This article reaches conclusions about the nature of the right of access and the difficulty of fitting in between the traditional profiles of freedom of information and the right of access to information in the technological society in which we live.

KEYWORDS: Right of access to public information, freedom of information, nature, international law, European law, Convention 205, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Transparency Law, European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

Desde hace décadas se debate a nivel mundial en el plano judicial y doctrinal sobre la naturaleza del derecho de acceso a la información pública. En la actualidad, puede hablarse de una decantación mayoritaria indiscutible hacia su consideración como derecho fundamental, sea autónomo, en las cartas de derechos fundamentales más recientes, sea como parte del contenido de la libertad de información, en las más veteranas. De ello daremos cuenta en el primer epígrafe, poniendo especial atención en las conclusiones extraídas del Derecho internacional y europeo, pues, como es sabido, conforme dispone el artículo 10.2 de la Constitución Española, "las normas relativas a los derechos fundamentales que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y acuerdos internacionales sobre la misma materia ratificados por España" [2]. Prestaremos especial atención a la nueva jurisprudencia sobre el tema emanada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH).

En España, el debate, tanto a nivel político como doctrinal, ha sido particularmente intenso, muy especialmente a partir de la tramitación, aprobación y entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIPBG). También nuestros tribunales internos se han pronunciado al respecto, como reseñaremos.

Sobre ello reflexionaremos en este artículo que, por su brevedad, no aspira más que a exponer de forma conclusiva las líneas maestras de esta cuestión, que hemos abordado con más detalle en otros trabajos, para llegar a unas conclusiones.

[2] Sobre la interpretación por parte del Tribunal Constitucional del alcance de este precepto, véase, recientemente, el sólido trabajo de PÉREZ CONCHILLO, E., *Transparencia y derecho de acceso a la información pública: configuración y naturaleza constitucional*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, pp. 221-236, y la bibliografía allí citada.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

1. Una mirada hacia afuera: la progresiva consolidación del derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental y sus diferentes cauces

1.1. Derecho internacional

El sistema de derechos fundamentales de Naciones Unidas acoge la libertad de información y expresión, en la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos (en adelante, DUDH) –que incluye la libertad de investigar–[3], y en el Pacto internacional de los Derechos Civiles y Políticos (en adelante, PIDCP) –que alude a la libertad de buscar informaciones–[4]. Ambos vienen siendo interpretados como inclusivos del derecho a acceder a la información en poder de las autoridades públicas[5].

[3] Artículo 19: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión."

[4] Artículo 19.2: "Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección"

[5] Entre otros textos, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su Observación General núm. 34 (2011) dice que: «El párrafo 2 del artículo 19 enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos. Esta información comprende los registros de que disponga el organismo público, independientemente de la forma en que esté almacenada la información, su fuente y la fecha de producción». El Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión ha manifestado esta misma posición en sus informes anuales. Véase el detalle en PÉREZ CONCHILLO, E., *op. cit.,* pp. 238-239. La Declaración Conjunta de 6 de diciembre de 2004 del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos para la Libertad de Expresión afirma que: «El derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional a través de legislación global (por ejemplo, las Leyes de Libertad de Acceso a la Información) basada en el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeta solamente a un sistema restringido de excepciones».

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

1.2. Derecho europeo

En el ámbito regional europeo se ha afirmado el carácter iusfundamental del derecho de acceso[6]. Eso sí, de forma diferente en función de la fecha de la carta de derechos fundamentales en cuestión.

1.2.1. Consejo de Europa

1.2.1.1. Convenio Europeo de Derechos Humanos

El sistema europeo de derechos fundamentales más veterano está constituido, como es sabido, por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH), aprobado en el seno del Consejo de Europa. El CEDH no reconoció expresamente el derecho de acceso a la información pública. Se ha planteado ante el TEDH si este derecho debe considerarse incluido en el artículo 10 CEDH, referido a la libertad de expresión, que comprende la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber interferencias de la autoridad pública. Obsérvese que, a diferencia de los textos internacionales, no hay aquí referencia a la "investigación" o "búsqueda"[7].

[6] En el ámbito regional americano, como es sabido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha adoptado esta interpretación desde su célebre sentencia *Claude Reyes* y otros contra Chile, de 6 de junio de 2006 y en el seno de la Organización de Estados Americanos se han aprobado una Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información en 2010, y una nueva versión más avanzada en 2020, la llamada Ley Modelo 2.0. Al respecto, nos permitimos la remisión a nuestros trabajos "Derecho de acceso a la información: experiencias regionales y estatales en Europa y América", *Derecho Comparado de la Información*, núm. 19, 2012, y "Transparencia y acceso a la información, comparativa del modelo europeo y americano", *Revista iberoamericana de gobierno local*, núm. 15, diciembre 2019, pp. 2254-1834, y a la bibliografía en ellos citada.

[7] "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa. 2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos de terceros, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial."

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

Sintetizando aquí la exposición que hemos desarrollado en otros trabajos[8], ha de apuntarse que, durante décadas, el TEDH recondujo las demandas basadas en una omisión por parte de los poderes públicos de facilitar información a los reclamantes a la posible vulneración del artículo 8, que garantiza el respeto a la vida privada y familiar, al domicilio y a la correspondencia. Esta solución pudo explicarse porque en los asuntos planteados se pretendía información concerniente a la vida personal de los propios solicitantes. Siendo así, el TEDH prefirió optar por encajar –a veces, forzadamente– la obligación de facilitar la información solicitada dentro del contenido activo del derecho al respeto a la vida privada, en línea con la facultad positiva de acceder a la información que un tercero posee sobre una persona que forma parte del contenido del derecho a la protección de datos[9]. En todo caso, el TEDH siempre se limitó a afirmar que la libertad de recibir información se caracteriza, "al menos de forma principal", como un derecho a obtenerla de los sujetos privados sin injerencia del poder público, cuidándose de no descartar que pudiera hacerse valer frente a la Administración en función de las circunstancias del caso[10]. Todavía en 2004 señaló la dificultad de derivar del artículo 10 CEDH un derecho general de acceso a la información[11]. Pero, dos años más tarde, en 2006, y pese a reiterar esa dificultad, el TEDH admitió que una vulneración del derecho de acceso a la información pública puede constituir una injerencia en el artículo 10 CEDH, que sólo cabe si está prevista por ley, es necesaria y está justificada en una sociedad democrática, y, a partir de esta premisa, entrar a resolver si había

[8] *Transparencia y acceso al a información en el Derecho europeo*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2011, pp. 27-37, y, muy recientemente, *El acceso a la información pública en el Derecho europeo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 21-35.

[9] Abordaron directamente el tema las SSTEDH de 26 de marzo de 1987, *Leander* contra Suecia (acceso por una persona a su expediente policial); de 7 de julio de 1989, *Gaskin* contra Reino Unido (acceso por una persona a su expediente en poder de los servicios de asistencia social); o de 19 de febrero de 1998, *Guerra* y otros contra Italia (acceso por los vecinos de una industria contaminante a la difusión por la Administración de información en materia medioambiental) o de 9 de junio de 1998, *McGinley* y *Egan* contra Reino Unido (acceso a información sobre exposición a radiaciones).

[10] El principio general, luego reiterado, fue elaborado en la Sentencia *Leander* contra Suecia: «[…] el derecho a la libertad de recibir información prohíbe básicamente que un Gobierno impida a una persona recibir información que otras quieren o pueden estar dispuestas a ofrecerle. El artículo 10 no confiere al individuo, *en circunstancias como las del caso de autos*, un derecho de acceso a un registro que contenga información sobre su situación personal, ni conlleva la obligación del Gobierno de facilitar una información tal al individuo» (apartado 74) (la traducción y la cursiva son nuestras).

[11] En la STEDH de 28 de septiembre de 2004, *Loiseau* contra Francia.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

habido una vulneración del derecho de acceso a la información a la luz del artículo 10 CEDH en el caso en cuestión[12].

Posteriormente, el TEDH continuó admitiendo que, en determinadas circunstancias, el derecho de acceso a la información pública forma parte de la libertad de expresión del artículo 10 CEDH, lo que acompañó de un reconocimiento expreso de que su jurisprudencia había evolucionado en este punto. Afirmó, en efecto, que la libertad de recibir información básicamente prohíbe al Gobierno impedir que una persona reciba información que otros quieren o pueden estar dispuestos a facilitarle, y no consiste en un derecho general de acceso a la información pública, pero que cuando se trata de información de interés público efectivamente existente y en poder monopolístico de las autoridades públicas, recopilar información es el paso previo a la difusión y la denegación de acceso a sujetos cualificados que tienen por objetivo la divulgación constituye una injerencia en la libertad de información. Entre esos sujetos cualificados incluyó a periodistas[13], organizaciones no gubernamentales[14] e investigadores[15], ya que todos ellos desempeñan un papel clave de "perros guardianes" y de difusión de la información entre la ciudadanía. En todos los casos, y resulta importante destacarlo, los demandantes habían solicitado la información conforme a su ley nacional de acceso a la información pública, y en la mayoría de ellos, de hecho, los tribunales nacionales habían ordenado la entrega de información en su aplicación.

Esta reelaboración de su doctrina anterior tuvo su contestación dentro del propio TEDH con ocasión de una sentencia de 2015[16]. Un voto particular cuestionó que se pudieran extraer del artículo 10 CEDH obligaciones tales, cuando la jurisprudencia tradicional de la Gran Sala lo había negado[17], y otro, de profundo calado, también

[12] Así, en la STEDH de 10 de julio de 2006, *Sdruzeni Jihoceské Matky* contra República Checa se solicitaba información sobre el funcionamiento de una central nuclear checa. El TEDH admitió que en el caso concreto la denegación de la información constituía una injerencia en el derecho del demandante a recibir información. No obstante, estimó que se trataba de una injerencia no arbitraria sino proporcionada, ya que la solicitud de información versaba sobre aspectos técnicos carente de interés general y cuyo conocimiento público podía afectar al secreto industrial, a la seguridad nacional y a la salud pública. El TEDH dejó apuntado que otra solución cabría en el caso de tratarse de información de interés general sobre el impacto ambiental de la central.

[13] SSTEDH de 31 de julio de 2012, *Shapovalov* contra Ucrania, y de 24 de junio de 2014, *Roşiianu* contra Rumanía.

[14] SSTEDH de 14 de abril de 2009, *Társaság a Szabadságjogokért* contra Hungría, de 25 de junio de 2013, *Youth Initiative for Human Rights* contra Serbia, y de 28 de noviembre de 2013, *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung* contra Austria.

[15] SSTEDH de 16 de agosto de 2009, *Kennedy* contra Hungría, de 3 de abril de 2012, *Gillberg* contra Suecia.

[16] STEDH de 17 de febrero de 2015, *Guseva* contra Bulgaria.

[17] Así, el voto discrepante del Juez Mahoney, que se refiere a la STEDH *Guerra* y otros contra Italia.

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

contrario a la mencionada extensión, puso además de relieve las debilidades de la jurisprudencia reciente, que había diferenciado dos categorías de sujetos, los "perros guardianes", por un lado, con la mayor protección de su derecho de acceso a la información, y los demás, que no la disfrutarían, desconociendo que en la sociedad actual, internet ha permitido a cualquier ciudadano actuar como "perro guardián" y difundir información, y que, por ende, el derecho de acceso debe reconocerse a todos los ciudadanos y con independencia de la finalidad para la que soliciten la información[18].

Tras estas sentencias "iniciales", de reelaboración de su doctrina, y ante estas discrepancias en su propio seno, el TEDH llevó a cabo su acercamiento más teórico y completo al año siguiente, en 2016, en una sentencia de la Gran Sala, a cuya elaboración dogmática se remiten sentencias posteriores[19]. En ella, el TEDH comienza haciendo una defensa de la coherencia de su jurisprudencia y se lanza a profundizar en la construcción teórica. Acude a los diferentes medios de interpretación reconocidos por el Derecho internacional de los tratados y acogidos en su jurisprudencia. De este modo, considera que nada puede concluirse del estudio de los trabajos preparatorios –argüido por el Gobierno británico como excluyente de obligaciones positivas de dar acceso a información, dado que se eliminó en el texto final la referencia del anteproyecto a la "búsqueda" de información–. A continuación, constata que tras la adopción del CEDH, los instrumentos internacionales, los propios trabajos del Consejo de Europa, la práctica totalidad de los Estados parte del CEDH, la Unión Europea y otras organizaciones regionales no europeas han evolucionado de tal manera que se deriva un amplio consenso en cuanto a la necesidad de reconocer un derecho individual de acceso a las informaciones en poder del Estado para ayudar al público a forjarse una opinión sobre cuestiones de interés general. La conclusión es que nada se opone a que el derecho de acceso a la información pueda considerarse parte integrante de la libertad de expresión si se reúnen una serie de condiciones, lo que se argumenta como forma de lograr la efectividad de las disposiciones del Convenio, puesto que sostener que el derecho de acceso a la información no puede en ninguna circunstancia derivar del artículo 10 CEDH llevaría a situaciones en las que la libertad "de recibir y de comunicar" informaciones se vería obstaculizada de una manera y hasta un grado en que la sustancia misma de la libertad de expresión quedaría afectada. En definitiva, y considerando que "ha llegado el momento de clarificar los principios clásicos", el TEDH afirma que sigue considerando que "el derecho a la libertad de recibir informaciones prohíbe en esencia a un gobierno que impida a alguien recibir informaciones que otros aspiran a o pueden consentir en suministrarle". Además, "no puede entenderse que el derecho de recibir informaciones imponga a un Estado obligaciones positivas de recogida y de difusión, *motu proprio*, de informaciones." Estima que "el artículo 10 no confiere al individuo un

[18] Voto particular discrepante del Juez Wojtyczek.

[19] STEDH de 8 de noviembre de 2016, *Magyar Helsinki Bizottság* contra Hungría.

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

derecho de acceso a las informaciones en poder de una autoridad pública, ni obliga al Estado a comunicárselas. Sin embargo, un derecho o una obligación tales pueden nacer, en primer lugar, cuando la divulgación de informaciones se haya ordenado por una decisión judicial ejecutiva y, en segundo lugar, cuando el acceso a la información sea determinante para el ejercicio por el individuo de su libertad de expresión, en particular la libertad de recibir y de comunicar informaciones, y denegar este acceso constituya una injerencia en el ejercicio de este derecho".

Para determinar esto último, ha de estar a un análisis caso por caso, pero el pronunciamiento aporta una serie de criterios clave que han sido ya manejados de forma sistemática en su jurisprudencia posterior, a saber: a) El *objetivo de la solicitud de información*, esto es, si se encamina a recibir y comunicar información e ideas, como es el caso de las actividades periodísticas u otras encaminadas a abrir un debate público o que sean un elemento esencial de la participación en ese debate; b) La *naturaleza de las informaciones solicitadas*, esto es, que se trate de informaciones de interés público, en especial, porque contribuyan a la transparencia sobre la actuación en los asuntos públicos o sobre cuestiones de interés social general, y permitan así la participación del conjunto de la colectividad en la gobernanza pública; c) La *condición de solicitante*, que es una consecuencia de los dos criterios anterior, es decir, si se trata de periodistas, de organizaciones no gubernamentales o, en general, de sujetos que tienen como objetivo informar al público en calidad de "perros guardianes", lo que no quiere decir que se les aplique a ellos exclusivamente. Así, por ejemplo, investigadores universitarios y autores de obras sobre temas de interés público tienen también un alto nivel de protección, y blogueros y utilizadores populares de las redes sociales también les pueden ser asimilados; y d) La *disponibilidad de la información*, que constituye un criterio importante en la apreciación global de si ha habido injerencia. Si concurren estos criterios, ha de concluirse que ha habido una injerencia en la libertad de información y proceder al análisis posterior de si se trata de una injerencia legalmente prevista y necesaria en una sociedad democrática.

Hay que constatar que este importante pronunciamiento no fue tampoco unánime. No lo fue en los principios que sienta, dado que cuenta con un voto discrepante suscrito por dos Jueces, que consideran que no existe una *communis opinio* acerca de la integración del derecho de acceso en la libertad de información y, de hecho, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, invocada por el propio TEDH, se trata de derechos autónomos. Además, pone de relieve que con esta aproximación todas las excepciones o limitaciones contempladas en las normativas nacionales reguladoras del derecho de acceso se convierten en relativas, esto es, sometidas a la aplicación del criterio de la ponderación, siendo así que en muchos Derechos algunas son imperativas, esto, es, sometidas sólo al criterio del perjuicio[20].

[20] Voto discrepante del Juez Spano, al que se adhiere el Juez Kjølbro.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

Tampoco fue unánime en su aproximación a la ponderación entre el interés público de la divulgación y la protección de datos[21].

A partir de esta sentencia, la doctrina en ella sentada y, en especial, los criterios antes enumerados, han sido el referente de las sentencias posteriores, cuyo número se ha ido incrementando de forma exponencial, con una gran aceleración en los últimos años. Han seguido la misma lógica: los demandantes son periodistas, investigadores –en sentido amplio– u organizaciones no gubernamentales que invocaron ante las autoridades nacionales la respectiva ley de acceso a la información pública. En unos casos, el TEDH ha estimado que no se ha producido injerencia en la libertad de información. Así, cuando el demandante no ha motivado el interés público que persiguen con la solicitud y en su caso posterior difusión de información, esto es, la conexión con la libertad de información –y ello pese a tratarse de información sobre corrupción relacionada con personajes públicos por razón de su cargo–, y ha conseguido de hecho pese a la negativa realizar su tarea[22]; o cuando la información, tal y como la solicita el demandante, no está preparada y disponible, sino que hay que confeccionarla a medida, y se le ha ofrecido "en bruto", por considerar que el artículo 10 no impone obligación alguna de recopilar información a petición del demandante, especialmente cuanto esto supondría una cantidad de trabajo considerable[23]. Cuando sí ha considerado que hay una injerencia en la libertad de información, ha comprobado si está prevista en la ley nacional y ha llevado a cabo su propia ponderación entre el interés público en la divulgación, por su contribución al debate público en una sociedad democrática, y el derecho o bien protegido y reconocido como límite en la propia ley nacional de acceso a la información, tomando en cuenta al respecto si los demandantes expusieron las razones por la cual la divulgación de la información pretendida servía un interés público prevalente sobre el mencionado derecho. Así, ha tenido ocasión de ponderar con el derecho a la vida privada –poniendo el énfasis en la mayor o menor relación de la información personal con la vida privada –; con la seguridad pública y su relación con el régimen de los secretos oficiales y la información clasificada –afirmando que incluso en este caso es necesario un juicio de ponderación sin que baste la clasificación para excluir *per se* el acceso, por mucho que se reconozca un amplio margen de apreciación al

[21] Así, para el voto particular concurrente de los Jueces Nussberger y Keller, el TEDH descartó de forma simplista la protección de datos, al entender que no formaban parte de la vida privada, frente a su propia jurisprudencia en torno al artículo 8 CEDH y a la legislación y jurisprudencia de la Unión europea – como veremos–, lo que, auguran, traerá problemas en el futuro. El voto discrepante del Juez Spano, al que se adhiere el Juez Kjølbro, también apunta en este sentido.

[22] STEDH de 30 de enero de 2020, *Studio Monitori* y otros contra Georgia.

[23] STEDH de 7 de febrero de 2017, *Bubon* contra Rusia.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

Estado–[24]; o con la garantía de imparcialidad e igualdad de trato ante la justicia[25]. Cualquiera que sea el motivo de denegación invocado, en fin, ha exigido una ponderación motivada. En otros casos, se ha enfrentado a denegaciones que no se amparan siquiera en un límite legal, en cuyo caso declara la violación[26]. Es más, pese a que, como vimos, el TEDH ha establecido que el artículo 10 CEDH no impone a los Estados obligaciones positivas de recogida y difusión, ha considerado que, en los casos en que la ley nacional sí lo hace, un incumplimiento o un cumplimiento *pro forma* basado en información falsa, inexacta o insuficiente constituiría una injerencia en la libertad de información[27].

1.2.1.2. El desarrollo normativo del derecho de acceso. En especial, el Convenio núm. 205 del Consejo de Europa, sobre acceso a los documentos públicos

Como es sabido, los materiales emanados del Consejo de Europa, en forma de Declaraciones y Recomendaciones –sin carácter vinculante– o Convenios –Tratados internacionales que como tales obligan una vez suscritos, ratificados y producida su entrada en vigor según las reglas nacionales–, constituyen la expresión más aproximada de un *ius publicum* europeo en permanente y acelerada formación y, además, fuente directa de inspiración del Derecho de la Unión Europea (en adelante, DUE).

Hasta 2009, el documento más importante lo constituía la Recomendación del Comité de Ministros de 21 de febrero de 2002 sobre acceso a la información oficial, carente de efecto vinculante. Sin embargo, el 18 de junio de 2009 se abrió a la firma el Convenio núm. 205 del Consejo de Europa, sobre acceso a los documentos públicos (en adelante, Convenio 205), que entró en vigor el 1 de diciembre de 2020. En su articulado, el Convenio regula las cuestiones de ámbito objetivo y subjetivo, límites, procedimiento, garantías y medidas complementarias, que se plantean a toda norma sobre acceso a la información pública. Conviene a nuestros efectos tan sólo reseñar que reconoce el derecho a toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno ni motivar la solicitud, pudiendo admitirse las solicitudes anónimas; que sólo admite límites al derecho de acceso establecidos por ley, necesarias y proporcionadas por motivos enunciados de manera exhaustiva en sistema de lista cerrada y que han de ser objeto como regla general de la aplicación del criterio del daño y de la ponderación con el interés público, si bien se permite que por excepción algunos de ellos se recojan de forma absoluta, sometidos sólo al primero de esos criterios; que el solicitante tiene derecho a elegir entre consultar el original o a recibir

[24] SSTEDH de 18 de marzo de 2021, *Yuriy Chumak* contra Ucrania, y de 3 de febrero de 2022, *Šeks* contra Croacia.

[25] STEDH de 21 de enero de 2021, *Leshchenko* contra Ucrania.

[26] STEDH de 9 de diciembre de 2021, *Rovshan Hajiyev* contra Azerbayán.

[27] STEDH de 1 de julio de 2021, *Association Burestop 55* y otros contra Francia.

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

una copia en la forma o formato disponibles a su elección, salvo que se trate de una preferencia irrazonable; y que exige la puesta a disposición de los solicitantes de un recurso ante un tribunal o ante otra instancia independiente o imparcial prevista por la ley. Además, el Convenio 205 prevé medidas de publicidad activa, esto es, la puesta a disposición de todas las personas, por su propia iniciativa y cuando lo estimen conveniente, de todos los documentos públicos en su poder con el objeto de promover la transparencia y la eficacia de la Administración y para fomentar la participación informada del público en materias del interés general. Se limita, en este punto, a este principio general, dejando un amplio margen a los Estados a la hora de arbitrar las materias y los medios para hacerlo efectivo.

1.2.2. Unión Europea

La Unión Europea aprobó su Carta de los Derechos Fundamentales (en adelante, CDFUE) el 7 de diciembre de 2000. Se trata, pues, de un texto muy posterior a los textos internacionales y europeos de derechos fundamentales hasta ahora mencionados, y consagró el derecho de acceso como derecho fundamental relacionado con la ciudadanía[28]. Resulta destacable que la consagración de este derecho vino de la mano de exhaustivos estudios de Derecho comparado, tanto a nivel legislativo[29] como judicial[30], que pusieron de manifiesto que se trata de un derecho reconocido en los Estados miembros, a menudo con carácter constitucional y en los demás casos con reconocimiento legal. Es esta pertenencia al acervo jurídico de los Estados miembros la que ha llevado a su consagración como derecho

[28] En su artículo 42, conforme al cual: "Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión"

[29] Con ocasión de la aprobación del Código de Conducta, en 1993, y del nuevo Reglamento, en 2001, se hicieron públicos sendos estudios. El primero, «El acceso del público a la información», se publicó como anexo a la Comunicación de 5 de mayo de 1993, COM (93) 191 final («DO» C 156, p. 5). Al segundo, de 9 de octubre de 2000, puede accederse a través de la página europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_fr.htm#. Con posterioridad, aún se ha publicado un tercero (*Comparative analysis of the Member States' and candidate countries' legislation concerning access to documents,* 1 de julio de 2003, SG/616/03, Directorate B).

[30] Resultan una buena síntesis expresiva de los análisis jurídicos llevados a cabo en el seno del Tribunal las conclusiones de los Abogados generales, mucho más propicias a la divagación conceptual y al estudio comparado que las sentencias. En las elaboradas por Leger, en la STJ de 6 de diciembre de 2001, Consejo contra *Heidi Hautala*, asunto C-353/99 P, se hace un exhaustivo estudio comparado y se concluye que el derecho de acceso es un derecho reconocido, con las naturales diferencias en los grados de protección y formas de ejercicio, en el Derecho convencional, internacional y europeo, y en el Derecho interno de los Estados miembros. Tales normas nacionales, pertenecientes a regímenes jurídicos que no tienen necesariamente un contenido homogéneo, traducen, no obstante, una concepción común de la mayor parte de los Estados miembros.

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

fundamental en la Unión Europea[31]. Huelga recordar que el propio Tribunal Constitucional da un puesto principal a la Carta en la interpretación de los derechos fundamentales por mor del mencionado artículo 10.2 de la Constitución[32].

El derecho de acceso ha sido objeto en la Unión Europea de una regulación legal, contenida hoy en el Reglamento (CE) núm. 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (en adelante, Reglamento 1049/2001), que hemos estudiado detenidamente en otros trabajos[33], y en el que baste señalar a nuestros efectos que en la práctica se reconoce el derecho a toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno ni motivar la solicitud; que se establecen tres categorías de excepciones, unas sólo sometidas al test del daño, otras, además, al del perjuicio y las terceras en que se requiere, además, que el perjuicio sea grave; que el solicitante puede elegir la modalidad de acceso; y en que las garantías quedan confiadas al Juez comunitario, junto a la posibilidad de acudir al Defensor del pueblo en este último caso sin potestad para anular la decisión de la respectiva Institución. También se prevén medidas de publicidad activa.

1.2.3 El encaje entre el reconocimiento y desarrollo del derecho de acceso en el Consejo de Europa y en la Unión europea

Cabe plantearnos, como cierre de este apartado dedicado al Derecho europeo, si existen elementos de fricción entre el sistema del Consejo de Europa y el de la Unión Europea, más allá de la constatación de que mientras que en el CEDH, el derecho de acceso se ha hecho derivar de la libertad de información y expresión, cuando se reúnen ciertas condiciones, y en el CDFUE se ha consagrado como un derecho autónomo.

Lo primero que hay que advertir al respecto es que no hay un solo Derecho del Consejo de Europa, sino una jurisprudencia del TEDH alumbrada recientemente en torno a las relaciones entre derecho de acceso y libertad de información, por una parte, y el Convenio 205, por otra. El TEDH ha llevado a cabo una interpretación de la libertad de información "actualizada" que tiene en cuenta que el derecho de acceso a la información cuenta con un reconocimiento casi universal en el Derecho

[31] En efecto, en el Derecho de los Estados europeos se ha alcanzado también mayoritariamente el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información, bien como integrante del contenido de la libertad de información en los sistemas constitucionales más tradicionales, bien como derecho autónomo en los más modernos, siendo esta la solución actualmente mayoritaria. Véase, en detalle, GUICHOT, E., *El acceso a la información pública en el Derecho europeo*, *op. cit.*, pp. 49-63.

[32] Ver, por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2011, de 28 de mayo.

[33] *Transparencia y acceso al a información en el Derecho europeo*, *op. cit.*, pp. 77-284, y, muy recientemente, *El acceso a la información pública en el Derecho europeo*, *op. cit.*, pp. 49-292.

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

internacional y comparado, incluido en el Derecho nacional de la práctica totalidad de los Estados parte. Falto de un reconocimiento autónomo en el CEDH –lo que se explica sin duda por su fecha de aprobación–, ha procedido de una forma similar a lo ocurrido en otros sistemas jurídicos nacionales veteranos: anudando este derecho a la libertad de información. Este enfoque, de hecho, coincide con el de los documentos emanados del Consejo de Europa en forma de Recomendaciones o Convenio, que enlazan de modo expreso el derecho de acceso a la información pública con la libertad de expresión consagrada en el artículo 10 CEDH. Esta es, pues, la solución que se ha alcanzado a la vista de la inexistencia de un precepto autónomo que consagre el derecho de acceso, a diferencia de lo que ocurre en un sistema de derechos fundamentales más reciente como la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, como hemos visto.

Ahora bien, la integración "con matices" del derecho de acceso a la información en la libertad de información ha conllevado algunos "lastres".

Por de pronto, resulta cuestionable la afirmación del TEDH de que el derecho de acceso forma parte de la libertad de información, además de bajo los presupuestos antes mencionados, "cuando la divulgación de informaciones se haya ordenado por una decisión judicial ejecutiva", o "cuando la normativa nacional dispone la publicación *motu proprio* de la información". Nos parece que en ambos casos se trata de elementos nacionales –garantía del cumplimiento de las sentencias, previsiones de publicidad activa sujetas o no a control judicial– que no tendrían que condicionar el ámbito de aplicación del artículo 10 CEDH.

Además, hay una inconsecuencia entre la afirmación de que la libertad de información no implica obligaciones positivas de facilitar información y el reconocimiento de que puede conllevar la obligación de las autoridades públicas de dar información, sea a solicitud de una persona, o sea, incluso, de oficio –cuando así lo prevé su Derecho nacional–. La explicación de esta aparente contradicción sería, en la jurisprudencia examinada, que esta obligación puede nacer cuando el acceso a la información sea determinante para el ejercicio por el individuo de su libertad de expresión, en particular la libertad de recibir y de comunicar informaciones. Y ello ocurriría, notablemente, cuando se trata de información de relevancia pública disponible y en poder monopolístico de las autoridades públicas y solicitada por una serie de sujetos ("perros guardianes") que desempeñan a estos fines un papel esencial en la difusión de información a la sociedad. De este modo, el derecho de acceso sería instrumental para la libertad de información, pues sin él los "perros guardianes" no pueden difundir información ni los ciudadanos recibirla. Ahora bien, el razonamiento, por lo demás de gran peso, obvia algunos datos. Por de pronto, que la información en poder de las autoridades públicas lo es en casi todos los casos, y no por tanto excepcionalmente, en monopolio y que, por la propia naturaleza de las actividades de las autoridades públicas y la necesidad de su escrutinio, la regla y no la excepción es su interés público. También, la dificultad de seguir manteniendo una

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

distinción entre "perros guardianes" y otros sujetos en el mundo de *Twitter* y *Facebook*. Además, obvia que en la generalidad de los instrumentos internacionales y nacionales, en los que se apoya el propio Tribunal de Estrasburgo para esta interpretación "evolutiva" y "adaptada a los tiempos actuales" del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el derecho de acceso se reconoce a todos los ciudadanos por igual, y no sólo a los "mediadores profesionales" de la información, y que no se condiciona a una previa motivación del interés público de la información ni a un compromiso de posterior difusión. Ello es así en los textos "constitucionales" y "legales" de la Unión Europea y en los Derechos de los Estados parte. Es más, los propios instrumentos normativos aprobados por el Consejo de Europea en forma de recomendación o de convenio siguen esta lógica. Resulta significativo que el Convenio 205, abierto a firma en 2009 y por ello previo a la formulación general de esta doctrina jurisprudencial, afirma que "[p]ese a que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no ha reconocido un derecho general de acceso a los documentos o informaciones públicas, la reciente jurisprudencia del Tribunal sugiere que bajo determinadas circunstancias el artículo 10 del Convenio puede comportar un derecho de acceso a documentos en poder de autoridades públicas [...] El Convenio del Consejo de Europa de acceso a los documentos públicos se presenta como el primer instrumento internacional vinculante que reconoce un derecho general de acceso a los documentos públicos en poder de las autoridades públicas."

Otro problema dogmático que se plantea es el siguiente: el TEDH viene a asumir que la aplicación de los límites al derecho de acceso ha de ser siempre objeto de una ponderación. Sin embargo, como veremos, no es esta la regla sin excepción en los Derechos de los Estados partes. En muchos de ellos conviven límites relativos, sometidos al doble criterio del perjuicio y de la ponderación, con límites imperativos, esto es, sometidos sólo al criterio del perjuicio, de tal modo que, en caso de que dar la información puede causarles un perjuicio, ha de denegarse el acceso, lo que sucede en especial en casos de límites que salvaguardan intereses públicos como la defensa, las relaciones internacionales o la seguridad nacional. El propio Convenio 205 lo admite. Es también el caso de la normativa de la Unión Europea, respecto de este tipo de límites. De esta forma, la aplicación sin excepción del criterio de la "necesidad" –incluso si se reconoce un amplio margen de apreciación a los Estados en su apreciación– puede dar origen a no pocas colisiones de enjundia, muy en especial en relación con la información clasificada.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

2. Una mirada hacia adentro: la naturaleza del derecho de acceso en el Derecho español

2.1. El debate coetáneo a la aprobación de la LTAIPBG

Mirando ya a nuestro país, hay que comenzar señalando que cuál fuera la naturaleza del derecho de acceso a la información constituyó uno de los temas más controvertidos en el debate parlamentario y extraparlamentario. En efecto, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos reivindicaron su consideración de derecho fundamental[34] y sobre este punto giró una parte muy significativa del debate en la Comisión Constitucional con los comparecientes, cuya amplia mayoría[35] se decantó por su consideración como parte integrante del derecho fundamental a la libertad de información[36]. Todas las enmiendas a la totalidad mantenidas al Proyecto tuvieron este punto en el núcleo de su oposición[37], y el tema fue ampliamente discutido en el debate de totalidad, así como en el debate en Comisión y en el debate sobre las enmiendas en el Pleno, en gran medida por contraste con el derecho a la protección de datos, confrontando su reconocimiento como derecho fundamental a través de una discutible interpretación del artículo 18.4 CE, con la negativa del Gobierno a extraer el derecho de acceso del 20.4 CE en virtud de un similar mecanismo hermenéutico y regular el acceso a la información por ley orgánica, e interpretando además que al no hacerlo

[34] Esta reivindicación fue, probablemente, la más reiterada entre los grupos pro-acceso, la prensa y en la consulta pública, como se reconoce en el «Informe sobre la consulta pública electrónica del Anteproyecto» elaborado por el propio Ministerio de la Presidencia, así como por el informe de la Oficina del Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

[35] Así, el Presidente de Transparencia Internacional España, el profesor J. LIZCANO; el profesor titular de Derecho de la Información M. SÁNCHEZ DE DIEGO; la abogada del Estado en excedencia y miembro de la Coalición Pro-Acceso E. DE LA NUEZ; la presidenta de la Asociación de Archiveros en la Función Pública R. DE ANDRÉS; el representante de la Red de Abogados para la Defensa Ambiental, A. RUIZ; el catedrático de Ciencias Políticas M. VILLORIA; el experto en transparencia A. GUTIÉRREZ-RUBÍ o los periodistas B. BERGARECHE e I. ESCOLAR. Por mi parte, abordé con detalle el argumento en los términos que se exponen en el texto más adelante.

[36] El entonces director de la Agencia Española de Protección de Datos y hoy presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, J. L. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, expresó sus dudas, y el profesor T.-R. FERNÁNDEZ y el en esas fechas director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales B. PENDÁS ofrecieron su opinión contraria en términos muy generales.

[37] Al respecto, resulta especialmente llamativa por la prolijidad de sus argumentos, que hacen suyos los de la Coalición Pro-Acceso, la enmienda a la totalidad núm. 75 del Grupo parlamentario La Izquierda plural.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

se deja en peor posición a efectos de valoración ponderada al derecho de acceso en los casos de colisión con el derecho a la protección de datos. El Gobierno, en el debate de totalidad, y el Grupo Parlamentario Popular, en Comisión y en el debate de las enmiendas en el Pleno del congreso, mantuvieron su posición desfavorable a esta inserción del derecho de acceso en la libertad de información y, consiguientemente, a la necesidad de regularlo mediante ley orgánica.

La opción acogida por la LTAIPBG tenía sin duda argumentos a favor. Debemos partir de que, en 1978, cuando se aprobó la Constitución. La referencia directa al derecho de acceso a la información administrativa («a los archivos y registros administrativos», en la dicción constitucional) está contenida en el artículo 105.b) CE. El artículo 105.b) no se inserta en el Título I («De los derechos y deberes fundamentales»), sino en el IV («Del Gobierno y de la Administración»). En su momento fue una decisión pionera la de elevar el derecho de acceso a rango constitucional pero actualmente condiciona la aproximación jurídica. Por la peculiar distinción entre categorías de derechos, propia de nuestra Constitución, y por la ubicación del artículo 105, el tratamiento hasta el momento en nuestro Derecho había sido el de un derecho íntimamente conectado con la libertad de información, pero autónomo, un derecho constitucional desarrollado por leyes ordinarias aplicables sólo al poder ejecutivo, que fueron aprobadas con apoyo en el título competencial del artículo 149.1.18ª (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas). Un derecho, en definitiva, que no se predicaba, por ello mismo, frente a los demás poderes y órganos constitucionales (algunos de los cuales tienen sus propias regulaciones en materia de publicidad).

En la línea de la no consideración del derecho de acceso como integrante de la libertad de información se había venido moviendo también una jurisprudencia muy escasa y que no abordaba frontalmente la cuestión general de las relaciones entre

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

ambos derechos[38]. Es más, la jurisprudencia del Tribunal Supremo más coetánea a la aprobación de la LTAIPBG ya dejaba imprejuzgada la cuestión, sin rechazarla, probablemente a la vista de que los recurrentes hacían alusión a la necesidad de interpretar nuestro ordenamiento conforme a este reconocimiento internacional y europeo del carácter iusfundamental del derecho de acceso[39].

En cuanto a la doctrina existente en el momento de elaboración de la LTAIPBG, esquematizando y reduciendo a dos las principales posturas sostenidas, puede decirse que inicialmente la mayoritaria consideró que el derecho de acceso es un derecho constitucional autónomo de configuración legal, diferente de la libertad de información, ya que esta sería el trasunto de la libertad de transmitir información y, por ello, impone a los poderes públicos un mero deber de abstención de interferir el

[38] Véase al respecto STC 161/1988, de 20 de septiembre, que inadmite parcialmente un recurso de amparo en el que se invoca el artículo 105.b), si bien ha de tenerse en cuenta que en este caso no se alegaba la conexión de este precepto con el artículo 20.1.d). En la jurisprudencia del Tribunal Supremo hasta esas fechas era reiterada esta aproximación: «El artículo 105 b) de la Constitución dispone que la ley regulará, entre otras materias, 'El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas'. Este precepto constitucional remite expresamente a la configuración legal el ejercicio del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, como derecho no fundamental, aunque relacionado con el derecho de participación política, con el de libertad de información y con el de tutela judicial efectiva. Refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado democrático (en cuanto el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica del poder) y al Estado de derecho (en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto de fiscalizar la sumisión de la Administración a la ley y de permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa)» (así, STS de 30 de marzo de 1999, 6563/2994). Cuando se planteó frontalmente la relación entre los artículos 20.1.d) y 105.b) de la Constitución, en un caso paradigmático de demanda de información formulada por un profesional de los medios de comunicación en relación con una investigación periodística sobre el destino de los fondos públicos, el Tribunal Supremo concedió que el derecho a comprobar la veracidad de la información mediante el acceso a la misma deriva del artículo 20.1.d), pero ha de conectarse con el artículo 105.b). Es necesaria una interpretación conjunta del ordenamiento, que lleva a resolver la cuestión aplicando la normativa legal sobre acceso, esto es, a día de hoy, el artículo 37 de la LRJAP-PAC (STS de 19 de mayo de 2003, 3193/1999).

[39] La STS de 29 de mayo de 2012 (6622/2009) dice «aun admitiendo a efectos puramente argumentativos que los arts. 20.1.d) y 23.1 CE engloban el derecho a obtener información de los poderes públicos —algo que dista de ser evidente—…». Descarta la procedencia de estimar la solicitud que había presentado la organización no gubernamental Access Info porque, habida cuenta de su tenor, no era una solicitud de acceso a información existente sino más bien una pregunta sobre planes de futuro al estilo de las que se formulan en el Parlamento.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

proceso de comunicación entre sujetos privados[40]. Los profesores que estudiaron posteriormente el tema, sin embargo, defendieron que el derecho de acceso es una manifestación concreta del derecho a recibir información consagrado en el artículo 20.1.d) CE, de modo que de dicho precepto deriva el correspondiente deber de la Administración de facilitar el libre acceso a la información administrativa, como imperativo del principio de publicidad y transparencia, y en directa conexión con el principio de democracia[41]. Mi postura, que defendí en diversos trabajos previos a la elaboración de la LTAIPBG[42], y en la comparecencia en la Comisión Constitucional, era favorable a su consideración como derecho fundamental, por los argumentos que después se expondrán.

[40]En esta línea se inscribirían, entre otros, ÁLVAREZ RICO, M., «El derecho de acceso a los documentos administrativos», *Documentación Administrativa*, núm. 183, 1979, pp. 103-133; o POMED SÁNCHEZ, L. A., *El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, INAP. Madrid, 1989. Parcialmente en sintonía MESTRE DELGADO, J. F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Civitas, Madrid, 1993, para quien el derecho de acceso es un instrumento para la efectividad de otros derechos, como la protección de la intimidad (respecto al acceso por el propio interesado a sus datos), la tutela judicial efectiva o la libertad de información (en cuanto al acceso de los medios de comunicación a la información oficial).

[41] Es la tesis de VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., *Los derechos del público*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 118, seguida y matizada por FERNÁNDEZ RAMOS, S., *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 350-358. En el mismo sentido, SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M., «Un derecho fundamental a acceder a la información pública», en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (coord.), *El derecho de acceso a la información pública*, Universidad Complutense, Madrid, 2007, pp. 7-41. G. RUIZ-RICO RUIZ ("La dimensión constitucional del principio de transparencia y el derecho de información activa", *Revista de Derecho Político*, núm. 110, 2021, pp. 47-78) resalta que "si se interpreta de manera flexible y *dúctil* la libertad consagrada en el artículo 20.1.d) (esto es, la modalidad "pasiva" de la libertad de información) sería en potencia viable extraer de su contenido esencial ese mismo derecho a recibir información cuando aquélla procede de los poderes públicos"

[42] Por todos, en GUICHOT, E., *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*, *op. cit.*

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

2.2. La interpretación ulterior a la aprobación de la LTAIPBG

La doctrina posterior a la aprobación de la LTAIPBG se ha mostrado casi unánime en la consideración del derecho de acceso como una manifestación del derecho fundamental a la libertad de información[43].

En cuanto a la jurisprudencia, en diversos pronunciamientos de tribunales inferiores pareció ir abriéndose paso la concepción del derecho de acceso como parte del derecho fundamental a la libertad de información[44].

El Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno, se hizo eco de ellas, si bien advirtió de que "la posición de los órganos jurisdiccionales españoles dista de ser considerada definitiva sobre esta cuestión". Otros Consejos autonómicos, como el

[43] En este sentido, BLANES CLIMENT, M. A., *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 208-210; COTINO HUESO, L., «El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades», en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.), Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 37-71; FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 34-35; MONTILLA MARTOS, J. A., Prólogo a la obra de PEREZ CONCHILLO, E., *op. cit*., p. 22; PIÑAR MAÑAS, J. L., «Transparencia y protección de datos. Una referencia a la LTAIPBG», en PIÑAR MAÑAS, J. L. (dir.), *Transparencia, acceso a la información y protección de datos*, CEU, Madrid, 2014, pp. 45-62, p. 48; RAMS RAMOS, L., «La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 160, diciembre de 2013, pp. 155-180; REY MARTÍNEZ, F., «Quod Omnes tangit ab ómnibus cognitum ese debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental», *Revista Jurídica de Castilla León*, núm. 33, 2014, pp. 1-19; ROLLNERT LIERN, G., «El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la ley de transparencia», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, pp. 349-368. En contra, a la vista de los datos normativos, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SENDÍN GARCÍA, M. A., *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, Comares, Granada, 2014, pp. 139-142. Lo considera un derecho instrumental para el ejercicio de otros derechos, TRIANA REYES, B., "Dimensión constitucional del derecho de acceso a la información y transparencia", en TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, J. J., *Acceso a la información pública y transparencia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 53-77, en p. 76.

[44] Así la SJCCA núm. 2, de 22 de junio de 2017 (46/2017) califica al derecho de acceso como derecho fundamental y enfatiza de forma prolija su reconocimiento a nivel internacional y comparado. Además, recuerda que, para salvaguardar su derecho fundamental, el recurrente puede instar el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, de carácter preferente y sumario, regulado en los artículos 114 y ss. LJCA y en su caso el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Por su parte, la SJCCA núm. 7, de 25 de enero de 2019 (3/2019), se pronuncia en el mismo sentido.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

valenciano o el andaluz, fueron más atentos a la evolución de la doctrina del TEDH y se refirieron a ella en sus resoluciones[45].

Sin embargo, el Tribunal Supremo se ha mantenido firme en la afirmación de que, pese a la conexión con el artículo 20.1.d) CE, el derecho de acceso tiene su anclaje en el artículo 105.b) y, por ende, no es un derecho fundamental susceptible de ser tutelado por el procedimiento preferente y sumario y, en su caso, por el recurso de amparo constitucional. Lo ha reiterado muy recientemente, por dos veces, en 2023.

En la primera sentencia, afirmando enfáticamente que "se trata […] de un derecho que no es un derecho fundamental, como se infiere de su configuración y ubicación sistemática en la Constitución, en el Título IV CE "del Gobierno y la Administración", y al margen, en definitiva, de la previsión del artículo 53.2 de la CE. Si bien puede entrar en conexión con otros derechos, o en colisión con ellos, como podría ser el derecho a la información que se alega […]", de tal forma que "[…] bastaría para desestimar el recurso de casación por este motivo, con señalar que el artículo 20.1.d) de la CE, sobre la libertad de información o el derecho a la información, es un derecho fundamental que no presta cobertura a la solicitud, "pues esa solicitud encuentra su cauce constitucional y legal adecuado en la interpretación y aplicación del artículo 105 b) de la CE, y de la mentada Ley 19/2013." Su base constitucional precisa sería, pues, el artículo 105.b), que "atendida su caracterización y ubicación sistemáticas en la Constitución, no reconoce un derecho fundamental. Es un derecho subjetivo ejercitable ante las Administraciones Públicas, a tenor de la norma legal de desarrollo, que es la Ley 19/2013, que por eso no tiene carácter de ley orgánica" y "se sitúa […] fuera del perímetro de protección que establece el artículo 53.2 de la CE", de modo que "el cauce procesal que establece el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, previsto en los artículos 114 y siguientes de la LJCA, no proporciona una vía adecuada para la protección de las vulneraciones del artículo 105.b) de la CE, y de la Ley 19/2013, por mucho que quiera vincularse con algún derecho fundamental como, en este caso, la libertad de información". Por ello, "[…] ni puede convertirse al derecho del artículo 105.b) en un derecho fundamental, ni podemos extender la libertad de información del artículo 20.1.d) a cuestiones que resultan ajenas a la configuración y caracterización de este

[45] Puede verse una detallada relación en PEREZ CONCHILLO, E., *op. cit.*, pp. 374-375.

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

derecho fundamental"[46]. Obsérvese que la doctrina así sentada hace abstracción de la jurisprudencia del TEDH, lo que resulta llamativo toda vez que se invocaba como norma a considerar en el recurso de casación, entre otras, el artículo 10 CEDH.

En la segunda, en que la información, de incuestionable interés público, era solicitada por un periodista, además de reiterar estos principios, el Tribunal Supremo afirma rotundamente que la condición de periodista no implica una diferente posición (más favorable) en el ejercicio del derecho y en la interpretación de los límites en relación a la de cualquier persona "no profesional" de la información,

[46] Se trata de la STS de 7 de febrero de 2023 (7678/2021), que resuelve un recurso contra la STSJ de Madrid de 15 de septiembre de 2021 (509/2020). El solicitante era *Greenpeace* y la información se refería a licencias para exportación de armas a Arabia Saudí. Había empleado la vía preferente y sumaria de protección de los derechos fundamentales, invocando el artículo 20.1.d) CE. El TSJ de Madrid, tras evocar su propio precedente, en la STSJ de Madrid de 19 de mayo de 2015 (237/2015) y la STS de 30 de marzo de 1999 (6563/1994), había descartado que el derecho de acceso derivara del artículo 20.1.d) CE. No obstante, la sentencia acababa afirmando que el artículo 20.1.d) tiene límites, que son los contenidos en el artículo 14 LTAIPB y en la LSO y en lugar de inadmitir, desestimaba el recurso, lo que dio ocasión para el planteamiento de un recurso de casación. Las cuestiones de interés casacional eran las siguientes: "si a los efectos del derecho a la información reconocido en el artículo 20.1.d) de la CE, cabe incluir dentro de los límites a los que se refiere el apartado 4, los establecidos en el artículo 14.1.a), b) y h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en este caso, respecto de la exportación de armas. Y determinar el alcance de la calificación de determinados documentos como materia clasificada y secreta en relación con el derecho de acceso a la información." El TS despliega una prolija argumentación y concluye lo siguiente: "En relación con la primera cuestión de interés casacional, debemos declarar, dejando al margen el derecho fundamental del artículo 20.1.d) de la CE que no resulta aplicable, que los límites previstos en el artículo 14.1, letras a), b) y h) de la expresada Ley 19/2013, resultan de aplicación al derecho de acceso del artículo 105 b) de la CE, además de los límites constitucionales establecidos en ese precepto "la seguridad y defensa del Estado". En lo relativo a la segunda cuestión de interés casacional, debemos señalar que, en el supuesto de tratarse de materia clasificada y calificación de secreta, como es el caso, ha de justificarse suficientemente el interés público esencial que avala tal pretensión de información y las poderosas razones relativas a la lesión de los derechos fundamentales afectados, o los relevantes bienes jurídicamente protegidos, que determinen el acceso a los detalles de tal operación mediante el alzamiento por el Consejo de Ministros de la declaración de "materia clasificada" y secreta."

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

saliendo por cierto al paso de una interpretación contraria de la Audiencia Nacional[47]. Esta afirmación se encuentra en línea con la normativa internacional, comparada, europea y española, pero, como vemos, no con la jurisprudencia del TEDH.

En fin, cabe constatar que los presupuestos de las dos sentencias del Tribunal Supremo comentadas parecen cumplir todas las condiciones establecidas en la jurisprudencia del TEDH para considerar las solicitudes amparadas por la libertad de información (los solicitantes eran una ONG y un periodista, prototipos de *watch dogs*, se trataba de información de incuestionable interés público, la finalidad era la de difundir la información solicitada, la información estaba en poder de los sujetos a los que se solicitaba), por lo que sería del máximo interés comprobar qué habría resuelto en este caso el Tribunal Constitucional si se le hubiera sometido la cuestión a través de un recurso de amparo basado en el artículo 20.1.d) CE o, en su caso, el propio TEDH.

[47] Así, en la STS 454/2021, de 25 de marzo de 2021 (2578/2020). Un periodista solicitaba datos sobre inspecciones a puentes de ferrocarril. La SAN de 23 de diciembre de 2019 (58/2019), había considerado que "[C]uando el solicitante de información es un periodista deben redoblarse estas cautelas para no interferir en la libertad de expresión y comunicación libre de información de los medios de comunicación, derechos fundamentales protegidos constitucionalmente." Para el Tribunal Supremo, "[…] no cabe sostener que la LTAIBG imponga una interpretación distinta de los límites al derecho al acceso en atención a la condición del sujeto que formule la solicitud. El Preámbulo de la LTAIBG (apartado III) ya señala que la titularidad del derecho de acceso a la información pública corresponde a *"todas las personas"*, y en efecto, el artículo 12 LTAIBG define el ámbito subjetivo de aplicación de este derecho indicando que: "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley." Por tanto, la LTAIBG reconoce la titularidad del derecho de acceso a la información pública de forma muy amplia a *"todas las personas"*, sin mayores distinciones, empleando una fórmula similar a la del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009, que en su artículo 2.1 señala que *"cada Parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo a acceder…"* a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas. Esta amplia delimitación subjetiva es igualmente similar a la que resulta del artículo 105.b) de la CE, que reconoce *"a los ciudadanos"* el acceso a los archivos y registros administrativos. Así pues, en la LTAIBG el derecho de acceso a la información pública se configura como un derecho reconocido a *"todas las personas"*, sin que sus preceptos autoricen una diferente interpretación de los límites del derecho de acceso por razón de la profesión de la persona que solicite el acceso. Todo ello sin perjuicio, naturalmente, del reconocimiento efectuado de forma constante por el Tribunal Constitucional del papel innegable que desempeñan los medios de comunicación *"…en orden a garantizar la plena eficacia del pluralismo como valor superior del ordenamiento reconocido en el* artículo 1.1 CE.*"* (STC 58/2018, FD 7) y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en similares términos, del papel esencial que la prensa juega en una sociedad democrática, a la que le incumbe *"comunicar, en cumplimiento de sus deberes y de sus responsabilidades, informaciones e ideas sobre todas las cuestiones de interés general"* (sentencia de 14 de junio de 2016, recurso 53421/10, asunto Jiménez Losantos c. España, apartado 28 y las que allí se citan).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

3. Balance y conclusiones

Como comprobamos en el anterior epígrafe dedicado al Derecho internacional y europeo, la aproximación a la naturaleza del derecho de acceso a la información ha estado marcada por su falta de inclusión expresa en los textos de derechos fundamentales más veteranos, que acogen, eso sí, la libertad de información y expresión, entendida tradicionalmente como impositiva de un deber de abstención de los poderes públicos en la comunicación entre sujetos privados. En ausencia de un reconocimiento autónomo, el TEDH, que no puede "crear" derechos, lo ha extraído de la libertad de información, dando así un giro evolutivo a su interpretación tradicional del artículo 10 CEDH. Eso sí, con los límites derivados de ese anclaje, que se expresan en los criterios que han de cumplirse para que una solicitud se entienda amparada en el ejercicio de la libertad de información: que el solicitante desempeñe un papel especial en el flujo comunicativo (*watch dogs*), que se trate de información de interés público de la información, que la finalidad de la solicitud sea su posterior divulgación y que la información esté disponible. Además, si concurre otro de los derechos o bienes públicos tutelados por el CEDH, ha de acudirse siempre a la técnica de la ponderación. De este modo, el TEDH logra el encaje del derecho en las claves tradicionales de la libertad de información: información existente en poder del Estado de relevancia pública solicitada por mediadores del flujo informativo para su difusión. Ha sido ya una importante apertura, pero está acotada por las condiciones antes expresadas[48].

Esta concepción lleva a una colisión con algunos de los presupuestos fundamentales en que se basa el reconocimiento y la regulación del derecho de acceso a nivel mundial (DUDH, PIDCP) y europeo (en el caso del propio Consejo de Europa, con el Convenio 205; en el de la Unión Europea, con la CDFUE y con el Reglamento 1049/2001). En todos estos casos se trata de un derecho de ciudadanía reconocido a todas las personas, y no sólo a los "mediadores profesionales" de la información. Además, las regulaciones del derecho (los textos europeos antes citados, pero igualmente las leyes nacionales) coinciden en no exigir la motivación de la solicitud ni la acreditación de interés legítimo alguno o de consignación de la finalidad para la que se pretende la información, y someten el ejercicio del derecho a límites tasados, en unos casos absolutos (sujetos al criterio del perjuicio), y en otros relativos (supeditados a que no concurra un interés público superior en la

[48] Crítico con estos límites y con el reconocimiento del derecho de acceso como instrumental de la libertad de información, HERNÁNDEZ RAMOS, M., "El derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia del TEDH: un derecho instrumental imprescindible para la eficacia del Convenio desde la teoría general de los derechos", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 42, 2018, pp. 483-509.

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

divulgación)[49]. En España, la LTAIPBG responde también a este perfil, salvo en que, por excepción, cuando concurre un límite se prevé que se pondere no sólo con el interés público de la información sino con el interés privado que pueda tener el solicitante, como dispone el artículo 14.2 y hemos criticado en trabajos anteriores.

Un tema de interés es si puede tomarse en consideración el interés público de la información solicitada para determinar si entra en el objeto de protección de la libertad de información y del derecho de acceso o para ponderarlo con los límites que puedan concurrir para la salvaguarda de otros bienes públicos o privados. La jurisprudencia del TEDH comentada lo incluye entre los criterios de delimitación de la inclusión del derecho de acceso en la libertad de información, conectando con el requisito de la "relevancia pública" de la información que, junto a su veracidad, han sido tradicionalmente las definidoras del ámbito protegido por la libertad de información, y que justifica su conexión con el principio de democracia y la necesidad de garantizar el flujo de ese tipo de información para la generación de una opinión pública informada. La óptica del derecho de acceso suele ser diversa: se puede solicitar cualquier tipo de información que esté en poder de los sujetos obligados para el ejercicio de sus funciones, probablemente porque en este caso se puede suponer que por ello mismo es de relevancia pública. Eso no obsta para que el interés público de la información sea decisivo allá donde la divulgación pretendida supone la afectación a un bien público o privado. Esto es, el interés público de la

[49] En EEUU, país de referencia en esta materia, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha afirmado siempre que el interés personal del solicitante es irrelevante, lo que implica que la Administración debe tratar de igual modo a cualquier solicitante respecto de la misma información (salvo aquella en que el solicitante sea el propio afectado). Es más, ha de hacerse abstracción de la finalidad particular del solicitante, y focalizar en la naturaleza del documento solicitado y su relación con el interés público general, y los posibles efectos de la divulgación en el público en general. Se excluye, por tanto, la información solicitada para obtener o complementar pruebas para un proceso judicial privado, para cuyo acceso han de utilizarse los cauces oportunos dentro del proceso judicial. Esta perspectiva tiene además como consecuencia la de facilitar un criterio que permite también su aplicación a categorías abstractas de documentos. El *leading case* lo constituye la sentencia dictada en el asunto *United States Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press* [489 U.S. 749 (1989)]. En el Convenio núm. 205, la ponderación también se refiere al interés público. En la jurisprudencia comunitaria, el interés público no incluye el privado del solicitante, esto es, el interés añadido y específico que pueda tener el solicitante, habida cuenta de la repercusión del conocimiento de la documentación para su esfera de intereses. Evidentemente, muchos de los solicitantes persiguen intereses particulares más allá del puro conocimiento de la actividad pública, a menudo directamente relacionados con la tutela de derecho o intereses propios, de modo que el derecho de acceso se hace valer con una finalidad instrumental. Sin embargo, la jurisprudencia ha afirmado que el interés a ponderar con el que protege la excepción es el de la transparencia, y no el específico del solicitante, lo que se descartó expresamente en los trabajos preparatorios del Reglamento. Y, de este modo, no aprecia la concurrencia de un interés público cuando el solicitante pretende acceder a la información para hacer valer sus derechos y, en su caso, obtener una indemnización ante los tribunales nacionales o ante el propio Juez europeo. Véase GUICHOT, E., *El acceso a la información pública en el Derecho europeo*, *op. cit.*, pp. 123-127.

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

información tiende a jugar no para definir el propio objeto del derecho sino en el momento ponderativo[50].

En definitiva, la colisión entre la dogmática desarrollada por el TEDH (limitado como está por el debate interno en que Magistrados discrepantes de la posición mayoritaria y Estados parte arguyen que no corresponde al TEDH la creación de nuevos derechos y la necesidad de acomodar esta apertura a los perfiles tradicionales de la libertad de información y expresión) es importante y en buena medida insoslayable: mientras que por aplicación de los presupuestos de la libertad de información, la condición de los solicitantes, el interés público de la información en cuestión y, por ende, la motivación de la finalidad de la solicitud resultan esenciales, esta dogmática no se acompasa con la regulación en tratados y leyes (pero también "constitucional", en el caso de la CDFUE) de un derecho de ciudadanía en que se reconoce el derecho a todas las personas por igual –ni, consideramos, con la cuasi-dilución de las fronteras entre profesionales de la información y ciudadanos en general, en el mundo tecnológico de las redes sociales. Aparte, como señalamos, *supra*, tiene sus propias contradicciones, como la de ampliar el objeto protegido por el propio artículo 10 CEDH en los casos en que el derecho de acceso e incluso las obligaciones de información activa derivan de las respectivas leyes nacionales.

A nuestro juicio, el derecho de acceso a la información pública debe reputarse hoy un derecho fundamental en directa conexión con el principio del Estado democrático. Evidentemente, este derecho no tiene encaje en la concepción clásica de los derechos fundamentales como libertades frente a la intromisión pública, en la medida que se trata de un derecho que requiere de una prestación, la transmisión

[50] Aunque no es siempre así en el Derecho comparado, dado que, en otras ocasiones, cuando se solicita información sin relevancia pública se descarta que se trate de información pública, esto es, cubierta por el propio objeto del derecho. En España, en particular, la argumentación basada sin más en la desestimación de la reclamación por no adecuarse a la finalidad de la ley debe entenderse proscrita por el Tribunal Supremo, que sentó una doctrina contundente desde finales de 2020, según la cual "tampoco puede mantenerse que la persecución de un interés privado legítimo […] no tenga cabida en las finalidades expresadas en el preámbulo de la LTAIBG, que entre otras incluye la posibilidad de que los ciudadanos puedan "conocer cómo se toman las decisiones que les afectan", sin perjuicio además de que la solicitud de acceso a una información pública por razones de interés privado legítimo no carezca objetivamente de un interés público desde la perspectiva de la transparencia que fomenta la LTAIBG, pues puede contribuir -de forma indirecta si se quiere- a esa finalidad de la LTAIBG, reseñada en su preámbulo, de fiscalización de la actividad pública que contribuya a la necesaria regeneración democrática, promueva la eficiencia y eficacia del Estado y favorezca el crecimiento económico. Todo ello se compadece con la falta de exigencia de motivación de la solicitud. En cuanto a la causa de inadmisión del artículo 18.1.e), referida a las solicitudes "que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley", se requiere en estos casos el mencionado carácter abusivo, no predicable de un interés privado legítimo." [STS de 12 de noviembre de 2020 (5239/2019), que revoca la SAN de 27 de mayo de 2019 (31/2019). En el mismo sentido, y con cita de la anterior, STS de 2 de junio de 2022 (4116/2020)].

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

de la información requerida, por parte de un obligado[51]. Ahora bien, superada esta concepción clásica –entre otros, mediante el reconocimiento de la eficacia horizontal de determinados derechos fundamentales o de la inclusión en su objeto de obligaciones por parte de los poderes públicos respecto de algunos de ellos–, los catálogos de derechos más recientes han tendido a incluir en su seno el derecho de acceso a la información pública como un derecho autónomo, en particular, de la libertad de información. En el segundo decenio del tercer milenio, hay argumentos de peso para considerar que el acceso a la información es un derecho fundamental. Si en la jurisprudencia constitucional europea y americana, este derecho conecta directamente con el propio principio de Estado democrático, que precisa de una opinión pública informada, y esta afirmación se hace incluso respecto a información de menor e incluso discutible relevancia pública – por ejemplo, la relativa a la vida privada de los "famosos" –, ¡con cuánta mayor razón puede predicarse esto mismo de la información que posee la propia Administración relacionada con la gestión de los asuntos públicos! Eso explica que a nivel mundial en estas últimas décadas se haya ido alcanzando un consenso jurídico acerca de la naturaleza iusfundamental del derecho de acceso a la información pública, con la correspondiente vinculación al legislador y el sometimiento de las injerencias a los mecanismos de tutela judicial, regionales y estatales, propios de estos derechos. Y ello, en unos casos como integrante de la libertad de información —en aquellas Constituciones y sistemas de derechos fundamentales menos recientes— y en otros como derecho autónomo[52]. Su derivación como parte integrante de la libertad de información también ha sido el mecanismo empleado en la interpretación de los instrumentos internacionales auspiciados por la Organización de las Naciones Unidas y, como hemos visto, en el sistema europeo de protección de los derechos fundamentales –en el estado actual de la jurisprudencia, cuando se trata de información de interés pública solicitada por sujetos cualificados por su labor de mediadores cara a la divulgación posterior de la

[51] S. FERNÁNDEZ RAMOS ("El derecho fundamental a la información pública", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 13, 2017, pp. 188-206) trata de salvar esta constatación considerando que el derecho a informarse ha de ser entendido como derecho de acceso a las fuentes, no a la noticia elaborada, y por ello como derecho de libertad y no como derecho a prestación.

[52] Véase, al respecto, MENDEL, T., «Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente», *Derecho Comparado de la Información*, núm. 1, 2003, pp. 41-74; CENDEJAS JÁUREGUI, M., «Evolución histórica del derecho a la información», *Derecho Comparado de la Información*, núm. 10, 2010, pp. 57-84.

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

información– y en la Carta de Derechos Fundamentales, que son ambos parámetros de interpretación de los derechos constitucionales[53].

El legislador español de la LTAIPBG en 2013 bien pudo haber apostado por una interpretación de la libertad de información del artículo 20.1.d) en línea con el Derecho internacional y europeo en el estado de la cuestión entonces ya vigente y con su propia función en un Estado democrático y a la luz de su percepción social hubiera sido posible y a nuestro juicio pertinente. No parece probable que el Tribunal Constitucional hubiera podido pronunciarse en contra de esta opción, a la luz de las interpretaciones de la DUDH y del PIDCP y de la jurisprudencia del TEDH –recuérdese que de mínimos, pues ése es el alcance del CEDH– ya entonces existente, y máxime cuando ha desplegado una jurisprudencia realmente «creativa» en relación con el derecho a la protección de datos, extraído de una mera mención a los límites a la informática en el artículo 18.4 CE y extendida, además, a los tratamientos no automatizados.

Al no reconocerse como derecho fundamental, integrado en la libertad de información, una de las «paradojas» a las que se ha llegado es la relación entre el artículo considerado fundamento de la LTAIPBG (el 105.b CE), el título competencial invocado (el 149.1.18ª CE), los sujetos obligados y el objeto del derecho, que da buena cuenta de cómo la concepción social de la esencialidad de la transparencia en una sociedad democrática ha desbordado su concepción como un derecho «administrativo». Sin entrar ahora en detalle, baste pensar que la LTAIPBG se aplica a múltiples sujetos que no son Administración ni desempeñan funciones administrativas (incluidos sociedades mercantiles, la Casa Real, los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones de empresarios…) y sin embargo dice apoyarse en un artículo que regula el acceso a archivos y registros administrativos en un título dedicado al Gobierno y la Administración, e invoca como título competencial el 149.1.18ª, es decir, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas… Además, no se refiere sólo al acceso a archivos y registros, sino a cualquier tipo de información, obre o no en estos instrumentos… La incoherencia es manifiesta y muestra claramente que el fundamento elegido es insuficiente para dar cuenta de

[53] Como recuerda ROLLNERT LIERN, G., «El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la ley de transparencia», *op. cit.*, p. 363, el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autorizó la ratificación por España del Tratado de Lisboa, dispone que «a tenor de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 10 de la Constitución española y en el apartado 8 del artículo 1 del Tratado de Lisboa, las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán también de conformidad con lo dispuesto en la Carta de los Derechos Fundamentales» y el Tribunal Constitucional en la STC 37/2011, de 28 de marzo, ha ratificado este valor interpretativo de la Carta de Derechos Fundamentales.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

la amplitud de la LTAIPBG marcada, a su vez, por la de la exigencia social de transparencia.

Incluso, en la opción acogida por la LTAIPBG, se hubiera podido explorar un término medio, como defendí en mi comparecencia en el Congreso de los Diputados y en trabajos posteriores, y prever que su protección judicial en los tribunales contencioso-administrativos se lleve a cabo en todo caso a través del procedimiento previsto en los artículos 114 a 122 de la Ley de dicha jurisdicción, que si bien se prevé para el procedimiento de amparo judicial de las libertades y derechos previsto en el artículo 53.2 CE, de hecho, por mor de ese artículo, se extiende a la objeción de conciencia del artículo 30 CE, que no es un derecho fundamental[54]. Ello habría facilitado la decantación de la doctrina del Tribunal Constitucional y su alineamiento

[54] En el subgrupo de trabajo para la reforma de la Ley de transparencia, creado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en 2022, se debatió el tema, con discrepancias entre los miembros. En el documento "Principales conclusiones de los debates del Subgrupo de trabajo para la reforma de la Ley de transparencia" al respecto fueron las siguientes: "El subgrupo ha debatido en una ponencia específica la consideración jurídica del derecho de acceso como derecho de configuración legal o como derecho fundamental. El consenso alcanzado es mantener su consideración como derecho de configuración legal, si bien se propone la introducción de modificaciones en las normas procesales que aseguren su protección jurisdiccional por una vía especial."

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Enfoques y Doctrina
La naturaleza del derecho de acceso…
por Emilio Guichot Reina
Págs. 17-49
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

con la del TEDH por la vía del artículo 10.2 CE[55]. Porque el caso es que el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, previsiblemente, no podrán seguir manteniendo el derecho de acceso como ajeno a la libertad de información en cualquier circunstancia, en casos como los resueltos por el Tribunal Supremo en 2023, a los que hemos hecho alusión o, en caso contrario, se arriesgan a una corrección por parte del TEDH.

Tal vez una futura reforma constitucional en que, al igual que en la CDFUE, se incluya el reconocimiento autónomo del derecho de acceso a la información pública y se definan sus aspectos esenciales, contribuya en el futuro a solventar estas dificultades.

[55] La doctrina más reciente se ha esforzado en intentar encontrar el encaje entre la jurisprudencia del TEDH y la negación del carácter fundamental. Así, el sólido trabajo de E. PÉREZ CONCHILLO, *op. cit.* La autora pone de relieve los elementos más cuestionables de la jurisprudencia del TEDH: la exigencia de motivación en una finalidad pública de las solicitudes, la delimitación de los titulares o el requisito de que la información esté disponible. Considera que es necesaria una revisión del contenido del artículo 20.1d) a la luz del nuevo contexto tecnológico, y afirma que cabe esperar que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo "[…] se sume a la interpretación integracionista del art. 10.2 CE, con apoyo en la jurisprudencia del TEDH en este caso y adapte la interpretación evolutiva de las libertades informativas al contexto tecnológico actual […]" ya que "[…] en la actualidad no cabe entender la libertad de recibir información sin incluir el acceso a la información pública como manifestación de aquella. De aquí no resulta un nuevo derecho fundamental sino una manifestación del art. 20.1.d) en el contexto de la sociedad de la información. En este sentido, es inevitable vincular el art. 105.b) CE con el art. 20.1.d) CE …" (pp. 424-425). Afirma que "(a) mi juicio solo plantea dudas el requisito del rol del solicitante. En la actualidad no tiene sentido visualizar el derecho desde una perspectiva formalista, por razón de la función que ejerce el solicitante. Lo interesante es si contribuye o no al debate público como *social watchdog*, pudiendo también satisfacerse este elemento hoy por particulares". "Defendida la naturaleza fundamental del derecho de acceso a la información pública como manifestación del art. 20.1.d) CE en los términos expuestos cabe dar un paso más. En tales supuestos debe reconocerse a su favor, a efectos de ponderación, la especial posición preferente que ha desarrollado el TC en su doctrina sobre las libertades informativas por su contribución democrática a la formación de una opinión pública libre e informada". Esto es, el derecho de acceso sería un derecho fundamental (protegible en amparo) en la medida en que se cumplieran las condiciones establecidas por la jurisprudencia del TEDH, garantía adicional que entraría en juego por aplicación de la Disposición adicional primera, párrafo segundo (es ésta la que nos parece parte menos convincente del por lo demás valioso trabajo).

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

Bibliografía

ÁLVAREZ RICO, M., «El derecho de acceso a los documentos administrativos», *Documentación Administrativa*, núm. 183, 1979, pp. 103-133.

BLANES CLIMENT, M. A., *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

CENDEJAS JÁUREGUI, M., «Evolución histórica del derecho a la información», *Derecho Comparado de la Información*, núm. 10, 2010, pp. 57-84.

COTINO HUESO, L., «El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades», en VALERO TORRIJOS, J,. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.), Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 37-71.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., "El derecho fundamental a la información pública", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 13, 2017, pp. 188-206.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

GUICHOT, E., "Derecho de acceso a la información: experiencias regionales y estatales en Europa y América", *Derecho Comparado de la Información*, núm. 19, 2012.

GUICHOT, E., "Transparencia y acceso a la información, comparativa del modelo europeo y americano", *Revista iberoamericana de gobierno local*, núm. 15, diciembre 2019, pp. 2254-1834.

GUICHOT, E., *El acceso a la información pública en el Derecho europeo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

GUICHOT, E., *Transparencia y acceso al a información en el Derecho europeo*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2011.

HERNÁNDEZ RAMOS, M., "El derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia del TEDH: un derecho instrumental imprescindible para la eficacia del Convenio desde la teoría general de los derechos", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 42, 2018, pp. 483-509.

MENDEL, T., «Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente», *Derecho Comparado de la Información*, núm. 1, 2003, pp. 41-74.

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.331

MESTRE DELGADO, J. F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Civitas, Madrid, 1993.

MONTILLA MARTOS, J. A., Prólogo a la obra de PEREZ CONCHILLO, E., *Transparencia y derecho de acceso a la información pública: configuración y naturaleza constitucional*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023.

PÉREZ CONCHILLO, E., *Transparencia y derecho de acceso a la información pública: configuración y naturaleza constitucional*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023.

PIÑAR MAÑAS, J. L., «Transparencia y protección de datos. Una referencia a la LTAIPBG», en PIÑAR MAÑAS, J. L. (dir.), *Transparencia, acceso a la información y protección de datos*, CEU, Madrid, 2014, pp. 45-62.

POMED SÁNCHEZ, L. A., *El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, INAP. Madrid, 1989.

RAMS RAMOS, L., «La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 160, diciembre de 2013, pp. 155-180.

REY MARTÍNEZ, F., «Quod omnes tangit ab omnibus cognitum esse debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental», *Revista Jurídica de Castilla León*, núm. 33, 2014, pp. 1-19.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SENDÍN GARCÍA, M. A., *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, Comares, Granada, 2014.

ROLLNERT LIERN, G., «El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la ley de transparencia», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, pp. 349-368.

RUIZ-RICO RUIZ, G., "La dimensión constitucional del principio de transparencia y el derecho de información activa", *Revista de Derecho Político*, núm. 110, 2021, pp. 47-78.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M., «Un derecho fundamental a acceder a la información pública», en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (coord.), *El derecho de acceso a la información pública*, Universidad Complutense, Madrid, 2007, pp. 7-41.

TRIANA REYES, B., "Dimensión constitucional del derecho de acceso a la información y transparencia", en TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, J. J., *Acceso a la información pública y transparencia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 53-77.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., *Los derechos del público*, Tecnos, Madrid, 1995.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

La necesidad de "reelaboración de la información": una causa de inadmisión precisada aún de aclaración

Concepción Barrero Rodríguez[1]

Catedrática de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla
España

ORCID: 0000-0002-5500-8662

RECIBIDO: 21 de julio de 2023
ACEPTADO: 24 de julio de 2023

RESUMEN: Este estudio tiene por objeto el análisis actualizado de la interpretación de las autoridades independientes de control sobre la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Concretamente se propone valorar y enjuiciar en qué medida la interpretación establecida por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo 7/2015, en la base además de la doctrina de las entidades autonómicas, se ha visto afectada y, en su caso, con qué alcance, por las Sentencias del Tribunal Supremo, y alguna de la Audiencia Nacional, sobre esta causa de inadmisión dictadas a partir de 2020.

PALABRAS CLAVES: información pública, acceso, inadmisión, reelaboración.

NOTA: Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Generación de Conocimiento "De la transparencia al Gobierno Abierto" (PID2022-140415NB-I00).

[1] Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla. En el ámbito de la transparencia, pertenece a diferentes proyectos y grupos de investigación y es autora de numerosas publicaciones entre las que cabe destacar, junto con el Prof. E. Guichot, El derecho de acceso a la información pública, (Tirant lo Blanch, Valencia, 2020 y 2ª ed., 2023) y La transparencia en la contratación pública y sus límites (Tirant lo Blanch, Valencia, 2023). Igualmente ha participado en numerosos congresos y jornadas sobre la materia. Forma parte de los consejos asesores y de redacción de numerosas revistas especializadas y ha desempeñado numerosos cargos en la propia Universidad de Sevilla, así como en diferentes órganos especializados de distintas Administraciones Públicas. En la actualidad, es miembro, en su condición de experta en la materia, de la Comisión consultiva del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

CONTENIDOS: 1.- Objeto de estudio. 2.- La identificación de la causa de inadmisión con la creación de "una nueva información". El Criterio Interpretativo del CTBG 7/2015 y la STS de 16 de octubre de 2017. 3.- El desarrollo jurisprudencial sobre una "acción previa de reelaboración" determinante de la aplicación de la causa de inadmisión. 4.- La recepción de esta doctrina jurisprudencial por las autoridades independientes de control: *4.1.- ¿Ha propiciado algún cambio en la interpretación del CTBG? 4.2.- La interpretación de las autoridades autonómicas. El mantenimiento de su posición tradicional.* 5.- Consideración final. - Bibliografía.

The need "reworking of the information": a cause of inadmissibility still in need of clarification

ABSTRACT: The purpose of this study is to provide an updated analysis of the interpretation of the independent control authorities on the cause of inadmissibility stipulated in article 18.1.c) of Law 19/2013, of December 9th, on Transparency, Access to Public Information, and Good Governance. Specifically, we propose to evaluate and judge the extent to which the interpretation established by the Transparency and Good Governance Council in its Interpretative Criterion 7/2015, based also on the doctrine of the autonomous entities, has been affected and, where appropriate, the extent and repercussions of such effects, by judgements concerning this cause of inadmissibility issued as of 2020 by the Supreme Court and the National High Court.

KEYWORDS: public information, access, inadmissibility, reworking.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

1.- Objeto de estudio

No caben dudas, cuando está a punto de cumplirse el décimo aniversario de la promulgación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (LTAIPBG), sobre como la aplicación efectiva del régimen del derecho de acceso a la información se ha jugado en buena medida, y se sigue jugando, en la interpretación de las causas de inadmisión recogidas en su artículo 18.1. Son muchas las cuestiones de interés que estas causas, al margen de la discusión sobre su existencia misma, han venido planteando, tanto con carácter general, como en el ámbito concreto de cada una de ellas. Ahora bien, no es mi intención, propósito que excedería notablemente de los límites razonables de este estudio, la exposición de todas las dudas que se concitan en torno a ellas. Mi atención se circunscribe a una de estas causas, la que se refiere a las solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración". Me propongo analizar su interpretación por las autoridades independientes de control y la forma en la que, en su caso, esta se haya podido ver alterada o precisada a resultas de la recepción por su parte de diversas sentencias del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional recaídas a partir de 2020. Y es que aunque es frecuente que el Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) manifieste que esa jurisprudencia confirma la interpretación vertida en su Criterio 7/2015, de 12 de noviembre, sobre este motivo de inadmisión, tal afirmación se acompaña, como veremos, de algunas manifestaciones y razonamientos que la matizan en términos que no deben pasar inadvertidos. Seguidamente examinaré si ello es igualmente apreciable en las resoluciones de las entidades autonómicas.

2.- La identificación de la causa de inadmisión con la creación de "una nueva información". El Criterio Interpretativo del CTBG 7/2015 y la STS de 16 de octubre de 2017

El CTBG determinó pronto en este Criterio, que además será seguido por las autoridades autonómicas de control, aunque nada les obligara a ello[2], que la causa de inadmisión, cuya concurrencia tendrá que quedar siempre debidamente justificada[3], resulta aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la petición, ha de elaborarse "expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diferentes fuentes de información»; o cuando, en segundo lugar, ese sujeto «carezca de los

[2] Así, en efecto, lo harán todas ellas, con la única excepción de la Comisión de Garantías del Derecho de acceso a la información de Cataluña (GAIP), desde sus primeras resoluciones, como puede comprobarse, a título puramente ilustrativo, en las RR 64/2016, de 20 de julio, del Consejo de Transparencia y Protección de Andalucía (CTPDA); o 9/2015, de 11 de marzo de 2016, del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias (CTC).

[3] Así lo destaca el CTBG desde sus primeras resoluciones hasta las más recientes como puede verse, entre otras, en las RR 383/2023, de 23 de mayo y 401/2023, de 29 de mayo.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada». Dos supuestos a los que se añade el representado por las hipótesis en las que la información objeto de la petición de acceso se encuentra en un formato que «no sea reutilizable en los términos que señale la Ley»[4]. Son muy numerosas las resoluciones del CTBG que han avalado decisiones de inadmisión con fundamento en la falta de los recursos necesarios para acceder a la solicitud de información o ante la necesidad de tener que elaborar la respuesta a la petición formulada a partir de una información dispersa, de tal forma que, como expresara la R 470/2016, de 26 de enero de 2017, su entrega exigiría al órgano obligado a proporcionarla «una labor específica para recabarla, ordenarla y ponerla a disposición». Ahora bien, interesa notar que si bien, inicialmente, al Consejo parecía bastarle para aceptar la causa de inadmisión la sola circunstancia de que la información hubiera de recabarse de los varios centros o unidades que la poseen[5], o extraerse de los diferentes procedimientos o soportes que la contienen[6]; enseguida podrá comprobarse que, por lo general, va a identificar esa acción de reelaboración que posibilita la inadmisión de la solicitud, no exactamente con la necesidad de obtener la información de fuentes diferentes, sino con las tareas que, a partir de ese presupuesto de hecho, ha de efectuar el sujeto llamado a atenderla, de tal forma que la existencia de una labor de tal naturaleza va a concretarse en la necesidad, a partir de los datos con los que se cuenta, de producir "ex profeso" la información, de elaborar un informe "específico" o "ad hoc" que atienda la solicitud planteada[7]. Una interpretación que se verá respaldada por la primera de las sentencias del Tribunal Supremo recaída en la materia, la de 16 de octubre de 2017 (1547/2017) que sostiene, confirmando el criterio ya mantenido por la Audiencia Nacional en su Sentencia de 7 de noviembre de 2016 (rec. 47/2016), que concurre el presupuesto de hecho del

[4] Supuestos en los que ha de «ofrecerse en los formatos existentes». En las RR 263/2016, de 12 de septiembre, 343/2016, de 23 de octubre, 308/2016, de 10 de octubre, 38/2017, de 24 de abril o 368/2018, de 18 de septiembre, pueden encontrarse ejemplos de ellos, aunque debe señalarse que no son frecuentes en la práctica.

[5] Así en las RR 212/2016, de 22 de agosto, 331/2016, de 18 de octubre, 113/2017, de 5 de junio o 325/2018, de 27 de agosto.

[6] Como se aprecia, entre otras, en las RR 194/2015, de 16 de septiembre, 297/2015, de 24 de noviembre, 366/2016, de 4 de noviembre, 380 y 429/2016, de 14 de noviembre, 483/2016, de 10 de febrero de 2017, 496/2016 y 534/2016, de 21 de febrero de 2017, 137/2017, de 16 de junio, 160/2017, de 5 de julio, 310/2017, de 14 de septiembre, 357/2017, de 20 de octubre, 453/2018, de 29 de octubre, 17/2019, de 27 de marzo o 412/2020, de 15 de octubre.

[7] En tal sentido, RR 171/2016, de 13 de julio, 243 y 319/2016, de 1 de septiembre, 307/2016, de 5 de octubre, 142/2017, de 21 de junio, 251/2017, de 25 de agosto, 279/2017, de 5 de septiembre, 280/2017, de 5 de septiembre, 328/2017, de 4 de octubre, 356/2017, de 20 de octubre, 368/2017, de 24 de octubre o 372/2017, de 30 de octubre.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

artículo 18.1.c) de la LTAIPBG, que niega en el caso enjuiciado[8], cuando la respuesta a la petición de acceso exige someter a un "tratamiento previo" la información de la que se dispone, cuando, como señalarán diferentes órganos judiciales con base en el pronunciamiento del alto tribunal, la entrega de la información solicitda requiere de la Administración "la elaboración de un informe"[9], que "produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía"[10]. No existirá, sin embargo, cuando solo le supone "la mera suma de diversas partidas de gasto" o de datos[11], la obligación de recabar y ordenar los existentes para "transmitirlos tal como constan"[12], o una simple "labor de recopilación" con "el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos"[13]. Esta interpretación se consolidará definitivamente en la doctrina del CTBG en la que la reelaboración quedará, en efecto, identificada con la necesidad de "elaborar una respuesta", una "información ex novo", un informe "expreso", "ad hoc" o "específico"[14], excluyéndose, por consiguiente, en los supuestos en los que la Administración, sujeto al que se dirigen la mayoría de las peticiones de acceso,

[8] La Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN) confirma, a su vez, la del Juzgado central de lo contencioso-administrativo (JCCA), núm. 6, de 18 de mayo de 2016 (60/2016), en una petición de información sobre los gastos ocasionados a la CRTVE por la participación de España en el "Festival de Eurovisión de 2015", en la que ya la R 203/2015, de 24 de septiembre, del CTBG, había rechazado que concurriese la necesidad de una acción de reelaboración, pues "la información que se solicita ha de encontrarse en los documentos contables y presupuestarios de la entidad", de ahí que su suministro no "exija de una labor previa de reelaboración específica o someter a un tratamiento previo de la información con que se cuenta para obtener algo diferente de lo que se tiene", sino solo "constatar las distintas partidas en que se contengan los datos de los gastos efectuados para participar en el festival de Eurovisión 2015, y en su caso la mera adición de las mismas".

[9] En términos de la SJCCA, núm. 3, de 10 de julio de 2018 (88/2018) que confirma la RT 256/2016, de 21 de febrero de 2017.

[10] En expresión de la SJCCA, núm. 9, de 13 de marzo de 2019 (42/2019), confirmada por la SAN de 21 de octubre de 2019 (rec. 29/2019), que anula la R 33/2018, de 17 de abril, del CTBG.

[11] Como sostiene, por ejemplo, la SAN de 2 de julio de 2018 (rec. 47/2018) que revoca la SJCCA, núm. 5, de 28 de febrero de 2018 (28/2018), confirmando, en consecuencia, el criterio mantenido por el CTBG en su R 78/2017, de 18 de mayo.

[12] En tal sentido, SJCCA, núm. 2, de 8 de mayo de 2019 (54/2019), que confirma la R 198/2018, de 3 de julio, del CTBG.

[13] Como puede apreciarse, entre otras, en la SJCCA, núm. 1, de 14 de febrero de 2018 (15/2018), que avala la R del CTBG 35/2017, de 21 de abril, o en la SJCCA, núm. 8, de 22 de noviembre de 2018 (184/2018), que da, igualmente, la razón a la autoridad de transparencia expresada en la R 193/2016, de 15 de julio.

[14] Como el CTBG estima que ocurre, entre otros muchos ejemplos que pueden encontrarse, en sus RR 227/2017, de 18 de agosto, 279/2017, de 5 de septiembre, 280/2017, de 5 de septiembre, 306/2017, de 25 de septiembre, 328/2017, de 4 de octubre, 368/2017, de 24 de octubre, 409/2017, de 27 de noviembre, 490/2017, de 31 de enero de 2018, 529/2017, de 7 de marzo de 2018, 547/2017, de 16 de marzo de 2018, 82/2018, de 30 de abril, 111/2018, de 24 de mayo, 174/2018, de 20 de junio, 287/2018, de 7 de agosto, 292/2018, de 7 de agosto, 343/2018, de 3 de septiembre, 379/2018, de 13 de septiembre, 444/2018, de 25 de octubre o 764/2018, de 8 de marzo de 2019.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

únicamente ha de recopilar[15], o «reordenar» la información con la que ya cuenta[16], «realizar copias de documentación a su alcance»[17], o una "búsqueda, extracción y agregación o reunificación de documentos o datos" de los que ya dispone[18]. En definitiva, la razón determinante para la aplicación de la causa de inadmisión no se sitúa tanto en el hecho de que para responder a la petición de acceso hayan de emplearse varias fuentes de información, cuanto en la necesidad, en términos por ejemplo de la R 46/2019, de 5 de abril, de actuar sobre "lo que se posee para conseguir un resultado diferente", como claramente se aprecia en aquellas resoluciones que aceptan la aplicación del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG en supuestos en los que la información que ha de manejarse se encuentra en una fuente única[19], o que la rechazan en hipótesis en las que ha de extraerse de soportes diversos[20], en una valoración siempre atenta a las circunstancias particulares de cada caso y en la que, por lo general, resulta relevante la amplitud y características de la información demandada o que haya de manejarse para responder a la petición, pues aunque el Criterio Interpretativo 7/2015 del CTBG, y muchas de sus resoluciones, adviertan que el motivo de inadmisión debe diferenciarse de los supuestos en los que "el volumen o complejidad de la información que se solicita" hace "necesario un proceso específico de trabajo o manipulación para suministrarla", es lo cierto que la extensión de la información –el propio Criterio reconoce que podrá "tenerse en cuenta"-, constituye, en muchos casos, un parámetro importante a la hora de decidir sobre la procedencia o no de la causa de inadmisión[21], como lo es también el nivel de recursos para tratar la información de los que disponga el sujeto obligado[22], lo que explica que un mismo tratamiento de la información pueda o no quedar englobado en el presupuesto de hecho de la causa de inadmisión.

[15] Como puede apreciarse, entre otras, en las RR 491/2015, de 10 de marzo de 2016, 35/2017, de 21 de abril, 536/2017, de 28 de febrero de 2018, 198/2018, de 3 de julio, 675/2018, de 8 de febrero de 2019, 11/2019, de 25 de marzo, 50/2019, de 10 de abril, 153/2019, de 30 de mayo, 164/2019, de 3 de junio, 197/2019, de 17 de junio o 527/2019, de 17 de octubre.

[16] En tal sentido, RR 196/2016, de 22 de julio, o 209/2018, de 5 de julio.

[17] Como puede verse en las RR 527/2017, de 22 de febrero de 2018, 520/2018, de 20 de diciembre, o 385/2018, de 20 de septiembre.

[18] Supuestos de los que se encuentran ejemplos en las RR 513/2018, de 23 de noviembre, 605/2018, de 14 de enero de 2019 o 189/2019, de 17 de junio.

[19] Por ejemplo, en el resuelto por la R 46/2019, de 5 de abril.

[20] Como en los casos representados por las RR 110/2020, de 1 de junio, o 425/2020, de 13 de octubre.

[21] Según queda reflejado en las RR, entre otras, 316/2016, de 11 de octubre, 310/2017, de 14 de septiembre, 226/2018, de 8 de noviembre, 410/2019, de 2 de septiembre o 593/2019, de 18 de noviembre.

[22] Como puede comprobarse en las RR 194/2015, de 16 de septiembre, 318/2015, de 11 de diciembre, 483/2016, de 10 de febrero de 2017, o 137/2017, de 16 de junio, que aceptan la causa de inadmisión; o en las RR 216 y 257/2016, de 23 de agosto, 217/2016, de 23 de agosto, 345/2016, de 26 de octubre, 64/2017, de 8 de mayo o 589/2019, de 12 de noviembre, que, por el contrario, la rechazan.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

3.- El desarrollo jurisprudencial sobre una "acción previa de reelaboración" determinante de la aplicación de la causa de inadmisión

Habrá que esperar al año 2020 para que el Tribunal Supremo vuelva a pronunciarse sobre "en qué consiste la "acción previa de reelaboración" como causa de inadmisión"[23]. Lo hará en su Sentencia de 3 de marzo de 2020 (306/2020), a la que siguen las de 25 de marzo de 2021 (454/2021) y 22 de junio de 2022 (670/2022). Aunque todas ellas afirman partir de la doctrina ya establecida en la de 16 de octubre de 2017 (1547/2017), introducen algunas novedades de interés. De una parte, la sentencia de 2020, en términos que mantendrán las posteriores, diferencia, distinción inexistente en el primero de esos pronunciamientos judiciales, entre una "reelaboración básica o general" y una reelaboración "compleja". Aunque el tribunal no se pronuncia, como hubiera sido deseable, sobre las notas características de una y otra, sí deja claro que la "básica o general", "como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c)", a diferencia de lo que ocurre con la definida por una complejidad que "puede deberse a varias causas", entre las que destaca, por ser la que concurre en el caso enjuiciado, la vinculada al hecho de que la documentación no se encuentre "en su totalidad en el propio órgano al que se solicita". Desde esta base, el Tribunal, en el mismo sentido que la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de octubre de 2017 (rec. 54/2017), que confirma, estima que la respuesta a la petición de información planteada al Ministerio de Defensa sobre los pasajeros acompañantes de las autoridades transportadas por la Fuerza aérea española desglosada por fechas y aeropuertos de origen y destino[24], exigía una acción de reelaboración compleja "pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información", a lo que debe añadirse que la información solicitada "alcanza hasta el año 1976" y "se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración". Esto es, la causa de inadmisión es aplicable porque, sobre la base de una "información pública dispersa y diseminada", han de desarrollarse tareas consistentes no solo en recabarla y ordenarla, sino también en analizar y separar la información reservada que pudiera existir, de donde se deduce, y es importante destacarlo, que para la aplicación del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG no resulta suficiente el solo hecho de que "la documentación no se encuentre en su totalidad en el propio órgano al que se solicita". Tampoco, en el ángulo inverso, puede negarse que la causa concurra, como resulta ahora de lo dispuesto en la Sentencia de 25 de marzo de 2021 (454/2021), siempre que la información se encuentre en una sola fuente, a pesar de que el propio

[23] Según quedó establecido en ATS de 14 de mayo de 2018 (rec. 600/2018) de admisión a trámite del recurso contra la SAN de 23 de octubre de 2017 (rec. 54/2017).

[24] En el origen del litigio se encuentra la R 429 y 509/2015, de 5 de febrero de 2016.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

Tribunal Supremo induzca a cierta confusión al afirmar, en relación con una petición de información sobre inspecciones recogidas en el "Registro de Puentes de Ferrocarril", que no cabe aceptar "la existencia de una acción previa de reelaboración, y menos de cierta complejidad", pues, a diferencia del supuesto examinado en la sentencia de 2000, "la información a la que se refiere la solicitud de acceso no se encuentra dispersa y diseminada, sino toda ella se encuentra unificada en el mismo departamento ministerial y en el mismo registro…, el Registro de inspecciones de puentes de ferrocarril". Ahora bien, una lectura atenta de este pronunciamiento permite concluir que el rechazo de la causa de inadmisión no se funda únicamente en el hecho, sobre cuya importancia, no obstante, no cabe dudar, de que la información se encuentre "unificada", sino, también, en el dato de que la respuesta a la solicitud "no requiere volver a elaborar la información que ya existe en el referido registro". Se trata, simplemente, de recopilar la ya "sistematizada"[25], sin que, de otra parte, "la supresión o anonimización de los datos que permitan la identificación de las infraestructuras" correspondientes, pueda considerarse un supuesto de reelaboración, pese "a suponer implícitamente", como ya señalara el Criterio Interpretativo del CTBG, "un proceso específico de trabajo para proporcionar la información"[26]. En suma, la aplicación de la causa de inadmisión surge ante la necesidad de elaborar una nueva información, como resulta del siguiente y último pronunciamiento, hasta la fecha, del alto tribunal, la Sentencia de 2 de junio de 2022 (4116/2020), que niega su concurrencia, en contra del criterio mantenido por la Sentencia de 10 de junio de 2020 (265/2020) del Tribunal Superior Justicia de Valencia y como, sin embargo, había defendido la autoridad de control de esa Comunidad Autónoma, porque "no se compadece con la finalidad o espíritu de la LTAIBG" una interpretación que suponga negar el derecho a la información pública "cuando la respuesta a la solicitud cursada -aunque requiera informe del Servicio o

[25] Concretamente "en el modelo o formulario establecido para recopilar la información de las inspecciones, que se incluye en el anexo de la citada Orden FOM/1951/2005 (ficha A1), que incluye apartados sobre tipo de inspección (básica, principal o especial), fecha de la inspección, identificación de la estructura, daños de la clase 1, evaluación global de evolución y resultado de la inspección".

[26] La sentencia resuelve el recurso interpuesto contra la de la Audiencia Nacional de 23 de diciembre de 2019 (rec. 58/2019) que había estimado parcialmente el recurso de apelación planteado contra la SJCCA núm. 3, de 22 de mayo de 2019 (59/2019), que, a su vez, había resuelto en términos favorables al recurrente el presentado contra la R 105/2018, de 30 de mayo, del CTBG, al entender que en la información solicitada concurrían los límites establecidos en el artículo 14.1.d) y g) LTAIPBG. La Audiencia Nacional estima parcialmente el recurso interpuesto y ordena entregar la información requerida, si bien reconoce al Ministerio de Fomento la posibilidad de alterar o eliminar los datos necesarios a fin de cumplir con los indicados límites. Precisamente, la cuestión que se define como de interés casacional es la de "aclarar si mediante la estimación de un recurso contencioso-administrativo contra una denegación de acceso a la información, el órgano judicial puede imponer dicho acceso en unas condiciones tales que impliquen la necesaria reelaboración de la información y/o datos solicitados teniendo en cuenta lo dispuesto en artículo 18.1.c) LTBG", que era, a juicio de la Administración estatal recurrente, lo que hacía la sentencia impugnada.

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

unidad administrativa en casa caso- sea del todo simple y no requiera de mayores razonamientos, como es el caso"[27].

En conclusión, para el Tribunal Supremo la causa de inadmisión se caracteriza por la necesidad de un tratamiento complejo de la información que, en ninguna ocasión, define con carácter general, pero en cuya apreciación otorga singular relevancia al hecho de que la información indispensable para dar respuesta a la solicitada se encuentre en varias fuentes. Ahora bien, para su aplicación, en su caso, no es suficiente con que concurra esta circunstancia, pues, en último término, la aceptación o rechazo del motivo de inadmisión depende de las actuaciones que la Administración Pública haya de realizar para atender a lo solicitado. Así, el tribunal ha considerado aplicable el artículo 18.1.c) de la LTAIPBG ante la necesidad, en el litigio resuelto por la sentencia de marzo de 2020, de efectuar "diversas operaciones" dirigidas a "recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar la información", mientras que, por el contrario, se ha opuesto a ello, en la sentencia del mismo mes del año siguiente, en la respuesta a la petición de una información que está "unificada en el mismo departamento ministerial y en el mismo registro" y que no hay que "volver a elaborar", o, según resulta finalmente de la Sentencia de 2 de junio de 2022, en la solicitud de una información de "respuesta simple que no requiere de mayor razonamiento". En definitiva, la aplicación de la causa de inadmisión viene determinada, como ya estableciera la Sentencia de 16 de octubre de 2017 (1574/2017), aunque el tribunal haya desarrollado y precisado sus argumentos, por la necesidad de elaborar expresamente una nueva información a partir de aquella de la que se dispone. Así lo confirman las sentencias de diferentes Juzgados de lo contencioso-administrativo y de la Audiencia Nacional que resuelven con base en la doctrina establecida por el alto tribunal[28]. Ahora bien, entre los pronunciamientos de esta última es obligado destacar su Sentencia de 31 de enero 2022 (rec.30/2021) que introduce un elemento novedoso en la interpretación del motivo de inadmisión que tendrá además una importante influencia en la doctrina posterior del CTBG. Ante una

[27] La sentencia tiene su origen en una petición de diversa información sobre el desarrollo de determinada actuación urbanística en la que el municipio requerido había apreciado la existencia de una acción de reelaboración, criterio negado por la autoridad de control, pero que encontrará el respaldo del Tribunal Superior de Justicia que consideró que la respuesta implicaba la elaboración de un informe *ad hoc*, "con la salvedad de la estimación del derecho a ser informado sobre si la actividad de golf dispone de licencia ambiental y de actividad", pues la respuesta, en este caso, es "del todo simple y no requiera de mayores razonamientos". El Tribunal Supremo extenderá este razonamiento "al resto de los extremos de la información solicitada, en los que están presentes las mismas características de respuesta simple que no requiere de mayor razonamiento, pues se refieren a cuestiones tales como fechas de inicio y de paralización de unas obras en un concreto sector urbanístico, medidas adoptadas por el Ayuntamiento, cumplimiento del trámite de información pública en un concreto expediente y otras similares".

[28] En tal sentido, SSJCCA, núm. 2, de 18 de noviembre de 2020 (124/2020), confirmada en apelación por la SAN de 6 de septiembre de 2021 (rec. 3/2021); núm. 7, de 22 de octubre de 2020 (85/2020) confirmada por la SAN de 26 de marzo de 2021 (rec.1/2021); o núm. 12, de 8 de enero de 2020 (5/2020), igualmente confirmada por la SAN de 16 de octubre de 2020 (rec. 25/2020).

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

solicitud de información sobre distintos expedientes expropiatorios relacionados con la liquidación de dos autopistas, la Audiencia rechaza la causa de inadmisión que el Juzgado de instancia, avalando la resolución de la autoridad de control, había mantenido[29], al entender que el artículo 18.1.c) de la LTAIPBG no incluye en su ámbito de aplicación "los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido". La acción de reelaboración amparada por el precepto es apreciable, por consiguiente, en aquellas "peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación" ya que "esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico". En conclusión, para la sentencia, cuyo razonamiento sigue la posterior de 15 de marzo de 2022 (rec. 48/2021)[30], lo relevante, a los efectos de aceptar la causa de inadmisión, no es, como resulta de las del Tribunal Supremo recién expuestas, que la información se encuentre distribuida en fuentes diversas, sino que esas fuentes sean indeterminadas, lo que significa a *contrario sensu* su exclusión en las hipótesis en las que tales fuentes identificadas.

[29] SJCAA núm. 9 de 5 de febrero de 2021 (17/2021) que confirma la R 780/2019, de 6 de febrero de 2020.

[30] La sentencia niega la causa de inadmisión invocada porque "la necesidad de buscar un documento dentro de un expediente administrativo individualizado no implica una reelaboración. Esto solo ocurre cuando la petición equivale a solicitar un informe a la Administración sobre una determinada materia que le obliga a realizar una búsqueda de información en una pluralidad indeterminada de expedientes o registros". La sentencia confirma la del JCCA, núm. 1, de 26 de marzo de 2021 (45/2021) desestimatoria del recurso interpuesto contra la R del CTBG 571/2019, de 5 de noviembre, que había ordenado la entrega de determinada documentación "en los expedientes de preparación, elaboración y aprobación de los Pliegos de cláusulas administrativas particulares y/o de condiciones que rigen las ocho autopistas de peaje actualmente en concurso". Otras sentencias de este mismo tribunal sobre esta causa de inadmisión –así las de 21 de febrero de 2022 (rec. 55/2021) o 18 de abril de 2023 (rec. 76/2022)– no aluden a esta distinción, probablemente porque no ha sido necesario para la resolución de los supuestos enjuiciados.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

4.- La recepción de esta doctrina jurisprudencial por las autoridades independientes de control

4.1.- ¿Ha propiciado algún cambio en la interpretación del CTBG?

Como es lógico, el CTBG irá progresivamente incorporando a la fundamentación de sus resoluciones los nuevos pronunciamientos judiciales en la materia. Centramos nuestra atención en las más recientes, en aquellas que, según señalan expresamente, resuelven a partir de la que califican como "una muy estricta doctrina jurisprudencial"[31], contenida en las SSTS de 16 de octubre de 2017 (1547/2017), 3 de marzo de 2020 (306/2020) y 25 de marzo de 2021 (454/2021) –son muy pocas las que añaden la de 2 de junio de 2022 (670/2022) que, aparte de ser la más reciente, no tiene su origen en una resolución de la autoridad estatal[32]-. Una doctrina que, según manifiestan también, es "acogida y particularizada" por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 31 de enero de 2022 (rec. 30/2021)[33], y con la que "se confirma y se precisa" el criterio de "este Consejo"[34]. Veamos en qué términos "se precisa" y en qué medida, en su caso, estas sentencias han podido suponer algún cambio en su consolidada interpretación sobre la causa de inadmisión.

El estudio detenido de las resoluciones del CTBG permite apreciar cómo la recepción de esta jurisprudencia va a suponer un renovado protagonismo de la situación en la que se encuentran los datos a partir de los que ha de obtenerse la información solicitada, unificados o no en una sola fuente. En efecto, cabe recordar que hasta entonces, y aun cuando el Criterio Interpretativo 7/2015 había destacado ya la importancia de esta circunstancia, el Consejo, en su valoración sobre la causa de inadmisión, ponía realmente el foco de atención en la actuación que la Administración ha de realizar para poder entregar la información solicitada, concluyendo, en definitiva, que esta es aplicable cuando para ello ha de proceder a

[31] Por ejemplo, en la R 752/2021, de 18 de marzo de 2022, en términos que repiten otras muchas.

[32] No obstante, su cita es cada vez más habitual como puede comprobarse en las RR 269/2022, de 9 de septiembre, 270/2022, de 12 de septiembre, 116/2023, de 18 de febrero, 192/2023, de 24 de marzo, 198/2023, de 27 de marzo, 222/2023, de 31 de marzo o 240/2023, de 11 de abril.

[33] Por ejemplo, RR 939/2021, de 13 de mayo de 2022 o 961/2021, de 13 de mayo de 2022.

[34] Como expresan, entre otras, las RR 63/2022, de 28 de junio de 2022, 148/2022, de 21 de julio o 152/2022, de 21 de julio. Otras resoluciones –por ejemplo, las RR 1084/2021, de 9 de junio de 2022, 34/2022, de 20 de junio, 35/2022, de 20 de junio, 176/2022, de 17 de agosto o 315/2022, de 23 de septiembre-, señalan, simplemente, que con esa jurisprudencia se "confirma" su criterio.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

la "elaboración de un informe expreso a partir de datos que tuviera"[35], toda vez que "no está disponible tal y como se solicita"[36]. Una interpretación que mantienen muchas resoluciones dictadas ya con apoyo en esa jurisprudencia que, en su argumentación en defensa de la causa de inadmisión, centran el análisis en las tareas a efectuar por la Administración al objeto de ofrecer la información, no quedándose, pues, con el solo dato de la distribución, en su caso, en fuentes diversas. La acción de reelaboración determinante de la inadmisión de la solicitud surge, pues, porque, a partir de una información dispersa en órganos o soportes diferentes, su respuesta exige de la Administración una tarea que trasciende de "la mera agregación, o suma de datos, o un mínimo tratamiento de los mismos", teniendo que "elaborarse expresamente la información con los datos extraídos"[37], circunstancia que, entre los numerosos ejemplos que su doctrina nos ofrece, el Consejo estima que concurre cuando la entrega de la solicitada exige a la Administración "una laboriosa tarea de recabar diversos documentos de diversos órganos del departamento, extraer individualmente la información y ordenarla"[38], "un proceso de filtrado de los datos personales" para después ser ordenados en los diversos apartados requeridos por el solicitante[39], "un proceso específico de trabajo o de manipulación"[40], o "un trabajo manual que comporta la dedicación de varios trabajadores del centro directivo"[41]. También cuando se constata la necesidad por su parte de "desagregar la información mensual de la que se dispone para facilitar el desglose diario"[42], "la elaboración ad hoc de un informe específico sobre un dato que en el periodo

[35] En términos de su R 82/2020, de 17 de junio. En las RR, entre otras, 280/2020, de 23 de julio, 744/2020, de 3 de febrero de 2021, 29/2021, de 30 de abril o 707/2020, de 22 de enero de 2021, pueden encontrarse diferentes hipótesis en las que CTBG apreció que la entrega de la información requerida implicaba la "elaboración de un informe expreso a partir de los datos que tuviera la Administraciones". Una circunstancia que, sin embargo, negó en supuestos en los que estimó que la información solicitada podía obtenerse "a partir de ficheros Excel cuya existencia se admite" (R 842/2020, de 5 de marzo de 2021), requiere "a lo sumo de ordenación para facilitarla" (RR 251/2020, de 3 de julio, 427/2020, de 19 de octubre, 626/2020, 14 de diciembre o 433/2021, de 7 de octubre), de su "extracción, ordenación y sistematización" (RR 10/2020, de 1 de junio o 432/2021, de 29 de septiembre), de una simple "operación de búsqueda y recuento o agregación de datos" (RR 82/2020, de 17 de junio y 225/2021, de 22 de julio), aun cuando la información este "dispersa y diseminada" (R 187/2020, de 17 de junio) o de una "labor de recopilación de los datos disponibles" (RR 494/2021, de 15 de noviembre o 595/2021, de 18 de enero de 2022) con el alcance, como se afirma muchas veces en términos del Tribunal Supremo, "de agregar, tratar o adicionar los mismos" (RR 244/2020, de 9 de julio, 409/2020, de 15 de octubre, 468/2020, de 3 de noviembre, 546/2020, de 23 de noviembre, 782/2020, de 15 de febrero de 2021, 921/2020, de 5 de abril de 2021, 42/2021, de 6 de mayo, 475/2021, de 28 de octubre, 546/2021, de 3 de diciembre o 562/2021, de 13 de diciembre).

[36] En expresión de la R 29/2021, de 30 de abril.

[37] En tal sentido, RR 1084/2021, de 9 de junio de 2022 y 835/2021, de 7 de abril de 2022.

[38] R 436/2022, de 8 de noviembre.

[39] R 176/2022, de 18 de agosto.

[40] R 922/2021, de 11 de mayo.

[41] R 35/2022, de 20 de junio.

[42] R 468/2022, de 21 de noviembre.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

solicitado no se incluía en una base de datos"[43], o la confección de una "información ex novo" que, dado "el nivel de detalle reclamado", supondría "una utilización de recursos técnicos y humanos susceptible de afectar a la normal prestación del servicio"[44], al tener, por ejemplo, que ir "accediendo a cada uno de los 11.271 expedientes" en los que se encuentra la información, y "extrayendo de cada uno de los datos solicitados, mediante una compleja labor"[45], al no existir "un procedimiento automatizado para realizar esta tarea"[46].

Ahora bien, con apoyo en esa "muy estricta doctrina jurisprudencial" se detecta, también, la existencia de un importante y cada vez más nutrido grupo de resoluciones en el que el CTBG pone el acento en el hecho de si la información se encuentra o no en fuentes diversas, dado que, de acuerdo con esa jurisprudencia, la causa de inadmisión, según declara expresamente, se "ha de limitar, en esencia"[47], o "limitar" sin más, como afirman las últimas resoluciones dictadas[48], "a aquellos casos en los que la información se encuentra dispersa y diseminada y, por tanto, es necesario realizar complejas operaciones previas para recabarla, ordenarla y sistematizarla"[49], a los supuestos, expresado de otro modo, en los que "al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos"[50]. Una interpretación que, en la otra cara de la misma moneda, le lleva a mantener, a veces "con carácter general" y otras sin, ni siquiera, esta matización, que no "cabe apreciar que exista reelaboración cuando la información se encuentra unificada en el mismo departamento ministerial y en el mismo registro"[51], o, lo que es lo mismo, no "se halla dispersa y diseminada en poder

[43] R 148/2022, de 21 de julio. Otras resoluciones aceptan la causa de inadmisión ante la necesidad de que la Administración elabore un "documento ad hoc" para responder a la petición de acceso. Así, por ejemplo, las RR 1004/2021, de 20 de mayo de 2022, 1013/2021, de 27 de mayo de 2022 y 34/2022, de 20 de junio.

[44] R 16/2022, de 16 de junio. O en la R 822/2021, de 18 de abril, "elaborarla "ex profeso" llevando a cabo una búsqueda en todos los expedientes disciplinarios, lo que supondría detraer un número importante de recursos públicos, tanto de personal como de medios, para poder llevar a cabo la elaboración y tratamiento de esa información".

[45] R 805/2021, de 4 de abril de 2022.

[46] R 755/2021, de 18 de marzo de 2022.

[47] Como declaran, por ejemplo, las RR 714/2021, de 11 de marzo de 2022 o 439/2022, de 11 de noviembre de 2022, exponentes de otras muchas en igual sentido.

[48] Las RR 29/2023, de 23 de enero, 30/2023, de 23 de enero, 46/2023, de 31 de enero y 116/2023, de 18 de febrero.

[49] Circunstancia que determina que el CTBG acepte la causa de inadmisión en los supuestos enjuiciados por sus RR, entre otras, 98/2023, de 21 de febrero, 100/2023, de 21 de febrero, 222/2023, de 31 de marzo, 377/2023, de 23 de mayo, 398/2023, de 29 de mayo o 411/2023, de 31 de mayo.

[50] Como repiten, entre otras, las RR 714/2021, de 11 de marzo de 2022, 939/2021, de 13 de mayo de 2022, 40/2022, de 1 de junio o 439/2022, de 11 de noviembre de 2022.

[51] RR, por ejemplo, 651/2021, de 1 de febrero, 981/2021, de 13 de mayo de 2022, 401/2023, de 29 de mayo y 404/2023, de 29 de mayo.

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

de varios órganos, ni está almacenada en diferentes soportes físicos e informáticos"[52]. En suma, no se aprecia, "como exige la jurisprudencia antes reseñada", que la autoridad requerida deba recabar datos que se encuentren dispersos o diseminados (o que deba hacer uso de diversas fuentes de información), para luego ordenarlos, separarlos y sistematizarlos a fin de proporcionar la información"[53]. El Consejo parece, pues, operar bajo la presunción de que estando la información en varias fuentes es "necesario realizar complejas operaciones previas para recabarla, ordenarla y sistematizarla"[54]. Dicho de otro modo, dándose esa circunstancia, las tareas a efectuar se integrarían en el presupuesto de hecho del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG, idea claramente perceptible en las muchas resoluciones que se oponen a la causa de inadmisión porque "ni los datos tienen carácter complejo, ni la información se halla dispersa y diseminada en poder de varios órganos, ni está almacenada en diferentes soportes físicos o informáticos"[55].

De cuanto se ha dicho, no cabe, sin embargo, extraer la conclusión de que la causa de inadmisión no opera de hallarse la información en una única fuente, aunque es verdad que, en estas hipótesis, la presunción juega en contra de su aceptación[56], hasta el punto de que llega, incluso, a negarse en supuestos en los que el Consejo asume la argumentación de la Administración de que para responder a la solicitud es precisa "una labor de confección "ex profeso", generándose una importantísima

[52] Como sostienen las RR 739/2021, de 15 de marzo de 2022, 787/2021, de 28 de marzo de 2022 o 745/2021, de 25 de marzo de 2022.

[53] Como ocurría en el supuesto de hecho enjuiciado por la R 240/2023, de 11 de abril.

[54] En expresión que, en términos muy similares, repiten muchas de sus resoluciones. Por ejemplo, las RR 739/2021, de 15 de marzo de 2022, 787/2021, de 28 de marzo de 2022, 745/2021, de 25 de marzo de 2022 o 922/2021, de 11 de mayo de 2022.

[55] RR 739/2021, de 15 de marzo de 2022, 745/2021, de 25 de marzo de 2022 o 787/2021, de 28 de marzo de 2022.

[56] Como puede apreciarse en las RR 939/2021, de 13 de mayo de 2022, 1084/2021, de 9 de junio de 2022 o 152/2022, de 21 de julio.

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

carga de trabajo para la unidad responsable de suministrarla"[57]. No obstante, no cabe descartar, y contamos, igualmente, con ejemplos de ello, que el motivo de inadmisión se acepte en supuestos en los que "se ha acreditado que facilitar la información con el desglose que se solicita requiere de un tratamiento de la información nuevo —en definitiva, de la elaboración de un informe "ad hoc"— que impediría el normal funcionamiento del órgano requerido"[58], o "la creación de un nuevo contenido que se ha de elaborar específicamente para atender al solicitante"[59].

En conclusión, en esta doctrina se aprecia un renovado protagonismo de un dato, el de la distribución o no de la información en diferentes fuentes, que si bien fue tomado en consideración por el CTBG desde un primer momento –lleva razón la entidad cuando afirma que esta "doctrina jurisprudencial" confirma "el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015)-, había ido, sin embargo, perdiendo peso en favor del alcance y características de las actuaciones que el ente u órgano requerido ha de realizar para entregar la información. En efecto, en las resoluciones más recientes se está produciendo, quizás, una vuelta a una lectura o interpretación más apegada a los términos literales de ese Criterio y, con ella, un apartamiento de esa doctrina más evolucionada que, en una posición más flexible, y certera a nuestro juicio, se había separado de esos términos para, de forma atenta a las circunstancias concurrentes en cada supuesto, valorar la presencia o no de la causa de inadmisión en un juicio en el que, si bien ha atendido siempre a la concentración o dispersión de la información, no daba, desde luego, a este elemento

[57] De esta forma, la R 29/2023, de 23 de enero, niega la causa de inadmisión en una petición de información sobre "los complementos de productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios que hayan percibido los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo de nivel 29 y 30 en los servicios centrales de la Dirección General de Tráfico" porque, aun reconociendo que el volumen de la información a manejar es extenso, no "se trata de información en absoluto dispersa o que se encuentre en formatos diversos, sino que se encuentra clasificada y ordenada en un único aplicativo informático". La R 30/2023, de 23 de enero, de otra parte, en una petición de objeto similar aunque referida a los empleados de determinados centros, se opone, igualmente, a la misma, al no encontrarse la "información dispersa", y aun cuando no rechaza que la respuesta a la solicitud requiriera "de una labor de confección "ex profeso", generándose una importantísima carga de trabajo para la unidad responsable de suministrarla". En la misma línea, la R 46/2023, de 31 de enero, ante una solicitud de diversa información al Ministerio Transporte, Movilidad y Agenda urbana sobre el "personal denominado fuera de convenio desde el año 1992 hasta la fecha", no la admite tampoco, con apoyo en la anterior R 850/2020, de 10 de marzo de 2021, en una petición similar formulada a la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras, porque esa "complejidad" que le es consustancial "no viene determinada por el hecho de que los datos no se encuentren agregados o no puedan extraerse directamente de la base de datos, que constituye el argumento principal de Puertos del Estado, sino de su dispersión y de la existencia, por ejemplo, de múltiples soportes". Las RR 116/2023, de 18 de febrero y 192/2023, de 24 de marzo, nos ofrecen otros ejemplos de oposición por el Consejo a la aplicación del artículo 181.c) de la LTAIPBG en la medida en que la información objeto de la solicitud no ha de obtenerse "de diversas fuentes".

[58] Supuestos de los que pueden encontrarse ejemplos en las RR 787/2021, de 28 de marzo de 2022, 786/2021, de 4 de abril de 2022, 92/2023, de 17 de febrero, 222/2023, de 31 de marzo, 253/2023, de 17 de abril y 391/2023, de 26 de mayo.

[59] En tal sentido, R 105/2023, de 24 de febrero.

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

el protagonismo que muchas de estas resoluciones le confieren. De otra parte, llama también la atención la insistencia del Consejo en que esa jurisprudencia confirma su Criterio Interpretativo en lo que hace a la concreción de una acción de reelaboración en los supuestos, de una parte, de dispersión de la información y falta de medios, de otra[60], cuando, en realidad, estas circunstancias no siempre operan con la autonomía que parece desprenderse de sus términos literales, pues no es extraño que confluyan en la aceptación del motivo de inadmisión, unido además a otros factores como el volumen de la información a manejar[61], sobre todo en aquellos supuestos en los que se aprecia "el carácter desproporcionado de lo solicitado frente al interés público en la divulgación de la información"[62].

Aunque resulta arriesgado efectuar pronunciamientos sobre un doctrina que habrá que esperar a ver como evoluciona, cabe dudar, expresado con las debidas cautelas, sobre la pertinencia de esa interpretación, al menos en los términos tan tajantes en los que se expresa, que reserva la existencia de una acción de reelaboración a los supuestos en los que "la información se encuentra dispersa y diseminada y, por tanto, es necesario realizar complejas operaciones previas para recabarla, ordenarla y sistematizarla", excluyéndola "cuando la información se encuentra unificada en el mismo departamento ministerial y en el mismo registro". Una distinción que, realmente, no resulta de esa jurisprudencia de la que trae causa. En efecto, aunque los términos de las Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2020 (306/2020) y 25 de marzo de 2021 (454/2021) no son del todo precisos e inducen, ciertamente, a confusión, de ellas no puede extraerse la conclusión de que la causa de inadmisión se haya de limitar, "en esencia", o, incluso, "limitar" sin más, a los supuestos en los que la información se encuentre en diferentes fuentes, pues, como claramente afirma la primera, esta circunstancia es exponente de una "complejidad que puede deberse a varias causas". Una sentencia de la que tampoco resulta la regla que, sin embargo, parece desprenderse del razonamiento del Consejo, según la cual en los casos "en los que la información se encuentra dispersa y diseminada", es "necesario realizar complejas operaciones previas para recabarla, ordenarla y sistematizarla". Necesidad que concurría en el supuesto enjuiciado, pero que no tiene obligatoriamente que darse, pues puede haber casos en los que baste con recabar la información y, en su caso, agregarla o sumarla, operaciones que muy pronto el Consejo excluyó del ámbito de la reelaboración determinante de la causa de inadmisión en una interpretación que estas resoluciones cuestionan. En síntesis, del razonamiento de la sentencia no puede extraerse la consecuencia de que la dispersión de la información determina la aplicación de la causa de inadmisión, de la

[60] RR, por ejemplo, 68/2023, de 8 de febrero, 105/2023, de 24 de febrero o 192/2023, de 24 de marzo.

[61] Como puede comprobarse, entre otras muchas, en la R 835/2021, de 7 de abril de 2022; o, *a contrario sensu*, en las R, entre otras, 243/2023, de 12 de abril y 279/2023, de 21 de abril.

[62] Circunstancia que, por ejemplo, no aprecia la R 404/2023, de 29 de mayo, razón determinante, junto con otros factores, para que rechace la causa de inadmisión.

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

misma forma en la que no existe base, en este caso en la sentencia de marzo de 2021 y aun reconociendo que no se expresa con la claridad debida, para sustentar, en los términos del propio Consejo, que no "cabe apreciar que exista reelaboración cuando la información se encuentra unificada en el mismo departamento ministerial y en el mismo registro". Es cierto que la sentencia utiliza este argumento para rechazar la causa de inadmisión, pero en un razonamiento en el que resulta, igualmente, determinante el hecho de que la respuesta a la petición de acceso "no requiere volver a elaborar la información que ya existe en el referido registro", exige, simplemente, recopilar una información ya "sistematizada". En conclusión, estas sentencias no permiten ni afirmar que existiendo dispersión en la información concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG, ni, a la inversa, negar que encontrándose en una única fuente, esta queda excluida, como, de heho, el propio Consejo reconoce al aceptarla, como hemos expuesto, en hipótesis en las que la información se encuentra unificada en una sola fuente. Tal interpretación puede, además, que no sea oportuna, Y ello por cuanto puede impedir esa necesaria interpretación flexible, atenta a las circunstancias del caso, que en este ámbito debe regir y que venía además caracterizando el análisis por la autoridad de control de los supuestos en los que se suscita la aplicación de esta causa de inadmisión.

A cuanto se ha expuesto, debe además añadirse que, en resoluciones dictadas todas ellas a partir de 2022, el CTBG ha introducido en su valoración de la causa de inadmisión ese parámetro interpretativo incorporado por la SAN de 31 de enero de 2022 (rec. 30/2021) y que atiende al carácter determinado o indeterminado de las fuentes que contienen la información, lo que le ha llevado a su desestimación en los casos en los que los datos necesarios para responder a la solicitud de acceso se encuentran en expedientes administrativos perfectamente determinados, identificados o localizados[63]. Dándose esta circunstancia, señala, por ejemplo, la R 745/2021, de 25 de marzo de 2022, las actuaciones encaminadas a obtener la información "no revisten la complejidad exigida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo para ser consideradas "una acción previa de reelaboración" e integrar, en consecuencia, la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG", que, por consiguiente, queda limitada a los supuestos en los que los datos se encuentran "en una pluralidad indeterminada de documentación plasmada en diferentes soportes"[64], en "expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento"[65]. Habrá que

[63] En términos de muchas de sus resoluciones, en expedientes "concretos identificados por el interesado" (R 401/2023, de 29 de mayo); "identificados" (RR 152/2022, de 21 de julio, 206/2022, de 24 de agosto o 339/2022 de 6 de octubre); "perfectamente identificados" (RR 790/2021, de 28 de marzo de 2022, 131/2022, de 15 de julio o 279/2023, de 21 de abril); "perfectamente identificados y localizados" (RR 411/2022, de 31 de octubre y 243/2023, de 12 de abril); "determinados" (RR 738/2021, de 14 de marzo de 2022, 745/2021, de 25 de marzo de 2022 o 787/2021, de 28 de marzo de 2022); "concretos y determinados" (R 981/2021, de 13 de mayo de 2022); o "específicos" y situados "en las mismas dependencias y ubicación física" (R 63/2022, de 28 de julio).

[64] En expresión de la R 1084/2021, de 9 de junio de 2022.

[65] Como señala la R 401/2023, de 29 de mayo.

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

permanecer atentos a lo que puedan disponer próximas resoluciones del CTBG, y atender, sin perjuicio de nuevos pronunciamientos del Tribunal Supremo, a si la propia Audiencia Nacional que conoce ya además en primera instancia de las resoluciones del Consejo[66], mantiene una interpretación que, como vimos, ha reiterado en alguna sentencia posterior.

Procede analizar seguidamente si esa jurisprudencia y la recepción que de ella ha hecho la entidad estatal de control ha tenido acogida y, en su caso, en qué medida en la doctrina de las autoridades autonómicas.

4.2.- La interpretación de las autoridades autonómicas. El mantenimiento de su posición tradicional

Como señalamos, las entidades autonómicas vienen, desde sus primeras resoluciones, resolviendo sobre esta causa de inadmisión a partir de las reglas ofrecidas por el Criterio Interpretativo de la autoridad estatal, lo que ha propiciado la consolidación de una interpretación sustancialmente uniforme. Así siguen haciéndolo en la actualidad[67], de tal forma que tales reglas vienen a sumarse, en la necesaria concreción de los supuestos de reelaboración de la información determinantes de la inadmisión de la solicitud, a lo dispuesto, en su caso, por la Ley autonómica aplicable. Cabe, en este sentido, señalar que, por lo general, las normas autonómicas excluyen la existencia de una acción de tal naturaleza en los supuestos en los que la información "pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente"[68], o, en el ángulo inverso, la aceptan en hipótesis en las que sea

[66] Y ello por cuanto la Ley 2/2023, de 20 de febrero, Reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, ha modificado el apartado 5º de la DA 4ª LJCA para incluir al CTBG entre los organismos cuyos actos son directamente recurribles ante la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional. De esta forma, desaparece la competencia en la materia de dichos juzgados en favor de la de este tribunal.

[67] Según puede comprobarse en las RR, entre otras,16/2023, de 16 de enero, del CTPDA; 255/2020, de 25 de febrero de 2021, del CTC; 20/2022, de 14 de febrero (CT-435/2021) del Comisionado de Transparencia de Castilla-León (CTCL); 200/2021, de 10 de septiembre y 47/2022, de 11 de marzo, del Consejo de Transparencia de Valencia (CTV); 149/2022, de 21 de diciembre o 6/2023, de 20 de enero, de la Comisión vasca de Acceso a la información pública (CVAIP), y 83/2022 y 121/2022, del Consejo de Transparencia y Participación ciudadana de la Comunidad de Madrid (CTPCM); o en los Acuerdos 33/2022, de 23 de mayo y 6/2023, de 30 de enero, del Consejo de Transparencia de Navarra (CTN), y 10/2022, de 30 de mayo y 8/2023, de 22 de mayo, del Consejo de Transparencia de Aragón (CTA).

[68] Así lo hacen las Leyes de Transparencia de Andalucía (artículo 30.c), Región de Murcia (artículo 26.4.c), Canarias (artículo 43.2.c), Aragón (artículo 30.1.c), Castilla-La Mancha (artículo 31.1.c), Cantabria (artículo 12.1.c) y Madrid (artículo 40.1.b). Por su parte, el Decreto 105/2007, de 28 de julio, de la Comunidad de Valencia, en vigor en lo que no se oponga a lo dispuesto en la Ley de 2022, entiende que es necesaria una acción de reelaboración cuando concurre alguna de las siguientes circunstancias: «a) Cuando el organismo o entidad deba elaborar estudios, investigaciones, comparativas o análisis específicos al efecto. b) Cuando se tenga que realizar una tarea compleja o exhaustiva para facilitar la información solicitada. c) Cuando el organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar dicha información o le resulte muy gravosa». La misma disposición añade que «las dificultades en la reelaboración deberán basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario que se identificarán en la resolución motivada» (artículo 47.1).

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

necesaria "una tarea compleja de elaboración o reelaboración"[69]. Leyes como la foral navarra añaden que no se considera reelaboración la acción de "aglutinar la información dispersa en varios documentos existentes"[70].

No es posible, sin exceder de los límites razonables de un estudio como este, la exposición detallada de la doctrina de cada una de estas autoridades. No obstante, su análisis nos ha permitido comprobar su apego a los principios y reglas mantenidos tradicionalmente por la autoridad estatal y, en definitiva, a esa interpretación que hace coincidir la reelaboración determinante de la aplicación del artículo 18.1.c) de la LTAIBG con una elaboración *ex novo* de la información a partir de aquellos datos de los que se dispone, sin que, al menos hasta la fecha, en sus resoluciones, ya sea directamente o por la vía de la remisión a las de la autoridad estatal, se haga siquiera referencia, salvo en casos muy puntuales, y sin que ello suponga ninguna variación o matización en su doctrina[71], a las sentencias del Tribunal Supremo dictadas a partir de 2020, o la de la Audiencia Nacional de 31 de enero de 2022 (rec. 30/2021), a la que solo hemos encontrado mención en algunas resoluciones del Consejo de Transparencia y Participación ciudadana de la Comunidad de Madrid[72].

En efecto, en su interpretación del artículo 18.1. *c)* de la LTAIPBG las autoridades autonómicas de control comparten, al margen de otros principios importantes como la necesaria existencia previa de la información que se solicita[73], su obligada

[69] Fórmula por la que opta la Ley de Cataluña (artículo 29.1.c). El Decreto 8/2021, de 9 de febrero, de desarrollo de la Ley, establece que esa "tarea compleja de elaboración o reelaboración" concurre cuando se den, entre otras, "alguna de las siguientes circunstancias: a) Cuando la obtención, la extracción o la disposición de la información solicitada implique una carga de trabajo inasumible o desproporcionada por el hecho de que la información proceda de diferentes expedientes, fuentes de información, bases de datos o archivos, o se contenga en un gran volumen de información y no pueda ser realizada con la ayuda de los medios informáticos disponibles. b) Cuando la elaboración de la información requiera una tarea de análisis o de interpretación que tenga una complejidad objetivable y desproporcionada y no pueda ser realizada con la ayuda de los medios informáticos disponibles" (artículo 66). Ya antes de promulgarse esta norma, la GAIP había realizado un importante esfuerzo de concreción de los supuestos en los que puede aislarse una acción de reelaboración, como quedara patente en su R de 11 de febrero de 2016, de "finalización de la reclamación 36/2015".

[70] Artículo 37.g).

[71] Entre los que se encuentran las RR 530/2022, de 21 de julio, 777/2022, de 23 de noviembre y 628/2022, de 29 de septiembre, del CTPDA, o el Acuerdo 33/2022, de 23 de mayo, del CTN. Por su parte, la autoridad valenciana, como es lógico por otra parte, efectúa, a veces, referencia, por ejemplo, en su R 172/2022, de 22 de junio, a la STS de 2 de junio de 2022, con origen en una resolución suya, a los efectos concretos de destacar la importancia de la motivación de la causa de inadmisión.

[72] Concretamente en las RR 36/2022 y 47/2022.

[73] La causa de inadmisión, en términos, por ejemplo, de las RR 799/2021, de 1 de diciembre o 244/2022, de 29 de marzo del CTPDA, "exige, como presupuesto fáctico, la existencia de la información solicitada, que, sin embargo, debe reelaborarse para ponerse a disposición de la persona solicitante en los términos de su petición". O, como expresa el A 33/2022, de 23 de mayo, del CTN, "la reelaboración se vincula a la necesidad de actuar sobre la información existente para, a partir de ella, construir una nueva a la medida de las pretensiones del solicitante".

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

aplicación restrictiva y, en cualquier caso, debidamente justificada[74], o el momento en el que debe ser invocado –aunque en este ámbito se aprecia, ciertamente, alguna divergencia[75]– el criterio de que la causa de inadmisión surge en aquellos supuestos en los que la entrega de la información requerida supondría "una elaboración ex profeso"[76], la Administración ha de "elaborar un informe para dar respuesta a lo solicitado"[77], o confeccionar "la información que se demanda"[78], circunstancia que, en muchas ocasiones, obedece a la falta de los medios técnicos necesarios para

[74] De tal forma que, en palabras del Acuerdo 6/2023, de 30 de enero, del CTN, que igualmente dejan constancia de una doctrina firmemente consolidada, de no acreditarse "los motivos que pueden justificar su aplicación" no puede "apreciarse la concurrencia de esta causa de inadmisión".

[75] No obstante, puede considerarse criterio mayoritario el que mantiene, en términos de la R 375/2022, de 17 de mayo, del CTPDA que "la invocación de las causas de inadmisión contenidas en el artículo 18 LTAIBG deben aplicarse por la entidad en la resolución del procedimiento de acceso a la información", por lo que "la fase de alegaciones en la tramitación de la reclamación no es el momento procedimental oportuno" para invocarlas, "ya que priva a la persona solicitante del conocimiento de los argumentos que la motiva y que podrían haberle servido para fundamentar su reclamación". De forma coherente con esta interpretación, su R 166/2022, de 7 de marzo, aun cuando reconoce que en el supuesto examinado concurre la causa de inadmisión, entiende que "no puede desestimar la reclamación interpuesta" ya que "no ha sido sino en el trámite de alegaciones en el procedimiento de reclamación" cuando el órgano competente "ha esgrimido los motivos que hubieran justificado la inadmisión de la solicitud", de ahí que la estime e inste a la correspondiente Delegación Territorial a que comunique "una respuesta a la solicitud de la persona reclamante" en la que "podrá considerar y valorar los argumentos ofrecidos en los anteriores fundamentos jurídicos. Y contra la futura resolución, la solicitante podrá presentar la correspondiente reclamación ante este Consejo si lo estimara conveniente". Ahora bien, lo normal es que las autoridades de transparencia se adentren en el examen de las causas previstas en el artículo 18 LTAIPBG, aun cuando no hayan sido aplicadas en el momento oportuno, como expresamente reconoce la GAIP que en su R 29/2023, de 12 de enero, no obstante resaltar que, en cumplimiento de la normativa vigente, "la apreciación de una causa de inadmisión" requiere que "el órgano competente para resolver dicte una resolución en este sentido, que se tiene que notificar dentro del plazo para resolver", admite, sin embargo, que "en algunos pocos casos excepcionales la GAIP ha considerado que, en atención de los intereses en juego y de los principios jurídicos aplicables, había que resolver lo contrario". En otras ocasiones, como puede verse en la R 88/2022, de 6 de mayo (CT-79/2021), del CTCL, la entidad de control se adentra en la posible concurrencia de la causa de inadmisión que la Administración no aplicó en la resolución de acceso, toda vez que no resolvió expresamente.

[76] En expresión de la R 689/2022, de 27 de octubre del CTPDA. Lo que, por ejemplo, ocurre, en supuestos tomados de distintas autoridades de control, cuando se piden "pareceres u opiniones técnicas o jurídicas a la vista de la información obrante" sobre el eje central de dos calles y situación de las parcelas colindantes (R 115/2022, de 6 de mayo, del CTV), se requiere información sobre el "nivel de estudios de la población carcelaria del año 2000 a 2023, desglosado por año, grupos de edad, delitos, cárcel y sexo" (R 46/2023, de 20 de abril, de la CVAIP), o se pretende que se informe por un Ayuntamiento sobre "en qué actividades públicas" ha "participado y colaborado de forma presencial" determinada persona "durante los años 2021 y 2022" (A 11/2023, de 6 de marzo, del CTN).

[77] En los términos, concretamente, de la R 242/2021, de 21 de octubre, del CTV, que en varias de sus resoluciones, por ejemplo, en las RR 19/2022, de 28 de enero, 91/2022, de 12 de abril o 130/2022, de 18 de mayo, considera que eso es lo que tendría que hacer la Administración para responder a las peticiones de acceso.

[78] En palabras del A 8/2023, de 22 de mayo, del CTA.

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

tratar la información[79], con la consecuencia, en no pocos casos, de la necesidad de un tratamiento manual de la información[80], o, en términos más generales, de "un uso desproporcionado de recursos materiales y humanos"[81], sobre todo en supuestos en los que la información solicitada se encuentra dispersa en fuentes diversas[82] - aunque este dato no determina por sí mismo la aplicación del motivo de

[79] De esta forma, y a título de nuevo puramente ilustrativo, la R 654/2022, de 14 de octubre, del CTPDA, admite la causa de inadmisión en la solicitud que se interesaba por diferentes extremos, en determinado periodo, de "las cuotas aplicadas por el control oficial en los mataderos, salas de despiece y salas de procesamiento de carne de caza" y el "importe total de las deducciones aplicadas", porque "aunque la información obre en el sistema informático", este no permite "extraer informes automáticos con las cantidades de cuotas y deducciones", por lo que "la obtención de la información requeriría de un desarrollo técnico que supondría una acción previa de reelaboración". El mismo razonamiento, la información solicitada no resulta "de manera automática de sus sistemas informáticos", sino que precisa de "una acción de clasificación o sistematización" de los datos solicitados, llevan a la R 631/2022, de 3 de octubre, de este mismo Consejo a aceptar la causa de inadmisión en una solicitud de información "sobre conceptos salariales y datos laborales (antigüedad, régimen fijo o temporal, categoría)" de determinadas personas. También el CTV entiende en su R. 47/2022, de 11 de marzo, que es necesaria una acción de reelaboración para responder a la solicitud de diversa información desglosada sobre granjas inspeccionadas en la región desde 2010".

[80] Como puede apreciarse, por ejemplo, en la R 255/2020, de 25 de febrero de 2021, del CTC.

[81] Como advierte, de nuevo entre muchos ejemplos posibles, el CTPDA en el supuesto enjuiciado por la R 766/2022, de 18 de noviembre, o el CTV en el examinado por la R 47/2022, de 11 de marzo.

[82] Hipótesis de las que se encuentran numerosos casos en la doctrina de todas las autoridades de control. Así el CTPDA, entre otros supuestos que podrían ilustrar la idea como los examinados por sus RR 109/2022, de 14 de febrero, 178/2022, de 9 de marzo, 201/2022, de 15 de marzo o 628/2022, de 29 de septiembre, considera determinante para la apreciación de la causa de inadmisión el hecho de que para ofrecer la respuesta deba hacerse "uso de diversas fuentes de información, en concreto, de cada una de las licencias otorgadas" (R 203/2022, de 15 de marzo) o sea "necesario localizar y seleccionar los expedientes incluidos en la petición, extraer de cada expediente generado durante los últimos 21 años la información solicitada y volcarla y computarla tal y como se solicitó" (R 197/2022, de 14 de marzo). En la misma línea, la R 255/2020, de 25 de febrero de 2021, del CTC avaló la causa de inadmisión aplicada por la Administración autonómica en una solicitud de información sobre "convalidaciones de titulaciones de buceo profesional tramitadas por la Comunidad", toda vez que localizar la información solicitada "requeriría una búsqueda manual individual de cada expediente, y su posterior análisis e interpretación de los documentos contenidos en ellos"; y la R 222/2021, de 24 de septiembre, del CTV la aplicada en la petición que pretendía acceder a diferente información sobre expedientes sancionadores de 2015 por infracciones de normas de circulación urbana, pues se "aprecia claramente que ha de elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información". La "falta de una base de datos centralizada que recoja la información solicitada" y "la dispersión de órganos y entidades diversas del Ayuntamiento con responsabilidades en la inspección de los equipos eléctricos", son, igualmente, las razones que llevan a la R 589/2022, de 15 de julio, de la GAIP a aceptar la causa de inadmisión en una solicitud de información sobre actas de inspección de cuarenta instalaciones eléctricas, en términos coincidentes con otras resoluciones de esta entidad como las RR 68/2023, de 2 de febrero o 442/2023, de 3 de junio. También en las resoluciones del CTPCM se encuentran numerosos ejemplos, los enjuiciados por las RR 5/2022, 16/2022 y 22/2022, que basan la causa de inadmisión en "la tarea de estudiar todos los expedientes" y extraer de forma manual la información, realizar un estudio "consultando distintas fuentes de datos" o "estudiar varios expedientes dispersos en diferentes unidades informantes y extraer de forma manual la información requerida". El A, finalmente, 8/2023, de 22 de mayo, del CTA nos ofrece un último ejemplo, dentro de los muchos existentes, de concurrencia de la causa de inadmisión porque, entre otras razones, "deben utilizarse diversas fuentes de información" para, en este caso, entregar la información sobre "redes de telecomunicaciones subterráneas por cable" de Zaragoza.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

inadmisión[83]-, o es, de forma o no concurrente con este dato, muy extensa, toda vez que como todas las autoridades de control reiteran en términos similares a los del Criterio estatal, si bien es cierto que "la información voluminosa no es *per se* motivo que justifique la aplicación de la causa de inadmisión", es verdad, también, que este es un dato que "debe tenerse en cuenta para valorar la carga de trabajo y la concurrencia de los requisitos" que hacen posible la aplicación[84], o en su caso el rechazo[85], de la causa de inadmisión, en particular en aquellas hipótesis en las que la respuesta a la solicitud obligaría "a ralentizar el resto de la gestión ordinaria de la unidad"[86], puede perjudicar el "normal funcionamiento" de la entidad[87], o "poner en riesgo el funcionamiento ordinario de los servicios públicos atribuidos al órgano reclamado"[88], al suponer "un desproporcionado uso de recursos humanos y

[83] Pues, como expresa la R 251/2022, de 23 de marzo, de la GAIP, "el hecho de estar dispersa (la información) entre los servicios que han intervenido no constituye por sí solo un motivo de calificación de la tarea como compleja"; en términos del A 33/2022, de 23 de mayo, del CTN, "el elemento verdaderamente determinante de la existencia de una acción de reelaboración no radica en el hecho de que haya de utilizarse diversas fuentes de información para poder entregar la solicitada, sino que se sitúa en la necesidad de confeccionar, de elaborar la información requerida a partir de la que se tiene". Unas afirmaciones que se realizan con base en la Ley autonómica aplicable, en cada caso, pero que puede mantenerse con carácter general. Contamos, en efecto, con un nutrido grupo de resoluciones de las diferentes autoridades autonómicas de control que dejan debida constancia sobre cómo el hecho de que la información esté localizada en diferentes órganos o unidades de la Administración o distribuidas en diferentes expedientes o soportes, no se traduce necesariamente, y por esa sola circunstancia, en una inadmisión de la petición. Así lo confirman, entre otras muchas, las RR 244/2022, de 29 de marzo y 530/2022, de 21 de julio, del CTPDA; 20/2022, de 14 de febrero (CT-435/2021) del CTCL; 124/2022, de 17 de mayo y 131/2022, de 17 de mayo, del CTV; o 51/2021, de 23 de abril y 141/2021, de 1 de diciembre de la CVAIP.

[84] Numerosas resoluciones de las diferentes entidades de control dan cuenta, de nuevo, de la importancia, en este caso, de la extensión o volumen de la información solicitada para la aplicación de la causa de inadmisión. En este sentido pueden verse las RR 197/2022, de 14 de marzo, 201/2022, de 15 de marzo, 462/2022, de 30 de junio, 628/2022, de 29 de septiembre o 689/2022, de 27 de octubre, del CTPDA; 29/2023, de 12 de enero, de la GAIP; o 73/2022, del CTPCM. También lo hacen los tribunales como puede apreciarse, por ejemplo, en la STSJ de Murcia de 22 de febrero de 2023 (96/2023).

[85] Como puede, en este caso, comprobarse en las RR 326/2022, de 25 de abril y 530/2022, de 21 de julio, del CTPDA; 20/2022, de 14 de febrero (CT-435/2021) del CTCL; 124/2022, de 17 de mayo, del CTV; o 36/2022, del CTPCM.

[86] Como puede apreciarse, entre otras, en la R 203/2022, de 15 de marzo, del CTPDA.

[87] Como en el caso enjuiciado por la R 29/2023, de 12 de enero, de la GAIP.

[88] Según constata el CTPDA en el supuesto, extraído al azar de entre los muchos posibles, analizado por su R 178/2022, de 9 de marzo.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

materiales"[89], o "una desmesurada carga" de trabajo[90], de ahí también, como señala el Consejo de Transparencia de Valencia, que en las solicitudes que "implican una elevada carga administrativa" sea "exigible al ciudadano un intenso rigor y diligencia en la delimitación de la información solicitada"[91]. Unas circunstancias que, lógicamente, solo podrán determinarse a partir de una valoración *ad hoc* de cada uno de los supuestos a los que se pretenda aplicar la causa de inadmisión y en donde, sin duda, no solo resultará relevante el tamaño de la información a manejar, sino, también, los recursos de los que disponga el sujeto llamado a ofrecerla[92], así como "en qué proporción los recursos requeridos afectan a los disponibles del órgano o Administración responsable", lo que significa, como destaca la GAIP, que "el mismo volumen y complejidad de información solicitada puede requerir esfuerzos sustancialmente diferentes entre unas y otras Administraciones para atenderla"[93]. A quien invoca la causa de inadmisión corresponderá la carga de su prueba, pues sin su debida acreditación, criterio que igualmente comparten todas las autoridades de control, no resultará posible su valoración. Es preciso pues, en expresión que con frecuencia repite el Consejo de Transparencia de Valencia, a partir del Criterio estatal, que quien la alegue explicite "cuáles son esos elementos objetivables, de carácter organizativo, funcional o presupuestario, que justifiquen la necesidad de reelaborar la información solicitada"[94].

[89] Como entiende la R 54/2022, de 25 de enero, del CTPDA que ocurriría en el caso de darse respuesta a la solicitud objeto de la reclamación. En el mismo sentido vienen pronunciándose los tribunales, como puede apreciarse en la STSJ de Cataluña de 28 de marzo de 2022 (1163/2022) que estima, en contra de lo considerado por la GAIP, que la solicitud de "acceso al texto completo de las sentencias y resoluciones de los Juzgados y TEAR en que ha sido parte la Diputación (de Barcelona) o su Organismo Autónomo, concretadas en un número aproximado de 550, que deben ser objeto de anonimización o disociación por parte de la Administración requerida" resulta "desproporcionada" por razones que concreta.

[90] Circunstancia que, a juicio del CTN, concurría en el supuesto sobre el que se pronuncia su A 33/2022, de 23 de mayo.

[91] R 131/2022, de 17 de mayo.

[92] Así, y en términos del A 6/2023, de 30 de enero, del CTN, "para valorar la concurrencia" de la causa de inadmisión, "cómo vienen resolviendo los Consejos de Transparencia" ha "de tenerse en cuenta la magnitud de la información solicitada así como los medios de que dispone el organismo o entidad que debe resolver". Las RR 788/2021, de 24 de noviembre, 54/2022, de 25 de enero, o 166/2022, de 7 de marzo, del CTPDA, representativas de una doctrina firmemente consolidada, expresan también esta idea.

[93] R 210/2022, de 17 de marzo, que admite la necesidad de una acción de reelaboración en la respuesta a una solicitud relativa, entre otros contenidos, a las actas y otros documentos aprobados por el consejo escolar, el claustro y determinadas comisiones de un instituto, un órgano "con disponibilidad ínfima de recursos personales" desde 2014 hasta la fecha de la petición.

[94] Por ejemplo, en su R 200/2021, de 10 de septiembre. Otras resoluciones de este Consejo –así las RR 89/2022, de 12 de abril y 332/2022, de 24 de febrero de 2023- y de otras autoridades de control –por ejemplo, las RR 127/2021, de 29 de octubre, 152/2022, de 21 de diciembre y 156/2022, de 21 de diciembre, de la CVAIP; o los AA 8/2022, de 8 de febrero, 10/2022, de 30 de mayo y 18/2022, de 30 de mayo, del CTA- dejan constancia de la imposibilidad de aplicar la causa de inadmisión ante su falta de acreditación.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

El estudio de la doctrina de las autoridades de control permite apreciar, de otra parte, su rechazo a la causa de inadmisión en los supuestos en los que la respuesta a la petición de acceso solo exige a la Administración operaciones consistentes en la mera recopilación o suma de datos[95], en hipótesis en las que "la acción de la Administración únicamente implica una sencilla gestión de la información existente que permita, por ejemplo, contestar de forma breve y también sencilla (por ejemplo, sí o no)"[96], u ofrecer "una cantidad numérica que puede obtenerse fácilmente mediante un tratamiento informático habitual o corriente…, ya que lo normal es que esa información esté informatizada"[97].

Interesa destacar finalmente la insistencia de las autoridades de control en el deber de los sujetos obligados por la Ley de agotar las posibilidades existentes para ofrecer la información[98], así como en el de entregar, "cuando sea posible", la información que "no exija una acción previa de reelaboración"[99], aquellos datos de los que disponga –datos que, en ocasiones, la entidad de control concreta[100]–, "en el formato que resulte de la aplicación o base de datos que se utilice para su obtención"[101], aunque no sea "exactamente de la forma en la que los solicita el

[95] En tal sentido, RR 326/2022, de 25 de abril y 530/2022, de 21 de julio, del CTPDA; o 36/2022, del CTPCM.

[96] En términos de la R 115/2022, de 6 de mayo, del CTV. Por esta razón, y ante las peticiones, formuladas a diferentes Ayuntamientos, de diversa información sobre animales de compañía, adjuntando un cuestionario de preguntas para facilitar la búsqueda de los datos, la R, por ejemplo, 225/2021, de 15 de octubre, exponente de otras en igual sentido, niega que concurra la causa de inadmisión en aquellas preguntas cuya "respuesta es sencilla: si o no y para contestarlas, en todo caso, únicamente sería necesario preguntar a la unidad administrativa correspondiente".

[97] Como, a juicio de la R 172/2022, de 22 de junio, del CTV sucedía en la entrega de información sobre "la cantidad recaudada por IBI en 2020 correspondiente a los edificios que solicita, pero de forma global, sin que esté desglosada por viviendas", demandada a un Ayuntamiento y que este afirma que entregará una vez que los Servicios de Recaudación de la Diputación provincial, en los que el municipio tiene delegadas las competencias, les faciliten el informe solicitado al respecto.

[98] Como expresa, en una interpretación compartida por todas las autoridades de transparencia, la R 801/2021, de 1 de diciembre, del CTPDA, con cita de la 151/2019, de 10 de mayo, a la que, con frecuencia, remite, "la legislación de transparencia reclama de las autoridades públicas que desplieguen el esfuerzo razonablemente posible para atender las solicitudes de información" y, en consecuencia, "responder, en los plazos previstos, de forma completa y ajustada a los términos de las peticiones formuladas por la ciudadanía. Las entidades sujetas a las exigencias de lo que se ha dado en denominar "publicidad pasiva", y por tanto responsables de su cumplimiento [art. 6.c) de la LTPA], deben realizar una tarea de búsqueda de los "contenidos o documentos" que obren en su poder y se hayan elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, con independencia de cuál sea su "formato o soporte" [art. 2 a) de la LTPA]. Los sujetos obligados, en suma, han de estar en condiciones de acreditar que sus esfuerzos de búsqueda de la información han sido rigurosos y exhaustivos y que han explorado todas las vías razonables para localizar los contenidos o documentos requeridos".

[99] En expresión, de nuevo, del CTPDA en su R, por ejemplo, 462/2022, de 30 de junio.

[100] Como hace, a título ejemplificativo, la R 675/2021, de 7 de octubre, del CTPDA.

[101] Como sostiene el CTPDA en su R, entre otras, 631/2022, de 3 de octubre.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

interesado"[102], a menos, claro es, que "de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido"[103]. Además esos sujetos obligados deberán, en su caso, informar al solicitante de la imposibilidad de entregarle la información pedida, aun de forma parcial[104].

En conclusión, el estudio de las resoluciones de las autoridades autonómicas revela la existencia de una interpretación sustancialmente uniforme que reserva la aplicación del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG a los supuestos en los que la respuesta a la petición de acceso requiere de operaciones complejas, no cuando, *a contrario sensu*, se pueda obtener "mediante un tratamiento informatizado de uso corriente" o simple. Una distinción introducida por el ordenamiento autonómico antes de que fuera utilizada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 3 de marzo de 2020 (306/2020) como criterio de diferenciación entre aquellas actuaciones que determinan la concurrencia de la causa de inadmisión y esas otras que integran una reelaboración básica o general que excluye su juego. En su análisis sobre cuando existe una reelaboración que permita el rechazo de la solicitud de acceso sin un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, las autoridades autonómicas, con la única excepción de la GAIP aunque su doctrina no difiere de la del resto, parten, aun cuando no les vincula, de la interpretación ofrecida por el Consejo estatal en su Criterio interpretativo 7/2015, que, recordemos, establece que el motivo de inadmisión es aplicable cuando la información que se pide ha de elaborarse "expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diferentes fuentes de información» o cuando el sujeto llamado a ofrecerla «carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada». Ahora bien, el estudio de esas resoluciones permite apreciar una separación de sus reglas conforme a una interpretación literal estricta. De una parte, porque no siempre que la información ha de elaborarse "haciendo uso de diferentes fuentes" concurre la causa de inadmisión. De otra, porque los que aparentan ser motivos o razones distintas de posible inadmisión: la dispersión en las fuentes y la falta de recursos "para extraer y explotar la información concreta que se solicita", en su aplicación no siempre operan como tales. Con frecuencia, la apreciación de la causa de inadmisión resulta de la valoración conjunta de un elemento y otro, como se advierte especialmente cuando estas autoridades rechazan la inadmisión de la solicitud en hipótesis en las que los datos de los que extraer la información solicitada se encuentran distribuidos en fuentes diversas, pero la Administración dispone de

[102] Como aclara, en un criterio mantenido también por los tribunales –en tal sentido STSJ de Madrid de 8 de junio de 2022 (496/2022)-, el CTV en su R, por ejemplo, 242/2021, de 29 de octubre, en una idea perceptible en otras muchas resoluciones, como son los casos de la R 37/2021, de 16 de abril, de la CVAIP; y 83/2022, del CTPCM.

[103] En expresión de la R 747/2021, de 5 de noviembre, del CTPDA.

[104] En tal sentido, y entre otras, RR 54/2022, de 25 de enero, del CTPDA; o 242/2021, de 29 de octubre, del CT.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

herramientas informáticas para obtenerla "mediante sencillas operaciones"[105], no le supone "acudir a excesivas fuentes documentales"[106], o "una carga añadida desproporcionada a la prestación ordinaria de los servicios"[107], lo que, a su vez, demuestra que la sola circunstancia de la dispersión de la información en varias fuentes no implica que necesariamente deba realizarse una tratamiento complejo de la misma que justifique la aplicación del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG. El estudio efectuado revela también el extraordinario valor que se confiere al volumen de la información solicitada o que tenga que manejarse para responder a la petición de acceso, aunque esta no sea, como estableciera el Criterio Interpretativo estatal y repiten con frecuencia todas las autoridades de control, una circunstancia que, en sí misma, pueda fundar la inadmisión. En definitiva, dispersión o no de la información, recursos disponibles por el sujeto que ha de resolver sobre el acceso y volumen o extensión tanto de la información solicitada como de aquella a tratar para poder entregar la que concretamente se solicita, confluyen, por lo general, en la valoración efectuada por las entidades autonómicas de control al objeto de avalar, en su caso, la causa de inadmisión alegada por la Administración[108]. Conviene insistir en que el hecho de que la información se encuentre dispersa en varias fuentes constituye, sin duda, un elemento a tener en cuenta aunque sin esa capacidad para determinar, por sí mismo, la aplicación del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG, a diferencia de lo que parecen entender resoluciones recientes del Consejo estatal. Tampoco en la doctrina de estas autoridades recaídas hasta la fecha, se ha producido, con la

[105] Como, por ejemplo destaca el A 11/2023, de 6 de marzo, del CTN.

[106] En términos de la R 20/2022, de 14 de febrero (CT-435/2021) del CTCL.

[107] En expresión tomada de la R 530/2022, de 21 de julio, del CTPDA.

[108] Son numerosas las resoluciones de distintas autoridades de control que dan cuenta de cómo la aplicación de la causa de inadmisión es el resultado de una valoración conjunta de todos esos elementos. Así, por ejemplo, la R 689/2022, de 27 de octubre, del CTPDA la acepta atendiendo "al marco temporal del que se solicita la información", "el elevado número de actas por cada ejercicio, el hecho de que no estén centralizadas en un sólo órgano, y la carencia de un sistema informático"; la R 255/2020, de 25 de febrero de 2021, del CTC porque localizar la información solicitada "requeriría una búsqueda manual individual de cada expediente, y su posterior análisis e interpretación de los documentos contenidos en ellos, careciendo… de medios técnicos para extraer y explotar la información concreta que se solicita"; o la R 29/2023, de 12 de enero, de la GAIP, en la medida en que para "poder elaborar la información solicitada hace falta una tarea compleja de elaboración, complejidad que resulta tanto del hecho que forma parte de un volumen muy grande de información y la solicitada no se puede elaborar por los medios informáticos disponibles, como porque también requiere una cierta tarea de análisis". También el CTPCM acepta en su R 16/2022, la causa de inadmisión porque la Administración "argumenta de forma suficiente las dificultades para obtener parte de la información solicitada por el interesado al conllevar la tarea de estudiar varios expedientes dispersos en diferentes unidades informantes y extraer de forma manual los datos requeridos, lo que supondría una exhaustiva manipulación y tratamiento de los datos, todo ello sin contar con el personal técnico necesario"; al igual que lo hace el A 8/2023, de 22 de mayo, del CTA por cuanto para ofrecer la información, de una parte, "deben utilizarse diversas fuentes de información y, de otra, el Ayuntamiento carece de los medios técnicos para extraer la información que se solicita, teniendo en cuenta, además, que acometer esta tarea resultaría «muy costoso tanto en jornadas laborales, difícilmente cuantificables para las que no existe personal disponible y en medios técnicos e informáticos que habría que dotar expresamente, lo cual no resulta asumible económicamente".

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

excepción de la del Consejo de Transparencia y Participación ciudadana de Madrid[109], explicable probablemente por el hecho de que inicia su actividad cuando el estatal da ya cabida a la jurisprudencia existente, una recepción de ese parámetro interpretativo que vincula la estimación de la causa de inadmisión con el carácter determinado o indeterminado de las fuentes que contienen la información. Este es un elemento, de momento, inédito en su doctrina.

5.- Consideración final

El estudio efectuado permite concluir, en su suma, que, en los dos últimos años, fundamentalmente, se advierten algunos datos que apuntan en el sentido de una cierta divergencia en la interpretación del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG efectuada por el CTBG, de una parte, y las autoridades autonómicas, de otra, que amenaza con poner fin a la uniformidad que se había mantenido hasta que el primero, de cuya doctrina está tomada la que, en la actualidad, siguen manteniendo, sin fisura alguna, las segundas, incorporara a la argumentación de sus resoluciones esa "muy estricta doctrina jurisprudencial"[110], contenida en diferentes sentencias del Tribunal Supremo dictadas a partir de 2020 y en alguna de la Audiencia Nacional. Una jurisprudencia que le ha llevado en un conjunto importante de resoluciones, creciente además en número, a defender que la causa de inadmisión se "ha de limitar, en esencia", o "limitar" sin matización alguna[111], a los casos "en los que la información se encuentra dispersa y diseminada y, por tanto, es necesario realizar complejas operaciones previas para recabarla, ordenarla y sistematizarla", negándola, en la otra cara de la misma moneda, cuando la información se "encuentra unificada en el mismo departamento ministerial y en el mismo registro"[112]. Un criterio interpretativo que se

[109] En efecto, en sus resoluciones adquiere una extraordinaria significación tanto el hecho de que las fuentes que contienen la información se encuentre dispersas, como el dato de que tales fuentes estén o no identificadas. Así la R 36/2022, en relación con buena parte de una solicitud sobre procedimientos sancionadores por la comisión de infracciones tipificadas en la Ley de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por razón de Orientación e Identidad Sexual, en la Comunidad de Madrid, entiende que "no puede apreciarse la existencia de una acción previa de reelaboración, pues la propia SGT es consciente de que los datos obran en poder de la Consejería y, por lo tanto, se encuentran unificados en el mismo departamento". También la resolución R 121/2022, la niega en una solicitud sobre "la contabilidad" de determinado centro educativo, al estimar que "la información solicitada por el reclamante no tiene un carácter complejo, ya que se encuentra en su totalidad en el órgano al que se solicita. No se trata de información pública dispersa y diseminada que haya que recabar de otros órganos, ordenar, separar y sistematizar". Por su parte, la R 47/2022 se opone, igualmente, a la causa de inadmisión en la petición de información sobre "evaluaciones y decisiones de las Comisiones Regionales y Hospitalarias de Farmacia y Terapéutica en Madrid de los últimos 10 años" porque se están "reclamando expedientes o documentos administrativos concretos" que constan "en archivos y documentos con anterioridad a su solicitud, 18 y que la Administración de la Comunidad de Madrid tiene obligación de tenerlos", por lo que Dirección General competente "sólo tiene que recabarlos de las diferentes unidades, ordenarlos y trasmitirlos a la reclamante".

[110] En términos de la R 752/2021, de 18 de marzo de 2022 que repiten otras muchas.

[111] Así en las RR 29/2023, de 23 de enero, 30/2023, de 23 de enero, 46/2023, de 31 de enero y 116/2023, de 18 de febrero.

[112] RR, por ejemplo, 651/2021, de 1 de febrero, o 981/2021, de 13 de mayo de 2022.

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

acompaña de la incorporación de un elemento desconocido en su doctrina anterior, el que le lleva a circunscribir la causa de inadmisión a las hipótesis en las que los datos se encuentran "en una pluralidad indeterminada" de "soportes" o "expedientes"[113], de ahí que, como señala la R 401/2023, de 29 de mayo, no pueda ser invocada ante la necesidad de extraer la información de "expedientes administrativos concretos identificados por el interesado", "determinados" o "localizados", pues en estos casos, y como dice la R 745/2021, de 25 de marzo de 2022, las actuaciones necesarias para obtener la información "no revisten la complejidad exigida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo para ser consideradas "una acción previa de reelaboración" e integrar, en consecuencia, la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG". Unas reglas interpretativas que, de consolidarse, abundarán en la dirección contraria a esa deseable interpretación resultado de la valoración, en cada caso y de forma motivada, de la procedencia o no de la causa de inadmisión y de las que no se halla rastro en las resoluciones de las entidades autonómicas con la excepción de las de la autoridad madrileña. Desde luego, ni en todos los supuestos en los que las fuentes que contienen la información estén indeterminadas tiene por qué considerarse aplicable dicho precepto, como tampoco tiene por qué excluirse, sin más, en las hipótesis en las que, por el contrario, se encuentren identificadas, de la misma forma en la que, como demuestran, de hecho, muchas resoluciones del CTBG en contra de las taxativas afirmaciones hechas por otras, no siempre que haya dispersión en la información debe de haber reelaboración y no siempre que esta circunstancia no sé de, haya que negar la necesidad de una labor de esta naturaleza.

Evidentemente sería bueno que la interpretación de todas las autoridades de control volviera encontrarse, pues, sin duda, esa posición común en la interpretación de los conceptos más controvertidos de la Ley, como es, sin duda, el recogido en el presupuesto de hecho de este precepto, ha contribuido a su mejor aplicación y, con ella, a la implantación y garantía de los valores a los que sirve. En espera, en su caso, de nuevos pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre esta causa de inadmisión y de lo que pueda determinar una eventual reforma legal, quizás resulte oportuna una reflexión sobre la interpretación efectuada por el CTBG a la luz de la última jurisprudencia existente. Y quizás resulte útil, también, una puesta al día del Criterio Interpretativo 7/2015, tras la experiencia proporcionada por tantos años de actuación de la autoridad estatal. Para otro estudio queda la cuestión, debatida sin duda, de si estamos ante una causa de inadmisión que debería ser eliminada o ante un motivo

[113] En tal sentido, RR 930/2021, de 20 de mayo de 2022 y 1084/2021, de 9 de junio de 2022.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
La necesidad de reelaboración de información…
por Concepción Barrero Rodríguez
Págs. 51-80
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

que una futura Ley de Transparencia debiera mantener[114], y, en caso, con qué alcance y en qué términos.

[114] En las "principales conclusiones de los debates" del Subgrupo de Trabajo para la reforma, constituido en el ámbito del "Foro de Gobierno Abierto" no parece cuestionarse su mantenimiento Se propone respetar la regulación vigente sin más alteración que la inclusión de "una previsión por la cual, si para obtener la información solicitada es necesario llevar a cabo una tarea compleja de elaboración o reelaboración, se pueda conceder la información de forma desglosada en la forma en que se encuentre". Este documento puede consultarse en el Portal de la Transparencia del Estado.

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.332

Bibliografía

BARRERO RODRÍGUEZ, C., «Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información; en particular, la doctrina de las autoridades independientes de transparencia», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 46, 2017

BARRERO RODRÍGUEZ, C., "Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso: Algunas cuestiones sobre las que reflexionar", en BOIX, A. y CASTELLANOS, J. (coords.), *Transparencia y Comunidades Autónomas*: Una perspectiva multinivel, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

BLANES CLIMENT, M. A., «Comentario al artículo 18», en TRONCOSO REIGADA, A. (dir.), *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2017.

CASTRO LÓPEZ, J, "Límites al derecho de acceso y causas de inadmisión", en TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, J. J., *Acceso a la información pública y transparencia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *Nuevos enfoques sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2022.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho de acceso a la información pública en España*, 2ª Ed., homson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

RAZQUÍN LIZÁRRAGA, M. M., *El derecho de acceso a la información pública, Instituto vasco de Administración Pública*, Oñati, 2017.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Los órganos de participación en el ámbito del voluntariado…
por Severiano Fernández Ramos
Págs. 81-103
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

Los órganos de participación en el ámbito del voluntariado

Severiano Fernández Ramos[1]

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Cádiz. España

ORCID: 0000-0002-9784-4503

RECIBIDO: 5 de septiembre de 2023
ACEPTADO: 12 de septiembre de 2023

RESUMEN: Las entidades sociales de voluntariado, en la medida que encauzan y organizan la acción voluntaria, constituyen el núcleo del voluntariado. Por ello, deben participar activamente en el diseño, definición e implementación de las políticas públicas en materia de voluntariado, cuestión a la que se dedica este estudio.

PALABRAS CLAVE: voluntariado, derecho, participación ciudadana.

CONTENIDOS: 1. Introducción. 2. Marco legal. 3. Funciones de los órganos de participación. 4. Composición de los órganos de participación. 5. Representación de las entidades de voluntariado. 6. Funcionamiento y transparencia. 7. Conclusiones. Bibliografía. Anexo páginas web de órganos participativos.

Este trabajo se realizó en el marco de la ayuda concedida por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades para estancias de profesores e investigadores senior en centros extranjeros (programa Salvador de Madariaga), de conformidad con lo establecido en la Orden de convocatoria de 18 de junio de 2021, para el desarrollo del proyecto «El voluntariado como participación social en un Estado democrático de Derecho».

[1] Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz. Cuenta con cinco sexenios de investigación y ha desarrollado una intensa actividad investigadora en materia de transparencia y Buen Gobierno como antítesis a la corrupción. Es coautor (junto a José Mª Pérez Monguió) de las siguientes monografías en la prestigiosa editorial Thomson Reuters Aranzadi: La imparcialidad en el procedimiento administrativo (2012), La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (2014), El Estatuto de los Altos Cargos (2016), El derecho de acceso a la información pública en España (2017, 1ª ed.; 2020, 2ª ed.), y Vox Pópuli. Consultas populares y procesos participativos (2019).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Los órganos de participación en el ámbito del voluntariado…
por Severiano Fernández Ramos
Págs. 81-103
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

The administrative bodies of participation in the field of volunteering

ABSTRACT: Social volunteer organizations, insofar as they channel and organize volunteer action, constitute the core of volunteering. For this reason, they must actively participate in the design, definition and implementation of public policies on volunteering, an issue to which this study is dedicated.

KEYWORDS: volunteering, law, civic participation

1. Introducción

Entendido el voluntariado como la acción por la cual personas físicas, de forma libre y solidaria, colaboran con organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de actuaciones que procuran el bienestar social y la mejora de la calidad de vida de la comunidad[2], se trata sin duda de una de las mayores expresiones de *participación social*, vinculada al ideal de *ciudadanía activa* en una democracia participativa o avanzada, como la que reclama nuestra Constitución[3].

Y debe resaltarse que hace ya tiempo que la acción voluntaria se desprendió del ámbito estricto de la acción social, para estar presente en los más diversos ámbitos de actuaciones de interés general (como la educación, la cultura, la protección civil, el medio ambiente, el deporte o la cooperación al desarrollo), por lo que el voluntariado es una acción y, desde la perspectiva de los poderes públicos, una política pública de carácter transversal[4]. Y, del mismo modo, la noción moderna de

[2] Considero muy acertada la definición adoptada en 2013 por el Consejo Vasco del Voluntariado: «Se entiende por voluntariado una expresión concreta de la participación social formada por el conjunto de actividades de interés general y carácter solidario, desarrolladas por personas en torno a un proyecto colectivo sin ánimo de lucro. Esta participación ha de ser libre y no vinculada a relación laboral, funcionarial o mercantil, o a una obligación personal o deber jurídico». *Estrategia Vasca del Voluntariado 2017-2020*, Gobierno Vasco, Vitoria, 2018, p. 11.

[3] Así se expresa la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de diciembre de 2013, sobre «El voluntariado y las actividades de voluntariado», considerando C. DOUE, C 15.11.2013.

[4] En España esto es así, al menos, desde la primera ley estatal en materia de voluntariado, la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado. Véase Torres López, M.ª A. (2000).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

voluntariado ha superado el puro voluntarismo, la acción individual, aislada y esporádica, para vincularse a la colaboración con las organizaciones sin ánimo de lucro (las llamadas entidades de voluntariado), a través de cuyos programas de voluntariado se encauza y organiza la acción voluntaria, con la finalidad de que pueda lograr estabilidad, eficiencia y calidad[5]. De este modo, participar en acciones de voluntariado supone necesariamente colaborar con entidades sin ánimo lucrativo en el desarrollo de actuaciones de interés general de carácter programado u organizado.

Por todo lo anterior, si bien es cierto que el principio de participación ciudadana debe estar presente en cualquier ámbito de actuación pública, como uno de los pilares del ideal de Gobierno Abierto y, al mismo tiempo, como un componente esencial de derecho de ciudadanía al buen gobierno y administración (derecho aún en construcción), debe subrayarse que, en el caso específico del voluntariado, el principio de participación deriva directamente del derecho a participar en la vida política, económica, social y cultural, en el que el voluntariado encuentra su principal razón de ser. Así, la propia Ley 45/2015, de 14 octubre del Voluntariado, declara expresamente, entre los principios que informan la acción voluntaria: «La participación como principio democrático de intervención directa y activa en el espacio público y en las responsabilidades comunes y como generadora de ciudadanía activa y dimensión comunitaria» (art. 5.2)[6].

Pues bien, una vez cumplida la misión básica de ordenación legal de las relaciones jurídicas que traban las personas voluntarias con las entidades con las que colaboran, el papel fundamental de los poderes públicos respecto al voluntariado no es otro que impulsar, promover y fomentar la acción voluntaria, como manifestación de participación social (art. 9.2 CE), a través de diversos instrumentos (apoyo técnico, subvenciones a programas, reconocimiento institucional de entidades y personas voluntarias, validación de la formación adquirida por los voluntarios, colaboración en la gestión de servicios por cuenta de las Administraciones, entre otros). Y qué duda cabe que en el diseño, definición, implementación y evaluación de todas estas medidas públicas deben tener voz las propias entidades de voluntariado.

En este contexto, como es bien conocido, uno de los instrumentos utilizados recurrentemente por el ordenamiento jurídico para impulsar la participación

[5] La opción por el llamado voluntariado organizado se encuentra también en la citada Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado.

[6] En este sentido, p. ej., la Ley 4/2018, de 8 de mayo, Andaluza del Voluntariado, se refiere a la «participación, como principio democrático de intervención directa y activa de la ciudadanía en las responsabilidades comunes, que dé lugar a un tejido asociativo que articule a la comunidad desde el reconocimiento de su autonomía y pluralismo». (art. 5.2).

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

ciudadana, a veces con dudosos resultados, consiste en la creación de órganos participativos, esto es, órganos administrativos colegiados en cuya composición se integran, con mayor o menor peso, personas que representan fundamentalmente a organizaciones de la sociedad civil, y todo ello con la finalidad de servir de ámbito de encuentro, diálogo, participación, propuesta y asesoramiento en las políticas públicas[7]. Y este es justamente el objeto de breve estudio: la configuración y trayectoria de los órganos participativos sobre voluntariado en el ámbito autonómico, pues debe señalarse que en el ámbito estatal no existe un órgano de este tipo[8].

[7] Sobre el papel de los órganos participativos en la elaboración de normas de la Administración General del Estado, véase J. Sierra Rodríguez (2019). Más en general, P. Escribano Collado (1994).

[8] Lo cierto es que el Plan Estatal del Voluntariado (1997-2000) sí contempló entre sus medidas la creación del *Consejo Estatal del Voluntariado,* que se definía como un órgano encargado de coordinar «las distintas instancias, públicas y privadas, relacionadas con el voluntariado» (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 1997, 68-70). Pero, sorprendentemente, la Ley 45/2015, de 14 octubre del Voluntariado, no lo creó. Tal vez el legislador consideró que ya la contemporánea Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, creó el Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social, como un órgano colegiado de naturaleza interinstitucional y de carácter consultivo, adscrito a la Administración General del Estado. Sin embargo, debe anotarse que este órgano está concebido para las actividades de carácter social, como la atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria, o la atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral (art. 8), mientras que el voluntariado presenta, como se ha dicho, un ámbito transversal.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

2. Marco legal

En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas, a excepción de Cantabria, cuentan con una ley general sobre voluntariado, que en algunos casos es ya una ley de segunda generación (Andalucía, Aragón, Comunidad de Madrid, Extremadura, Galicia, Illes Balears).

C. Autónoma	Ley de Voluntariado
Andalucía	Ley 4/2018, de 8 de mayo, Andaluza del Voluntariado[9].
Aragón	Ley 6/2018, de 28 de junio, del Voluntariado de Aragón[10].
Asturias	Ley 10/2001, de 12 de noviembre, del Voluntariado.
Canarias	Ley 4/1998, de 15 de mayo, de Voluntariado de Canarias.
Cantabria	-
Castilla-La Mancha	Ley 4/1995, de 16 de marzo, de Voluntariado en Castilla-La Mancha.
Castilla y León	Ley 8/2006, de 10 de octubre, del voluntariado en Castilla y León[11].
Cataluña	Ley 25/2015, de 30 de julio, del voluntariado y de fomento del asociacionismo.
Comunidad de Madrid	Ley 1/2015, de 24 de febrero, del Voluntariado en la Comunidad de Madrid[12].
Comunidad Valenciana	Ley 4/2001, de 19 de junio, del Voluntariado.
Extremadura	Ley 12/2019, de 11 de octubre, del voluntariado de Extremadura[13].
Galicia	Ley 10/2011, de 28 de noviembre, de Acción Voluntaria[14].
Illes Balears	Ley 11/2019, de 8 de marzo, de voluntariado de las Illes Balears[15].
La Rioja	Ley 7/1998, de 6 de mayo, del voluntariado.
Navarra	Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del voluntariado de Navarra.
País Vasco	Ley 17/1998, de 25 de junio, de voluntariado.
Región de Murcia	Ley 5/2004, de 22 de octubre, del voluntariado en la Región de Murcia.

[9] Deroga la Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado de Andalucía.

[10] Deroga la Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social de Aragón.

[11] La Ley fue ampliamente reformada por Ley 5/2021, de 14 de septiembre, sobre el Tercer Sector Social.

[12] Deroga la Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid.

[13] Deroga la Ley 1/1998, de 5 de febrero, reguladora del Voluntariado Social en Extremadura.

[14] Deroga la Ley 3/2000, de 22 de diciembre, del voluntariado de Galicia.

[15] Deroga la Ley 3/1998, de 18 de mayo, del Voluntariado de las Islas Baleares.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

La gran mayoría de las leyes autonómicas indicadas contemplan órganos de participación del voluntariado en la Administración autonómica. Las excepciones son las leyes de la Comunidad de Madrid y de La Rioja. Y si bien es cierto que la creación de órganos colegiados de este tipo no es una materia reservada a ley, y en los ordenamientos autonómicos basta para ello una norma reglamentaria con rango de Decreto, no consta que, aun en ausencia de previsión legal, se haya procedido en dichas comunidades autónomas a su creación por vía reglamentaria[16].

Los órganos participativos previstos en las leyes autonómicas son los siguientes:

C. Autónoma	Órganos de participación
Andalucía	Consejo Andaluz del Voluntariado y Consejos Provinciales del Voluntariado[17]
Aragón	Consejo Aragonés de Voluntariado[18]
Asturias	Consejo del Voluntariado del Principado de Asturias[19]
Canarias	Comisión Intersectorial de Voluntariado[20]
Castilla-La Mancha	Comisión Regional del Voluntariado[21]

[16] En la *Estrategia de Voluntariado 2017-2021* de la C. de Madrid se contempló el objetivo de creación de un consejo de voluntariado, como órgano consultivo y de participación (medida 47), pero aún no se ha llevado a término.

[17] Ley 4/2018 Andalucía (art. 25), y regulado Decreto 66/2021, de 19 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz del Voluntariado y de los Consejos Provinciales y Locales del Voluntariado en Andalucía. No obstante, el consejo fue ya previsto por la Ley 7/2001 de 12 de julio, del Voluntariado, la cual fue desarrollada por el Decreto 279/2002, de 12 de noviembre, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Consejos del Voluntariado en Andalucía, ahora derogado por el Decreto 66/2021.

[18] Ley 6/2018 Aragón (art. 32.1). No consta el desarrollo reglamentario de la Ley en este punto, a pesar de la remisión expresa contenida en la ley (art. 32.4). Asimismo, debe señalarse que ya la Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social, dispuso que en el seno del Consejo Aragonés de Bienestar Social se constituirá una Comisión de seguimiento, análisis y evaluación de las actividades de voluntariado social en la Comunidad Autónoma de Aragón, remitiendo al reglamento su composición, funciones y procedimiento.

[19] Ley 10/2001 Asturias (art. 17). La Ley presenta la singularidad de establecer que será el propio Consejo del Voluntariado del Principado de Asturias, una vez constituido, quien elaborará y aprobará su propio reglamento de organización y funcionamiento (art. 19.5).

[20] La Comisión Intersectorial de Voluntariado prevista en la Ley 4/1998 Canarias (art. 18.1) presenta la singularidad de servir de órgano de participación de las entidades de voluntariado y de las personas voluntarias, previsión desarrollada por Decreto 13/2002, de 13 de febrero (arts. 2 y ss.).

[21] Ley 4/1995 Castilla-La Mancha (art. 21).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

Castilla y León	Sección de Voluntariado del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León[22]
Cataluña	Consejo del Asociacionismo y el Voluntariado de Cataluña[23]
Comunidad Valenciana	Consejo Valenciano del Voluntariado[24]
Extremadura	Consejo Extremeño del Voluntariado[25]
Galicia	Consejo Gallego de Acción Voluntaria[26]
Illes Balears	Foro Balear del Voluntariado[27]
Navarra	Consejo Navarro del Voluntariado[28]
País Vasco	Consejo Vasco del Voluntariado[29]
Región de Murcia	Consejo Asesor del Voluntariado de la Región de Murcia[30]

[22] Ley 8/2006 Castilla y León (art. 36). Mediante Decreto 53/2003, de 30 de abril, se creó la Comisión Regional de Voluntariado de Castilla y León. Por su parte, la Ley 8/2006 Castilla y León (art. 36), en su versión original creó el Consejo Regional del Voluntariado de Castilla y León, como máximo órgano de participación, coordinación, asesoramiento y consulta en materia de voluntariado. Pero, el Decreto 10/2015, de 29 de enero, dispuso la equivalencia de la Sección de Voluntariado del Consejo de servicios sociales de Castilla y León con el consejo regional del voluntariado de Castilla y León. Y este criterio fue ratificado por la reforma de la ley efectuada por la Ley 5/2021, de 14 de septiembre.

[23] Ley 25/2015 Cataluña (art. 16.1), si bien el consejo fue creado con anterioridad mediante Decreto 69/2010, de 1 de junio, de creación del Consejo del Asociacionismo y el Voluntariado de Cataluña, (modificado por Decreto 111/2014, de 22 de julio) el cual no es derogado expresamente por la Ley. Más aún, antes de esta versión se creó por Decreto 133/2005, de 28 de junio, el Consejo Catalán del Voluntariado, y antes aún, por Decreto 92/2003, de 1 de abril, se creó la Comisión Rectora del Plan Nacional de Asociacionismo y Voluntariado, ambas normas derogadas por el Decreto 69/2010.

[24] Ley 4/2001 C. Valenciana (art. 24).

[25] Ley 12/2019 Extremadura (art. 45), si bien este órgano no fue previsto en la precedente Ley 1/1998, fue ya creado mediante Decreto 43/2009, de 6 de marzo, por el que se regula el estatuto del voluntariado social extremeño (art. 15), modificado en este aspecto por Decreto 160/2016, de 27 de septiembre.

[26] Ley 10/2011 Galicia (art. 36), si bien ya la Ley 3/2000 Galicia había creado el Consejo Gallego del Voluntariado (arts. 25 y ss.), que contó con un Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Gallego del Voluntariado, aprobado el 5 de diciembre de 2002.

[27] Ley 11/2019 Illes Balears (art. 26). En realidad, el Foro fue creado por la Ley 3/1998 Illes Balears (art. 19), y, de hecho, aún está desarrollado por Decreto 83/2015, de 25 de septiembre, de composición y funcionamiento del Foro Balear del Voluntariado, modificado por Decreto 51/2021, de 20 de diciembre, para adaptarlo a la Ley 11/2019.

[28] Ley Foral 2/1998 Navarra (art. 19).

[29] Ley 17/1998 País Vasco (art. 14.1).

[30] Ley 5/2004 R. Murcia (art. 25).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

Respecto a la ordenación de estos órganos previstos por las leyes autonómicas, debe señalarse que, salvo en cuatro Comunidades Autónomas (Aragón, Asturias, Castilla y León y Navarra) en las que no consta la aprobación del desarrollo reglamentario, en el resto de los casos la previsión legal ha sido desarrollada reglamentariamente. En general, este dato es un claro indicio de su falta de constitución y funcionamiento real, si bien ello no es así en el caso del Consejo Navarro del Voluntariado del cual sí consta su funcionamiento efectivo.

Órganos de participación	Desarrollo reglamentario
Consejo Andaluz del Voluntariado	Decreto 66/2021, de 19 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz del Voluntariado y de los Consejos Provinciales y Locales del Voluntariado en Andalucía.
Consejo Aragonés de Voluntariado	-
Consejo del Voluntariado P. Asturias[31]	-
Comisión Intersectorial de Vol. Canarias	Decreto 13/2002, de 13 de febrero.
Comisión Reg. Voluntariado Castilla La Mancha	Decreto 128/1996, de 15 de octubre de 1996, de composición y funcionamiento de la Comisión Regional de Voluntariado.
Sección de Vol. Consejo de Servicios Sociales Castilla y León[32]	-

[31] La Ley presenta la singularidad de establecer que será el propio Consejo del Voluntariado del Principado de Asturias, una vez constituido, quien elaborará y aprobará su propio reglamento de organización y funcionamiento (art. 19.5).

[32] Como caso especialmente complejo es el de la Sección de Voluntariado del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León, pues la Ley 8/2006 Castilla y León remitió la determinación del número de sus miembros y su designación, así como el funcionamiento de esta sección, a lo establecido en la norma reguladora del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León (art. 36), norma que fue el Decreto 10/2015, de 29 de enero, de aplicación de las medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en la organización y el funcionamiento de los órganos colegiados de asesoramiento y participación en el ámbito de los servicios sociales, mujer y juventud, cuyo ámbito se extendió al voluntariado (art. 13). Pero la Ley 5/2021, de 14 de septiembre, de reforma de la Ley 8/2006 Castilla y León, derogó el artículo 26 del Decreto 10/2015 relativo a la Sección de Voluntariado.

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Los órganos de participación en el ámbito del voluntariado…
por Severiano Fernández Ramos
Págs. 81-103
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

Consejo Asociacionismo y Voluntariado Cataluña	Decreto 69/2010, de 1 de junio, de creación del Consejo del Asociacionismo y el Voluntariado de Cataluña.
Consejo Valenciano Voluntariado	Decreto 40/2009, de 13 marzo.
Consejo Extremeño Voluntariado	Decreto 43/2009, de 6 de marzo, por el que se regula el estatuto del voluntariado social extremeño.
Consejo Gallego de Acción Voluntaria	Decreto 38/2014, de 20 de marzo, por el que se regula el Consejo Gallego de Acción Voluntaria.
Foro Balear del Voluntariado	Decreto 83/2015, de 25 de septiembre, de composición y funcionamiento del Foro Balear del Voluntariado.
Consejo Navarro del Voluntariado	-
Consejo Vasco del Voluntariado	Decreto 30/2003, de 18 de febrero, de funcionamiento del Consejo Vasco del Voluntariado.
Consejo Asesor del Voluntariado R. Murcia	Decreto 354/2009, de 30 de octubre, por el que se regula el Consejo Asesor del Voluntariado de la R. de Murcia.

3. Funciones de los órganos de participación

En general, se trata de órganos de perfil netamente consultivo, pues sus funciones consisten en elaborar informes en materias relacionadas con el voluntariado que sean solicitados por las distintas Administraciones Públicas, elevar propuestas que acuerde el propio consejo y, sobre todo, informar preceptivamente, con carácter previo a su aprobación (y no vinculante), el plan autonómico del voluntariado (y, en su caso, el seguimiento y evaluación del mismo) y los anteproyectos de disposiciones reglamentarías relativos al voluntariado[33]. Asimismo, en algunos casos se prevé que el consejo debe aprobar la memoria anual de sus actividades o un

[33] Decreto 66/2021 Andalucía (art. 10); Ley 6/2018 Aragón (art. 32.2); Ley 10/2001 Asturias (art. 18); Ley 4/1995 Castilla La Mancha (art. 21); Ley 25/2015 Cataluña (art. 17); Ley 10/2011 Galicia (art. 36.1); Ley 11/2019 Illes Baleares (art. 26.4); Ley Navarra 2/1998 (art. 20); Ley 17/1998 País Vasco (art. 15); Ley 5/2004 R. Murcia (art. 25.4).

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

informe sobre la situación del voluntariado en la comunidad autónoma[34], el cual en algún supuesto debe presentarse ante la asamblea parlamentaria[35].

A estas funciones comunes, en algunos casos se asigna al órgano consultivo la facultad de proponer en al órgano competente de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de acción voluntaria el reconocimiento público de las entidades que se distingan por sus méritos en el ámbito de la acción voluntaria[36]. Y, sobre todo, destaca el caso del Foro Balear del Voluntariado, al cual se atribuye establecer las líneas estratégicas de cara a desarrollar el plan autonómico del voluntariado, así como diseñar y redactar el plan, según las líneas establecidas, y remitirlo al Gobierno de las Illes Balears para su aprobación[37]. De este modo, es el órgano balear el que presenta un perfil más relevante.

4. Composición de los órganos de participación

Desde el punto de vista formal, la mayoría de las leyes contiene alguna determinación general y reenvían al desarrollo reglamentario la determinación exacta de la composición (p. ej., Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla – La Mancha, R. Murcia), si bien en algunos casos es la ley la que determina directamente dicha composición (p. ej., Asturias, C. Valenciana, Galicia y País Vasco). La composición de estos órganos se puede sintetizar como sigue, de acuerdo con la siguiente leyenda[38].

- A: representantes Administración autonómica
- B: representantes Administraciones Locales
- C: representantes universidades
- D: representantes grupos políticos en el Parlamento
- E: representantes organizaciones sindicales y empresariales
- F: representantes entidades de voluntariado
- G: representantes de personas voluntarias

[34] Decreto 66/2021 Andalucía (art. 10); Ley 10/2001 Asturias (art. 18); Ley 12/2019 Extremadura (art. 45.4); Ley 11/2019 Illes Baleares (art. 26.4); Ley 2/1998 Navarra (art. 20); Ley 17/1998 País Vasco (art. 15); Ley 5/2004 R. Murcia (art. 25.4).

[35] Según la Ley 4/2018 Andalucía (art. 25.4), el Consejo Andaluz del Voluntariado, a través de la persona titular de la Consejería competente en materia de voluntariado, presentará, con periodicidad anual, ante el Parlamento de Andalucía la memoria descriptiva y valorativa del desarrollo y aplicación de esta ley y de los vigentes planes andaluces de voluntariado.

[36] Ley 10/2011 Galicia (art. 36.1); Ley 11/2019 Illes Baleares (art. 26.4).

[37] Ley 11/2019 Illes Baleares (art. 26.4).

[38] No se han tenido al secretario en caso de no ser miembro del órgano, como tampoco se ha tenido en cuenta la regla del Decreto 128/1996 (art. 4.2) que contempla la designación en el Comisión Regional del Voluntariado de Castilla La Mancha de hasta cinco asesores o expertos, pero sin voto.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Los órganos de participación en el ámbito del voluntariado…
por Severiano Fernández Ramos
Págs. 81-103
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

Órganos de participación[39]	TOT	A	B	C	D	E	F	G
Consejo Andaluz del Voluntariado	39	11	2	1	4	3	18	-
Consejo Aragonés del Voluntariado[40]	-	-	-	-	-	-	-	-
Consejo Voluntariado P. Asturias	27	8	3	-	4	4	8	-
Comisión Intersectorial de Vol. Canarias	24	8	3	2	-	-	9	2
Comisión Reg. Vol. Castilla La Mancha	21	9	6	-	-	-	6	-
Sección de Vol. Consejo de Servicios Sociales Castilla y León[41]	-	SÍ	SÍ	SÍ	-	SÍ	SÍ	-
Consejo Asociacionismo y Vol. Cataluña[42]	25	4	2	-	-	4	9	-
Consejo Valenciano del Voluntariado	40	13	3	-	-	-	14	-
Consejo Extremeño del Voluntariado	28	13	2	1	-	4	8	-
Consejo Gallego de Acción Voluntaria	36	13	4	3	-	6	10	-
Foro Balear del Voluntariado	35	11	6	1	-	-	17	-
Consejo Navarro del Voluntariado	27	11	3	-	-	3	7	3
Consejo Vasco del Voluntariado	26	7	6	-	-	-	13	-
Consejo Asesor Voluntariado R. Murcia	22	7	3	2	-	-	10	-

[39] Andalucía: Decreto 66/2021, de 19 de enero (art. 6); Galicia: Ley 10/2011 Galicia (art. 37); Asturias: Ley 10/2001 Asturias (art. 19); Canarias: Decreto 13/2002 (art. 4); Castilla - La Mancha: Decreto 128/1996 (art. 4); Castilla y León: Decreto 10/2015 (art. 26); Cataluña: Decreto 69/2010 (art. 2); C. Valenciana: Decreto 40/2009 (art. 57); Extremadura: Decreto 43/2009 (art. 15); Galicia: Decreto 38/2014 (art. 5); Illes Balears: Decreto 83/2015 (art. 8); Navarra: Ley Foral 2/1998 (art. 21); País Vasco: Ley 17/1998 (art. 16); R. Murcia: Decreto 354/2009 (art. 5).

[40] A falta del desarrollo reglamentario, la Ley 6/2018 Aragón dispone que en el Consejo Aragonés de Voluntariado, que será presidido por la persona titular del departamento competente en materia de voluntariado, estarán representados los departamentos de la Administración de la comunidad autónoma que tengan encomendadas funciones en relación con los ámbitos de actuación de la acción voluntaria establecidos en el artículo 6, las entidades del Sistema Aragonés de Voluntariado y las personas voluntarias, y se garantizará que la representación sea como mínimo paritaria de las administraciones públicas de Aragón y de las entidades en sus diferentes ámbitos de actuación (art. 32.4).

[41] Ley 8/2006 Castilla y León (art. 36.3). Asimismo, la Ley remite el número de sus miembros y su designación a lo establecido en la norma reguladora del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León. Como se ha señalado antes, esa norma era el Decreto 10/2015, de 29 de enero. Pero la Ley 5/2021, de 14 de septiembre, de reforma de la Ley 8/2006 Castilla y León, derogó el artículo 26 del Decreto 10/2015 relativo a la Sección de Voluntariado.

[42] En la composición del órgano, hay discrepancias entre la Ley 25/2015 Cataluña (art. 18) y el Decreto 69/2010, pero como quiera que la Ley no ha sido desarrollada se sigue la composición del Decreto. Asimismo, no se ha computado la previsión de «Hasta un máximo de seis entidades designadas por la presidencia del Consejo (titular de la Consejería) que destaquen por su trabajo significativo y su incidencia y experiencia en la vertebración territorial del sector».

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

Como puede verse, en todos los órganos se contemplan representantes de la Administración autonómica, de las Entidades Locales y de las entidades de voluntariado. Además, en siete casos se contemplan representantes de las universidades de la Comunidad Autónoma, y en otros siete a representantes de las organizaciones sindicales y empresariales. En dos casos (Andalucía y Asturias) se incluyen a los partidos políticos, lo que puede ser perturbador[43]. Y, en fin, en otros dos casos (Canarias y Navarra) se incluyen a representantes de las personas voluntarias[44].

Como también puede comprobarse, el peso de la representación de las entidades de voluntariado y, en su caso, de las personas voluntarias en estos órganos es muy dispar: solo en el Consejo Vasco (13/26) y (recientemente) el Foro Balear (17/35) se alcanza la mitad del total, y quedan cerca de esa mitad el Consejo Andaluz (18/39), la Comisión de Canarias (11/24) y el Consejo R. Murcia (10/22). En torno a un tercio se sitúan el Consejo de Cataluña (9/25), Consejo Valenciano (14/40). Y algo por debajo del tercio se sitúa el Consejo de Asturias (8/27), la Comisión de Castilla La Mancha (6/21), el Consejo Extremeño (8/28) y el Consejo Gallego (10/36).

En mi opinión, todo lo que no sea un respeto estricto de la paridad en las representaciones de un lado de las entidades de voluntariado y personas voluntarias (sin incluir otras organizaciones sociales, como sindicales y empresariales), y de otro del resto, avoca a que tales órganos no puedan razonablemente cumplir con su función de cauce participativo de la sociedad civil, sobre todo si se tiene presente que estos órganos no son decisorios, sino exclusivamente consultivos. Podrán tener otras funciones, como pueda ser, en su caso, de legitimación de las políticas del Gobierno autonómico y podrán calificarse de órganos «participados», pero unos órganos en los que la representación de la sociedad civil es francamente minoritaria no son en rigor órganos «participativos». Con todo, cabe reseñar una cierta tendencia

[43] Y más aún si los representantes políticos se incluyen, como hace la Ley 4/2018 Andalucía (art. 25.3) dentro de la representación de los agentes sociales. Es un claro caso de invasión de la esfera política en la sociedad civil.

[44] En Castilla y León, el Decreto 10/2015, de 29 de enero, también contemplaba una representación de las personas voluntarias (art. 26).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Los órganos de participación en el ámbito del voluntariado…
por Severiano Fernández Ramos
Págs. 81-103
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

normativa a incrementar el peso de la representación de las entidades de voluntariado[45].

5. Representación de las entidades de voluntariado

En general, como es lógico, se requiere que se trate de entidades de voluntariado inscritas en el registro correspondiente de la comunidad autónoma. Asimismo, en algunos casos la norma directamente distribuye la cuota de representación de las entidades por sectores de actuación del voluntariado (Canarias, Cataluña, C. Valenciana, Galicia), y en algunos casos se lleva a cabo una distribución territorial (Comunidad Valenciana, parcialmente por provincias, e Illes Balears, parcialmente por islas)[46]. La primera opción puede ser razonable, dado el carácter transversal del voluntariado.

Pero, sobre todo, es de interés determinar el modo de determinación de los representantes de las entidades de voluntariado. A este respecto, los criterios seguidos por las normas autonómicas son muy dispares y, en algunos casos, no se determinan con claridad.

- Andalucía. La norma ordena un complejo procedimiento de selección de las entidades de voluntariado previa convocatoria pública, al que solo pueden concurrir las entidades de voluntariado que, además de estar inscritas en el registro, cumplan rigurosos requisitos (que sean de ámbito regional, que dispongan de sede social en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía y vengan desarrollando programas de voluntariado durante al menos los tres años anteriores

[45] En Extremadura, la reforma del Decreto 43/2009, de 6 de marzo, efectuada por Decreto 160/2016, de 27 de septiembre, incrementó la representación al pasar de 2/20 a 8/28. Tendencia también apreciable en el Decreto 66/2021, de 19 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz del Voluntariado, respecto al anterior Decreto 279/2002, de 12 de noviembre, al pasar la representación de las entidades de voluntariado de a 8/32 18/39. Asimismo, en esta línea cabe celebrar la modificación del Decreto 83/2015, de 25 de septiembre, de composición y funcionamiento del Foro Balear del Voluntariado, por Decreto 51/2021, de 20 de diciembre y el Foro Balear, que ha supuesto un notable incremento de la presencia de las organizaciones de voluntariado, que han pasado de una proporción de 9/25 a 17/35, esto es, de un tercio a la mitad. Por el contrario, en Castilla y León, la versión original de la Ley 8/2006 Castilla y León precisaba que en la composición del Consejo Regional del Voluntariado de Castilla y León se garantizará la representación paritaria de las administraciones públicas de Castilla y León, por un lado, y de las entidades de voluntariado, voluntarios y agentes sociales referidos en el párrafo anterior, por otro (art. 36). Sin embargo, este precepto desapareció en la reforma de la ley efectuada por la Ley 5/2021, de 14 de septiembre.

[46] Ley 4/2001 C. Valenciana (art. 25); Decreto 51/2021, de 20 de diciembre, Illes Balears. Asimismo, en Castilla y León, el Decreto 10/2015, de 29 de enero, también contemplaba una representación de las entidades privadas de voluntariado que desarrollen programas o proyectos en el respectivo ámbito territorial por cada una de las nueve provincias (art. 26), pero la norma fue derogada la Ley 5/2021, de 14 de septiembre.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 81-103
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

a la publicación de la convocatoria). Asimismo, la norma establece un baremo con unos criterios de valoración (experiencia en los últimos tres años, realización de programas de voluntariado en red llevados a cabo por entidades con objetivos comunes en los tres últimos años, reconocimientos o distinciones obtenidos por la entidad con motivo de la labor desarrollada en la promoción o gestión del voluntariado en los últimos cinco años, entre otros)[47]. La evaluación compete a una Comisión de Valoración, integrada por cargos y personal de la Administración autonómica[48].

- Aragón. Sin determinar.

- Asturias. Sin determinar.

- Canarias. En síntesis, la Administración autonómica publica un censo de entidades, tras lo cual éstas pueden remitir «un listado con las personas candidatas que propongan para que las representen en cada uno de sus respectivos campos de actuación, a los efectos de su posterior elección por todas las entidades que aparezcan en la relación definitiva ya expuesta»[49].

- Castilla-La Mancha. Los representantes de las entidades de voluntariado que integran la Comisión Regional del Voluntariado son designados, a propuesta de la Comisión Interdepartamental del Voluntariado, conforme a determinados «criterios

[47] También se valora la antigüedad (la fecha de la inscripción de la entidad solicitante en el Registro General de Entidades de Voluntariado de Andalucía); en caso de entidades colectivas, se valorará el número de entidades individuales que forman parte de la entidad solicitante; y el ámbito territorial de actuación, (en el sentido de valorar la presencia efectiva de la entidad en el territorio de Andalucía mediante la acreditación de sede física o delegaciones en las provincias de la Comunidad Autónoma).

[48] Decreto 66/2021, de 19 de enero (art. 7.2), el cual se remite a una orden de la persona titular de la Consejería competente en la materia, concretada en la Orden de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, de 17 de septiembre de 2021, por la que se convoca el procedimiento para la selección de las vocalías del Consejo Andaluz del Voluntariado en representación de las Entidades de Voluntariado de Andalucía, convocatoria resuelta por Orden de 21 de julio de 2022, por la que se resuelve el procedimiento de selección de las Entidades de Voluntariado que formarán parte del Consejo Andaluz del Voluntariado.

[49] Decreto 13/2002, de 13 de febrero (art. 4.1 y disposición adicional tercera), que incluye una publicación provisional de entidades, de acuerdo con las bases de datos de la Administración, frente a la cual las entidades pueden formular alegaciones, y, una vez resueltas, se publica la relación definitiva de entidades que pueden optar a la representación y, a la vez, participar en la elección. Asimismo, las entidades pueden remitir otro listado que detallará el nombre de las personas voluntarias que cooperen con las mismas, significando además en este listado el nombre de quienes deseen ser candidatos para representar a las personas voluntarias en la Comisión, a los efectos de la posterior elección por las personas voluntarias de sus representantes.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

de representatividad», de acuerdo con un baremo que detalla la norma (antigüedad, implantación territorial, mayor número de socios voluntarios, experiencia en programas de voluntariado, entre otros), sin que la norma determine el procedimiento a seguir[50].

- Cataluña. La ley se refiere a personas «designadas por la presidencia del Consejo a propuesta de las organizaciones que estructuran y vertebran el sector asociativo y de voluntariado de Cataluña en el ámbito sectorial y en representación de los ámbitos determinados por la Ley»[51]. Sin que se añadan más precisiones.

- Comunidad Valenciana. La norma combina tres criterios diversos: de un lado, para el sector de servicios sociales, ordena directamente dos vocales en representación de las entidades de voluntariado con mayor número de voluntarios en la Comunidad Valenciana y que formen parte del Consejo Valenciano de Bienestar Social; de otro lado, respecto al resto de los sectores o ámbitos, se remite a un representante designado por las entidades de voluntariado de cada sector inscritas en el Registro Autonómico de Entidades de Voluntariado que desarrollen sus actividades en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana; y, adicionalmente, un único representante por cada provincia, elegido por las entidades de voluntariado inscritas en el Registro Autonómico. No se especifica el modo de elección de los representantes.

- Extremadura. Los vocales (cuatro) en representación de las entidades privadas sin fin de lucro con mayor trayectoria y representatividad en materia del voluntariado

[50] El Decreto 128/1996, de 15 de octubre de 1996 (art. 4.1) establece el baremo de criterios de representativa siguiente: a) La mayor antigüedad de su constitución: entre 0-10 puntos. b) La mayor antigüedad de su sede social en Castilla-La Mancha: entre 0-15 puntos. c) La mayor implantación territorial en la Región: entre 1-25 puntos. d) El mayor número de socios voluntarios acreditados: entre 1-10 puntos. e) La mayor experiencia en programas de voluntariado social o cívico: entre 0-30 puntos. f) Los antecedentes de colaboración en materia de voluntariado con las Administraciones Públicas, considerando especialmente las Corporaciones Locales de la Región y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha: entre 0-10 puntos. g) La estructura financiera, considerando especialmente el mayor grado de financiación por medios propios y la mayor diversidad de fuentes externas públicas y privadas: entre 1-30 puntos.

[51] Ley 25/2015 Cataluña (arts. 18.8 y 5). Por su parte, el Decreto 69/2010, de 1 de junio, se limita a añadir que estas entidades deberán designar a la persona que las debe representar en el Consejo.

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

que desarrollan su labor en la Comunidad Autónoma son designados por la Plataforma del Voluntariado de Extremadura[52].

- Galicia. Únicamente se indica que las vocalías en representación de las entidades de acción voluntaria, una por cada una de las áreas de actuación, será «a propuesta de sus órganos sectoriales»[53].

- Illes Balears. La norma distribuye la representación por mitad: de un lado, ocho personas en representación de las entidades de voluntariado integradas en la Plataforma del Voluntariado de las Illes Balears, propuestas por ésta, preferentemente estas personas tienen que ser voluntarias y pertenecer a entidades que tengan por objeto diferentes sectores de actuación; de otro lado, ocho personas en representación del resto de entidades de voluntariado, no integradas en la Plataforma de Voluntariado de las Illes Balears, contemplándose un proceso para seleccionar los representantes de cada una de las islas, entre las entidades inscritas en el censo que presenten propuestas. En caso de haber más solicitudes que plazas, se hará un sorteo[54].

- Navarra. La norma se limita a indicar que las siete representantes de las entidades de voluntariado serán «elegidas de entre las que estén inscritas en el registro de entidades de voluntariado», pero sin detallar cómo se eligen[55].

- País Vasco. La ley establece que los trece representantes de las organizaciones, serán «por elección de entre las que están inscritas en el Censo General de Organizaciones del Voluntariado a través de un sistema participativo que permita la

[52] Además, dos vocales en representación de la Plataforma del Voluntariado de Extremadura, designados por ésta y un vocal en representación de la Plataforma del Tercer Sector de Extremadura, designado por ésta. Decreto 279/2002, de 12 de noviembre, modificado por Decreto 160/2016, de 27 de septiembre.

[53] Además, la Vicepresidencia segunda recaerá en la persona que proponga la organización con personalidad jurídica que represente a un mayor número de entidades de acción voluntaria inscritas en el Registro de Acción Voluntaria de Galicia. Decreto 38/2014, de 20 de marzo, por el que se regula el Consejo Gallego de Acción Voluntaria (art. 5).

[54] Decreto 51/2021, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 83/2015, de 25 de septiembre, por el que se regula la composición y el régimen de funcionamiento del Foro Balear del Voluntariado.

[55] Ley Foral 2/1998 Navarra (art. 21). En la Orden Foral 151/2021, de 2 de diciembre, del consejero de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior, por la que se nombra a los miembros del Consejo Navarro del Voluntariado, se hace constar que, respecto de la parte que corresponde a las entidades de voluntariado, personas voluntarias y organizaciones sindicales «se procedió a un proceso transparente de presentación de candidaturas y a un sorteo, en el caso de que hubiese más personas candidatas que vocalías», pero al parecer tal proceso no fue objeto de reglamentación previa.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Los órganos de participación en el ámbito del voluntariado…
por Severiano Fernández Ramos
Págs. 81-103
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

presencia de las organizaciones más pequeñas. En caso de no existir designación de todos o parte de dichos representantes, los mismos serán designados por la presidencia de este Consejo»[56]. Sin embargo, no consta cómo es el «sistema participativo» al que se refiere la ley[57].

- Región de Murcia. A partir de una relación comprensiva de las entidades inscritas en el Registro General de Entidades de Voluntariado, elaborada por la Administración autonómica, ésta instará a las entidades a designar, mediante Asamblea *ad hoc*, a sus representantes en el Consejo. A tal fin, se presentarán distintas candidaturas y se elegirán en el mismo acto a los representantes a través de una votación libre, igual, directa y secreta[58].

Órganos de participación	Designación Plataforma	Proceso electivo	Proc. selectivo
Consejo Andaluz del Voluntariado	-	-	X
Consejo Aragonés del Voluntariado	-	-	-
Consejo Voluntariado P. Asturias	-	-	-
Comisión Intersectorial de Vol. Canarias	-	X	-
Comisión Reg. Vol. Castilla La Mancha	-	-	X
Sección de Vol. Consejo de Servicios Sociales Castilla y León	-	-	-
Consejo Asociacionismo y Vol. Cataluña			
Consejo Valenciano del Voluntariado	-	X	-
Consejo Extremeño del Voluntariado	X	-	-
Consejo Gallego de Acción Voluntaria			
Foro Balear del Voluntariado	X	X	
Consejo Navarro del Voluntariado	-	X	-
Consejo Vasco del Voluntariado	-	X	-
Consejo Asesor Voluntariado R. Murcia	-	X	-

De todo lo anterior, puede inferirse que hay dos grandes modelos, según las personas sean elegidas por la sociedad civil o la Administración. Asimismo, en el primer caso, se aprecian dos variantes: un modelo de designación por la correspondiente plataforma de voluntariado, como entidad más representativa (Extremadura); y un modelo electivo, a través de un procedimiento electoral o participativo (Canarias, Comunidad Valenciana, Navarra, País Vasco), o a través de una votación en asamblea *ad hoc* (Región de Murcia). Y estas modalidades no son

[56] Ley 17/1998 País Vasco (art. 16.1).

[57] Ni tampoco es desarrollado por el Decreto 30/2003, de 18 de febrero, de funcionamiento del Consejo Vasco del Voluntariado.

[58] Decreto 354/2009 (arts. 16 y 17).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

excluyentes (Illes Balears). Por su parte, en el modelo selectivo es la Administración autonómica la que selección a las entidades previa convocatoria pública, mediante un procedimiento selectivo (Andalucía y Castilla – La Mancha).

En nuestra opinión, si el objetivo es seleccionar los miembros de un órgano participativo (y no a empleados o cargos públicos), la representación no debe venir a través de criterios y procedimientos selectivos fijados por la Administración, sino a través de procesos participativos por parte de las entidades de voluntariado. Con todo, es conveniente que tales procedimientos electivos o de selección, por seguridad jurídica sean adecuadamente ordenados previamente a su ejecución, condición que no siempre se respeta.

6. Funcionamiento y transparencia

En cuanto al funcionamiento de los órganos y la transparencia de su actuación, indicamos una tabla, de acuerdo con la siguiente leyenda[59].

- A: espacio web propio
- B: información sobre funciones y composición
- C: información sobre nombramientos o identidad miembros
- D: información sobre reuniones y acuerdos
- E: actas de reuniones

Órganos de participación	A	B	C	D	E
Consejo Andaluz del Voluntariado	SÍ	SÍ	-	-	-
Consejo Aragonés de Voluntariado	-	-	-	-	-
Consejo del Voluntariado P. Asturias	SÍ	SÍ	-	-	-
Comisión Intersectorial de Vol. Canarias	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	-
Comisión Reg. Vol. Castilla La Mancha	-	-	-	-	-
Sección de Vol. Consejo de Serv.Sociales Castilla y León	-	-	-	-	-
Consejo Asociacionismo y Vol. Cataluña	SÍ	SÍ	SÍ[60]	-	-
Consejo Valenciano Voluntariado	-	-	-	-	-
Consejo Extremeño Voluntariado	-	-	-	-	-
Consejo Gallego de Acción Voluntaria	-	-	-	-	-
Foro Balear del Voluntariado	-	-	-	SÍ	SÍ
Consejo Navarro del Voluntariado	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	-
Consejo Vasco del Voluntariado	SÍ	SÍ	SÍ	-	-
Consejo Asesor del Vol. R. Murcia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ

[59] Sobre la transparencia de los órganos colegiados en general, vid. S. Fernández Ramos (2021).

[60] Parcialmente, pues se informa de la identidad de las personas que representan a las entidades de voluntariado, no del resto.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

Respecto a la transparencia de los consejos de voluntariado, de entrada, ya se ha señalado que en el caso de Aragón y Asturias la ausencia de desarrollo reglamentario es indiciaria de la falta de constitución del órgano. En otros casos, la información disponible de estos órganos de participación es casi nula (Castilla La Mancha, C. Valenciana, Extremadura, Galicia). En otro caso (Andalucía) la información disponible es muy elemental (funciones y composición). En otros tres casos (Canarias, Cataluña y País Vasco) se dispone además de la identificación de los miembros del órgano, y en otra comunidad (Navarra) también hay disponible información sobre las sesiones del órgano. En solo dos comunidades (Illes Balears y R. Murcia) se encuentran disponibles las actas de las sesiones del consejo[61].

Por tanto, aun cuando en ocasiones existen referencias a reuniones del consejo (a través de diversas noticias o de exposiciones de motivos de determinados actos, como planes o estrategias)[62], lo cierto es que el nivel de transparencia de los consejos de voluntariado, salvo las excepciones indicadas, es realmente bajo. En todo caso, sigue siendo válida la afirmación según la cual la participación del voluntariado en las decisiones públicas a través de su intervención en estos órganos, sigue sin ser, en términos generales, realmente significativa[63]. Con todo, se observa desde 2020 una tendencia normativa orientada a la reactivación de estos órganos[64].

[61] Así, en relación con el Foro Balear del Voluntariado, se sabe que desde su constitución en 2015 se ha reunido 9 veces (la última el 1-4-2022). O el Consejo Asesor del Voluntariado de la Región de Murcia, se constituyó en 2017 (ocho años después de aprobación del Decreto 354/2009 y trece años después de la Ley 5/2004) y desde entonces ha celebrado doce sesiones (la última el 3-10-2022). En todo caso, esta valiosa información permite comprobar que tales órganos están activos.

[62] P. ej., a través de los preámbulos de los acuerdos del Gobierno de Cataluña de aprobación y posterior prórroga del Plan nacional del asociacionismo y el voluntariado Horizonte 2021, se sabe que el Consejo Asociacionismo y Voluntariado de Cataluña se reunió en mayo de 2016, el 16 de octubre de 2018 y el 7 de julio de 2021, desempeñando un papel activo de impulso del indicado Plan.

[63] García Campá (2001: 103), quien alude a la composición en el mejor de los casos paritaria de estos órganos.

[64] En Andalucía, por Orden de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, de 17 de septiembre de 2021, se convocó el procedimiento para la selección de las vocalías del Consejo Andaluz del Voluntariado en representación de las Entidades de Voluntariado de Andalucía; procedimiento que se resolvió por Orden de 21 de julio de 2022. En Navarra, el I Plan de Acción de Voluntariado 2018-2020 se marcó como objetivo la reactivación, y por Orden Foral 151/2021, de 2 de diciembre, del consejero de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior y se procedió al nombramiento de los miembros. Y en Illes Balears tras el Decreto 51/2021, de 20 de diciembre, del Foro Balear del Voluntariado.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Los órganos de participación en el ámbito del voluntariado…
por Severiano Fernández Ramos
Págs. 81-103
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

7. Conclusiones

De las dieciséis leyes autonómicas vigentes sobre voluntariado, en catorce se prevé la creación de un órgano colegiado participativo (consejo, comisión o foro). En la Comunidad Autónoma que carece de ley sobre voluntariado (Cantabria), así como en las dos Comunidades Autónomas en las cuales la ley no prevé la creación de un órgano similar (Comunidad de Madrid y La Rioja), aun cuando la creación del órgano es perfectamente viable por Decreto, no se ha procedido a su creación. Por tanto, parece que la existencia de una previsión legal, si bien jurídicamente no es necesaria, en la práctica es determinante.

De las catorce Comunidades Autónomas cuyas leyes sobre voluntariado ordenan la creación del órgano participativo, en cuatro de ellas (Aragón, Asturias, Castilla y León y Navarra) no consta la aprobación del desarrollo reglamentario. En general, este dato es un claro indicio de la falta de constitución y funcionamiento real del órgano, si bien ello no es así en el caso del Consejo Navarro del Voluntariado, del cual sí consta su funcionamiento efectivo.

En general, las funciones de estos órganos son estrictamente consultivas, esto es en el sentido tradicional de emisión de su parecer no vinculante sobre cuestiones que, facultativa o preceptivamente, plantee la Administración autonómica. Sobre este panorama ordinario destaca el caso del Foro Balear del Voluntariado, al cual se atribuye diseñar y redactar el plan autonómico del voluntariado y remitirlo al Gobierno de las Illes Balears para su aprobación.

En cuanto a su composición, en solo dos casos la representación de las entidades de voluntariado alcanza a la mitad de los miembros del órgano (en el Consejo Vasco y recientemente en el Foro Balear). En la mayoría de los casos, la representación de las entidades de voluntariado se ve menoscabada por la incorporación de la representación de organizaciones sindicales y empresariales, e incluso en algunos casos de grupos políticos (Andalucía y Asturias), representación esta última cuestionable, pues supone un ejemplo de colonización política de espacios de la sociedad civil. En la medida en que, al fin y al cabo, estos órganos carecen de competencias decisorias o que vinculen a la Administración, debería respetarse, al menos, una representación realmente paritaria, que permita cumplir con su función de foro de encuentro y dialogo entre las Administraciones públicas y la sociedad civil, y estos órganos no deriven en un mero instrumento de legitimación de políticas unilateralmente adoptadas.

Respecto a la determinación de los representantes de las entidades de voluntariado se observan dos grandes modelos, según las entidades sean elegidas por la sociedad civil o la Administración. En el primer caso, se aprecian dos variantes: un

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Los órganos de participación en el ámbito del voluntariado…
por Severiano Fernández Ramos
Págs. 81-103
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

modelo de designación por la correspondiente plataforma de voluntariado (Extremadura); y un modelo electivo, a través de procedimiento electoral o participativo (Canarias, Comunidad Valenciana, Navarra, País Vasco), o a través de una votación en asamblea *ad hoc* (Región de Murcia). Y estas dos modalidades no son excluyentes (Illes Balears). Por su parte, en el modelo selectivo es la Administración autonómica la que selecciona a las entidades previa convocatoria pública, atendiendo a determinados criterios de «representatividad» (Andalucía y Castilla – La Mancha). En mi opinión, dado que no se trata de seleccionar empleados o cargos públicos, sino una representación de la sociedad civil, el modelo que presenta mayor idoneidad es el modelo electivo, salvo, que se dé la circunstancia de que la correspondiente plataforma de voluntariado integre a todas las entidades del territorio, sin excepción.

En relación con el funcionamiento y transparencia de los consejos de voluntariado, la información disponible de varios de estos órganos de participación es casi nula (Castilla La Mancha, C. Valenciana, Extremadura, Galicia), o muy elemental (Andalucía). En otros tres supuestos (Canarias, Cataluña y País Vasco) se dispone de la identificación de los miembros del órgano, y en otra comunidad (Navarra) también hay disponible información sobre las sesiones. Pero en solo dos comunidades (Illes Balears y R. Murcia) se encuentran disponibles las actas de las sesiones del órgano. Por tanto, es imprescindible una mayor transparencia sobre el funcionamiento de estos órganos participativos, más allá incluso del mero cumplimiento de las normas de publicidad activa ordenadas en las leyes de transparencia.

Por último, hay razones para pensar que la situación legal y real de los consejos de voluntariado no es muy diversa a la de los órganos similares que proliferan en todos los sectores y ámbitos de actuación pública, en especial en el nivel territorial autonómico. No obstante, son necesarios estudios que corroboren esta afirmación.

BIBLIOGRAFÍA

Escribano Collado, Pedro: (1994), «La participación social en las entidades públicas fundacionales», en *Administración instrumental: Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo,* Civitas, tomo I, p. 403-426.

Fernández Ramos, Severiano (2021): «La transparencia de los órganos administrativos colegiados», *RET*, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 13, 2021, pp. 17-44.

García Campá, Santiago (2001-(2001): «La participación del voluntariado en las decisiones públicas: el Consejo de Voluntariado», *Revista del Ministerio de Trabajo*

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Nº 30, pp. 93-112.

Sierra Rodríguez, Javier (2019): *La participación en la elaboración de normas de la Administración General del Estado*, Madrid, CEPC.

Torres López, M.ª Asunción (2000): «Régimen jurídico del voluntariado en España: del voluntariado social al voluntariado para la sociedad», *Actualidad Administrativa*, núm. 19, del 8 al 14 de mayo de 2000.

ANEXO PÁGINAS WEB DE ÓRGANOS PARTICIPATIVOS

- Consejo Andaluz del Voluntariado:

  https://www.juntadeandalucia.es/organismos/inclusionsocialjuventudfamiliaseigualdad/consejeria/organos-colegiados/61950.html

- Consejo del Voluntariado P. Asturias:

  https://socialasturias.asturias.es/consejo-de-voluntariado-del-principado-de-asturias

- Comisión Intersectorial de Voluntariado Canarias:

  https://www.gobiernodecanarias.org/derechossociales/voluntariado/comisionintersecc/

- Consejo Asociacionismo y Voluntariado Cataluña:

  https://voluntariat.gencat.cat/dgacc/consell-de-lassociacionisme-i-el-voluntariat-de-catalunya/

- Consejo Gallego de Acción Voluntaria:

  https://transparencia.xunta.gal/tema/transparencia-institucional/estrutura-organica-e-funcional/organos-colexiados-adscritos?content=/Portal-Transparencia/Unidades_informacion_transparencia/interiores/Tema_2/organos-colexiados/transparencia_0019.html (fecha de actualización: 07/03/2016)

- Foro Balear del Voluntariado:

  https://www.caib.es/sites/suportalvoluntariat/es/forum_balear_del_voluntariado/

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.333

- Consejo Navarro del Voluntariado:

  https://participa.navarra.es/assemblies/organo-49

- Consejo Vasco del Voluntariado:

  https://www.euskadi.eus/voluntariado/consejo-vasco/web01-a2bolunt/es/

  https://batekin.org/consejo-vasco-de-voluntariado/

- Consejo Asesor del Voluntariado de la Región de Murcia:

  https://transparencia.carm.es/-/consejo-asesor-del-voluntariado-de-la-region-de-murcia#gsc.tab=0

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribunal: Doctrina y Enfoques
El derecho a la información sobre riesgos…
por Josep Ochoa Monzó
Págs. 105-131
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

El derecho a la información sobre riesgos en las emergencias de protección civil

Josep Ochoa Monzó[1]

Universidad de Alicante

España

ORCID: 0000-0002-2128-4730

RECIBIDO: 14 de septiembre de 2023
ACEPTADO: 30 de septiembre de 2023

RESUMEN: El trabajo analiza el derecho de acceso a la información del servicio de protección civil, de la actividad administrativa que debe prever los riesgos, prevenirlos y planificar la actuación frente a emergencias catastróficas. Se demuestra cómo se ha ido ampliando no solo el derecho a conocer el riesgo que soporta una población en un territorio, sino también el derecho a conocer las medidas preventivas adoptadas por los poderes públicos, antes y durante la gestión de las emergencias de protección civil. Y en la fase de recuperación.

Este artículo estudia el sector, y la evolución del mismo que hoy ordena la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, para destacar que se consagran derechos ya aplicables en las normas de transparencia y del derecho de acceso a la información administrativa.

PALABRAS CLAVE: transparencia, derecho de información, riesgos, emergencias de protección civil.

[1] Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Alicante. Magistrado TSJ Comunidad Valenciana (2008-2013). Director General de Responsabilidad Social y Fomento el Autogobierno (2015-2019) en la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación. Director de la Cátedra de Buen Gobierno y Transparencia.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Tribunal: Doctrina y Enfoques
El derecho a la información sobre riesgos…
por Josep Ochoa Monzó
Págs. 105-131
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

CONTENIDOS: 1.- El riesgo en las emergencias de protección civil. 2.- El Sistema Nacional de Protección Civil como actividad pública en la que se obtiene información sobre riesgos. *2.1.- El Sistema Nacional de Protección Civil como actividad pública en la que se obtiene información sobre riesgos: caracterización.* 3.- La identificación del riesgo como presupuesto básico de la información sobre las emergencias de protección civil. 4.- Efectivos instrumentos para la garantía del derecho de información y de su acceso en materia de riesgos o emergencias de protección civil: los planes de protección civil y el registro de planes. *4.1.- La planificación de las emergencias. 4.2.- El Registro de Planes de protección civil.* 5.- Protección civil e información. *5.1.- En la legislación estatal. 5.2.- En la legislación autonómica*. 6.- Conclusiones. -Bibliografía

The right to information about risks in civil protection emergencies

ABSTRACT: This article analyzes the right of access to information from the civil protection service, the administrative activity that must foresee risks, prevent them and plan action in the face of catastrophic emergencies. It is demonstrated how not only the right to know the risk borne by a population and in a territory has been expanded, but also the right to know the preventive measures adopted by public powers, before and during the management of civil protection emergencies. . And in the recovery phase. This article studies the sector, and its evolution as currently mandated by the Law of the National Civil Protection System, to highlight that applicable rights are enshrined in the transparency regulations and the right of access to administrative information.

KEYWORDS: transparency, right to information, risks, civil protection emergencies.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribunal: Doctrina y Enfoques
El derecho a la información sobre riesgos…
por Josep Ochoa Monzó
Págs. 105-131
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

1.- El riesgo en las emergencias de protección civil

La existencia de riesgos, naturales o antrópicos, debe permitir un acceso a la información sobre quién o qué los genera para tener un conocimiento del mismo y, en su caso, si rebasa lo jurídicamente tolerable exigir las medidas oportunas para reducirlo o eliminarlo (ESTEVE PARDO, 1999: 189). Las derivaciones de todo ello se entrecruzan, entre lo que es la publicidad de la actividad administrativa que los identifica, que debe actuar frente a ellos, y la publicidad vista como la forma en que la administración hace comprensible su actuación, informando al ciudadano sobre cuestiones de interés general (GARCÍA MACHO, 2019: 16), lo que alcanza a la transparencia de la actividad pública en donde se enmarca el servicio de protección civil, y al derecho de información sobre este y de acceso a la misma.

Este derecho a conocer los riesgos soportados por la ciudadanía se consagra a diversos niveles en el Ordenamiento Jurídico. Así el art. 6 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. El art. 8 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias y, también los arts. 12, 15 y 17. El art. 1.1 de Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, y el art. 24 o el claro art. 26.1 de la norma referido entre otros a que "las autoridades competentes de las Administraciones públicas comunicarán a las partes interesadas o al público en general …… teniendo siempre muy presente los principios de … transparencia ….. la información necesaria ante la existencia de una situación de riesgo en materia de seguridad alimentaria ". Con sustantividad propia está el art. 14 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales y sus derivaciones, y como uno directamente relacionado con el tema que nos ocupa, el Real Decreto 374/2001, de 6 de abril, sobre la protección de la salud y seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo que conecta con la norma que se menciona de prevención de riesgos de accidentes graves. Otro ejemplo podría ser la previsión del art. 18 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, referido a la publicación de informes sobre la evolución de los impactos y riesgos derivados del cambio climático.

Y es este vector ambiental, como se sabe, donde hay un régimen jurídico específico de acceso a la información frente a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG), como es la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente que incorporó las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, pues la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013 remite como se sabe a la normativa

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribunal: Doctrina y Enfoques
El derecho a la información sobre riesgos…
por Josep Ochoa Monzó
Págs. 105-131
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

específica para aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, en donde la LTGB es supletoria sin entrar aquí en otras derivaciones[2]. Habiendo una clara relación en otros casos de información sobre riesgos en el art. 9 de la Ley 27/2006, en cuanto exige que en caso de amenaza inminente para la salud humana o para el medio ambiente ocasionada por actividades humanas o por causas naturales, lo que encaja perfectamente en una emergencia de protección civil las Administraciones públicas deben difundir inmediatamente y sin demora toda la información que obre en poder de las mismas o en el de otros sujetos en su nombre, de forma que permita al público que pueda resultar afectado adoptar las medidas necesarias para prevenir o limitar los daños que pudieran derivarse de dicha amenaza. Lo que para la mima Ley "se entenderá sin perjuicio de cualquier obligación específica de informar derivada de la legislación vigente", en la que se integra la propia de protección civil y la necesaria publicidad activa, la garantía del derecho de acceso a la información sobre emergencias de protección civil. A la postre, en materia de información sobre riesgos de protección civil nuestro se sigue la dualidad de que los ciudadanos tienen tanto derecho a buscar y obtener información en poder de las autoridades públicas, como el derecho a recibir información relevante por parte de las citadas autoridades (CASADO, 2019: 91). Lo que se ha calificado por otros autores como derecho bifronte (MARTÍN RAZQUIN y RUIZ DE APODACA, 2007).

Como señalara hace años la doctrina, el acceso a la información sobre las actividades de la administración, sobre los datos y documentos que esta posee y que pueden afectar a los derechos e intereses legítimos o las condiciones en las que se desenvuelve la vida es una exigencia elemental del Estado democrático de Derecho (SÁNCHEZ MÓRON, 1995: 57)[3]. Con las diversas (y estrechas) posibilidades para hacerlo efectivo antes de la LTBG[4], hubo normas en el ámbito que nos ocupa que recogieron tanto un derecho de acceso a conocer los riegos que afectan a la población, como a su facilitación por las administraciones públicas. Entre ellos en el llamado derecho nuclear (RUIZ DE APODACA, 2011: 74). En efecto, tempranamente cabe citar el art. 14 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear se

[2] RAZQUIN LIZARRAGA y RUIZ DE APODACA (2007). RAZQUIN LIZARRAGA (2018). CASADO CASADO (2019).

[3] Es más, de forma reiterada el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tiene ocasión de analizar el papel del derecho de información en las normas y medidas preventiva en caso de desastres, y el derecho de información del público. Vid. Guía sobre la Jurisprudencia del Convenio Europeo de Derechos Humanos Medioambiente, ctualizada a 31 de agosto de 2021, disponible en: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Environment_SPA

[4] Por mencionar algunas las "más clásicas", aun a riesgo de no serlo en su totalidad, en la vertiente constitucional del derecho de acceso a archivos y registros administrativos que consagró el art. 105 c) CE, POMED SÁNCHEZ (1989, 1997), SOTO LOSTAL (2011). SEVERIANO FERNÁNDEZ y PÉREZ MONGUIÓ (2014) o BLANES CLIMENT (2014).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Tribunal: Doctrina y Enfoques
El derecho a la información sobre riesgos…
por Josep Ochoa Monzó
Págs. 105-131
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

consagró un derecho claro para que el Consejo de Seguridad Nuclear facilitase el acceso a la información y la participación del ciudadano y de la sociedad civil en su funcionamiento, y cuyo art. 12 introducido por el artículo único de la Ley 33/2007, de 7 de noviembre, se remite en cuanto al derecho de acceso a la información y participación del público en relación a las competencias del Consejo referidas a la seguridad nuclear a lo previsto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Hubo también otro precedente, poco destacado, que se generó en la normativa de prevención de accidentes mayores, que incorporó la Directiva 82/501/CEE de 24 de junio ("Directiva Seveso I"), en la que se consagró un derecho a la población según el cual *"los Estados miembros velarán por que las personas que puedan resultar afectadas por un accidente grave derivado de una actividad industrial..., sean informadas de forma adecuada y sin necesidad de que lo soliciten, sobre las medidas de seguridad y sobre el comportamiento que deberán seguir en caso de accidente. Esta información se repetirá y actualizará a intervalos apropiados.* Lo que se tradujo en el Anexo VII de la Directiva de 1982 en cuanto al contenido mínimo de dicha información, al que también se tenía derecho de acceso, siendo recogido por las normas que la transpusieron al derecho interno en su momento (RD 886/1988 de 15 de julio y RD 952/1990, de 29 de junio), hasta llegar al vigente RD 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, normativa española que regula hoy esta materia. En donde se refuerza el acceso del público a la información, buscando una participación efectiva del público en la toma de decisiones y reconociendo una verdadera acción pública en esta materia (GARCÍA-ÁLVAREZ, 2022). Es destacable, pues, que esta norma de los años 90 del siglo XX regularan ya un claro derecho de acceso a la información como un derecho subjetivo de acceso a la misma, y a que se comunique de oficio el riesgo de accidentes graves como una manifestación del deber de publicidad activa, lo que conecta con la aspiración ciudadana para de disponer datos suficientes acerca de los riesgos expuestos, sobre todo si han sido impuesto a través de una decisión externa, pública o privada a los potencialmente afectados (OCHOA 1996).

Lo más destacable de estas normas fue la línea progresiva y progresista de consagrar un amplio derecho de información a la población y de transparencia en la actividad administrativa, en cuanto a las medidas de seguridad, y de acceso, a saber los riesgos que se soportan, información activa con el contenido hoy del Anexo III del RD

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribunal: Doctrina y Enfoques
El derecho a la información sobre riesgos…
por Josep Ochoa Monzó
Págs. 105-131
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

840/2015[5] que en su art. 15 (lo que se amplifica o concreta en el art. 23) conectan con las garantías de la Ley 27/2006, de 18 de julio. No en vano, basta leer lo que dice el legislador en el art. 16 RD 840/2015, que remite al complemento de la información a la población en episodios accidentales según la normativa de protección civil. Cabe referir que aquella es una legislación en materia de seguridad industrial que conecta con la vieja y aún vigente Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, en cuanto a la prevención de riesgos industriales. En los que se habló en un momento de la aparición de una categoría de riesgo asociada al progreso industrial, llamada de forma múltiple como "accidentes con consecuencia graves"; "riesgo tecnológico mayor de origen industrial"; "incidente relevante, grandes riesgos o riesgo de incidente relevante"; "riesgo de accidente mayor como apuntara tempranamente (PRIEUR, 1989). Para destacar que las consecuencias de los daños de dichos accidentes son cualitativa y cuantitativamente distintas para las personas, los bienes y el ambiente por referencia a otros del pasado. Ahí entran episodios trágicos bien conocidos, como los de Seveso (Italia, 1976), Bhopal (India, 1984) o San Juan Ixhuatepec (México, 1984) que, además de causar numerosas pérdidas en vidas humanas, en algunos casos afectaron de manera significativa al medio ambiente.

Por ello la gestión de estos episodios catastróficos son tratados como riesgo industrial grave y se derivaron tempranamente al marco de la respuesta pública dirigida a la previsión, prevención y actuación en caso de emergencias, al sistema de protección civil. Y es que, en efecto, los riesgos del progreso se caracterizan porque uno de los dos factores del riesgo, el daño posible, es esencialmente indeterminado y en gran medida imprevisible, de pronóstico incierto y conjetural (CARRILLO, 2009: 92). No se trata como señalara LAGADEC (1979) de que el ciudadano lo sepa todo acerca de los riesgos (tecnológicos o no), lo que sería quimérico, sino de que esté bien informado de lo que se ventila, de las dificultades, las variantes posibles y sus costes, los riesgos incurridos, las incertidumbres. Al objeto de facilitarle la posibilidad de juzgar y ya en relación con la exigencia de una adecuada información pública ante los riesgos, y en general los tecnológicos y antrópicos, exigía que fuera fiable y entendible, no ya sólo durante el desarrollo de una emergencia, sino en el momento en que se está asistiendo a la creación del riesgo en sí y una vez creado éste. Lo que es innegable es que en episodios accidentales la falta de información del publico potencia considerablemente los daños producidos (GARCÍA-ÁLVAREZ, 2022).

En todo caso esos riesgos (no solo los de emergencias de protección civil) deben ser conocidos por la población que tiene un derecho de acceso no ya como mero

[5] Nos remitimos a su lectura en aras de la brevedad, pero contiene derechos con un capital alcance para conocer ese riesgo por parte de la población entre otros referidos al nombre o razón social del industrial y dirección completa del establecimiento correspondiente. Explicación en términos sencillos de la actividad o actividades llevadas a cabo en el establecimiento. Información general sobre el modo en que se avisará al público interesado, en caso necesario; información adecuada sobre el comportamiento apropiado en caso de accidente grave o indicación de dónde. Algunos de ellos pueden entrar en colisión, si duda, con datos protegidos o con los límites de la LTBG.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

artificio estilístico ni como un *desiderátum*, sino como posición subjetiva frente a la Administración (MORENO MOLINA, 2010: 303)[6], lo que enlaza directamente con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. La conexión es clara con el art. 6.1 en cuanto a la información institucional aplicable a los servicios de protección civil[7] y en cuanto al mismo concepto de información pública y activa del art. 13 de la LTBG, que se deriva a los servicios de gestión de emergencias de todas las administraciones públicas, sin poder entrar en todas y cada una de las cuestiones adjetivas a este concreto sector de lo que significa la transparencia y el derecho de acceso a la información, ni como ha sido interpretado por la doctrina, la jurisprudencia o por las resoluciones de los órganos de transparencia que las han podido tratar[8].

La información del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) no hay duda que es una información elaborada o adquirida en el ejercicio de las funciones y por sujetos a los que se aplica la legislación de transparencia, en la medida en que es la existencia de la información el presupuesto indispensable para el reconocimiento efectivo del derecho (GUICHOT y BARRERRO, 2022: 33). Información que en nuestro caso se concreta en comunicar o acceder al nivel del riesgo existente para la población afectada, que será variable, pero también en la información que se debe dar en la gestión de la emergencia. Este derecho obliga como mínimo a los poderes públicos a divulgar las medidas dispuestas para contrarrestar dichos riesgos, las recomendaciones a la población para prevenirlos y a dar la máxima participación ciudadana al planificar e implantar las actuaciones ante las emergencias, aspecto este último que la ley configura también como un derecho[9].

Dentro del SNPC, como veremos, se adoptan decisiones que afectan a la vida y los bienes de las personas a la hora de la gestión de las emergencias, de la detección de los riesgos que exigen la planificación previa de las mismas, junto a las funciones de previsión, prevención y planificación. Se derivan así de la Ley 17/2015, de 19 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC) (y las respectivas legislaciones autonómicas) en conjunción con la legislación de transparencia o la administrativa

[6] Un ejemplo concreto en el derecho nuclear, RUIZ DE APODACA (2011).

[7] Al respecto véase la web del Sistema nacional de Protección civil, disponible en: Ihttps://www.proteccioncivil.es/coordinacion/snpc

[8] Por ejemplo, el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias en Resolución R 273-206 2022, de 30/12/2022 dictó una resolución estimatoria parcial sobre el acceso a las deliberaciones del comité científico y del comité director del Plan Especial de Emergencias Volcánicas de Canarias (PEVOLCA), asumiendo que deben ser entregadas las actas de los órganos colegiados y aquellos informes que no hayan sido facilitados y no estén afectados por causa de inadmisión o límite de la Ley, excluyendo la transcripción de las opiniones individuales emitidas por sus miembros durante la discusión y deliberación en los órganos colegiados o comités.

[9] Tomo la información de la interesante *Guía técnica para la Información Preventiva a la población en situaciones de riesgos y emergencias* (2018) accesible en https://www.proteccioncivil.es/documents/20121/0/Informacion-preventiva.pdf/a4a33921-8d91-ac2c-cf5f-9f3aa8214d20

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribunal: Doctrina y Enfoques
El derecho a la información sobre riesgos…
por Josep Ochoa Monzó
Págs. 105-131
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

general (art. 3 Ley 40/2015, de 1 de octubre) derechos para la población directamente ligados al servicio público y a la actividad administrativa que lo presta, que se extienden a conocer cómo funciona éste (ex ante de la catástrofe) a cómo identifica y minimiza los riesgos a los que un territorio está expuesto, todo lo cual será una información que tienen los servicios de protección y que, debe estar recogida en los planes de protección civil. Y es que la población, sin duda, tiene derecho a conocer los riesgos que les afectan, y como se gestionan por los poderes públicos competentes una vez declarada la emergencia de protección civil, lo que permite que esa información sea un elemento esencial y activo del plan de emergencia (ACINAS ACINAS, 2007).

Dicho de otra forma, en el marco de la legislación de protección civil hay una serie de derechos de los ciudadanos frente a los servicios de intervención en emergencias, como los de "ser informados sobre los riesgos colectivos graves que puedan afectarles y sobre las actuaciones previstas para hacerles frente" o el derecho a "recibir información e instrucciones sobre las medidas de seguridad a adoptar y la conducta a seguir", en caso de catástrofe, por seguir lo que dice la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias, de la Comunitat Valenciana en relación con el capital Decreto 22/2017, de 24 de febrero, del Consell, por el que se regula la gestión de la información ante situaciones de emergencia o grave riesgo colectivo, al que luego nos referiremos. Todo lo cual es una regulación clara de la transparencia administrativa enlazada con las obligaciones de publicidad activa que tienen las Administraciones Públicas, como derecho a que se difunda de oficio (o al que se puede acceder) en la actividad pública de protección civil. Evidentemente este derecho de tener o de contar con información en caso de catástrofes tiene todo un componente psicológico en el que no podemos ahondar, referido a la misma percepción del riesgo o su tolerancia por la población[10]. Ya que "el peligro ha estado presente en todas las épocas y en todas las culturas, si bien su esencia y la percepción del mismo por los ciudadanos han variado" (Exposición de Motivos de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León).

Sin entrar ahora en las diversas clases de riegos, hay que asumir que el riesgo cero no existe, y que hay una categoría estructural que incluye dentro de la misma tanto a los de origen natural como los de origen antrópico, caracterizado no tanto por el origen del peligro, por la potencialidad dañosa y esperada del evento mismo al esperar objetivamente daños tan intensos que rebasen los sistemas normales de protección. En ese caso es cuando se exige la puesta en marcha de aquellos servicios -planificados- para hacer frente a posibles emergencias, este es el objeto de la protección civil que, aun tomando en consideración especial determinados riesgos (sísmicos, inundaciones, etc.), no se agota con la prevención de esos, sino que está llamada a prevenir cualquier evento potencialmente catastrófico que

[10] Guía técnica para la Información Preventiva a la población en situaciones de riesgos y emergencias (2018), CARRILLO DONAIRE (2009, 93).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

puede desembocar en una catástrofe o emergencia. La acción pública en que se traduce la actividad administrativa de protección civil tiene ciertos presupuestos fácticos nominados[11], como son el grave riesgo; la catástrofe o calamidad pública; las emergencias excepcionales, las emergencias colectivas; el grave riesgo colectivo[12], expresiones que dejando de lado su mayor o menor vaguedad o indeterminación permiten concluir definitivamente sobre el objeto de la protección civil.

Tampoco merece mayor argumentación que en el marco en el que nos movemos hay claras conexiones con el derecho urbanístico en la medida en que es evidente el papel de la planificación territorial en la prevención de riesgos de protección civil[13], que debe amplificar el principio de integración (SARASÍBAR, 2022). Lo que conecta con el derecho de acceso a la información de que dispongan aquí las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental (art. 5 c Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) y también con conocer el riesgo en el territorio que se ordena o planifica. No podemos entrar *in totum* en esta conexión tan capital que se sigue consagrando en España, por las Comunidades Autónomas que son las competentes en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Lo que también hace la legislación estatal básica en el art. 3.2. del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Lo anterior es evidente si se parte de que la gestión del riesgo ha existido desde siempre si se entiende como la toma de decisiones frente al mismo, en donde se aprecia con toda su agudeza la tensión entre el elemento científico-técnico y el elemento jurídico[14]. Se trata de decidir la crucial cuestión de cuáles son las medidas de protección o de reacción que deben adoptarse ante el riesgo antijurídico, junto las consiguientes garantías procedimentales. Asimismo, a la gestión del riesgo por el derecho también compete regular el derecho-deber de información (CARRILLO, 2009: 94). Entre ellas hay medidas claramente preventivas (y de acceso a la información) nacidas en el derecho ambiental, como la evaluación del impacto

[11] La variedad es tal en ocasiones que, sin poder precisarlas todas, no es óbice para asumir lo que es la protección civil o el sistema de gestión de emergencias: que es global, ya para las ordinarias, ya para las extraordinarias. Vid. MORENO GARCÍA (2020).

[12] Hoy el art. 2 de la LSNPC en cuanto a las definiciones. Se manejan otras expresiones muy variadas en las leyes autonómica scomo "emergencias no calamitosas", o "emergencias catastróficas", pero se ha impuesto por arrastre de la noma estatal la denominación de "emergencias de protección civil", que es "una situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en una catástrofe. Se corresponde con otras denominaciones como emergencia extraordinaria, por contraposición a emergencia ordinaria que no tiene afectación colectiva".

[13] OCHOA (2000).

[14] Me remito a la Estrategia Nacional de Protección Civil en la que se señalan los rasgos fundamentales caracterizan hoy a la denominada sociedad del riesgo.

Sección Tribunal: Doctrina y Enfoques
El derecho a la información sobre riesgos…
por Josep Ochoa Monzó
Págs. 105-131
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

ambiental, y las ligadas al control integrado de la contaminación ya mediante la exigencia de autorización ambiental integrada -o licencia ambiental-, en cuyo procedimiento hay derecho a obtener información sobre un determinado nivel de riesgo ambiental. Es el caso, por ejemplo, del art. 39 c) del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la (derogada) Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que exige que haya publicidad actica para "los estudios de impacto ambiental, paisajísticos y evaluaciones del riesgo relativos a elementos medioambientales". Y es que algunos de esos riesgos ambientales son también riesgos de protección civil, por lo que el entrecruzamiento es evidente en la medida en que la relación entre normas ambientales aspira a minimizar el riesgo industrial que puede derivar en una emergencia de protección civil. Como se ha dicho fue la prevención de un riesgo industrial, el de accidentes graves en instalaciones industriales el antecedente del control del riesgo químico que deriva de la normativa Seveso la primera norma en consagrar un derecho de información en materia ambiental y en materia de riesgos[15].

2.- El Sistema Nacional de Protección Civil como actividad pública en la que se obtiene información sobre riesgos: caracterización

No podemos analizar de manera amplia el sistema español de gestión de emergencias. Este se vertebra modernamente con la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil que estableció un primer marco normativo que se cerró con la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC en adelante como se ha dicho), y muy recientemente con el Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil (NBPC). Lo que hace que tengamos un modelo de gestión emergencias y catástrofes en donde convergen competencias de diversas administraciones públicas, vertebradas desde el bloque de constitucionalidad, que la definen y enlazan con la seguridad pública, lo que tiene sustantividad propia como se ha señalado[16]. Con conexiones con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las propias normas de las Comunidades Autónomas a la hora de regular la gestión de emergencias o de protección civil, las leyes de coordinación de policías locales, y la propia Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (art. 21).

[15] Un caso concreto de este derecho de acceso a riesgos y de publicidad activa es el del Reglamento (CE) nº 1907/2006, de 18 de diciembre, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), en particular arts. 118- y 119. Para MORENO MOLINA (2010: 317), se deriva de ellos una a accesibilidad a la información allí prevista que se ha calificado como de "verde, ámbar y rojo".

[16] OCHOA (1996). Después, son imprescindibles, entre otros, BARCELONA LLOP (2007), IZU BELLOSO (2009), AAVV, (2011), TALAVERA ESTESO (2013).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

Cabe por esto asumir de manera pragmática que la protección civil es la acción administrativa para hacer frente a todo tipo de catástrofes o calamidades, también ambientales, pues esta amplificación de los servicios de emergencias (y su necesaria) unificación no es extraña en una sociedad o civilización del riego en donde lo propio debe ser incrementar la cultura de la prevención maximizando la respuesta en términos de eficacia y eficiencia o cuando se asume que "el riesgo que acompaña al ser humano a lo largo de su historia adopta nuevas formas hoy en día, debido al desarrollo industrial y tecnológico y a las diversas interacciones con el medioambiente, así como a la evolución poblacional y las modalidades de ocupación del territorio" (Exposición de Motivos de la Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura) .

La LSNPC de 2015 recoge la evolución legal del sistema español de protección civil que se ha consagrado sobre todo con la interpretación del Tribunal Constitucional (que parte de la STC 123/1984, de 18 de diciembre y la STC 133/1990, de 19 de julio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Protección Civil de 1985) de lo que se reconocen al Estado su competencia derivada del artículo 149.1. 29.ª de la Constitución y, por tanto, integrada en la seguridad pública, para de hecho asumir que estamos ante una legislación estatal de protección civil en una materia de competencia concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Un modelo que parte de que la materia básica "protección civil" no se menciona en la Constitución Española más que indirectamente sí en el art. 30.4[17], pero que la protección civil es una política de seguridad que encuentra su fundamento jurídico, dentro de la Constitución, en la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como primero y más importante de todos los derechos fundamentales, en los principios de solidaridad interterritorial y en las exigencias de eficacia y coordinación administrativa. Sin ambages, la LSNPC señala que "*la protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público*[18] *que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada"* (art. 1.1).

En lo que interesa, el SNPC permite a día de hoy dar una respuesta natural a toda catástrofe, riesgo actualizado podemos decir, de manera cada vez más creciente

[17] La misma tónica del silencio expreso (lo que recuerdan muchas leyes de protección civil y de gestión de emergencias) se encontró en prácticamente todos los Estatutos de Autonomía antes de la reforma generalizada que se hizo a partir del año 2006.

[18] Me remito al análisis sobre esta calificación de servicio público, a AGUDO GONZÁLEZ (2013). Y en cuanto a las emergencias ordinarias y las de protección civil a MORENO GARCÍA (2020).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribunal: Doctrina y Enfoques
El derecho a la información sobre riesgos…
por Josep Ochoa Monzó
Págs. 105-131
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

dentro del marco del art. 149.1.29 CE[19], dejando otras derivaciones con la seguridad pública, o la seguridad nacional, bajo la Ley 36/2015, de 28 de septiembre[20] o la Orden PCI/488/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Protección Civil, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional, o con la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

No es determinante a nuestros efectos la mayor o menor corrección de la calificación de la protección civil como servicio público (entre otros art. 2 n) de la Ley 3/2019, de 8 de abril, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Cantabria, o el art. 2.1 de la Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia que lo califica de servicio esencial"). O de su no expresa calificación como tal (Ley 3/2023, de 5 de abril, de Emergencias y Protección Civil de la Región de Murcia). En todo caso, si el objeto de la LSNPC es *"establecer el Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil, y regular las competencias de la Administración General del Estado en la materia"* (art. 2), o el que caractericen las leyes autonómicas, no hay duda que las administraciones públicas desempeñan una actividad pública, llevan a cabo una serie de acciones según su ámbito competencial, de la que hay que informar activamente, pero que genera también una información pública vista como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, en nuestro caso para la elaboración de los Planes de protección civil, a la que hay un derecho de acceso.

Por ello, es indiferente la competencia entre las distintas Administraciones Públicas dentro del sistema, lo que ha despejado reiteradamente la jurisprudencia constitucional (junto a la citada, SSTC 155/2013, 184/2016, de 3 de noviembre, entre otras,) en la medida en que tanto los derechos de acceso a la información sobre riesgos como la misma transparencia del sistema lo son al margen de quién sea competente para ejercer las funciones en el SNPC, que ha acabado reconociendo unas efectivas competencias autonómicas sobre emergencias en las que no estuviera presente el interés nacional[21]. Lo que afirma el Real Decreto 524/2023, de

[19] Como señala GARCÍA-ÁLVAREZ (2022), si las medidas de protección civil no son respuesta inmediata a una emergencia, no serán parte de la seguridad pública por carecer de esa urgencia y la Administración General del Estado no será competente para su adopción.

[20] Vid. la STC 184/2016, de 3 de noviembre.

[21] Con un buen criterio técnico se puede ver el art. 132 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, no afectado por la STC 31/2010 de 28 de junio, y la doctrina de la misma que dirá que "en la materia específica de protección civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29) y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales», por lo que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en esta materia, aunque estén subordinadas a «las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego» (STC 133/1990, FFJJ 5 y 6)…".

Sección Tribunal: Doctrina y Enfoques
El derecho a la información sobre riesgos…
por Josep Ochoa Monzó
Págs. 105-131
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil que, entre otras, actualiza la definición de las Directrices Básicas de Planificación, como instrumento esencial para garantizar que los planes de las diferentes administraciones públicas respondan a un modelo homogéneo y coherente, lo que está orientado directamente a alcanzar la mayor efectividad posible del sistema[22].

3.- La identificación del riesgo como presupuesto básico de la información sobre las emergencias de protección civil

El SNPC tiene una serie de funciones como la previsión y prevención de riesgos, y actúa planificadamente en caso de emergencias. Desarrolla toda una actividad pública (art. 16 LSNPC) ligada al propio servicio administrativo, por lo que entran en la definición de información administrativa del art. 13 de la LTIBG los documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de los servicios de protección civil al ser elaborados o adquiridos en el ejercicio de las funciones del SNPC, que pueden contener datos e información sobre riesgos que podrá ser accesibles, al margen de la que precise ser publicada. En las diversas leyes autonómicas hay referencias indirectas a ese derecho de acceso a conocer los riesgos ligadas a la información que se debe proporcionar por los sujetos a los que afectan las leyes de transparencia, en materia de ordenación del territorio y medio ambiente (Galicia, Cantabria, Navarra, Aragón, Madrid) en la medida en que, como dijimos, el análisis de riesgos es necesario en este ámbito.

En lo que interesa, en toda esa actividad pública se garantizan los derechos de información a la población en caso de catástrofes y de emergencia de protección civil de forma dinámica, es decir, durante la gestión de la emergencia, pero también de forma estática, es decir, los riesgos soportados por los ciudadanos en un territorio, antes y después de que se actualicen. En donde surge el derecho de la ciudadanía no solo a conocerlos sino a saber cómo se gestiona la emergencia, cómo se informará a la población e incluso qué medidas preventivas deben tomar los ciudadanos.

Pero no puede haber derecho a ser informado del riesgo, si no se sabe el que existe. Por esto el SNPC tiene como objeto básico identificarlos y evitar que deriven en una catástrofe, que es una *"situación o acontecimiento que altera o interrumpe sustancialmente el funcionamiento de una comunidad o sociedad por ocasionar gran cantidad de víctimas, daños e impactos materiales, cuya atención supera los medios disponibles de la propia comunidad"* (art. 2 LSNPC). En esa catalogación, que hacen los propios servicios de protección civil (o en los que se apoya), existen riesgos con

[22] La Disposición Derogatoria Única de hecho deroga toda la normativa vigente, pero en su tercer apartado asume que "las Directrices Básicas de Planificación y los Planes Estatales de protección civil continuarán aplicándose hasta tanto sean aprobados, de conformidad con lo dispuesto, respectivamente, en los artículos 5 y 14.1 de la Norma Básica, los nuevos instrumentos de planificación que los sustituyan".

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

cierta especialidad querida por el legislador (riesgos que deben ser objeto de planificación especial), pero en todo caso el sistema debe identificarlos todos en un determinado territorio, por lo que la previsión y prevención de riesgos son esenciales.

La previsión es la fase necesaria en el sistema que se dedica a la delimitación espacial, temporal y territorial del riesgo. Aquí la LSNPC dice que *"tiene por objeto determinar los riesgos en un territorio basándose en las condiciones de vulnerabilidad y las posibles amenazas, y comprende los análisis y estudios que permitan obtener información y predicciones sobre situaciones peligrosas"* (art. 8). Pero no dice qué tipo de riesgos o sobre cuáles de ellos se centra esa función, si bien parece tener presente aquellos ligados al análisis geográfico, cartográfico o de riesgos que identifiquen éstos para un territorio en concreto y, en su caso, elaboren mapas de riesgo. Hay que decir que las tareas de previsión corren a cargo de las distintas administraciones territoriales, por cuanto si el inventario de riesgos (mapa) debe figurar en todo plan protección civil, el ente que sea competente para la elaboración y aprobación del mismo es el que deberá llevarlo a cabo. Hoy en día como mínimo deben analizados ser los del Anexo de la NBPC de 2023, con la advertencia de que según el art. 13 de la misma norma esto no significa que no quepan planes de protección civil relativos a otros riesgos no incluidos en el catálogo, que se denominarán protocolos, procedimientos de actuación, planes sectoriales o planes específicos.

En todo caso, es tras esa tarea de previsión cuando se estará en condiciones de identificar objetivamente el derecho de información en caso de catástrofe pues se habrá concretado en un determinado riesgo, lo que conecta con la poco precisa referencia del art. 6.1 LSNPC del derecho a ser "informado adecuadamente por los poderes públicos acerca de los riesgos colectivos importantes que les afecten". La duda es clara ¿Cuáles son esos riesgos colectivos "importantes"? ¿Es que hay riesgos colectivos "no importantes"?. ¿Cómo se definen unos y otros? La poco afortunada expresión del legislador del 2015 no debe difuminar que tal derecho lo es en relación con el sistema de protección civil en su conjunto y, por cierto, la norma estatal no define lo que se el "riesgo colectivo". La reciente aprobación de la NBPC (2023) determina y concreta un tanto los mismos que a la postre son básicamente todos los que requieren una planificación especial, en relación con el art. 2.1 que dispone que "el catálogo de riesgos que deban ser objeto de planificación contiene los que, por su frecuencia, duración, ámbito territorial e impacto en la población y en sus bienes, en los animales, en el medio ambiente o en el patrimonio histórico artístico y cultural, deban ser objeto de planes de protección civil, previa aprobación, en su caso, de la correspondiente Directriz Básica de Planificación". Nótese, pues, como la reciente norma de protección civil no solo asume esa conexión con el medio ambiente, sino que la extiende además a posibles riesgos cuyo impacto sea para los "animales" (sic) o en el "patrimonio histórico artístico y cultural".

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribunal: Doctrina y Enfoques
El derecho a la información sobre riesgos…
por Josep Ochoa Monzó
Págs. 105-131
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

Pero no solo hay un derecho a ser informado sobre los riesgos, sino un derecho también a obtener información sobre qué hacen o harán los poderes públicos para que "las situaciones de peligro no estén presentes" (sic), en dicción del art. 6.2 LSNPC, lo que tiene sentido en la medida en que el peligro es el "potencial de ocasionar daño en determinadas situaciones a colectivos de personas o bienes que deben ser preservados por la protección civil". La prevención es básica y dirá el art. 10 LSNPC que es "… *el conjunto de medidas y acciones encaminadas a evitar o mitigar los posibles impactos adversos de los riesgos y amenazas de emergencia".* Remite, pues, a la puesta en marcha de medidas concretas que pueden estar bastante diversificadas, caso de la planificación territorial u ordenación urbanística para prevenir riesgos[23], adopción de medidas estructurales, o no, obras públicas de defensa, construcción sismorresistente, etc. En todo caso, con la extensión que se configure, sobre el conjunto de medidas y acciones encaminadas a evitar o mitigar emergencias de protección civil hay también un derecho de acceso, a conocerlos.

4.- Efectivos instrumentos para la garantía del derecho de información y de su acceso en materia de riesgos o emergencias de protección civil: los planes de protección civil y el Registro de Planes

4.1.- La planificación de las emergencias

El SNPC tiene también otra función básica que le da sentido pleno como es la planificación de la respuesta a las emergencias, para fijar las líneas de actuación ante el grave riesgo, la catástrofe o calamidad, para evitar desfavorables consecuencias para las personas, bienes y el medio ambiente. Si los derechos de información sobre emergencia de protección civil han de proporcionarse tanto en caso de emergencia como preventivamente, antes de que las situaciones de peligro lleguen a estar presentes (art. 6.2 LSNPC) es el Plan de Protección Civil dónde se prevé el conjunto ordenado de actividades para actuar en situaciones de catástrofe o calamidad, como respuesta del derecho ordinario que estructura la respuesta de todas las Administraciones Públicas una vez declarada una emergencia de protección civil[24]. Plan cuya naturaleza jurídica es reglamentaria, normativa (BARCELONA LLOP, 2007: 76) lo que abunda en el obligatorio cumplimiento del mismo tanto para las Administraciones Pública como para los particulares. En todo caso, los planes pretenden hacer bueno lo que dijera con acierto la Exposición de Motivos de la Ley 3/2006, de 30 de marzo, de Gestión de Emergencias de las Illes Balears de que *"esta ley pretende huir de la improvisación de la única forma posible, mediante la planificación".*

[23] OCHOA MONZÓ (2000).

[24] MORENO GARCÍA (2020), en cuanto a las distintas situaciones de emergencia ordinarias y las propias de protección civil.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribunal: Doctrina y Enfoques
El derecho a la información sobre riesgos…
por Josep Ochoa Monzó
Págs. 105-131
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

En efecto, el art. 14 LSNPC dirá que "los Planes de Protección Civil son los instrumentos de previsión del marco orgánico-funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de las personas y de los bienes en caso de emergencia, así como del esquema de coordinación de las distintas Administraciones Públicas llamadas a intervenir". En ese esquema de coordinación hay diversas estructuras de coordinación y dirección de competencias administrativas, en la medida que unas mínimas garantías de operatividad requieren definir, para tener a su vez probabilidades de éxito, qué debe hacerse; por quienes; cómo, cuándo, es decir, planificar las respuestas ante las situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad y prever la estructura para coordinación todas las actuaciones para hacerle frente.

En la LSNPC y la NBPC se distingue una planificación dual e integrada, entre planes territoriales que afectan como indica su nombre a un determinado espacio, y planes especiales que se integran en ellos para riesgos concretos (como inundaciones, de incendios forestales, terremotos y maremotos, riesgos volcánicos, fenómenos meteorológicos adversos, accidentes en instalaciones o durante procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias peligrosas, el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril, los accidentes catastróficos en el marco del transporte de viajeros y los riesgos nucleares, radiológicos y biológicos). Y son justamente los planes los instrumentos que identifican estáticamente el riesgo a cuya divulgación y acceso tiene derecho la población según el art. 6 LSNPC: "1. Todos tienen derecho a ser informados adecuadamente por los poderes públicos acerca de los riesgos colectivos importantes que les afecten, las medidas previstas y adoptadas para hacerles frente y las conductas que deban seguir para prevenirlos. 2. Dichas informaciones habrán de proporcionarse tanto en caso de emergencia como preventivamente, antes de que las situaciones de peligro lleguen a estar presentes". Lo que se completa con el derecho de participación ciudadana del art. 7 LSNPC, y con otras garantías en cuanto a la información de la Red Nacional de Información sobre Protección Civil (art. 9 LSNPC) en la que se integra en el importante Mapa Nacional de Riesgos de Protección Civil o el Registro Nacional de Datos sobre Emergencias y Catástrofes, una vez ya señalada la obligación de contar con un registro (único) informatizado de todos los planes de protección civil.

Desde aquí asumimos que la piedra angular que prefigura los derechos de información y transparencia está en la propia planificación de las emergencias, además de establecerse en estos el derecho (que marca la NBPC), entre ellos de los "avisos a la población", que no deja de ser una forma concretar el derecho a obtener información, junto a saber las medidas de protección, de actuación y de intervención una vez activado el Plan, declarada la emergencia. Lo que en ocasiones se concreta en diversas fases. En todo caso hay que remarcar que el art. 20.1 LSNPC extiende los derechos de información también a la fase de recuperación tras la emergencia, que está integrada por el conjunto de acciones y medidas de ayuda de las entidades

Sección Tribunal: Doctrina y Enfoques
El derecho a la información sobre riesgos…
por Josep Ochoa Monzó
Págs. 105-131
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

públicas y privadas dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, una vez finalizada la respuesta.

4.2.- El Registro de Planes de Protección Civil

Es innecesario referir ahora que un efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública conecta con la que deba tener acceso en los registros públicos que son la esencia de la transparencia y la publicidad. En este sentido, es solo tras la LSNPC cuando se impone una obligación general de que todos los planes de protección civil deban formar parte de un registro administrativo, pues con el ya derogado RD Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprobó la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencias solo se exigía para los planes de autoprotección, a la par que se consagraba el derecho de acceso a los datos referidos en el Anexo IV del RD 393/2007.

Ni la LPC de 1985 ni la legislación 1992 exigieron un registro para todos los planes de protección civil, lo que sí hace la NBPC de 2023 (art. 15) que exige una obligación general de disponer de un registro administrativo en cuanto impone que cada Administración Pública deba llevar un registro de planes de protección civil, de todos las que sean de su competencia y no ya como antes de los de autoprotección, que también se deben publicar así como los planes sectoriales[25].

Ello no es óbice para que el art. 15.3 NBPC remita a un registro nacional único que debe aprobar el Ministerio del Interior en cuanto a la condiciones y el procedimiento de acceso; lo que no puede limitar los derechos del art. 6 y 7 NBPC. Como registro administrativo, el derecho de acceso a la información allí contenida se ampara evidentemente en la LTBG y con sus mismos límites. Si bien habrá que reinterpretar o ajustar el del art. 14.1 d) referido a la "seguridad pública", en la medida en que las competencias sobre protección civil se asientan sobre este título competencial, para no llegar al absurdo de que el acceso a datos generados por una actividad como la protección civil ligada a la seguridad pública se limiten por razones de seguridad pública.

Pues bien, antes de la norma estatal de 2023 fueron apareciendo regulaciones autonómicas que de una manera u otra configuraba ese registro de los planes de autoprotección a la par que consagraban el derecho de acceso a la información del mismo. Así, el Decreto 95/2009, de 30 de abril, por el que se crea el Registro Autonómico de Planes de Autoprotección de Andalucía, que en su art. 1.2 asume que

[25] Según el art. 13 de la LSNPC son los relativos a riesgos no incluidos en el catálogo, que se denominarán protocolos, procedimientos de actuación, planes sectoriales o planes específicos, y se adaptarán a la Norma Básica, con el fin de garantizar la homogeneidad global del sistema. Esta misma denominación corresponde a los instrumentos de planificación de actuaciones de carácter transversal a diferentes riesgos.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Tribunal: Doctrina y Enfoques
El derecho a la información sobre riesgos…
por Josep Ochoa Monzó
Págs. 105-131
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

"el Registro de Planes de Autoprotección tiene carácter público y es un instrumento para el conocimiento y publicidad de los datos mínimos registrables según lo establecido en el Anexo I de la Norma Básica de Autoprotección", y que según el art. 10, el derecho de acceso a los datos contenidos en el Registro se regirá por lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En el mismo sentido el Decreto 24/2010, de 23 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la estructura y organización del Registro de Planes de Protección Civil de Aragón.

El Decreto 6/2014, de 20 de febrero, crea y regula el Registro de Planes de Autoprotección de Castilla y León, y lo configura como un derecho de acceso restringido exclusivamente a ciertos titulares del mismo.

Estando aprobada la LTBG, pero no en vigor en cuanto a lo que seguimos, el art. 15 del Decreto 32/2014, de 14 de febrero, del Consell, por el que se aprueba el Catálogo de Actividades con Riesgo de la Comunitat Valenciana (que derogaba el anterior Decreto 83/2008, de 6 de junio, del Consell) y por el que se creaba el Registro Autonómico de Planes de Autoprotección como "un instrumento para el conocimiento de los planes de autoprotección por parte de los servicios esenciales y complementarios de intervención en emergencias previstos en la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias" (art. 15.1), remitiendo en cuanto al derecho de acceso a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común" (sic).

En cambio, el Decreto 24/2015, de 23 de abril, regula el procedimiento de Control Administrativo y Registro de los Planes de Autoprotección en Cantabria y tras decir en su art. 18.1 que "podrán acceder al Registro el titular de la actividad respecto de su hoja registral, los servicios públicos de prevención, extinción de incendios y salvamento y los servicios de emergencias sanitarias de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Las administraciones públicas titulares de los servicios determinarán las personas autorizadas para acceder al Registro", en su segundo aparatado reconoce claramente, ante la ambigüedad de la norma valenciana "el derecho de acceso a la información del Registro por parte del resto de los ciudadanos sí podrá ejercitarse en los términos previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y demás normativa aplicable", sobre todo en cuanto a la protección de datos personales que tienen

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

acceso al Registro, lo que basta saber aquellos que aceden para entender las cautelas[26].

También reconoce un derecho de acceso amplio el art. 15.1 del Decreto 4/2017, de 29 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se crea y regula el funcionamiento del Registro de Datos de Planes de Autoprotección de la Comunidad de Madrid, que consagra el derecho de acceso a los datos contenidos en el mismo que se regirá por lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia. Y una especie de acceso cualificado en su art. 15.2 según el cual "tendrán acceso telemático al contenido del mismo, en la forma que determine la Consejería competente en materia de protección civil, los ayuntamientos respecto de centros, establecimientos, espacios, instalaciones y dependencias sitas en sus términos municipales, servicios públicos competentes en materia de atención de emergencias y otros órganos administrativos con competencias que afecten a la autoprotección".

En fin, como más reciente ejemplo tenemos el Decreto 32/2023, de 5 de abril, por el que se regula el Registro de los Planes de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Extremadura la estructura, contenido mínimo, y en su art. 13.1 le atribuye el carácter público, único, administrativo y electrónico, siendo un instrumento para el conocimiento y publicidad de los planes de protección civil (de todos), cuyo derecho de acceso (art. 14.1) se ejercita conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y en la normativa autonómica. Siendo el más claro a la hora de recordar estos derechos de la ciudadanía en general con los de aquellas personas, incluidos los titulares de las actividades y/o establecimientos, respecto de sus datos registrales, que están *latu sensu* dentro del sistema de protección civil (art. 14.2).

[26] Así, datos generales: nombre establecimiento. Dirección completa. Teléfono, fax, E-mail. N.º ocupantes (clasificación). N.º empleados (clasificación). Actividad o uso del establecimiento. Actividades o usos que convivan en la misma edificación. Datos del titular (nombre, dirección, teléfono…). Información sobre el entorno (urbano, rural, proximidad a ríos, a rutas por las que transitan vehículos con mercancías peligrosas, a industrias, a zonas forestales, edificio aislado o medianero con otras actividades. Tipo de actividades del entorno y sus titulares.). Focos de peligro y vulnerables: tipo de riesgo más significativo que emana del edificio. Tipo y cantidad de productos peligrosos que se almacenan y/o procesan. Puede verse, entre otros, los arts. 10 y ss. del Decreto valenciano para entender las cautelas.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribunal: Doctrina y Enfoques
El derecho a la información sobre riesgos…
por Josep Ochoa Monzó
Págs. 105-131
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

5.- Protección civil e información

5.1.- En la legislación estatal

La Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil no consagró ningún derecho de información en caso de catástrofe más allá de la previsión del art. 4.6 referida a que "en las situaciones de emergencia contempladas en esta Ley, los medios de comunicación social vendrán obligados a colaborar con las autoridades competentes respecto a la divulgación de informaciones dirigidas a la población y relacionadas con dichas situaciones". Será poco después el Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública (aplicable hasta que se desarrollara el sistema, lo que solo se consigue con el derogado Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprobó la primera Norma Básica de Protección Civil) el que exigió concretar los mecanismos adecuados para la información a la población afectada y al público en general, para que éste pudiera adaptar su conducta a la prevista en un Plan de emergencia. Evidentemente el derecho de acceso a la misma lo era bajo la (estrecha) normativa aplicable.

Pero desde ahí y tras las últimas reformas, podemos decir que los derechos de información ligados a la trasparencia en el servicio de protección civil, tomando como presupuesto las funciones del sistema, conectan precisamente con tres haces:

a) el derecho a ser informado adecuadamente por la Administración de los riesgos en un territorio, lo que conecta con la tarea de identificación del riesgo, la previsión y los estudios, mapas o catálogos de riesgos que se consiguen con la misma.

b) el derecho a conocer y saber, y a que se le faciliten de oficio, las medidas previstas y adoptadas para hacerles frente (y después en la fase de recuperación), lo que conecta con la vertiente preventiva del SNPC. El art. 4.2 de la reciente Ley 3/2023, de 5 de abril, de Emergencias y Protección Civil de la Región de Murcia dirá que se debe "disponer con prontitud de información fiable, evitando que por la urgencia en comunicarla se difunda información no veraz", lo que va ligado a la información que ha de proporcionarse en la gestión de una emergencia que tiene sustantividad propia en algunos casos. Y se suele vehicular en los planes de protección civil.

c) el derecho, en su caso, a acceder por la ciudadanía a la información generada en sistema de protección civil.

Los derechos referidos, ya en su vertiente de información difundida o publicada de oficio o de derecho de acceso se diversifican en una serie de posibilidades que, podemos decir, en ocasiones son estáticas (conocer los riesgos analizados previamente o identificados por los servicios de protección civil) o dinámicas (saber los riesgos cuando se activa el plan de protección civil y saber cómo se gestiona la

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

emergencia, cómo se le va a hacer frente, así como la que debe darse durante la misma) que definen los Planes en función de los órganos que dirigen la emergencia, lo que alcanza a las medidas que deben seguir los ciudadanos para protegerse. Es justo en esta fase de intervención, activado el plan, cuando se deben desarrollar las labores de coordinación de los organismos, entidades involucradas en la protección civil, de todos los medios y recursos, incluyendo cómo y quién transmite la información. La relación de todos esos derechos con la normativa de transparencia es clara en el art. 14. 4 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, según el cual "en situaciones de emergencia o grave riesgo colectivo, hay que publicar el protocolo de actuación y hay que difundir sin demora la información de la que disponga en caso de amenazas inminentes para la salud humana o el medio ambiente, teniendo en cuenta lo que prevé la normativa que regula la gestión de la información en estas situaciones", con lo que se remite, en el caso de la Comunitat Valenciana, a la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias.

Como se puede ver, destaca de nuevo la importancia de la tarea preventiva (Red Nacional de Información de Protección Civil), y la información en caso de alerta se articula, a nivel estatal, con la creación de la Red de Alerta Nacional de Protección Civil (art. 12 LSNPC) a fin de que los servicios públicos esenciales y los ciudadanos estén informados ante cualquier amenaza de emergencias como sistema de comunicación de avisos de emergencia a las autoridades competentes en materia de protección civil. Un acabado correcto del sistema lo tenemos, de nuevo en el derecho nuclear, en el Real Decreto 586/2020, de 23 de junio, relativo a la información obligatoria en caso de emergencia nuclear o radiológica, y la norma sectorial con el que conecta, que detalla no solo el deber de información en caso de emergencia nuclear o radiológica (art. 7) o de forma previa.

5.2.- En la legislación autonómica

Sin pretender un relato exhaustivo de cómo se configuran en las leyes autonómicas de protección civil los derechos referidos hasta ahora, cabe recordar la pionera Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña (art. 4) que ya proclamara el derecho de la población a "ser informados de los riesgos colectivos graves que pueden afectarles y de las medidas públicas para hacerles frente", junto al derecho a "recibir información e instrucciones de forma amplia, precisa y eficaz sobre las medidas de seguridad a tomar y la conducta a seguir en caso de emergencia".

El art. 6.1 de la Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón se expresa en términos similares.

El art. 4.1 g) de la Ley 3/2006, de 30 de marzo, de gestión de emergencias de las Illes Balears extiende ese derecho también "al personal de aquellas empresas e

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribunal: Doctrina y Enfoques
El derecho a la información sobre riesgos…
por Josep Ochoa Monzó
Págs. 105-131
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

instituciones que puedan ser afectados por catástrofes y calamidades" y sigue en el art. 6 la misma dicción literal que la Ley de Aragón.

Una concreción acertada es la del art. 4.1 g) de la Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia que no solo consagra el "derecho a ser informados de los riesgos que puedan afectarles" sino "de las consecuencias de los mismos que sean previsibles, así como de los medios de que dispone la Comunidad Autónoma de Galicia para hacerles frente".

Correcto es asimismo el art. 4.2 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía, que se remite a la hora de concretar el derecho de información que protege, a lo que se disponga en los planes de emergencia.

El art. 31 de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra (tras reformas de 2019 y 2023) tiene en cuenta el derecho a que "las personas con discapacidad conozcan los riesgos y las medidas de autoprotección y prevención, sean atendidas e informadas en casos de emergencia…". Y señala que la acción pública en materia de protección civil y atención de emergencias (art. 3 h), incluye la información, sensibilización y formación de los ciudadanos que pueden resultar afectados por las situaciones de emergencia.

La Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias tiene una formulación similar en su art. 4.2, pero la completa con que sea una "información pública veraz, detallada y periódica acerca de los riesgos de agresión delictiva, accidente o calamidad pública a la que se vean expuestas las personas". Introduce la nota cualitativa de un derecho de información podemos decir dinámico, periódico, lo que en caso del sistema de protección civil no tiene gran trascendencia en la medida en que los riesgos, de alguna forma, quedan determinados o concretados con una cierta fijeza y no son por esencia mutables. Quizás, solo para el caso de "riesgos de agresión delictiva", en función de los índices de criminalidad puede tiene esto sentido. Destacable es el art. 22 según el cual las Administraciones Públicas canarias deben promover programas de difusión a los ciudadanos y visitantes (sic) en materia de seguridad y emergencias.

La Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Comunitat Valenciana, en su art. 4 habla en términos parecidos pero mayor calado tiene el Decreto 22/2017, de 24 de febrero, del Consell, por el que se regula la gestión de la información ante situaciones de emergencia o grave riesgo colectivo, en el que se asume que la normativa vigente "a veces no dejan claro de una manera formal y exhaustiva cómo se ha de facilitar la información a la población afectada", que vertebra una regulación específica de la gestión de la información ante situaciones de emergencia o grave riesgo colectivo (art. 1). Debe ser una información puntual, objetiva, contrastada y rigurosa que incluya información sobre los sistemas

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

de atención directa a víctimas, familiares, grupos y zonas especialmente afectadas. Se debe dar con un lenguaje claro y comprensible para el conjunto de la ciudadanía, y sin que ya de forma verbal, ya escrita, suponga riesgos innecesarios a la población o sea una información alarmista. Por supuesto, debe ser una información sencilla y transparente contrastada con las explicaciones técnicas y científicas oportunas, según el tipo de emergencia. Por lo que el riesgo debe ser cierto, científicamente constatable.

El Decreto contiene mecanismos claros de coordinación administrativa (art. 5, y el capital art. 9.4.5) y exige que la información pública se deberá mantener publicada durante las situaciones de hecho subsistan, por lo que abarca no solo la de la gestión de la emergencia, sino la de la fase de recuperación. Todo lo cual conecta con la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, el ya citado art. 14. 4 y el art. 24. b) que obliga a dar información pública sobre la calidad de las aguas y del aire, o sobre la recuperación de las zonas que hayan sufrido incendios forestales o cualquier otro tipo de catástrofe medioambiental, catástrofe que puede ser debida a un riesgo de protección civil (incendio, inundación, terremoto, accidente industrial, riesgo nuclear…).

La Ley 1/2011, de 7 de febrero, de protección civil y atención de emergencias de La Rioja no sigue la tónica de referir como derechos de la ciudanía los antes referidos de forma expresa, si bien si como acción pública en materia de protección civil y atención de emergencias (art. 3), la información y formación de los ciudadanos que pueden resultar afectados por las situaciones de emergencia, salvo que no usa el término "sensibilización", como la Ley Foral.

El Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias del País Vasco, en su art. 3 tiene uno de los elencos más amplio de derechos en materia de gestión de emergencias. No solo para las personas "ser informadas sobre los riesgos colectivos graves que puedan afectarles y sobre las actuaciones previstas para hacerles frente…, que no puede incluir datos protegidos por la legislación vigente", sino el derecho a que los servicios públicos competentes identifiquen lo más rápidamente posible a las víctimas en caso de emergencias y se ofrezca información precisa a sus familiares o personas allegadas, según los protocolos de actuación. Consagrando un claro derecho de información *ex post* a la catástrofe, y también a las tareas de recuperación a las que se refiere el art. 20.1 LSNPC.

Nada singular aportan las leyes de gestión de emergencias de Cantabria (2019) que se remite a los derechos de la legislación estatal. Cierta novedad supuso la Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, cuyo art. 2.l exige que "toda información, formación, educación y divulgación deberá ser clara, concisa y accesible para todas las personas, especialmente para los colectivos que presenten dificultades de

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

comprensión, utilizando los medios adecuados para asegurar el entendimiento"; lo que se completa con la remisión a la legislación estatal (art. 5.1) y a que se facilite la misma a colectivos vulnerables, y que se adapte a lectura fácil.

Cabe citar por último dos normas recientes. Una es la Ley 5/2023, de 22 de marzo, de creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid que poco aporta. Al igual que la Ley 3/2023, de 5 de abril, de Emergencias y Protección Civil de la Región de Murcia que se remite a artículo 6 de la LSNPC con el añadido y la cautela de que "en caso de emergencia de protección civil, las Administraciones públicas asegurarán el derecho de todas las personas a disponer con prontitud de información fiable, evitando que por la urgencia en comunicarla se difunda información no veraz. La obtención o transmisión de información no condicionará las acciones prioritarias de control, resolución, mitigación, coordinación o dirección en estas situaciones".

6.- Conclusiones

La protección civil es hoy un instrumento de la política de seguridad pública, y como servicio protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada (art. 1.1 LSNPC). Esto deriva en un complejo reparto de competencias entre las distintas administraciones públicas que llevan a cabo tareas de previsión, de prevención y de planificación. La legislación vigente consagra el derecho de la ciudadanía a la protección en caso de emergencia (art. 5 LSNPC), pero también la transparencia del mismo y derecho de información que tiene la población sobre los riesgos que les afectan, así como de las medidas previstas y adoptadas para hacerles frente por las administraciones públicas, por seguir la dicción literal del art. 6 LSNPC.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que es norma básica en el sistema español, y la consolidación en el art. 3.1 c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, del principio de transparencia como uno de los básicos del Derecho Administrativo y las normas autonómicas llegan a toda la actividad administrativa y por supuesto al sistema de protección civil. En donde se habían consagrado ante de aquellas (derecho nuclear, normativa de prevención de accidentes graves) derechos a tener y a acceder a la información en materia de riesgos, lo que se irá generalizando hasta llegar a la legislación vigente de protección civil (2015) y la NBPC de 2023, potenciado con la obligación de que exista un registro de planes de protección civil.

Se consolida en el derecho español tanto el derecho de la población a estar protegida frente a catástrofes, pero también a estar informada antes y durante la

Sección Tribunal: Doctrina y Enfoques
El derecho a la información sobre riesgos…
por Josep Ochoa Monzó
Págs. 105-131
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

gestión de la emergencia, conectado con el derecho de información y de acceso a los registros públicos en materia de protección civil.

El esquema resultante permite, en suma, afirmar que tenemos una regulación en materia de información sobre riesgos que, no altera los planteamientos o garantías esenciales del ordenamiento general.

Bibliografía

AAVV. (2011). *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, MENÉNDEZ REXACH, A., (Dir.) y DE MARCOS FERNÁNDEZ, Ana, (coordinadora), La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid.

ACINAS ACINAS, Mª P. (2007). "Información a la población en situaciones de emergencia y riesgo colectivo", en *Psychosocial Intervention*, vol. 16, nº 3.

AGUDO GONZÁLEZ, J. (2013). "Función pública y servicio público: análisis desde la perspectiva de la legislación en materia de protección civil", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 86, pp. 13-48.

BARCELONA LLOP, J. (2007), L*a protección civil municipal,* Iustel, Madrid.

BECK, U. (1986). *La sociedad del riesgo*. *Hacia una nueva modernidad*.

BLANES CLIMENT, M.A. (2014), *La transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa,* Thomson-Reuters Aranzadi.

CASADO CASADO, L. (2019). "El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 53, pp.90-157.

CARRILO DONAIRE, J. A. (2009), "Seguridad y calidad productiva: de la intervención policial a la gestión de riesgos", en *Revista de Administración Pública*, núm. 178, pp. 89-142.

DOMENECH PASCUAL, G. (2006). *Derechos fundamentales y riesgos tecnológicos,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

ESTEVE PARDO, J. (2003). "De la policía administrativa a la gestión de riesgos", en Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 119, pp. 323-346.

ESTEVE PARDO, J. (1999). *Técnica, riesgo y derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental*, Ariel, Barcelona.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., y PEREZ MONGUIÓ, J.M. (2014). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona.

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

GARCÍA ÁLVAREZ, G. (2022). "Emergencias y riesgos industriales y energéticos", en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 61.

GARCÍA MACHO, R., y DÍEZ SANCHÉZ, J. J. (2019) (Dir.). *Comentarios a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la de la Comunitat Valenciana,* Reus- Universidad de Alicante.

GUICHOT REINA, E., y BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2022). *El derecho de acceso a la información pública en la Región de Murcia*, Consejo de Transparencia de la Región de Murcia. Murcia.

IZU BELLOSO, M. J. (2009). «De la Protección Civil a la gestión de emergencias. La evolución del marco normativo», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 35, 2009, pp. 301-370.

LAGADEC, P. (1983). *La civilización del riesgo (catástrofes tecnológicas y responsabilidad social)*, Ediciones Mapfre, Madrid.

MORENO GARCÍA, J. (2020). "El Derecho ante las emergencias ordinarias. El confuso marco jurídico actual y una propuesta para su ordenación", *Revista Vasca de Administración Pública*, 117, pp. 195-245.

MORENO MOLINA, M. (2010). *El régimen jurídico de los productos químicos en la Unión Europea,* Iustel.

OCHOA MONZÓ, J. (1996). *Riesgos mayores y protección civil*, Mc Graw-Hill, Madrid.

OCHOA MONZÓ, J. (2000) "Planificación territorial, protección civil y prevención de riesgos. La experiencia francesa", en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 179, pp. 91-118.

PRIEUR, M. (1989). *Droit de l'envirennement*, Dalloz, París.

POMED SÁNCHEZ, L. A. (1989). *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos,* Instituto Nacional de Administración pública.

POMED SÁNCHEZ, L. A. (1997), "El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa, en *Revista de Administración Pública,* nº 142, pp. 439-480.

RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. (2018). «El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 9, 1, pp. 1-58.

RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. (2007). *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio,* Aranzadi, Cizur Menor.

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.334

RUIZ DE APODACA, A. (2011). "Los derechos de los ciudadanos ante las decisiones públicas de riesgo: el caso de la energía nuclear", en *Persona, tolerancia y libertad a través del cine: estudios jurídicos*, PÉREZ ALVAREZ et al (Coord.).

SÁNCHEZ MORÓN, M. (1995). "El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente", en *Ponencias del I Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Imprenta del *BOE*, Madrid.

SARASÍBAR IRIARTE, M. (2022). "El Derecho ante los riesgos y desastres naturales", en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 61.

SOTO LOSTA, S. (2001). *El derecho de acceso a la información, el Estado social y el buen gobierno,* Tirant Lo Blanch, Valencia,

TALAVERA ESTESO, F. (2013). "El Sistema Nacional de Protección Civil", en *Cuadernos de Estrategia*", nº165, pp. 19-28.

.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

Red o telaraña: las condiciones para la protección del informante

José María Pérez Monguió[1]

Catedrático de Derecho administrativo
Universidad de Cádiz
España

ORCID: 0000-0003-4102-3391

RECIBIDO: 8 de septiembre de 2023
ACEPTADO: 30 de septiembre de 2023

Trabajo realizado en el marco de una estancia de investigación en la Universidad de Pisa, financiada por el Ministerio de Universidades y la Unión Europea —Unión Europea-Next GenerationEU—, mediante la convocatoria de ayudas para la recualificación del sistema universitario español 2021-2023, Resolución del Rector de la Universidad de Cádiz UCA/R155REC/2022.

RESUMEN: El presente artículo trata una cuestión muy concreta y relevante del régimen del informante contenido en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, como son los requisitos para acceder a la condición de informante y, por tanto, a las medidas de protección y apoyo previstas en la citada norma.

Un régimen que se encuentra fundamentalmente en el primer artículo del título VII de la Ley 2/2023, artículo 35 —tiene su equivalente en el artículo 6 de Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que

[1] Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Cádiz. Cuenta con cuatro sexenios de investigación. Si bien ha desarrollado muy diversas líneas de investigación, destaca el estudio del Buen Gobierno como antítesis a la corrupción, con distintos artículos, capítulos y recopilaciones normativas, siendo especialmente relevante las siguientes monografías publicadas en la prestigiosa editorial Thomson Reuters-Aranzadi, en coautoria con Severiano Fernández Ramos: *La imparcialidad en el procedimiento administrativo* (2012), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (2014), *El Estatuto de los Altos Cargos* (2016), *El derecho de acceso a la información pública en España* (2017), *Vox Pópuli. Consultas populares y procesos participativos* (2019), El derecho de acceso a la información pública en España (2ª edición, 2020).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

informen sobre infracciones del Derecho de la Unión—, con algunas particularidades que se analizarán a lo largo de las siguientes páginas. Desde un punto sistemático, el artículo se divide en dos grandes apartados. En el primero se abordarán las condiciones objetivas, subjetivas y procedimentales para alcanzar la condición de informante y, en el segundo se analizarán los supuestos de exclusión de protección del informante.

PALABRAS CLAVE: Whistleblower, informante, condiciones de protección, causas de exclusión de la protección.

CONTENIDOS: 1.- Introducción y sistemática. 2.- Condiciones para la protección del informante. *2.1.- Elemento objetivo. 2.2.- Elemento subjetivo. 2.3.- Elemento formal o procedimental.* 3.- Supuestos de exclusión de la protección de informante. *3.1.- Informaciones contenidas en comunicaciones que hayan sido inadmitidas por algún canal interno de información o por alguna de las causas previstas en el artículo 18.2.a). 3.2.- Informaciones vinculadas a reclamaciones sobre conflictos interpersonales o que afecten únicamente al informante y a las personas a las que se refiera la comunicación o revelación. 3.3.- Informaciones que ya estén completamente disponibles para el público o que constituyan meros rumores. 3.4.- Informaciones que se refieran a acciones u omisiones no comprendidas el ámbito material de la Ley.* –Bibliografía.

Net or Spider web: the conditions for informant protection

ABSTRACT: The present article addresses a very specific and relevant issue regarding the whistleblower regime outlined in Law 2/2023, of February 20, regulating the protection of individuals reporting regulatory violations and fighting corruption. This includes the requirements to qualify as a whistleblower and, consequently, access the protection and support measures stipulated in the aforementioned law.

This regime is primarily found in the first article of Title VII of Law 2/2023, Article 35. Its equivalent can be found in Article 6 of Directive (EU) 2019/1937, dated October 23, 2019, concerning the protection of persons reporting breaches of Union law, with some specificities to be analyzed in the following pages. From a systematic standpoint, the article is divided into two main sections. The first section addresses the objective, subjective, and procedural conditions to attain whistleblower status, while the second section analyzes instances where whistleblower protection is excluded.

KEYWORDS: Whistleblower, informer, conditions of protection, grounds for exclusion from protection.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

1.- Introducción y sistemática

La reciente transposición de la Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión por la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, pese a el considerable retraso[2], ha supuesto un avance en esta materia tan importante y relevante en materia buen gobierno.

Esta ausencia de regulación del denunciante/informante y especialmente de su protección por parte del Estado condujo a algunas Comunidades Autónomas desde la mitad de la década pasada[3], generalmente al interno de otras disposiciones[4], a regular la materia.

[2] Recuérdese que el plazo fijado por la Directiva era el 17 de diciembre de 2021.

[3] En este mismo sentido, Iglesia Rey expresa que «O panorama existente no noso ordenamento xurídico antes da publicación da directiva, en materia de protección dos "denunciantes" ou whistleblower, é certamente heteroxéneo, pero non existía ata o proxecto de lei en tramitación una disposición normativa que se ocupase de regular, desde un punto de vista integral, a figura do denunciante e o seu estatuto xurídico (polo menos non nos termos a que vai obrigar a transposición da Directiva», P. Iglesias Rey, «O desafío do sector púbico ante a aplicación da Directiva de protección do informante, As canales de denuncia», en *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 64 (2022), pág. 179. Véase, entre otros, J. A. Tardío Pato, «La protección del denunciante para garantía del cumplimiento de la legalidad y evitar la corrupción», en *Revista española de derecho administrativo*, núm. 217, 2022, págs. 29-33. Véase igualmente J. Mª. Pérez Monguió, «La irrupción del estatuto del denunciante: un instrumento del buen gobierno para la lucha contra la corrupción», en F. A. Castillo Blanco (Coord.), *Compliance e integridad en el sector público*, Iustel, 2019, págs. 83-111.

[4] Así se dejó expresamente de manifiesto en el Informe *Gaps in the System: Whistleblower Laws in the EU de Blueprint for Free Speech* (2018) cuando manifestaba que «No hay una ley específica sobre la protección de *whistleblowers* (denunciantes de irregularidades) que están empleados en España y la legislación actual se refiere sólo de manera indirecta al *whistleblowing* (o la denuncia de irregularidades)». Todo ello con alguna excepción como fue la , salvo la excepción de la Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes en la Comunidad de Castilla y León, derogada por el Decreto-ley 3/2023, de 11 de mayo, por el que se regula el Sistema Interno de Información de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

Con todo, estas disposiciones, con carácter general, han abordado aspectos concretos de la protección del denunciante/informante aunque, en muchos casos, de una forma parcial y dispar[5].

Así, como mínimo común denominador, han previsto la creación de los canales de denuncia, la confidencialidad y la adopción de medidas de indemnidad, al considerarse como elementos «esenciales» de la regulación del *whistleblower,* pero a todas luces insuficientes y con muy distinto alcance[6].

En este sentido GARRIDO JUNCAL manifiesta, con absoluta razón, que «es pertinente resaltar la trascendencia de dotarse, no solo de procedimientos y canales para la formación de denuncias, sino también de un procedimiento para la concesión y la

[5] Las medidas de protección son o pueden ser muy amplias y en España existían y podemos decir que aún existen numerosos vacíos. Así, en la *position paper* de Transparencia Internacional de España sobre Protección de denunciantes (*Whistleblowing*), de abril de 2017, se citaban una gran variedad de medidas que debían ser sometidas por el Legislador al menos a consideración, como son: «Garantía de confidencialidad de la identidad del denunciante durante la tramitación del procedimiento para evitar represalias, tanto de compañeros como de jefes o superiores. –Prohibición expresa de remoción del cargo del denunciante durante la sustanciación de las actuaciones originadas a partir de la denuncia realizada. —Designación de un órgano independiente (o ajeno a la empresa en caso de entidades privadas) para la tramitación de las denuncias. — Establecimiento de plazos temporales razonables para la tramitación de la denuncia efectuada. — Concesión del traslado provisional a otro puesto de trabajo de similares características al denunciante durante la sustanciación del procedimiento para así evitar represalias por parte de compañeros o superiores (siempre y cuando sea posible). — Garantía de representación legal al denunciante en caso de ser necesaria. —Establecimiento de una autoridad pública con potestad de establecer sanciones para el caso en que se tomen represalias contra el denunciante, se obstaculice o se interfiera en el proceso de tramitación de la denuncia. — Facilitar la admisión de denuncias sin necesidad de mayor aportación de documentación que la sustente, posibilitando incluso aquellas denuncias que surgen a partir de presunciones y que requieren de investigación para ser determinadas como indicios de hechos delictivos. —Refuerzo de la imparcialidad en el ejercicio de la función pública, restringiendo la libre designación para puestos funcionariales y protegiendo al personal laboral del despido por denuncias de corrupción o fraude y regulando con mayor precisión los supuestos de conflictos de intereses. —Mejora de los estándares éticos en la Administración Pública a través de formación específica y campañas informativas en materia de integridad, transparencia y prevención de la corrupción. —Revisión del régimen de regulación de las sociedades públicas y de las normas de conflicto de intereses para evitar que sus órganos de dirección sean ocupados por quienes hayan ostentado con anterioridad cualquier otro cargo público y/o político o privado que pudiera constituir un conflicto de intereses para el correcto desarrollo de la actividad social de la empresa pública. –Promover una contratación rigurosa del personal laboral de las empresas públicas, de acuerdo con estándares técnicos previamente establecidos. –Establecer medidas para proteger al personal de las empresas públicas de posibles represalias por denuncias y frente al despido por la misma causa, a la vista de que es en dichas empresas en las que surgen hechos irregulares o de corrupción con mayor facilidad. –Contemplar la posibilidad de designar como autoridad canalizadora de las denuncias recibidas al Defensor del Pueblo, a través de la creación de un área específica para la transparencia y corrupción encargada de intensificar el control dentro de las AAPP y de posibilitar la recepción de denuncias, no solo por parte del personal laboral de las AAPP, sino también de ciudadanos particulares y personal laboral de entidades privadas», Disponible en; https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/04/position_paper_proteccion_denunciantes.pdf.

[6] Cfr. J. Mª. Pérez Monguió, «La irrupción del estatuto del denunciante: un instrumento de buen gobierno para la lucha contra la corrupción», en Castillo Blanco, F., *Compliance e integridad en el sector público*, Tirant lo Blanch, 2019, págs. 83 a 111, concretamente el epígrafe 5.2.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

denegación del estatuto de la persona denunciante, aspecto sobre el que sorprendentemente el legislador ha meditado más bien poco»[7].

Regulación de protección del informante en las CC.AA
(el cuadro no es exhaustivo)

C.A/Ley	Artículos
Andalucía. Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante.	Art. 35. Persona denunciante. Art. 36. Denuncia con plenas garantías. Art. 37. Derechos de las personas denunciantes. Art. 38. Medidas de protección
Asturias. Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.	Art. 59. Denunciante. Art. 60. Estatuto del denunciante
Aragón. Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas.	Art. 45. Definición de denunciante. Art. 46. Medios para garantizar la confidencialidad. Art. 47. Estatuto del denunciante.
Castilla y León. Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes[8]	Art. 14. Estatuto de la persona denunciante.
Cataluña. Normas de actuación y de régimen interior de la Oficina Antifraude de Cataluña.	Art. 24. Reserva de identidad. Art. 25. Protección de la persona denunciante o informante.
C. Madrid. Decreto 63/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece y regula el canal interno para el tratamiento de las informaciones sobre posibles infracciones.	Art. 14. Medidas de protección de los informantes.
Navarra. Ley 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.	Art. 24. Protección de la persona denunciante.
C. Valenciana. Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción.	Art. 35. Persona denunciante. Art. 36. Denuncia con plenas garantías. Art. 36. Derechos de las personas denunciantes. Art. 37. Medidas de protección.

[7] A. Garrido Juncal, «La protección del denunciante: regulación autonómica y propuestas de futuro», *REALA* núm. 12 (2019), pág. 139.

[8] Disposición derogada por el Decreto-ley 3/2023, de 11 de mayo, por el que se regula el Sistema Interno de Información de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, sin que introduzca aportaciones al régimen establecido por la Ley 2/2023, salvo el argumento de la extensión de las medidas de protección. Así se prevé que «Estas medidas y garantías serán de aplicación desde que la información tenga entrada en el sistema interno de información de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, hasta dos años después de que hayan terminado las actuaciones a las que se refiere el artículo 2.4 de este Decreto-ley. En el caso de que las actuaciones se hayan remitido al Ministerio Fiscal, las garantías mantendrán su vigencia hasta que haya transcurrido dos años desde que se decrete el archivo definitivo o se dicte sentencia firme, en su caso. Excepcionalmente, y de forma justificada, se podrá ampliar el periodo de protección, previa audiencia de las personas u órganos que pudieran verse afectados. La denegación de la extensión del periodo de protección deberá estar motivada» (art. 3.3).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

La Ley 2/2023 dedica un título, concretamente el VII, bajo la rúbrica *Medidas de protección*, a configurar el régimen de las personas que denuncian con el fin de evitar las consecuencias negativas que se pudieran derivarse de su actuación[9]. Todo ello sin olvidar que existen otras garantías a lo largo del articulado de la norma, como por ejemplo, el artículo 21 en el que se prevén los derechos y garantías de los informantes ante la Autoridad Independiente de Protección del Informante o el artículo 28 en el que se contienen las condiciones de protección en los casos de revelación pública.

Un tema que, a mi juicio, resulta nuclear en la regulación de la materia y así lo manifiesta la Exposición de motivos de la Ley al considerar el título, como «el eje de la ley» aunque adelanto que se han dejado numerosas cuestiones, quizá demasiadas, fuera de las previsiones de la norma y que tendrán como consecuencia una minoración de la eficacia a las medidas previstas y de la calidad de la protección de los informantes. Entre estas cuestiones se encuentran la indefinición del estatuto del informante, la deficiente regulación de los límites temporales de la protección, el carácter difuso de las medidas de apoyo y su discrecionalidad, la ausencia de una vía de recurso para que el informante pueda revertir una decisión denegatoria de protección, la falta de precisión en la configuración de los canales, sin olvidar que algunas medidas de apoyo quedarán a expensas de la regulación autonómica o de la previsión de los canales internos, algo que resulta difícilmente aceptables (basta el ejemplo del apoyo psicológico). Cuestiones todas ellas que, al margen de la tardanza en la articulación del sistema de protección del informante en nuestro país[10], hacen que el resultado final deba calificarse de muy mejorable, tanto en la técnica normativa como en las previsiones contempladas que se limitan en gran medida a reproducir la norma de mínimos de la Directiva y en algunos casos incluso la restringe.

Sin embargo, como es lógico, el presente artículo no abordará todo el régimen de protección de los informantes sino que se limitará a un aspecto muy concreto pero muy relevante como son los requisitos para acceder a la condición de informante. Esto es, a las medidas de protección y apoyo previstas en la Ley estatal, resolviendo la incógnita de si ello es necesario en todo caso para ser protegido. De esta manera, trataré evitar que los árboles no nos dejen ver el bosque, es decir, que las medidas de protección previstas puedan provocar que pasen desapercibidas las condiciones

[9] Como expresó Pagés I Massó, del Grupo Parlamentario Plural, se trata «ante todo de personas que poniendo en riesgo sus trabajos, su bienestar y estabilidad personal y familiar, también su buen nombre antes muchos que no comprenden lo que pasa, se arriesgan a advertir de la existencia de prácticas irregulares y de corrupción para que se investigue y se derivan las correspondientes responsabilidades, no son traidores, son héroes. Vidas que quedan en suspenso, estrés, ansiedad, problemas familiares, soledad, depresión, incomprensión de muchos compañeros de trabajo, de amigos, familiares, puestos de trabajo que se pierden…», *DSCD* núm. 237, de 22 de diciembre de 2022, pág. 9.

[10] Recordemos la noticia que llevaba por título "Más de 20 denunciantes de corrupción se concentran a las puertas del Congreso para pedir protección". Véase, eleconomista.es de 23 de junio de 2018.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

para acceder a aquellas, pues de estas últimas dependen en gran medida el éxito del régimen previsto.

Un régimen que se encuentra fundamentalmente en el primer artículo del título VII de la Ley 2/2023, artículo 35, que tiene su equivalente en el artículo 6 de la Directiva 1937/2019, con algunas particularidades que se analizarán a lo largo de las siguientes páginas. Desde un punto sistemático, el artículo se puede dividir en dos grandes apartados. En el primero se abordarán las condiciones objetivas, subjetivas y procedimentales para alcanzar la condición de informante y, en el segundo se analizarán los supuestos de exclusión de protección del mismo.

2.- Condiciones para la protección del informante

El artículo 35 de la Ley 2/2023, bajo la rúbrica *Condiciones de protección*, como bien señala el Informe del Consejo del Poder Judicial sobre el anteproyecto de ley, establece en su primer apartado «los requisitos subjetivos, objetivos y formales de las medidas de protección estatuidas en favor de las personas que comuniquen o revelen infracciones tipificadas en la norma proyectada»[11].

Unos requisitos que no han sufrido modificación desde el anteproyecto, salvo una mejora de redacción, al establecerse que las personas que comuniquen o revelen infracciones previstas en el artículo 2, tendrán derecho a protección siempre que «concurran las siguientes circunstancias». Por tanto, se trata de requisitos no alternativos sino acumulativos y necesarios. Al margen de esta cuestión anecdótica, en función del artículo 35.1 con relación al artículo 6 de la Directiva 1937/2019, *a priori* se puede afirmar que se han incorporado mejoras, pero también alguna incorporación que puede haber ido más allá del contenido que exige la norma europea, y que han sido puestas de relieve a lo largo de la tramitación parlamentaria.

2.1.- Elemento objetivo

Como elemento objetivo nos hallamos ante la necesidad de que el informante se circunscriba a informaciones sobre infracciones previstas en el artículo 2[12]. En este punto no puedo dejar pasar una cuestión no prevista en la Ley: ¿qué ocurre cuando la persona comunica una infracción que no se corresponda con el ámbito material, esto es, con las infracciones recogidas en el artículo 2 de la Ley (precepto que, por cierto, no puede definirse como un ejemplo de claridad y de seguridad jurídica)?

De este modo, en los casos de denuncia a través de un externo —canal externo de Información de la Autoridad Independiente de Protección del Informante o a través

[11] Véase el Informe aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su reunión del día 26 de mayo de 2022 relativo al informe sobre el anteproyecto de ley (accesible en www.poderjudicial.es).

[12] Véase S. Fernández Ramos «Ley 2/2023, de 20 de febrero, de protección al informante: Ámbito material de aplicación», en *RGDA* núm. 63 (2023).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

de las autoridades u órganos autonómicos —art. 16—[13], conforme al artículo 18.2.*a)*. 2º, registrada la información, se comprobará si la misma expone hechos o conductas que se encuentren en el ámbito de aplicación del artículo 2[14]. Así, tras el análisis preliminar, en un plazo que no podrá ser superior a diez días hábiles desde la fecha de entrada en el registro de la información, procederá a la inadmisión «cuando los hechos relatados no sean constitutivos de infracción del ordenamiento jurídico incluida en el ámbito de aplicación de esta ley».

Por tanto, la persona denunciante que actuó de buena fe en la convicción de que era el camino adecuado para hacerlo y con la confianza de que recibiría la protección prevista, se encontraría en una situación de exposición y de posible indefensión ante las «represalias» que pudiera sufrir y, a su vez, privado de las medidas de apoyo del artículo 37. Una situación que quizá le hubiera conducido a proceder de otra manera o incluso a no proceder.

En este contexto, el artículo 6 de la Directiva 2019/1937 prevé que los denunciantes «tendrán derecho a la protección en virtud de la presente siempre que tengan motivos razonables para pensar que la información sobre las infracciones denunciadas es veraz en el momento de la denuncia y que la citada información entra dentro del ámbito de aplicación de la presente Directiva». Una redacción que la Ley 2/2023 ha reproducido en gran medida, resultando idéntica en su parte final. De esta manera, podríamos realizar una doble interpretación del precepto. Es decir, los motivos razonables podrían referirse exclusivamente a la veracidad de la información, o, por el contrario, podrían abarcar también el ámbito de aplicación. En este último caso, la protección se extendería a situaciones en las que el denunciante tuviese motivos razonables para entender que su comunicación está dentro del marco del artículo 2. A mi juicio, esta dualidad interpretativa no existe pues la redacción del precepto es clara. No obstante, en caso de persistir algún resquicio de duda, esta se disipa por el considerando 32 de la Directiva, cuyo valor es precisamente de interpretación auténtica del texto, cuando prevé que «los denunciantes deben tener derecho a protección en virtud de la presente Directiva si tienen motivos razonables para creer que la información comunicada entra dentro de su ámbito de aplicación»[15]. En consecuencia, es factible hallar un supuesto de

[13] En el proyecto de Ley que fue registrado en el Congreso, el artículo 16 no contenía referencia alguna a las autoridades u órganos autonómicos. Fue la enmienda núm. 5 del G.P Vasco (EAJ-PNV) la que la introdujo y así todas «las referencias realizadas al título III a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., se entenderán hechas, en su caso, a las autoridades autonómicas», *BOCG* núm. 123-3, de 28 de noviembre.

[14] Resulta especialmente llamativo que no se haya previsto nada en relación a la admisión en los supuestos que se proceda a través de un canal interno en la Ley 2/2023.

[15] Véase J. L. Piñar Mañas, «La transposición de la Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión», *Anuario del buen gobierno y de la calidad de la regulación*, núm. 1, 2020, págs. 101-129.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

inadmisión por estar las infracciones fuera del ámbito del artículo 2 y, sin embargo, que el informante esté protegido por las previsiones de la Ley.

Las posibles incertidumbres del informante respecto al elemento objetivo podrían resolverse mediante una previsión por parte de las normas de desarrollo o de las normas autonómicas correspondientes. Estas podrían contemplar la posibilidad de que las personas que pretendiesen presentar una denuncia pudiesen realizar una consulta sobre si los hechos que deseasen revelar estarían comprendidos en el ámbito objetivo de la norma[16]. Ante dicha consulta, deberían recibir una respuesta de carácter vinculante, siguiendo el ejemplo de las consultas a la Dirección General de Tributos. Esto se haría al menos con el propósito de garantizar la protección, siempre que la denuncia se realice de buena fe[17].

Las preguntas surgen de inmediato: ¿Qué ocurrirá una vez inadmitida la denuncia no porque los hechos o infracciones sean irrelevantes sino porque no entran en el ámbito objetivo? Esto es, ¿cómo debe proceder la Autoridad Independiente, las autoridades u órganos autonómicos o los canales internos de las entidades públicas y privadas obligadas a ello? En estos casos nos encontraríamos ante hechos que podrían ser constitutivos de infracciones y no parece que puedan ser acallados o silenciados, debiendo ser transmitidos a la administración correspondiente para que pueda iniciar el procedimiento por petición razonada de otros órganos conforme al artículo 61 de la Ley 39/2015 o al ministerio fiscal en el caso de que se considere que se trata de actos delictivos, lo que se debería comunicar al informante en caso de que no se trate de una denuncia anónima sin posibilidad de contactar con el informante, pues el hecho de ser anónima no conlleva necesariamente la imposibilidad de tener una vía de comunicación con aquel.

[16] La Red de Oficinas y Agencias Antifraude autonómicas puso de manifiesto como una de las carencias del proyecto de ley que no hubiese una cláusula específica sobre el asesoramiento previo respecto a si una información entra dentro del ámbito de aplicación material de la Ley (nota 22). Disponible en: https:// antifrau.cat/sites/default/files/2022-10/proposta-esmenes-projecte-llei-reguladora-proteccio-persones-infor-min-sobre-infraccions-normatives-lluita-contra-corrupcio.pdf

[17] Así, el considerando 89 de la Directiva 2019/1937 prevé expresamente que «Los denunciantes potenciales que no estén seguros de cómo denunciar o de si van a ser protegidos pueden verse disuadidos de hacerlo. Los Estados miembros deben garantizar que se facilite información pertinente y exacta a ese respecto de manera clara y fácilmente accesible al público en general. Debe estar disponible un asesoramiento confidencial, imparcial, individual y gratuito sobre si, por ejemplo, la información en cuestión entra dentro del alcance de las normas aplicables sobre protección de los denunciantes, sobre qué canal de denuncia puede ser mejor utilizar y sobre los procedimientos alternativos disponibles en caso de que la información no entre dentro del alcance de las normas aplicables, es decir, la llamada «señalización» (*signposting*) o indicación del canal. El acceso a este asesoramiento puede ayudar a garantizar que las denuncias se realicen a través de los canales apropiados y de manera responsable, y que las infracciones e irregularidades se detecten en tiempo oportuno o que incluso puedan evitarse».

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

2.2.- Elemento subjetivo

El artículo 35.1.*a*), reproduciendo el artículo 6.1.*a)* de la Directiva 2019/1937, establece como primer requisito para que la persona que comunica la información pueda ser protegida con arreglo a la Ley 2/2023 que la misma «tenga motivos razonables para pensar que la información referida es veraz…». Un requisito que como se manifiesta en el Informe del Consejo General del Poder Judicial «constituye, en realidad, una suerte de requisito intelectivo»[18].

De esta manera, la propia Directiva, en el considerando 32, se refiere a esta cuestión expresamente cuando manifiesta que «Para gozar de protección al amparo de la presente Directiva, los informantes deben tener motivos razonables para creer —aunque después, tanto la Directiva en su articulado como la Ley, emplean el verbo "pensar"—, a la luz de las circunstancias y de la información de que dispongan (…), que los hechos que denuncian son ciertos»[19].

Por tanto, como bien ha señalado GARCÍA-MORENO, este requisito «no se formula en términos estrictamente subjetivos, sino que también, de forma no controvertida, se extiende a la razonabilidad en la creencia del alertador»[20]. Lo determinante es la creencia o el pensamiento por parte de la persona que proporciona la información de que aquella es veraz amparándose en motivos razonables —concepto jurídico indeterminado por excelencia—[21]. Una creencia que requiere de un juicio de razonabilidad, lo que se contempla en el mundo anglosajón como *reasonable*

[18] Informe sobre el anteproyecto de la ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción por la que transpone la Directiva 2019/1937, de 26 de mayo de 2022, pág. 71.

[19] La Ley sobre la protección de los informantes de Eslovenia núm. 16/2023, de 27 de enero, es mucho más exigente en la medida que requiere «razones bien fundadas» que no pueden compararse con creencia razonable (art. 5.2).

[20] B. García-Moreno, *Del whistleblower al alertador: la regulación europea de los canales de denuncia*, Tirant lo Blanch, 2020, pág. 77. En el mundo anglosajón se ha exigido tradicionalmente la sospecha. El sistema está diseñado para «alentar informes tempranos por parte de los denunciantes, para facilitar la detección temprana de mala conducta. La responsabilidad no recae en el denunciante para demostrar que la conducta sospechosa ha ocurrido o está ocurriendo», James Halliday, *Whistleblower disclosures: how do the Courts assess whether a whistleblower has reasonable grounds for making the disclosure?*, 2021, https://www.keypointlaw.com.au/keynotes/whistleblower-disclosures-how-do-the-courts-assess-whether-a-whistleblower-has-reasonable-grounds-for-making-the-disclosure/#_ftn1

[21] García-Moreno —*op. cit*. p. 78— cita el caso White v. Lachance, en el que el Tribunal Supremo de EE.UU. «determinó que la creencia del *whistleblower* podrá ser considerada como razonable si un observador desinteresado con conocimiento de los mismos hechos esenciales que el alertador, que sean además fácilmente identificables por él, permiten concluir la existencia de una irregularidad» White v. Lachance, 174 F.3.d 1378, 1381 (Fed. Cir. 1999), cert. Denied, 528 U.S. 1153, 120 (2000).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

grounds[22]. Una 'razonabilidad' que conlleva que el informante deba tener conocimiento de los hechos — lo que excluye meros rumores— que deben poder generar, cuanto menos, la *creencia*[23] de una conducta irregular[24].

La información, cualquiera sea su forma o su contenido, que induce a pensar de forma razonable sobre la veracidad de la misma, debe ir referida a un momento temporal que se concreta en el instante en el que se produce la comunicación o revelación. Ese instante será el que se deberá tener presente a la hora de valorar la razonabilidad «a la luz de su fuente, contexto y circunstancias»[25]. Una creencia de veracidad para la que la Ley 2/2023 no requiere necesariamente que el informante aporte «pruebas concluyentes» —art. 35.1.*a)*—, en la medida que hace recaer todo el peso en la racionalidad de la veracidad de las informaciones proporcionadas. Así, la Ley incorpora parte del contenido del considerando 43 de la Directiva 2019/1937, cuando manifiesta que «también está justificada la protección para las personas que

[22] En el ámbito anglosajón se emplea el término «sospecha» distinguiéndolo del de creencia. Así «los hechos deben suponer motivos razonables para que el informante "sospeche" de una mala conducta o de una situación inapropiada (…). La diferencia entre sospecha y creencia se explica con elocuencia — . Quinlan contra ERM POWER LTD (ACN 122 259 23) BC202101143—: La sospecha requiere un umbral de hechos más bajo que la creencia. La sospecha excluye inherentemente la prueba: es simplemente «un estado de conjetura o conjetura». Por el contrario, creer, aunque tampoco requiere prueba, infiere que en el balance de probabilidades, el asentimiento es más probable que el rechazo. James Halliday, *Whistleblower disclosures: how do the Courts assess whether a whistleblower has reasonable grounds for making the disclosure?* 2021, ob. cit.

[23] La cursiva es mía. El texto original emplea el término «sospecha».

[24] Véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre las medidas legítimas para la protección de los denunciantes de irregularidades que, en aras del interés público, revelan información confidencial sobre empresas y organismos cuando define que el denunciante será «toda persona que comunique o revele información en interés público, incluido el interés público europeo, sobre un acto ilegal, indebido o que suponga una amenaza o un daño, o que menoscabe o ponga en peligro el interés público, por lo general, pero no exclusivamente, en el contexto de su relación laboral, ya sea en el sector público o en el privado, en el ámbito de una relación contractual o de su actividad sindical o asociativa; destaca que ello incluye también a las personas al margen de las relaciones laborales tradicionales entre empleador y trabajador, como consultores, contratistas, trabajadores en prácticas, voluntarios, estudiantes que trabajan, trabajadores temporales o antiguos empleados que tengan pruebas de tales actos y motivos razonables para creer fidedigna la información transmitida». Igualmente, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo de 23 de abril de 2018 (COM/2018/214 final), *Reforzar la protección de los denunciantes en la UE*, manifiesta que «estas normas mínimas también proporcionan medidas de salvaguarda para proteger adecuadamente las denuncias responsables que realmente pretenden salvar el interés público, disuadir proactivamente que se produzcan denuncias malintencionadas y evitar los daños injustificados a la reputación y que los denunciantes pueden optar a una protección si disponen de fundamentos razonables para creer que la información proporcionada era cierta en el momento de la denuncia». Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0214

[25] James Halliday, *Whistleblower disclosures: how do the Courts assess whether a whistleblower has reasonable grounds for making the disclosure?* 2021, ob. cit.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

no aporten pruebas concluyentes pero que planteen dudas o sospechas razonables»[26].

De esta manera, entra en juego el principio de buena fe, que no debe entenderse referido en modo alguno a los motivos por los que se comunican o se revelan las informaciones sobre infracciones previstas en el artículo 2, a los que nos referiremos un poco más adelante, sino a la creencia de la veracidad de las informaciones[27y28]. Es ahí donde reside la buena fe del informante, que se debe presumir, y que como expresa la exposición de motivos de la Ley 2/2003, supone «la conciencia honesta de que se han producido o pueden producirse hechos graves perjudiciales…»[29].

Una buena fe que, continúa la exposición de motivos, es «la expresión de su comportamiento cívico y se contrapone a otras actuaciones que, por el contrario, resulta indispensable excluir de la protección, tales como la remisión de

[26] J. Halliday mantiene que el hecho de que «un informante solo necesite sospechar está diseñado para alentar informes tempranos por parte de los denunciantes, para facilitar la detección temprana de mala conducta. La responsabilidad no recae en el denunciante para demostrar que la conducta sospechosa de hecho ha ocurrido o está ocurriendo», James Halliday, *Whistleblower disclosures: how do the Courts assess whether a whistleblower has reasonable grounds for making the disclosure?* 2021, ob. cit.

[27] Véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre las medidas legítimas para la protección de los denunciantes de irregularidades que, en aras del interés público, revelan información confidencial sobre empresas y organismos cuando «hace hincapié en que una persona no debe perder el beneficio de la protección por el mero hecho de haber cometido un error en la apreciación de los hechos o porque la amenaza percibida para el interés público general no se haya materializado, siempre que, en el momento de la denuncia, tuviera motivos razonables para creer en su veracidad» —50—.

[28] Garrido Juncal con razón, manifiesta que «lo que cuenta a la postre es comprender que el rechazo se dirige sobre todo hacia las denuncias falsas y no contra aquellos que obran de manera convincente, aunque actúen impulsados por la aversión que sienten hacia la persona a la que va dirigida la denuncia», A. Garrido Juncal, «La protección del denunciante: regulación autonómica y propuestas de futuro», *ob. cit.*, pág. 138. En un sentido similar, véase De La Nuez Sánchez-Cascado cuando afirma que «Lo que importa es su contenido y que se realice de buena fe, entendiendo por buena fe la convicción de que la denuncia tiene un fundamento objetivo y sólido», Véase la entrada sobre «Debilidades del anteproyecto de protección de denunciantes de corrupción. Parte II: La protección del denunciante» en el blog hayderecho.com

[29] Una buena fe que se debe presumir y, como bien mantiene García-Moreno, «quien alegue que la comunicación hubiera sido realizada a sabiendas de que los hechos son falsos o con voluntad de revelar información sensible que pudiera perjudicar a la organización o a terceros, será quién deba acreditarlo», B. García Moreno, *Del whistleblower al alertador: la regulación europea de los canales de denuncia,* ob cit. pág. 202.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

informaciones falsas o tergiversadas, así como aquellas que se han obtenido de manera ilícita»[30].

Este requisito, en consecuencia, como dispone el considerando 32 de la Directiva 2019/1937 «es una salvaguardia esencial frente a denuncias malintencionadas, frívolas o abusivas». Un requisito que evita que aquellas personas que «en el momento de denunciar, comuniquen deliberada y conscientemente información incorrecta o engañosa» no se puedan ver beneficiados por el sistema con la obtención de la protección que les pudiera brindar la norma[31]. De hecho, cabe recordar que, cuando los hechos comunicados carezcan de toda verosimilitud, la Autoridad Independiente y las autoridades autonómicas competentes, en su caso, deberán inadmitirla —art. 18.1.*a)* Ley 2/2023— y, entiendo que difícilmente se podrá aplicar el estatuto del informante pues, no digo la buena fe, sino la razonabilidad no se puede predicar en estos casos. Todo ello sin olvidar que el artículo 63.1.*f)* de la Ley 2/2023 tipifica como infracción muy grave: «Comunicar o revelar públicamente

[30] Gosálvez Pequeño se pregunta si «¿equivale la denuncia de mala fe a la falsa denuncia? Es evidente que el denunciante que comunique «información falsa, tergiversada u obtenida de manera ilícita» no es un denunciante de buena fe; pero ¿no hay denuncias de mala fe que no sean falsas? Parece que sí las hay, porque si el legislador valenciano hubiera considerado que son equivalentes las denuncias falsas y las denuncias de mala fe no hubiera utilizado estos dos conceptos jurídicos indeterminados separadamente. Cierto es, no obstante, la buena fe es, además, un principio general del Derecho y del Derecho administrativo en particular, que está expresamente tipificado en la LRJSP, aunque como principio informador de la actuación de la Administración pública, no del administrado. Parece que la buena fe del denunciante debe interpretarse como la probidad, la integridad y la honestidad pública en quien formula denuncia administrativa.», H. Gosálvez Pequeño, «Los denunciantes como instrumentos en la lucha contra la corrupción: a propósito de la denuncia administrativa en las leyes "anticorrupción"», en *Actualidad Administrativa, Número especial Transparencia y lucha contra la corrupción*, núm.1 (2019), pág. 4.

[31] Algunas de las normas autonómicas que ha regulado la figura del denunciante, alertador o lo que ahora se viene a denominar por la Ley 2/2023 como informante han previsto expresamente la exclusión de la protección a aquellos que proporcionen información falsa, tergiversada u obtenida de forma ilícita: arts. 14.1.*b)* Ley 11/2016 Comunidad Valenciana; 24.4 Ley Foral 7/2018 Navarra; 45.2 Ley 5/2017 Aragón introduce también el elemento de la mala fe; 14.1.*b)* Ley 11/2016 Comunidad Valenciana; 37.4 Ley 2/2021 Andalucía expresamente les niega las medidas de protección previstas pero les reconoce los siguientes derechos: «*a)* A conocer el estado de la tramitación del procedimiento de investigación e inspección derivado de sus denuncias y a que se les notifiquen los actos y resoluciones dictados respecto de las mismas, siempre que, en este último supuesto, así se prevea de forma expresa en esta Ley. *b)* A que las denuncias presentadas finalicen mediante resolución expresa y motivada, en los términos y plazos previstos en el artículo 23, sin perjuicio de la posibilidad de dictar resolución motivada de inadmisión a trámite cuando concurra la circunstancia descrita en el artículo 21.2.».

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

información a sabiendas de su falsedad»[32] y prevé, por tanto, sanciones que oscilan entre los 30.001 hasta los 300.000 euros —art. 65.1.*a)*—. Alguna Ley autonómica ha ido más allá y ha previsto que en los casos de informaciones falsas, tergiversadas u obtenidas de forma ilícita, al margen del archivo de las actuaciones, que se mantendrá la confidencialidad. Todo ello con la advertencia de que, si hacen pública aquellas, no se le aplicará el estatuto del informante y podrían derivarse responsabilidades disciplinarias y/o penales contra aquel[33].

Una buena fe, que se debe presumir en la figura del informante y, en su caso debe ser desvirtuada por los distintos canales o por la Autoridad Independiente, y que se concreta en la creencia por parte del informante, basada en un elemento de razonabilidad, de que la información proporcionada es veraz, aunque no disponga de pruebas concluyentes, y que se ajusta al ámbito de la Ley. Por este motivo, la Directiva entiende que la protección no se debe perder cuando sea comunicada una información inexacta sobre infracciones por un error de buena fe —considerando 32—[34], algo que la Ley 2/2023 no contempla ni en la exposición de motivos pero que se puede y debe derivar del artículo 35.1.*a)*[35]. Una información, por cierto, que no tiene porqué ir referida a infracciones perfeccionadas necesariamente pues, como

[32] Una infracción muy grave que ya contemplaban algunas leyes autonómicas como puede verse en los artículos 11.II.1.*d)* de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana: «Denuncias manifiestamente falsas que causen graves perjuicios a la persona denunciada Comunidad Valenciana»; 49.1.*d)* Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón: «Denunciar actividades objeto de investigación por parte de la Oficina que sean manifiestamente falsas», 43.*d)* Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante: «La formulación de denuncias ante la Oficina que contengan información falsa, tergiversada u obtenida de manera ilícita cuando se aprecie dolo, o bien cuando derive en un perjuicio muy grave para la persona investigada» o 29.1.*h)* de la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears: «El hecho de aportar de manera dolosa documentación o información falsa o falseada con la denuncia».

[33] La Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana prevé en estos casos la necesidad de audiencia previa al denunciante —art. 14.1.*b)*—, y por su parte, los artículos 45.2 *in fine* Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón y 25.5 de la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra contemplan una audiencia previa reservada.

[34] Según J. Halliday, «La información conocida por el denunciante puede, de hecho, resultar incorrecta (no relevante a menos que el denunciante supiera que era incorrecta en el momento de la divulgación). No se requiere que el divulgador haya observado la información personalmente, y la fuente de la información puede ser anónima. Sin embargo, los hechos deben al menos parecer razonables en las circunstancias y el contexto», ob. cit.

[35] En este aspecto, la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante es más clara cuando dispone que: «No obstante, las personas denunciantes indicadas en el artículo 35 gozarán de todos los derechos previstos en el apartado 1 y podrán solicitar las medidas de protección establecidas en el artículo 38 que pudieran corresponderles, siempre que actuaran con la debida diligencia y tuvieran motivos razonables para inferir que la información comunicada mediante la denuncia era veraz en el momento de la formulación de la misma, aun cuando hubieran cometido un error en la apreciación de los hechos constitutivos de fraude, corrupción y conflicto de intereses» —37.4 *in fine*—.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

manifiesta el considerando 43 de la Directiva 2019/1937 «una prevención efectiva de las infracciones del Derecho de la Unión exige que se conceda protección a las personas que faciliten información necesaria para revelar infracciones que ya hayan ocurrido, infracciones que no se hayan materializado todavía, pero que muy probablemente se vayan a cometer, actos u omisiones que el denunciante tenga motivos razonables para considerar infracciones, así como intentos de ocultar infracciones»[36].

Antes de concluir este epígrafe resulta necesario abordar, aunque sea brevemente, un aspecto importante en cuanto a la consideración del informante. Una figura para la que yo mismo mantuve hace algún tiempo la necesidad de un «cambio de concepción tan radical que supone pasar de considerar al denunciante como un chivato a entenderlo casi como un "héroe"»[37]. Todo ello en el sentido de la propia Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, para reforzar la protección de los denunciantes en la UE, de 23 de abril de 2018, cuando hace hincapié en esta cuestión anima a los Estados miembros a tener en consideración medidas adicionales que incluyan medidas prácticas en el campo de la concienciación con el propósito de «promover una percepción positiva de los denunciantes como personas que actúan en aras del bien público y por lealtad a su organización y a la sociedad». Sin embargo, el paso del tiempo me ha conducido a un cambio de concepción, al menos parcialmente, pues reconociendo los riesgos que asumen los denunciantes —y ejemplos no faltan en nuestro país— no me parece oportuno entrar en valoraciones como aquellas de la Comunicación de la Comisión que acabo de citar. Me refiero a valorar el papel del informante cuando manifiesta que actúa en aras del bien público y por lealtad a su organización y a la sociedad o, por su parte, lo que mantiene la exposición de motivos de la Ley 2/2023 al referirse a los actos de comunicación como «comportamientos cívicos» o cuando la misma expresa que la buena fe es la expresión de un comportamiento cívico. Lo cierto es que, como manifiesta la propia Directiva, «Los motivos de los denunciantes al denunciar deben ser irrelevantes para determinar si esas personas deben recibir protección» —considerando 32— y, por tanto, si el informante comunica o revela informaciones que suponen un juicio de razonabilidad de veracidad resultan absolutamente irrelevantes los argumentos que le impulsaron a llevar a cabo dicha acción. Argumentos que pueden ser incluso fruto

36 El artículo 4 de la Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, Estabelece o regime geral de proteção de denunciantes de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União resulta mucho más claro cuando, bajo la rúbrica, *Objeto y contenido de la denuncia o divulgación pública*, dispone que «La denuncia o comunicación pública podrá referirse a infracciones que se hayan cometido, se estén cometiendo o cuya comisión razonablemente pueda preverse, así como a los intentos de ocultar tales infracciones».

37 J. Mª. Pérez Monguió, «Del chivato al colaborador: el whistleblowing», *RVAP* núm. 115 (2019), pág. 354.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

de una venganza contra una persona o una institución, de la voluntad de acogerse a un programa de clemencia, de un interés para beneficiarse directa o indirectamente de las consecuencias de las informaciones comunicadas, actuaciones todas ellas que nada tienen que ver con un comportamiento cívico, por más que la organización o la sociedad se beneficie de ello[38]. Ello no impide considerar que aquellas comunicaciones tendrán efecto en el bien público o privado que puede haber sido el objeto principal o no de la información remitida. Por todo ello, sin olvidar que se requiere un cambio en la concepción del informante, resulta necesario desvincularlo de connotaciones morales en la medida que se dan casos en los que a la finalidad no se le puede atribuir un alto valor ético, pero lo relevante es que el efecto será beneficioso para la sociedad en su conjunto, con un respeto a la legalidad y una protección segura para aquellos que contribuyen a levantar los velos que cubren los hechos que pudieran ser constitutivos de las infracciones del artículo 2 de la Ley 2/2023. Así, como expresa GARCÍA-MORENO, «el fomento del *whistleblowing* es una estrategia político criminal con un fundamento eminentemente utilitarista»[39]. Así, continúa la autora, «configurar el *whistleblowing* como un comportamiento ético, no sólo hace que el Estado pierda la colaboración de sujetos que actúan motivados por intereses personales sino también la de aquellos ciudadanos que no comparten sus valores o su percepción sobre la corrección o incorrección de algunos comportamientos»[40].

2.3.- Elemento formal o procedimental

Para que las personas informantes tengan el derecho a las medidas de protección previstas en la Ley 2/2023, al margen de tener motivos para pensar que la información referida es veraz en el momento de la comunicación o revelación y aquella entre dentro del ámbito objetivo, la Ley 2/2023 requiere que «la comunicación o revelación se haya realizado conforme a los requerimientos previstos en esta Ley» —art. 35.1.*b)*—. Una previsión que dista de la redacción de la Directiva que, por el contrario, exige que se «haya denunciado por canales internos

[38] Con todo, aunque el motivo de la comunicación es irrelevante, como apunta Garrido Juncal, en los supuestos en los que hay aversión o un interés personal hay que prestar una especial atención pues «estos últimos pueden verse más tentados a «manipular» los hechos que relatan, la Administración debe vigilar que la protección que se brinda al denunciante no sea empleada, en ningún caso, al servicio de la inquina personal. El problema al que nos venimos refiriendo exige replantearse la reacción de la Administración contra la denuncia falsa o el denunciante con fines espurios», A. Garrido Juncal, «La protección del denunciante: regulación autonómica y propuestas de futuro», *REALA* núm. 12 (2019), pág. 138.

[39] B. García-Moreno, *Del whistleblower al alertador: la regulación europea de los canales de denuncia, op. cit.*, pág. 95.

[40] B. García-Moreno, *Del whistleblower al alertador: la regulación europea de los canales de denuncia, op. cit.*, pág. 96. En una línea similar, M. Villoria Mendieta, «Un análisis de la Directiva (UE) 2019/1937 desde la ética pública y los retos de la implementación», en *Revista Española de transparencia*, núm. 12, 2021, págs. 15-24.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

conforme al artículo 7, por canales externos conforme al artículo 10, o hayan hecho una revelación pública conforme al artículo 15» —art. 6.*b)*—.

Una diferencia que no planteó duda alguna en el Informe del Consejo General del Poder Judicial ni en el Dictamen del Consejo de Estado pero que, sin embargo, fueron distintos grupos parlamentarios los que solicitaron su supresión en el trámite de enmiendas en el Congreso[41], por entender, por ejemplo, el GP. Plural núm. 255 que «no parece transponer diligentemente el supuesto equivalente a que se refiere el artículo 6 de la Directiva. Mientras que el artículo 6.1.*b)* de la Directiva se limita a exigir que la denuncia haya sido encauzada por una de las tres vías posibles (canal interno, canal externo o revelación pública), el texto del proyecto objeto de enmienda, por el contrario, no se limita a esto, sino que habla de "sujeción a los requerimientos previstos en esta ley". Dado que la norma contiene múltiples requisitos su aplicación futura podría verse finalmente condicionada por interpretaciones restrictivas, en detrimento de la seguridad jurídica y del espíritu tuitivo que la inspira»[42].

Ciertamente, las aportaciones de los Grupos no están exentas de ciertas dosis de razón en la medida que la Directiva se refiere exclusivamente a la necesidad del empleo de los canales internos o externos o la revelación pública conforme a la regulación prevista en la norma europea. La Ley 2/2023, por su parte, parece tener un sentido más amplio, que engloba tanto lo previsto por la Directiva en su artículo 6.*b)* como otras cuestiones al referirse «a los requerimientos previstos en la Ley» que pueden incluir otras muchas cuestiones más allá del medio por el cual se hace efectiva la comunicación. Este particular no resulta baladí, sobre todo porque los requisitos del artículo 35.1 no son alternativos sino acumulativos y, por tanto, en el caso de que la comunicación o revelación no se realizase con arreglo a los requisitos establecidos en la Ley, el denunciante no estaría protegido ni amparado por la norma objeto de estudio[43].

Esta situación sería absurda y fuera de toda lógica con arreglo a la Directiva y, por tanto, lo razonable sería entender que cuando la Ley 2/2023 se refiere a los requerimientos se está refiriendo a los medios o modalidades de hacer efectivas las comunicaciones o revelaciones. Con todo, lo cierto es que la Ley podría haber sido más clara y para ello hubiera bastado con haber señalado que aquellas

[41] G.P. Plural, enmiendas núms. 54; 153, 255; G.P. Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común enmienda núm. 77; G.P. Republicano, enmienda núm. 66, (*BOCG* núm. 123-3, de 28 de noviembre).

[42] Todas las enmiendas presentadas con distinta redacción muestran la idéntica causa para solicitar la supresión.

[43] Cabe recordar la observación realizada con relación a la protección cuando incluso pueda subsumirse la comunicación en el ámbito objeto de la Ley.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

comunicaciones o revelaciones públicas se debían realizar conforme a las modalidades previstas en la Ley, evitándose de este modo cualquier duda.

De hecho, esta cuestión es esencial, en la medida que el artículo 35.1 de la Ley 2/2023 es el que, una vez cumplidas sus previsiones, da lugar al derecho a la protección del denunciante, objeto principal y determinante de la norma. Por tanto, sería un desatino exigir o imponer en este punto tan importante, más requisitos y más exigencias que las previstas en la Directiva, una situación que podría conllevar a una desprotección de personas por cuestiones meramente formales.

Condiciones para la protección del informante

<table>
<tr><td>Elemento objetivo</td><td>La información que se comunique o revele debe ir referida a las infracciones previstas en el artículo 2.</td><td>a) Infracciones que se hayan cometido.
b) Infracciones que no se hayan materializado todavía pero muy probablemente se vayan a cometer.
c) Intentos de ocultar infracciones.</td><td>Se le aplicará el estatuto del informante también a:
El informante que tenga motivos razonables para creer que la información proporcionada entraría en el ámbito de la Ley, aunque finalmente no sea así.</td></tr>
<tr><td>Elemento subjetivo</td><td colspan="2">Motivos razonables para pensar que la información es veraz.</td><td>No se requiere aportar pruebas concluyentes: basta que aquellas planteen dudas o sospechas razonables.
Los motivos razonables deben ir vinculados al momento en el que se comunica o revela la información.
Se debe presumir la buena fe del informante.
Los motivos de los informantes deben ser irrelevantes para determinar si esas personas deben recibir protección.</td></tr>
<tr><td>Elemento formal o procedimental</td><td colspan="2">La comunicación debe realizarse conforme a los requerimientos previstos en la Ley.</td><td>La Directiva 2019/1937 limita a que se haga mediante el canal interno, externo o revelación pública, pero la Ley 2/2023 ha optado por un criterio más estricto.</td></tr>
<tr><td colspan="4">Atención: los requisitos son acumulativos y necesarios.</td></tr>
</table>

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

3.- Supuestos de exclusión de la protección del informante

La Ley 2/2023, tras delimitar positivamente los supuestos en los que el informante tendrá derecho a la protección, procede a una delimitación negativa en el artículo 35.2, excluyendo «expresamente» de la protección a personas que comuniquen o revelen informaciones en una serie de supuestos que serán objeto de análisis en las páginas siguientes. Cabe destacar que la Directiva 2019/1937 no contiene una enumeración de esta naturaleza, aunque el Consejo de Estado manifestó que podían ampararse en distintas previsiones de aquella[44]. Un apartado al que se presentaron distintas enmiendas, algunas de supresión de este[45] y otras exclusivamente del apartado primero[46]. Con todo, no fue aceptada ninguna de ellas y el texto no sufrió modificaciones en su tramitación parlamentaria.

En las exclusiones se encuentran unas específicas y otras vinculadas a la inadmisión por un canal interno o por alguna de las causas del artículo 18.2.*a)*. Una cuestión más que discutible pues no alcanzo a comprender por qué la inadmisión de una comunicación tiene que suponer en todos los supuestos, *per se*, una exclusión de la protección, ya que son dos cosas distintas y, especialmente, cuando la Directiva expresamente prevé que no tiene necesariamente que tener esta consecuencia.

3.1.- Informaciones contenidas en comunicaciones que hayan sido inadmitidas por algún canal interno de información o por alguna de las causas previstas en el artículo 18.2.*a)*

El punto primero del artículo 35.2 de la Ley 2/2023 contempla dos supuestos bien diferenciados referidos a la inadmisión. En el anteproyecto de Ley exclusivamente se preveía como motivo de exclusión el segundo, esto es «la inadmisión por alguna de las causas previstas en el artículo 18.2». Una redacción que el Dictamen del Consejo de Estado consideró como mejorable por las dudas que podía plantear. Así, manifestó que «En el caso de la letra *a)*, sin embargo, podría interpretarse que la exclusión sólo se aplicaría respecto a informaciones inadmitidas por la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., dado que el precepto hace referencia expresa a la inadmisión por las causas del artículo 18.2.*a)* del propio anteproyecto». Y por ello proponía formular la redacción del citado supuesto para que también se extendiese a las informaciones recibidas en canales internos. Esta recomendación también fue incorporada al proyecto de ley que fue registrado en el Congreso de los Diputados.

[44] Informe 1361/2022, de 8 de septiembre, pág. 49.

[45] Enmiendas 115 del G.P. Republicano y 255 G.P. Plural (*BOCG*, Serie A, núm. 123-3, de 28 de noviembre de 2022).

[46] Enmiendas 54 del G.P. Plural; 77 del G.P. Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común y 153 del G.P. Plural (*BOCG*, Serie A, núm. 123-3, de 28 de noviembre de 2022).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

3.1.1.- Informaciones contenidas en comunicaciones que hayan sido inadmitidas por algún canal interno de información

Así, en primer lugar, se encuentra el supuesto en el que las comunicaciones hayan sido inadmitidas por algún canal interno. Un supuesto que queda al margen de los casos de inadmisión del artículo 18.1.*a)* que veremos seguidamente y que exclusivamente van referidos a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, pero también ante las autoridades u órganos autonómicos. Y, por tanto, serán las distintas normas las que fijen los criterios de inadmisión en los canales internos[47]. Con todo, esta situación plantea algunas dudas. La primera pregunta sería si la inadmisión por un canal interno impide presentarla en un canal externo. En este sentido, la Directiva 2019/1937 es clara cuando dispone en el artículo 10 que «los denunciantes comunicarán información sobre infracciones por los canales tras haberla comunicado en primer lugar a través de los canales de denuncia interna, o bien comunicándola directamente a través de los canales de denuncia externa». Pero la cuestión no es esta, cuya resolución se extrae de la norma europea, sino el problema que se plantea con la redacción del artículo 35.2 cuando excluye expresamente de protección «a las personas que comuniquen o revelen información contenida en comunicaciones que hayan sido inadmitidas por algún canal interno». Por tanto, la duda surge de inmediato: si se inadmite una comunicación por un canal interno, ¿la persona informante no estará protegida, aunque posteriormente la presente ante un canal externo? La respuesta evidentemente debe ser negativa, la única opción interpretativa sería entender que una vez inadmitida y hasta su admisión, en su caso, por el canal externo, el denunciante no estará protegido[48], aunque, en este supuesto, los efectos de la protección evidentemente tendrían efectos retroactivos al menos al momento en el que el informante presentó la comunicación o se efectuó la revelación pública ante el canal interno. Con todo, esto tampoco tiene porque ser necesariamente así, pues puede aplicarse el estatuto del informante incluso en el supuesto de inadmisión de la comunicación. Esto es, cuando el informante debe ser sujeto de protección «si tiene motivos razonables para creer que la información comunicada entra dentro de

[47] Sierra Rodríguez ha manifestado que «En todo caso, y dada la indefinición sobre las causas de inadmisión en el sistema interno, el repertorio de causas a incorporar en el procedimiento de gestión debe ser lo más restrictivo posible, lo que en el ámbito público se traduce en que, como mucho, se ciñan a las causas de inadmisión previstas para el procedimiento administrativo común —siempre que estén en sintonía con la Ley—; a las derivadas del acotamiento al ámbito material y personal de aplicación de la Ley; y a la replicación de aquellas que se prevén —en este caso expresamente— en la regulación del canal externo en el artículo 18.2.*a)*, entre las que encontramos que los hechos carezcan de toda verosimilitud o manifiestamente de fundamento, no contengan información nueva y significativa respecto a anteriores comunicaciones recibidas que justifiquen su seguimiento o cuando existan indicios racionales de haberse obtenido mediante la comisión de un delito, entre otras»; J. Sierra Rodríguez, « Los sistemas internos de información en la Ley 2/2023 de protección de personas informantes: un análisis jurídico ante su inmediata exigibilidad», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 24, 2023, pág. 88.

[48] Véase J. Sierra Rodríguez, «Los sistemas internos de información en la Ley 2/2023 de protección de personas informantes: un análisis jurídico ante su inmediata exigibilidad», *op. cit*.

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

su ámbito de aplicación» —considerando 32 de la Directiva 2019/1937— aunque sea inadmitida.

3.1.2.- Informaciones contenidas en comunicaciones que hayan sido inadmitidas por alguna de las causas previstas en el artículo 18.2.*a)*

Las causas de inadmisión contempladas en el artículo 18.2.*a)* de la Ley 2/2023, como ya se ha expuesto, son aplicables a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, pero también ante las autoridades u órganos autonómicos correspondientes conforme al artículo 16.2, que recogen cuatro supuestos bien distintos que, en algún caso, resultan innecesarios por reiterativos en el ámbito de la protección del informante y en otros casos incompletos. Sin embargo, entiendo que las causas de inadmisión, al tener un efecto directo sobre el estatuto del informante con la privación de la protección, aunque no me muestre conforme con las mismas por un motivo u otro como se apreciará en las siguientes líneas, deberían aplicarse tanto en el caso de los canales internos como externos por un principio de coherencia.

En primer lugar, se encuentra como causa de inadmisión, el supuesto en que los hechos relatados carezcan de toda verosimilitud. Una causa para privar de protección que resulta innecesaria en la medida que, como se ha analizado ya, las personas que tengan motivos razonables para pensar que la información es veraz tendrán derecho a protección —art. 35.1.*a)*—. En consecuencia, en *sensu contrario*, en el supuesto de que una información carezca «de toda verosimilitud», la misma no pasará el juicio de razonabilidad y, por tanto, el sujeto no podrá beneficiarse del estatuto del informante.

En segundo lugar, el sujeto no podrá acogerse a las medidas de protección, cuando los hechos relatados no sean constitutivos de infracción del ordenamiento jurídico incluido en el ámbito de aplicación de esta ley. Una causa que de nuevo es reiterativa con la prevista en el artículo 35.1.*a) in fine*, cuando requiere que las personas que comuniquen o revelen infracciones en el artículo 2 de la Ley 2/2023, tendrán derecho a protección siempre que la citada información entre dentro del ámbito de aplicación de la Ley. Por tanto, de nuevo *in sensu contrario*, si la información no entra dentro del ámbito de la norma, no se podrá proteger al informante y por ello la previsión del artículo 35.2.*d),* cuando excluye de protección a aquellos que proporcionen informaciones referidas a acciones u omisiones no comprendidas en el artículo 2, realmente era innecesaria.

Con todo, que los hechos no sean constitutivos de una infracción del ordenamiento jurídico incluida en el ámbito de aplicación de la Ley, conllevará la inadmisión de la comunicación, pero no necesariamente que el informante no pueda ser protegido, al menos en el ámbito de la Directiva que no coincide con el de la Ley 2/2023, de acuerdo con el considerando 32 que ya se ha reproducido en este trabajo.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

El tercer supuesto de inadmisión se concreta cuando la comunicación carezca manifiestamente de fundamento[49]. Un caso que no tiene que ver con el anterior, pues la información se encontrará en el ámbito de las infracciones de la Ley, pero lo relevante será que no se sostenga la misma con la comunicación presentada, ni genere una mínima sospecha no solo de veracidad —pues podría ser «cierta»— sino de la calidad de sus fundamentos, todo ello en el caso de que no se desvirtúe la presunción de buena fe del informante pues, en caso contrario, nos encontraríamos ante un supuesto de información falsa o tergiversada. De hecho, este tercer supuesto está directamente vinculado con el elemento de la racionalidad que impone el 35.1 de la Ley 2/2023 que ya ha sido analizado. Así la propia Directiva expresa que este requisito es «una salvaguardia esencial frente a denuncias malintencionadas, frívolas o abusivas, para garantizar que quienes, en el momento de denunciar, comuniquen deliberada y conscientemente información incorrecta o engañosa no gocen de protección»—considerando 32—.

El cuarto supuesto es que «existan, a juicio de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., indicios racionales de haberse obtenido mediante la comisión de un delito».

Este supuesto se prevé en alguna de las leyes autonómicas que abordan el estatuto del denunciante, excluyendo de protección a aquellos que hayan obtenido la información de «forma ilícita»[50], incluso se prevén infracciones, como es el caso de la Ley 2/2021 Andalucía que tipifica como muy grave «la formulación de denuncias ante la Oficina que contengan información (…) obtenida de manera ilícita cuando se aprecie dolo, o bien cuando derive en un perjuicio muy grave para la persona investigada» —art. 43.*d)*—. En consecuencia, la formulación empleada por las leyes autonómicas es considerablemente más amplia si se examina detenidamente, ya que aborda la obtención ilícita de información, abarcando tanto posibles infracciones

[49] En el artículo 35.7.*d)* Resolución de 27 de junio de 2019, del Director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de esta, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat prevé como causa de inadmisión las comunicaciones que «se basen únicamente en opiniones o informaciones genéricas poco fundamentadas». Igualmente se prevé el archivo de la comunicación «cuando la denuncia o comunicación tenga carácter genérico y no se refiera a hechos o datos concretos» —art. 35.8.*d)*—.

[50] Cfr. los artículos 14.*b)* Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.; 45.2 Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas o 25.5 Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

administrativas como penales[51]. En este sentido, la Directiva es clara y expresamente prevé que los «denunciantes no incurrirán en responsabilidad respecto de la adquisición o el acceso a la información que es comunicada o revelada públicamente, siempre que dicha adquisición o acceso no constituya de por sí un delito.

En el caso de que la adquisición o el acceso constituya de por sí un delito, la responsabilidad penal seguirá rigiéndose por el Derecho nacional aplicable» —art. 21.3— y así, como expresa el considerando 92, «cuando el denunciante haya obtenido la información o documentos mediante la comisión de un delito como la intromisión física o informática, su responsabilidad penal ha de seguir rigiéndose por el Derecho nacional aplicable, sin perjuicio de la protección que otorga el artículo 21, apartado 7[52], de la presente Directiva» — considerando 92—.

Y, en el mismo sentido, apunta el artículo 38.2 de la Ley 2/2023 cuando dispone que los informantes no incurrirán en responsabilidad respecto de la adquisición o el acceso a la información que es comunicada o revelada públicamente, siempre que dicha adquisición o acceso no constituya un delito.

Sin embargo, en todo este escenario, que exclusivamente se refiere a la responsabilidad del informante en los casos en los que se haya cometido un delito para acceder a la información o con la comunicación o revelación de la misma, se

[51] El considerando 32 de la Directiva 2019/1937 no deja dudas sobre el alcance de esta cuestión y exclusivamente lo reduce a los delitos, y así expresa que «cuando el denunciante hubiera adquirido la información sobre las infracciones denunciadas o los documentos que la contienen, o hubiera obtenido acceso a dicha información o dichos documentos, debe gozar de inmunidad frente a dicha responsabilidad. Esto debe aplicarse tanto a los casos en los que el denunciante revele el contenido de documentos a los que tenga acceso lícitamente como a aquellos en los que realice copias de los mismos o los retire de los locales de la organización de la cual es trabajador en contravención de cláusulas contractuales o de otro tipo que estipulen que dichos documentos son propiedad de la organización. Los denunciantes deben gozar asimismo de inmunidad cuando la adquisición de la información o los documentos o la obtención de acceso a ellos pudiera generar responsabilidades de tipo civil, administrativo o laboral. Ejemplos de ello serían casos en que el denunciante hubiera obtenido la información accediendo a mensajes de correo electrónico de un compañero o consultando documentos que no utiliza habitualmente en el marco de su trabajo, o fotografiando los locales de la organización, o entrando en lugares a los que no suele tener acceso».

[52] Artículo 21.7 Directiva 2019/1937: «En los procesos judiciales, incluidos los relativos a difamación, violación de derechos de autor, vulneración de secreto, infracción de las normas de protección de datos, revelación de secretos comerciales, o a solicitudes de indemnización basadas en el Derecho laboral privado, público o colectivo, las personas a que se refiere el artículo 4 no incurrirán en responsabilidad de ningún tipo como consecuencia de denuncias o revelaciones públicas en virtud de la presente Directiva. Dichas personas tendrán derecho a alegar en su descargo el haber denunciado o haber hecho una revelación pública, siempre que tuvieran motivos razonables para pensar que la denuncia o revelación pública era necesaria para poner de manifiesto una infracción en virtud de la presente Directiva. Cuando una persona denuncie o revele públicamente información sobre infracciones que entran en el ámbito de aplicación de la presente Directiva, y dicha información incluya secretos comerciales, y cuando dicha persona reúna las condiciones establecidas en la presente Directiva, dicha denuncia o revelación pública se considerará lícita en las condiciones previstas en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva (UE) 2016/943».

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

plantea de nuevo el argumento que estoy exponiendo en estos epígrafes: ¿Qué relación tiene la inadmisión con la protección y en este caso con la responsabilidad por las acciones u omisiones imputables al informante? El hacer coincidir las causas de inadmisión con las de privación del estatuto de protección del informante de manera general conduce a situaciones absurdas alejadas del espíritu de la Directiva. Es cierto que la Directiva no exonera de la responsabilidad de naturaleza penal a los informantes, pero en ninguna parte se menciona que no podrán obtener las medidas de protección previstas. De hecho, si el informante tiene motivos razonables para pensar que la información es veraz en el momento de la comunicación o revelación debería poder acogerse a la protección, con independencia de la inadmisión prevista en el artículo 18.*a)* de la Ley, en cuyo caso, se prevé que «además de la inadmisión, se remitirá al Ministerio Fiscal la relación circunstanciada de los hechos que se estimen constitutivos de delito»[53]. Por tanto, no me resulta incompatible la protección prevista por la Ley 2/2023 con las responsabilidades penales que se pudieran derivar por la comisión de un delito por parte del mismo para la obtención de la información[54].

De hecho, la Directiva en ningún momento manifiesta que en estos casos el informante no será protegido, ni siquiera que no se admitirá la denuncia, una protección de la que excluye exclusivamente a aquellos que formulen «denuncias malintencionadas, frívolas o abusivas, para garantizar que quienes, en el momento de denunciar, comuniquen deliberada y conscientemente información incorrecta o engañosa no gocen de protección» —considerando 32—. En la Ley 2/2023, por el contrario, se ha incluido este supuesto en el caso de privación del estatuto del informador, a través de una causa de inadmisión, algo que pudiera tener cierto

[53] En la tramitación el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, en la enmienda 71 en el Congreso de los Diputados, se solicitó la supresión del artículo 18.2.*a)*.3º de la actual Ley 2/2023 por los siguientes motivos —que en gran medida fueron reproducidos por los G.P. Republicano, enmienda 107; y Plural, enmienda 145, 251 y 48—: «la supresión obedece a una doble razón: 1) el precepto resulta innecesario puesto que el mandato resultante dirigido a la Autoridad Independiente de Protección del Informante A.A.I., ya deriva con carácter general del ordenamiento jurídico; 2) su reiteración en esta ley resulta gravemente perturbadora y contraria a una de las finalidades que la inspira, esto es, fomentar la alerta. Es razonable pensar que esta previsión resulta sumamente desincentivadora entre los potenciales alertadores puesto que podrían percibir a la Autoridad Independiente, más que como un aliado en su tutela y protección, como un fiscalizador de la propia conducta del denunciante. En derecho comparado esta previsión es insólita e innecesaria, puesto que en nada altera las responsabilidades penales en que pudieran haber incurrido los sujetos alertadores ni el deber de todas las autoridades y funcionarios de denunciar los hechos delictivos de los que tengan conocimiento».

[54] Véase, sobre las responsabilidades del informante, J. Mª Pérez Monguió, «La protección del informante como piedra angular del sistema del whistleblower», en J. Mª Pérez Monguió y S. Fernández Ramos (Coords)., *El nuevo sistema de protección del informante: Estudio sistemático de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción* (Bosch, La Ley (España), 2023, págs. 297 y ss.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

sentido pues si se aprecia que la información fue obtenida mediante un ilícito penal, lo que procede es la remisión al ministerio fiscal[55].

Por último, es causa para excluir de la protección al informante por estar incluida en los supuestos de inadmisión del artículo 18.1.*a)* de la Ley 2/2023, que «la comunicación no contenga información nueva y significativa sobre infracciones en comparación con una comunicación anterior respecto de la cual han concluido los correspondientes procedimientos, a menos que se den nuevas circunstancias de hecho o de Derecho que justifiquen un seguimiento distinto»[56].

De esta manera, el supuesto contemplado se prevé para los casos en los que previamente ya se produjo una comunicación por el mismo u otro informante sobre infracciones del artículo 2, requiriéndose que ya se haya concluido el correspondiente procedimiento y que la información no sea nueva ni significativa. Por tanto, nos encontraríamos ante distintas hipótesis en las que a la luz de la norma el informante debería ser protegido:

a) El procedimiento anterior no se ha concluido y se aportan informaciones no relevantes y significativas.

b) El procedimiento anterior se ha concluido, pero se aportan informaciones relevantes y significativas: el informante debería ser protegido a la luz de la norma.

Con todo, la causa de inadmisión no me parece de lo más acertada como instrumento para excluir de la protección al informante, ya que el mismo siempre se encontrará ante la duda de si previamente hubo una comunicación anterior y si se han concluido los correspondientes procedimientos que, en su caso, se hubieran iniciado, algo que será complejo, por no decir imposible de despejar. De hecho, este problema se origina por la opción del legislador de vincular la causa de inadmisión con la exclusión del sistema de protección del informante. Evidentemente, si se

[55] En la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante se prevé que «cuando la denuncia proporcionara información falsa, tergiversada u obtenida de manera ilícita, las personas denunciantes indicadas en el artículo 35 sólo gozarán de los derechos previstos en el apartado 1, párrafos *a)* y *b)*, y asimismo no podrán solicitar las medidas de protección establecidas en el artículo 38 que pudieran corresponderles» —art. 37.4—. Esto es, «a conocer el estado de la tramitación del procedimiento de investigación e inspección derivado de sus denuncias y a que se les notifiquen los actos y resoluciones dictados respecto de las mismas, siempre que, en este último supuesto, así se prevea de forma expresa en esta Ley» y «A que las denuncias presentadas finalicen mediante resolución expresa y motivada, en los términos y plazos previstos en el artículo 23, sin perjuicio de la posibilidad de dictar resolución motivada de inadmisión a trámite cuando concurra la circunstancia descrita en el artículo 21.2».

[56] La Resolución de 27 de junio de 2019, del Director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de esta, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat prevé el «archivo de la comunicación o denuncia cuando respecto de los mismos hechos y conductas se hayan realizado anteriormente actuaciones de investigación por parte de la Agencia» —art. 35.8.*b)*—.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

presenta una comunicación sobre una infracción que ya dio origen a la apertura de un procedimiento, no es razonable que se tramite de nuevo, y por tanto, que se proceda a la inadmisión pero tampoco es razonable que si la primera comunicación condujo a la apertura de un procedimiento y, por ende, a otorgar la condición de informante al sujeto que la proporcionó, cuando el nuevo informante procede con su comunicación, aunque sea no relevante o nueva —como se aprecia el legislador no se refiere a la veracidad, ni al fundamento de las mismas—, no resulta adecuado privarle de esa condición, pues sería emplear el régimen de *prior in tempore potior in iure* a un sujeto que no conocía de la comunicación ni del procedimiento anterior. El supuesto sería distinto si ya fuera *vox populis* la infracción y el procedimiento, en cuyo caso no tendría valor alguno la comunicación del informante salvo que aportara informaciones significativas y relevantes.

Para concluir, esta última causa de inadmisión prevé una excepción que se producirá cuando, aunque haya habido una comunicación previa y se haya concluido el procedimiento, «se den nuevas circunstancias de hecho o de Derecho que justifiquen un seguimiento distinto».

3.2.- Informaciones vinculadas a reclamaciones sobre conflictos interpersonales o que afecten únicamente al informante y a las personas a las que se refiera la comunicación o revelación

La Ley 2/2023 excluye de la protección prevista en la norma, en el uso de la posibilidad que le otorga el considerando 22[57] de la Directiva 2019/1937, a las personas que comuniquen informaciones sobre conflictos interpersonales o que afecten exclusivamente al informante y a las personas a las que se refiera la comunicación o, en su caso, revelación —art. 35.2.*b)*—[58]. Sin embargo, existe una diferencia importante entre la redacción del considerando de la Directiva y el artículo de la Ley citado. Concretamente la primera requiere que se produzcan de forma simultánea ambos elementos, esto es, que se trate de conflictos interpersonales y que afecten exclusivamente al informante y a la persona a la que se refiere la comunicación, y la segunda, la norma española, establece una disyuntiva, dando lugar a dos supuestos distintos. Una situación que tuvo alguna crítica dictamen del Consejo de Estado y alguna enmienda durante la tramitación parlamentaria. Así el G.P. Plural, enmienda 255, solicitó la eliminación de todo el párrafo segundo del artículo 35 por considerar que va «más allá de lo establecido en la Directiva y por tanto reducen el ámbito de protección establecido por ésta. Como ha señalado el Consejo de Estado no se puede privar de protección a personas que informen en relación con «conflictos interpersonales o que afecten únicamente al informante y a

[57] Así lo expresó el Consejo de Estado en su Dictamen 1361/2022, de 28 de septiembre, pág. 49.

[58] Considerando 22: «Los Estados miembros podrían decidir que las denuncias relativas a reclamaciones interpersonales que afecten exclusivamente al denunciante, a saber, reclamaciones sobre conflictos interpersonales entre el denunciante y otro trabajador, puedan ser canalizadas hacia otros procedimientos».

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

las personas a las que se refiera la comunicación o revelación», al no estar contemplado este supuesto en la Directiva.»[59].

Al margen de esta cuestión, que deberá suponer un régimen de aplicación distinto cuando se trate del ámbito estricto de la Directiva o del previsto por la norma española, el argumento de los conflictos interpersonales ha sido criticado, por considerarla imprecisa, amplia y técnicamente incorrecta. Así, se mantiene DE LA NUEZ que la referencia a los conflictos interpersonales abarca los «posibles problemas personales entre el denunciante y denunciados, pero conviene recordar que esta situación puede ser perfectamente compatible con la existencia de denuncias de corrupción fundadas, de la necesidad de su tramitación y de la necesidad de acordar la protección del denunciante». Además, continúa manifestando que «es relativamente habitual que las denuncias de corrupción tengan su origen precisamente en este tipo de conflictos. ¿Debemos por eso desecharlas si reúnen los requisitos necesarios para su tramitación? Claramente, los motivos últimos personales de una denuncia fundada de corrupción son absolutamente intrascendentes»[60].

De hecho, recordemos que el artículo 2.2.*b)* de la Ley 2/2023 incluye dentro del ámbito material de aplicación de la norma, las acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave. Por tanto, si se produjera una comunicación de un conflicto que exclusivamente afectase a dos personas, ¿debería quedar excluido del ámbito de protección de la Ley el informante al amparo del artículo 35.2.*b) in fine?* Un informante que, por cierto, no tiene por qué ser una de las personas afectadas por el conflicto interpersonal, sino un tercero que conoce la situación. Por tanto, la redacción de la causa de inadmisión de la comunicación, que tiene como consecuencia la exclusión del régimen de protección, es muy deficiente. En este contexto, el Decreto Legislativo de 10 de marzo de 2023, núm. 24, *Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*, ha sido más claro, al reducirlo a un elemento más concreto como son las disputas, reclamos o solicitudes relacionadas con un interés personal del denunciante o de la persona que ha presentado la denuncia y que atañen

[59] (*BOCG* núm. 123-3, Serie A, de 28 de noviembre de 2022). Realmente el Consejo de Estado se pronunció en otro sentido cuando manifestó que «La prevista en la letra *b)* —conflictos interpersonales— podría quedar amparada en el considerando (22) de la Directiva», Dictamen del Consejo de Estado 1361/2022, de 8 de septiembre, pág. 49.

[60] E. De La Nuez Sánchez-Cascado, «Debilidades del Anteproyecto de protección de denunciantes de corrupción. Parte II: La protección del denunciante», disponible en el blog hayderecho.com

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

exclusivamente a sus relaciones de trabajo o empleo público…—art. 1.2.*a)*—[61]. Al margen de esta cuestión, se produce un problema añadido que debería suponer un replanteamiento del legislador en relación a esta causa de exclusión de la protección, pues en este tipo de situaciones, las personas afectadas son claramente identificables por las partes y, por tanto, la garantía de confidencialidad en el caso de que la persona afectada fuese el informante carece de eficacia. Sin embargo, en el hipotético caso que el comunicante fuese un tercero, el que queda en una situación comprometida es la persona afectada que, sin ser informante, no gozaría de la protección, pero sí que podría sufrir las represalias de distinta naturaleza.

En consecuencia, no es razonable que se excluya de esta forma tan genérica del ámbito de protección a las informaciones sobre conflictos interpersonales pues esta última circunstancia no necesariamente debe conllevar encontrarnos fuera del ámbito material de la Ley y si la información se halla en ese ámbito no debería ser un argumento no brindar la protección al sujeto afectado y/o informante.

3.3.- Informaciones que ya estén completamente disponibles para el público o que constituyan meros rumores

Este supuesto como causa para excluir de la protección a los informantes es una reproducción del considerando 43 *in fine* de la Directiva 2019/1937 que tiene pleno sentido en la medida que el propósito de la norma europea y de la ley nacional es que afloren informaciones sobre las infracciones contenidas en el ámbito objetivo y la protección de las personas que lo hagan posible. En consecuencia, cuando el informante comunique o revele informaciones que se hallen completamente disponibles no podrá acogerse al sistema de protección que brindan las normas. Huelga decir que esta exclusión no opera en los supuestos en los que el sujeto que comunica la información disponible sea aquel que la reveló de forma anónima y, posteriormente, se identifique o sea identificado como tal —art. 35.3 Ley 2/2023—.

Una vez realizada esta última precisión, es importante recaer en la redacción del artículo 35.2.*c)* de la Ley 2/2023 con relación a la información pues exige que la misma se encuentre «completamente disponible» y, por tanto, entiendo que cuando el informante aporte una información que pudiera servir para el esclarecimiento de hechos que pudieran ser constitutivos de las infracciones del artículo 2, el mismo debería ser protegido. De hecho, es relativamente previsible que una vez que se hace pública la información sobre una infracción, distintas personas, que hasta ese

[61] Texto en lengua originaria: «Le disposizioni del presente decreto non si applicano: *a)* alle contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorita' giudiziaria o contabile che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate».

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Tribuna: Doctrina y Enfoques
Red o teleraña: las condiciones para la protección…
por José María Pérez Monguió
Págs. 133-163
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

momento habían guardado silencio, puedan aportar elementos que sirvan para esclarecer los hechos.

El segundo supuesto contemplado en esta causa de inadmisión y, por ende, que excluye de la protección al informante, es el relativo al supuesto en el que se comuniquen o revelen informaciones que constituyan meros rumores. La Directiva 2019/1937 resulta mucho más clara y acertada en este particular cuando, al referirse a rumores y habladurías, añade «no confirmados» —considerando 43—. Pues un mero rumor, empleando la expresión de la Ley 2/2023, puede ser el primer indicio de una infracción, incluso aún no perfeccionada. Por tanto, hubiera sido adecuado que nuestra ley hubiera incorporado la fórmula de la norma europea exigiendo que no fuera confirmado. Con todo, recordemos que bastan las meras sospechas razonables —no es necesario aportar pruebas concluyentes— de la comisión o posible comisión de una infracción del artículo 2 de la Ley 2/2023 pero, en todo caso, deben tener un mínimo de fundamento y consistencia que los meros rumores o habladurías no suelen tener.

3.4.- Informaciones que se refieran a acciones u omisiones no comprendidas en el ámbito material de la Ley

Esta causa es una versión *in sensu contrario* del artículo 35.1 cuando prevé, como ya se ha expuesto, que «las personas que comuniquen o releven infracciones previstas en el artículo 2 tendrán derecho a protección» cuando se cumplan los requisitos exigidos. Por tanto, en los supuestos en los que la infracción no entre en el ámbito del precepto citado, conforme al artículo 35.2.*c)* no será protegido por la norma. Sin embargo, esto no es necesariamente así, como he señalado a lo largo del presente trabajo, pues al menos para el ámbito objetivo de la Directiva, que no coincide con el de la Ley 2/2023, si el informante «tiene motivos razonables para creer que la información comunicada entra dentro de su ámbito de aplicación» debe ser protegido —considerando 32 de la Directiva 2019/1937— aunque sea inadmitida.

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.335

Bibliografía

Coello Martín, C. «Ámbito de aplicación personal de la Ley 2/2023, de 20 de febrero: el concepto de informante», en C. Aymerich Cano y M. Parajó Calvo, *La aplicación de la Ley de Protección de Informantes en el Sector público. Especial referencia a las Entidades Locales*. El Consultor de los Ayuntamientos. La Ley (2023).

De La Nuez Sánchez-Cascado, E., «Debilidades del Anteproyecto de protección de denunciantes de corrupción. Parte II: La protección del denunciante», en https://www.hayderecho.com/2022/04/03/debilidades-anteproyecto-proteccion-denunciantes-de-corrupcion-parte-ii-proteccion-denunciante/

Fernández Ramos, S., «Ley 2/2023, de 20 de febrero, de protección al informante: Ámbito material de aplicación», en *RGDA* núm. 63 (2023).

García-Moreno, B., *Del whistleblower al alertador: la regulación europea de los canales de denuncia*, Tirant lo Blanch, 2020.

Garrido Juncal, A., «La protección del denunciante: regulación autonómica y propuestas de futuro», *REALA* núm. 12 (2019), págs. 126-151.

Gosálvez Pequeño, H., «Los denunciantes como instrumentos en la lucha contra la corrupción: a propósito de la denuncia administrativa en las leyes "anticorrupción"», en *Actualidad Administrativa, Número especial Transparencia y lucha contra la corrupción*, núm.1 (2019).

Pérez Monguió, J. Mª., «La irrupción del estatuto del denunciante: un instrumento del buen gobierno para la lucha contra la corrupción», en F. A. Castillo Blanco (Coord.), *Compliance e integridad en el sector público,* Iustel, 2019, págs. 83-111.

Pérez Monguió, J. Mª. «Del chivato al colaborador: el whistleblowing», *RVAP* núm. 115, (2019), págs. 343-375.

Pérez Monguió, J. Mª. «La protección del informante como piedra angular del sistema del whistleblower», en J. Mª Pérez Monguió y S. Fernández Ramos (Coords)., El nuevo sistema de protección del informante: Estudio sistemático de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (Bosch, La Ley (España), 2023, págs. 227-304.

Piñar Mañas, J. L., «La transposición de la Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión», Anuario del buen gobierno y de la calidad de la regulación, núm. 1, 2020, págs. 101-129.

Sierra Rodríguez, J., «Los sistemas internos de información en la Ley 2/2023 de protección de personas informantes: un análisis jurídico ante su inmediata exigibilidad», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 24 (2023), págs. 70-98.

Villoria Mendieta, M., «Un análisis de la Directiva (UE) 2019/1937 desde la ética pública y los retos de la implementación», en *Revista Española de transparencia*, núm. 12 (2021), págs. 15-24.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles: diagnóstico y condicionantes exógenos de la e-accesibilidad

Gema Pastor Albaladejo[1]

Instituto Complutense de Ciencia de la Administración
España

ORCID: 0000-0002-9639-8716

Gema Sánchez Medero[2]

Instituto Complutense de Ciencia de la Administración
España

ORCID: 0000-0002-9561-6558

RECIBIDO: 12 de noviembre de 2022
ACEPTADO: 15 de octubre de 2023

RESUMEN: El estudio de la transparencia activa desde un enfoque inclusivo es una novedosa línea de investigación poco desarrollada hasta el momento en el ámbito académico. Por ello, el artículo realiza una aproximación a los portales de transparencia de los Ayuntamientos españoles que son un referente en materia de publicidad activa para cumplir dos objetivos: conocer si favorecen (o no) el acceso de las personas con discapacidad al entorno digital; y detectar los factores exógenos

[1] Profesora de Ciencia Política y de la Administración en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Directora del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA) desde el año 2014 hasta el mes de mayo de 2022. Directora del Máster Propio en *Transparencia y Buen Gobierno* de la UCM. Y miembro del grupo de investigación *Política, Administración pública e instituciones comparadas* (código 970867), calificado como "Excelente" por la Agencia Estatal de Investigación.

[2] Profesora de Ciencia Política y de la Administración en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Actualmente, Directora del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA). Miembro del grupo de investigación *Política, Administración pública e instituciones comparadas* (código 970867), calificado como "Excelente" por la Agencia Estatal de Investigación.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

que influyen en el desarrollo de la e-accesibilidad. Para medir el nivel básico de accesibilidad (nivel A), el marco analítico se compone de cuatro criterios (perceptibilidad, operabilidad, compresibilidad, robustez/fiabilidad) y dieciséis indicadores. Para identificar los condicionantes de la transparencia activa accesible, se realiza un análisis bivariado, aplicando técnicas estadísticas de carácter descriptivo e inferencial con pruebas no paramétricas. *Grosso modo*, los resultados del estudio permiten verificar dos cuestiones. Primera, la gestión de la transparencia activa desde una óptica de diseño inclusivo todavía es una asignatura pendiente en los gobiernos locales españoles, debido a que no se garantiza la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en el acceso al entorno digital, incumpliéndose, así, los requerimientos de la legislación tanto de transparencia como de accesibilidad de sitios web. Segunda, que los factores estructurales, sociodemográficos y económicos determinan, en mayor o menor medida, el nivel de accesibilidad de los portales municipales de transparencia analizados.

PALABRAS CLAVE: Transparencia activa; transparencia municipal; transparencia inclusiva; derecho de acceso a la información; accesibilidad web; discapacidad.

CONTENIDOS: 1.- Introducción. 2.- Transparencia activa municipal desde un enfoque inclusivo. Limitaciones y fundamentos para el estudio de la e-accesibilidad de las personas con discapacidad. 3.- Metodología. *3.1- Hipótesis. 3.2.- Casos seleccionados. 3.3.- Diseño de la investigación, variables analíticas y análisis de datos.* 4.- Resultados del análisis de la transparencia activa desde un enfoque inclusivo en los Ayuntamientos españoles. *4.1.- Diagnóstico del nivel básico de accesibilidad en los portales municipales de transparencia. 4.2.- Determinantes de la accesibilidad en los portales municipales de transparencia.* 4.2.1.- Factores estructurales. 4.2.2.- Factores sociodemográficos. *4.2.3.- Factores económicos.* 5.- Discusión y conclusiones. - Bibliografía.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

Active transparency in Spanish city councils: diagnosis and exogenous determinants of e-accessibility

ABSTRACT: The study of active transparency from an inclusive approach is a new line of research that has so far been little developed in the academic field. For this reason, the article takes a closer look at the transparency portals of Spanish local councils that are a benchmark in terms of active publicity in order to fulfil two objectives: to find out whether they favour (or not) the access of people with disabilities to the digital environment; and to detect the exogenous factors that influence the development of e-accessibility. To measure the basic level of accessibility (level A), the analytical framework consists of four criteria (perceptibility, operability, compressibility, robustness/reliability) and sixteen indicators. In order to identify the determinants of accessible active transparency, a bivariate analysis is carried out, applying descriptive and inferential statistical techniques with non-parametric tests. Broadly speaking, the results of the study make it possible to verify two issues. First, the management of active transparency from an inclusive design perspective is still an unresolved issue in local governments, which means that equal opportunities for people with disabilities in accessing the digital environment are not guaranteed, thus failing to comply with the requirements of both transparency and website accessibility legislation. Second, structural, socio-demographic and economic factors determine, to a greater or lesser extent, the level of accessibility of the municipal transparency portals analysed.

KEYWORDS: Active transparency; municipal transparency; inclusive transparency; right of access to information; web accessibility; disabilities.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

1.- Introducción

En España, la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (LTBG) obliga a las Administraciones Públicas no sólo a difundir información, sino también a que "sea publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web". Además, el artículo 5.5 de la LTBG señala que:

"Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos".

El reconocimiento legal del "principio de accesibilidad universal y diseño para todos" ayuda a prevenir, en cierta medida, la posible brecha digital derivada del uso de los sitios webs como instrumentos necesarios para implementar la publicidad activa. Una problemática que puede llegar a afectar a más de 4,3 millones de personas con discapacidad en España (Instituto Nacional de Estadística, 2020). Un grupo social que, a veces, se encuentra con determinadas barreras para acceder a las páginas webs gubernamentales, lo que no sólo limita sus posibilidades de ejercer (en igualdad de condiciones) sus derechos como ciudadanos (derecho de acceso a la información y derecho a la participación), sino también su plena inclusión en la vida social y política de la comunidad a la que pertenecen (Guldvik, Askheim y Johansen, 2013; Lid, 2015; Waldschmidt y Sépulchre, 2019).

Por tanto, no resulta extraño que la accesibilidad se distinga por ser uno de los requisitos ineludibles para lograr una verdadera transparencia o una transparencia efectiva (Saba, 2004; Fung, Graham y Weil, 2007; Sánchez-Labella, Simelio y Moreno-Sardá, 2017). Principalmente porque este principio contribuye a corregir la "brecha digital de carácter democrático" (Norris, 2001), facilitando que todas las personas puedan percibir, entender, navegar e interactuar en el entorno virtual (Tuyo-Llipita, 2013) con independencia de sus capacidades (personales y tecnológicas) y de los dispositivos utilizados (hardware y software) (Salvador-Oliván y Fernández-Ruiz, 2012).

Teniendo en cuenta lo señalado, nos surgen los interrogantes siguientes: ¿los Ayuntamientos españoles gestionan la transparencia activa desde un enfoque inclusivo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la información pública? ¿los portales municipales de transparencia son accesibles para las personas con discapacidad? ¿cuáles son los factores que influyen en los niveles de accesibilidad de los portales municipales de transparencia?

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

El artículo intenta dar respuesta a las cuestiones citadas, por lo que se adentra en el estudio de la transparencia activa desde un enfoque inclusivo. En concreto, realiza una aproximación a los portales de transparencia de los Ayuntamientos españoles que son un referente en materia de publicidad activa y que, además, se ubican en municipios de más de 50.000 habitantes para lograr varios objetivos. Por un lado, establecer un diagnóstico general de la accesibilidad en los portales municipales de transparencia, lo que permitirá no sólo verificar su nivel de cumplimiento con los requisitos básicos que favorecen el acceso de las personas con discapacidad (visual, auditiva, motriz y cognitiva) a estos espacios virtuales, sino también a generar una serie de recomendaciones para mejorarlos y dotarlos de un diseño más inclusivo. Por otro lado, la investigación pretende conocer los factores contextuales exógenos (estructurales -tamaño del municipio y capital de provincia-, sociodemográficos -tasa de dependencia y población mayor de 80 años- y económicos -gasto público por habitante-) que condicionan la e-accesibilidad en los casos analizados.

2.- Transparencia activa municipal desde un enfoque inclusivo. Limitaciones y fundamentos para el estudio de la e-accesibilidad de las personas con discapacidad

Una parte importante de las investigaciones sobre publicidad activa en el ámbito local (Lourenço *et al*., 2012; Alonso-Magdaleno y García-García, 2014; Villoria, 2015; Bearfield y Bowman, 2016; Cabezuelo, Rey y Tapia, 2016; Delgado-Jalón, Navarro-Heras y Mora-Agudo, 2017; Garrido y Zafra, 2017; Moreno-Sardà, Molina-Rodríguez y Simelio-Solà, 2017; Villoria y Iglesias, 2017; Mora, Delgado y Rivero, 2018; Campos-Acuña y Vaquero-García, 2019; entre otras) se ha focalizado en analizar la oferta de información que se difunde en los portales municipales de transparencia.

La tendencia científica señalada contrasta con la escasez de estudios sobre la transparencia activa desde una perspectiva inclusiva (Binimelis y Veechi, 2018; Pastor-Albaladejo y Sánchez-Medero, 2021). Es decir, que se han interesado en conocer si los portales de transparencia favorecen (o no) el acceso de las personas con discapacidad al espacio digital en igualdad de condiciones que el resto de la sociedad en aras de garantizar que este grupo social pueda "ejercer su ciudadanía política (consultar información y controlar la acción pública) como sujetos de pleno derecho" (Pastor Albaladejo, 2021: 32). A pesar de este déficit de investigaciones, los fundamentos teóricos y analíticos sobre la e-accesibilidad han sido cubiertos, de algún modo, por el acervo de conocimiento generado y transferido por el World Wide Web Consortium (W3C).

El W3C creó la Web Accessibility Initiate (WAI) en el año 1998. Esta iniciativa recoge una serie de criterios, estándares e indicadores para mejorar la accesibilidad de las personas con discapacidad a las páginas webs. En concreto, hay cuatro criterios para valorar la e-accesibilidad: 1) la perceptibilidad, que mide la información publicada y los elementos de la interfaz gráfica; 2) la operabilidad, que evalúa si el sitio web

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

facilita la búsqueda y la consulta de información a través del teclado, el uso de controladores de tiempo, el acceso a un contenido sin exceso de destellos y/o a dispositivos de ayuda para navegar y encontrar datos específicos; 3) la comprensibilidad, que valora si la información difundida en el espacio virtual utiliza un lenguaje claro y sencillo y si la funcionalidad del sitio web es fácilmente comprensible; y 4) la robustez/fiabilidad, que permite comprobar si el contenido de la web es suficientemente sólido para ser interpretado de forma fiable por una gran variedad de usuarios, incluidas las tecnologías de asistencia.

Estos criterios se desglosan en una serie de pautas (o indicadores) que responden a tres niveles de adecuación para valorar el nivel de accesibilidad de una página web: A, AA y AAA. El nivel A se cumple cuando un sitio web reúne los requisitos básicos o mínimos de accesibilidad (por ejemplo, proporcionar un texto alternativo o subtitulado en contenidos grabados). El nivel AA se logra cuando la página web satisface los aspectos del nivel A y se eliminan importantes barreras de accesibilidad para que determinados colectivos de usuarios puedan acceder y consultar (sin dificultades) la información publicada en el entorno virtual (por ejemplo, utilización de contrastes en los colores de la web o de metadatos para añadir información semántica a las páginas). Por último, el nivel AAA es el grado más alto de accesibilidad, que se obtiene cuando se alcanzan los niveles anteriores y se aplican elementos o pautas que hacen muy fácil el acceso de todas las personas con discapacidad al entorno virtual (por ejemplo, crear un orden lógico para navegar con el tabulador mediante vínculos, controles de formularios, etcétera).

El marco conceptual y metodológico del W3C-WAI ha sido la fuente de inspiración de varios estudios académicos (Bakhsh y Mehmood, 2012; Fernández *et al.,* 2012; Garrido *et al*., 2014; Hong *et. al*., 2015; Salazar-Grijalva, 2019). Y también el referente para la elaboración de legislaciones como la *Directiva (EU) 2016/2120, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público*. Para desarrollar esta norma europea en España, se aprobó el *Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios webs y aplicaciones para dispositivos móvil del sector público*. Sin embargo, el acceso de las personas con discapacidad y con edad avanzada a la información proporcionada por medios electrónicos era un

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

asunto que ya se venía regulando en España desde el año 2002[3]. Hay una prolija literatura sobre la accesibilidad de las páginas webs de los Ayuntamientos españoles. Principalmente porque no sólo los académicos han indagado en este tema (Muñoz-Cañavate, 2005; Muñoz-Cañavate y Chaín-Navarro, 2005; Salvador-Oliván y Fernández-Ruiz, 2012; Sánchez-Labella, Simelio y Moreno, 2017; entre otros), sino también las entidades públicas y los grupos de interés (Instituto de Mayores y Servicios Sociales -IMSERSO-, Observatorio de Accesibilidad Web del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica, Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad -CERMI-, Fundación AUNA y Fundación ONCE, entre otras).

Frente al panorama investigador señalado, el artículo que se presenta intenta generar un conocimiento novedoso y original en varios sentidos. Por un lado, porque, a diferencia de los estudios existentes sobre la e-accesibilidad de las personas con discapacidad, la unidad de análisis no es la página web gubernamental o institucional, sino el portal de transparencia. Un espacio virtual que se crea de manera específica por los gobiernos y las administraciones públicas para difundir aquella información relacionada con la publicidad activa y para "divulgar de forma sencilla y clara informaciones relevantes para la rendición de cuentas a la ciudadanía" (García-García y Curto-Rodríguez, 2018: 1053). Por otro lado, porque la aproximación al binomio transparencia-accesibilidad permite observar la transparencia desde una nueva óptica, desde un enfoque inclusivo que no es habitual en las investigaciones sobre este tema. Por último, porque los resultados del estudio ayudarán también a detectar los elementos contextuales (estructurales, sociodemográficos y económicos) que inciden en la accesibilidad de los portales de

[3] En España, la *Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico* fue la primera norma que fijó la obligación de que las páginas webs de las administraciones públicas (y las entidades financiadas por ellas) fuesen accesibles para las personas con discapacidad y edad avanzada. A partir de entonces se han aprobado otras normas relacionas con este tema, entre las que cabe destacar las siguientes: la *Ley 51/2003 de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad* (que establece varias fases de adaptación para que los productos y servicios de la sociedad de la información sean accesibles); el *Real Decreto 1494/2007 de 12 de noviembre*, por el que se aprueba el reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social, estableciendo el grado de accesibilidad aplicable a las páginas webs de las administraciones públicas o las entidades con financiación pública; la *Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de medidas de impulso de la sociedad de las información*, en cuya disposición adicional undécima, denominada "Acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías de la sociedad de la información", señala que las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán promover, desarrollar y aplicar los estándares de accesibilidad para personas con discapacidad y diseño para todos en todos los elementos y procesos basados en las nuevas tecnologías de la sociedad de la información; y la *Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, en este foro se va considerar plenamente a las personas con discapacidad como sujetos titulares de derechos.

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

transparencia, aportando también un marco analítico transferible para emprender futuras investigaciones comparadas sobre este fenómeno.

3.- Metodología

El artículo analiza la transparencia activa desde un enfoque inclusivo en los Ayuntamientos españoles que se ubican en municipios de más de 50.000 habitantes y que han obtenido la máxima puntuación en el último Índice de Transparencia de Ayuntamientos (ITA) para alcanzar varios objetivos.

Primero, efectuar un diagnóstico general sobre el nivel básico de accesibilidad en los portales municipales de transparencia que permita constatar si los Ayuntamientos analizados gestionan la transparencia activa desde un enfoque inclusivo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la información difundida a través de medios electrónicos o digitales (portales de transparencia). Esta cuestión es clave porque la LTBG y el *Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios webs y aplicaciones para dispositivos móvil del sector público* exigen el acceso de las personas con discapacidad (auditiva, visual, motriz o cognitiva) al espacio digital.

Un segundo objetivo es identificar los factores exógenos que condicionan la transparencia activa accesible. Según Villoria (2021), estos factores no se controlan directamente por los gobiernos y, además, se pueden agrupar en cinco categorías: sociales, estructurales, institucionales, políticas y económicas. Estos determinantes o condicionantes de la transparencia también podrían identificarse con los factores contextuales clásicos, por lo que, a efectos de esta investigación, el foco analítico se sitúa en los factores estructurales (tamaño del municipio y capital de provincia), sociodemográficos (tasa de dependencia y población mayor de 80 años) y económicos (gasto público por habitante).

3.1.- Hipótesis

Para dar cumplimiento a los objetivos de investigación planteados se han formulado las siguientes hipótesis:

H1. Los portales de transparencia de los Ayuntamientos españoles que son un referente en publicidad activa no cumplen con la totalidad de las pautas básicas de accesibilidad (nivel A), por lo que las personas con discapacidad ven lesionados sus derechos de acceso a la información y de participación en la vida pública.

H2. El tamaño del municipio y el aumento lineal de la población tienen una correlación positiva con el nivel de accesibilidad de los portales de transparencia de los Ayuntamientos analizados. Esto nos lleva también a afirmar que las capitales de provincia deberían poseer portales de transparencia más accesibles.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

H3. La tasa de dependencia y el índice de personas mayores de 80 años en el municipio tienen una correlación positiva con el desarrollo de portales de transparencia más accesibles.

H4. El gasto público por habitante incide de manera positiva en el desarrollo de portales de transparencia accesibles.

3.2.- Casos seleccionados

Los casos seleccionados para la investigación son los 24 portales municipales de transparencia que se caracterizan por ser un referente en publicidad activa, debido a que ocupan la primera posición en el ITA, según el último informe publicado por Transparencia Internacional en el año 2017.

La muestra objeto de investigación representa a municipios de más de 50.000 habitantes, por lo que sus Ayuntamientos están obligados a prestar, al menos, los mismos servicios mínimos a su población, según la legislación española de régimen local[4].Además, los portales municipales de transparencia se localizan en ámbitos territoriales diferentes, en nueve de las diecisiete Comunidades Autónomas (CCAA): dos en Andalucía (Huelva y Jerez de la Frontera); dos en Asturias (Gijón y Oviedo); dos en Canarias (Las Palmas y San Cristóbal de la Laguna); uno en Castilla y León (León); cinco en Cataluña (Barcelona, Girona, Lleida, Manresa y Terrassa); cinco en la Comunidad de Madrid (Alcobendas, Las Rozas, Madrid, Pozuelo de Alarcón y Torrejón de Ardoz); dos en la Comunidad Valenciana (Alicante y Torrent); uno en La Rioja (Logroño); y cuatro en el País Vasco (Barakaldo, Bilbao, Getxo y Vitoria Gasteiz).

En la tabla 1 se identifican los casos que son objeto de estudio y el enlace de acceso al portal de transparencia. La entrada principal del portal de transparencia ha sido la unidad observable en la investigación en todos los casos analizados, porque si las personas con discapacidad no pueden acceder a esta página desistirán de consultar el resto del contenido web (Perlman, 2000; Muñoz-Cañavate y Chain-Navarro, 2004; Fernández-Aquino, 2009; Tuyo-Llipita, 2013).

[4] Según la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los servicios obligatorios de los Ayuntamiento con más de 50.000 habitantes son los siguientes: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas, parque público, biblioteca pública, tratamiento de residuos, protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público, transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

Tabla 1. Casos seleccionados para la investigación

CCAA	Ayto.	Portal de transparencia
Andalucía	Huelva	https://www.huelva.es/portal/es/transparencia
	Jerez de la Frontera	https://www.jerez.es/webs_municipales/transparencia/
Asturias	Gijón	https://www.gijon.es/es/transparencia
	Oviedo	https://transparencia.oviedo.es/
Canarias	Las Palmas	https://www.laspalmasgc.es/es/transparencia/
	San Cristóbal de la Laguna	https://www.aytolalaguna.es/transparencia/
Castilla y León	León	https://ayuntamiento-leon.transparencialocal.gob.es/
	Soria	https://www.soria.es/gobierno/portal-de-transparencia
Cataluña	Barcelona	https://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/es
	Girona	https://www.girona.cat/transparencia/cat/index.php
	Lleida	https://www.seu-e.cat/es/web/lleida
	Manresa	http://www.manresa.cat/transparencia
	Terrassa	http://governobert.terrassa.cat/transparencia/es/
Comunidad de Madrid	Alcobendas	https://www.alcobendas.org/es/portal.do?TR=C&IDR=2505
	Las Rozas	https://lasrozas.transparencialocal.gob.es/
	Madrid	https://transparencia.madrid.es/portal/site/transparencia#
	Pozuelo de Alarcón	https://www.pozuelodealarcon.org/tu-ayuntamiento/portal-de-transparencia
	Torrejón de Ardoz	https://www.ayto-torrejon.es/transparencia
Comunidad Valenciana	Alicante	https://www.alicante.es/es/gobierno-abierto/transparencia
	Torrent	http://www.torrent.es/torrentPublic/inicio/ajuntament/trsp/submenu.html
La Rioja	Logroño	http://www.xn--logroo-owa.es/wps/portal/web/inicio/transparencia
País Vasco	Barakaldo	https://www.barakaldo.org/portal/web/el-ayuntamiento/transparencia/municipal
	Bilbao	http://www.bilbao.eus/cs/Satellite/transparencia/es/inicio
	Getxo	https://www.getxo.eus/es/ayuntamiento/gestion-municipal/transparencia-municipal
	Vitoria-Gasteiz	https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=u_28ad3bf7_146ae2b35a0__7fdb&id=

Fuente: elaboración propia.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

3.3.- Diseño de la investigación, variables analíticas y análisis de datos

La investigación se estructuró en dos fases. Una primera etapa de elaboración del marco analítico general, partiendo de aquellos criterios (perceptibilidad, operabilidad, comprensibilidad y robustez-fiabilidad) e indicadores vinculados al nivel básico de accesibilidad (nivel A), que actualmente se deben cumplir por todos los sitios webs gubernamentales, según la normativa europea y española.

Este marco analítico se testó (desde el mes de diciembre de 2020 hasta enero de 2021) en los casos seleccionados mediante la aplicación de varias técnicas automáticas: el Test de Accesibilidad Web (TAW) y la Web Accessibility Evaluation Tool (WAVE). Además, se asignaron valores numéricos a los indicadores de accesibilidad: 1 si se cumplía con el indicador; y 0 si no se cumplía.

La utilización del TAW y de la WAVE permitió establecer un primer diagnóstico sobre el cumplimiento del nivel básico de accesibilidad (nivel A) en los 24 portales municipales de transparencia. Y también a detectar los indicadores no aplicables en todos los casos, lo que derivó en una reconstrucción del marco analítico.

La tabla 2 recoge el marco analítico que se utilizó finalmente en la investigación, constituido por dieciséis indicadores que se vinculan a los criterios de accesibilidad siguientes: cinco al criterio de perceptibilidad; siete al criterio de operabilidad; tres al criterio de comprensibilidad; y uno al criterio robustez/fiabilidad. Las puntuaciones obtenidas en cada criterio fueron el sumatorio de sus diferentes indicadores analíticos, cuyos resultados se transformaron en porcentajes para, así, obtener resultados fácilmente interpretables.

Los datos del nivel A de accesibilidad correspondientes a cada criterio (perceptibilidad, operabilidad, comprensibilidad y robustez/fiabilidad) fueron las variables dependientes utilizadas para alcanzar el segundo objetivo de investigación: conocer los factores exógenos que determinan la accesibilidad en los portales municipales de transparencia analizados.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

Tabla 2. Marco analítico del nivel básico de accesibilidad de los portales municipales de transparencia

Crit.	Indicadores de accesibilidad
Perceptibilidad	Texto alternativo para contenido no textual. La forma de acceso se puede cambiar atendiendo a las necesidades del ciudadano/usuario (p.ej., letra grande, uso de tecnología de asistencia para leer el texto en voz alta, presentarlo visualmente o convertirlo a braille, al lenguaje de signos o a un lenguaje más simple).
	Información y relaciones. La información, la estructura y las relaciones entre ciudadano-Ayuntamiento se pueden determinar por software o estar disponibles como texto.
	Secuencia significativa. La secuencia correcta de lectura (en voz alta) se puede determinar por software, siempre y cuando la secuencia en que se presente el contenido afecte a su significado.
	Características sensoriales. Las instrucciones proporcionadas para entender y operar en el contenido no se apoyan exclusivamente en las características sensoriales de los componentes (forma, tamaño, ubicación visual, orientación o sonido).
	Contenido distinguible. Uso del color para favorecer la visualización del contenido web.
Operabilidad	Teclado alternativo. Interfaz de teclado para operar en todas las funciones del contenido, sin requerir tiempos específicos o una determinada velocidad de pulsación de las teclas, excepto cuando la función interna requiere de una entrada que depende del trayecto de los movimientos del usuario y no sólo de los puntos inicial y final.
	Sin bloqueo de teclado.
	Umbral de tres destellos o menos. El portal de transparencia no contiene nada que destelle más de tres veces en un segundo, o el destello está por debajo del umbral de destello general y destello rojo.
	Acceso directo al contenido principal de portal de transparencia, omitiendo bloques de contenido repetido.
	Página titulada. Título descriptivo de la temática o propósito del portal transparencia.
	Orden del foco. Los componentes que pueden recibir el foco lo hacen en un orden que preserva su significado y operabilidad, siempre que se pueda navegar secuencialmente por la web.
	Propósito de los enlaces (en contexto). Identificación del propósito de cada enlace para que el ciudadano pueda decidir si quiere seguirlo.
Compresibilidad	Legibilidad, idioma (lenguaje humano) de la página. Determinación programática (software) del idioma del portal de transparencia.
	Al recibir el foco, a través de un menú desplegable o de un diálogo de ayuda, no hay cambios en el contenido (contexto).
	Al recibir entradas no hay cambios en el contenido (contexto), a menos que el usuario haya sido advertido de ese comportamiento antes de usar el componente.
Robustez Fiabilidad	Compatibilidad/Controles estándar HTML. El nombre, la función y los valores se pueden determinar por software. Y los cambios en estos elementos están disponibles para su consulta por las aplicaciones de usuario, incluyendo las ayudas técnicas.

Fuente: elaboración propia a partir de la WCAG 2.1 del W3C.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

La segunda fase de la investigación consistió en clarificar las variables independientes y en analizar, después, si condicionaban, de algún modo, el nivel de accesibilidad de los portales municipales de transparencia. Las cinco variables independientes aplicadas pertenecen a tres categorías de factores contextuales o exógenos: estructurales (tamaño del municipio y capital de provincia); sociodemográficos (tasa de dependencia y población mayor de 80 años); y económicos (gasto público por habitante). La información sobre la mayoría de estas variables se obtuvo mediante la consulta de bases de datos del Instituto Nacional de Estadística.

La opción de analizar los factores contextuales citados se sustenta en varios motivos. En primer lugar, porque el tamaño del municipio es uno de los factores estructurales que determina la transparencia activa en los Ayuntamientos españoles (Serrano-Cinca, Rueda-Tomás y Portillo-Tarragona, 2009; Cárcaba y García, 2010; García-García, Alonso-Magdaleno y Alonso-Magdaleno, 2016). Además, su incidencia en el nivel de accesibilidad de las páginas webs municipales también se evidenció en el estudio denominado *Observatorio de la Accesibilidad Universal en los Municipios de España*, que editó la Fundación ONCE en el año 2011, en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), el CERMI y el IMSERSO. Por no mencionar que las innovaciones, entre ellas las tecnológicas relacionadas con la accesibilidad de los sitios web, "son más fáciles de introducir y ejecutar en administraciones de gran tamaño" (West, 2000; Torres *et al.*, 2005; citado por Villoria, 2021: 230). En consecuencia, los Ayuntamientos localizados en capitales de provincia podrían optar por diseñar portales de transparencia más elaborados para favorecer la proximidad con la sociedad, a diferencia de lo que ocurre con los municipios pequeños en los que la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía es más directa y sencilla (Mora, Delgado y Rivero, 2018). En segundo lugar, en lo referente a los factores sociodemográficos, las características de la población de un municipio pueden determinar el desarrollo de ciertas iniciativas gubernamentales. En este caso, los Ayuntamientos que cuentan con una alta tasa de población dependiente y/o con un alto porcentaje de personas mayores deberían promover medidas para garantizar el acceso de este segmento de la ciudadanía a la información pública con el objetivo de que puedan participar en igualdad de condiciones, que el resto de la sociedad, en la vida social y política de su municipio. En tercer lugar, la relación entre la transparencia pública y las variables representativas del contexto económico suele resultar bastante débil (Villoria, 2021: 234). A pesar de ello, parece lógico pensar, como se evidencia en algunos estudios (Chaín-Navarro y Muñoz-Cañavate, 2004), que el desarrollo económico puede llegar a incidir positivamente en el desarrollo tecnológico. Principalmente porque se presupone que los Ayuntamientos con mayor presupuesto y gasto público por habitante suelen invertir más en temas de diseño tecnológico y, por tanto, en aplicar medidas para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a la e-información pública.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

Por otra parte, antes de realizar el análisis bivariado, se categorizaron los datos de cada factor contextual, tal y como se expone en la tabla 3. Los datos numéricos de los factores sociodemográficos y económicos fueron segmentados en tres grupos lo más equilibrados posible con respecto al tamaño, utilizando la estrategia de puntos de corte a partir de los percentiles 33 (P_{33}) y 66 (P_{66}).

Tabla 3. Variables independientes/factores y categorización de datos

Factores estructurales								
	50.000-100.000 hab.		**Más 100.000-175.000 hab.**		**Más 175.000-250.000 hab.**		**Más de 250.000 hab.**	
Tamaño de municipio	n	%	n	%	N	%	n	%
	5	20,8	9	37,5	3	12,5	7	29,2
	No		**Sí**					
Capital de provincia	n	%	n	%				
	12	50,0	12	50,0				
Factores sociodemográficos								
	Menos de 5%		**De 5 a 7%**		**Más de 7 %**			
% Población mayor 80 años	n	%	n	%	N	%		
	8	33,3	8	33,3	8	33,3		
	Menos de 52%		**De 52% a 55%**		**Más de 55%**			
Tasa de dependencia	n	%	n	%	N	%		
	6	25	9	37,5	9	37,5		
Factores económicos								
	Menos de 1.000€		**De 1000€ a 1182€**		**Más de 1182€**			
Gasto público por habitante	n	%	n	%	N	%		
	8	33,3	8	33,3	8	33,3		

Fuente: elaboración propia.

Tras identificar y categorizar las variables independientes o los condicionantes exógenos de la accesibilidad de los portales municipales de transparencia, se procedió a realizar un análisis bivariado de cada factor contextual con cada variable dependiente (nivel A de accesibilidad y sus cuatro criterios). Este proceso analítico de carácter estadístico se articuló en tres etapas: análisis descriptivo para obtener datos estadísticos (media, N y desviación típica) para todos los cruces; análisis de diferencia de medias; y análisis de tamaño del efecto.

En el análisis de diferencia de medias, se aplicaron técnicas inferenciales no paramétricas, debido al reducido número de casos a comparar (Maciá-Antón *et al*., 2014). En particular, se utilizó la prueba *U de Mann-Whitney* para la diferencia de medias entre dos categorías, y la de *Kruskal Wallis* para testar la diferencia de medias entre más de dos grupos. A lo que se añadió la *corrección de Bonferroni* con

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

el fin de identificar entre qué pares de grupos o categorías se establecían diferencias significativas (Pardo y San Martín, 2010).

Otra técnica estadística fue el tamaño del efecto, que se utilizó por dos motivos: porque es un buen complemento del análisis inferencial anterior (Grissom y Kim, 2012); y porque permite conocer la magnitud de las diferencias atribuidas a un factor con independencia del tamaño de la muestra. Concretamente, se empleó el estadístico *d de Cohen* (d_{Cohen}) para valorar el tamaño del efecto de la diferencia de medias entre dos grupos/categorías de un factor. Y se aplicó la corrección de la *G de Hedges* (Lenhard y Lenhard, 2016) sobre el estadístico de Cohen para grupos de distinto tamaño. La escala de valoración del tamaño del efecto fue la siguiente (Cohen, 1988): efecto moderado o pequeño (d=0.20-0.49), efecto intermedio o mediano (d=0.50-0.79) y efecto fuerte o intenso (d ≥0.80).

El tamaño del efecto de la diferencia de medias, entre más de dos grupos o categorías de un factor, se calculó mediante el estadístico $\eta^2_p = SS_{Efecto} / SS_{Efecto} + SS_{Error.}$ Siendo SS la suma de cuadrados (*Sum os Squares*). Además, atendiendo a la metodología de Lenhard y Lenhard (2016), se procedió a reescalar las magnitudes proporcionadas por el estadístico η^2_p a la escala del estadístico d_{Cohen} para posibilitar la comparación entre el tamaño del efecto reportado por ambos estadísticos.

4.- Resultados del análisis de la transparencia activa desde un enfoque inclusivo en los Ayuntamientos españoles

En este apartado se exponen los resultados de analizar las pautas básicas de accesibilidad (nivel A) en los portales municipales de transparencia seleccionados y, por otro lado, los factores contextuales que pueden condicionar la e-accesibilidad de estos sitios web.

4.1.- Diagnóstico del nivel básico de accesibilidad en los portales municipales de transparencia

El análisis de los 24 portales municipales de transparencia evidencia que ningún caso cumple con los indicadores del nivel básico de accesibilidad (nivel A). En la tabla 4 se puede observar cómo los resultados oscilan entre un máximo de un 87,5% (Lleida y Vitoria-Gasteiz) y un mínimo de un 31,3% (Torrent). Además, el promedio de cumplimiento del nivel A de accesibilidad se sitúa en un 69,3%, por lo que la mitad de los casos analizados se encuentra por debajo del mismo.

El estudio de casos desagregado por criterios e indicadores del nivel A de accesibilidad arroja los resultados siguientes. La *perceptibilidad* es un criterio que cumplen los portales de transparencia de 3 Ayuntamientos: Lleida, Jerez de la Frontera y Gijón. Por otra parte, 9 casos se sitúan por debajo del promedio de perceptibilidad (56,6%), destacándose el portal del Ayuntamiento de Las Palmas por

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

no haber habilitado ninguna pauta de accesibilidad relacionada con este criterio. La mayoría de los portales de transparencia (19 de 24 casos) permiten determinar por software la secuencia correcta de lectura (en voz alta) y también cuentan con instrucciones proporcionadas para operar en el contenido que están apoyadas en características sensoriales de los componentes (forma, tamaño, ubicación, etc.). A lo que se añade que 15 portales tienen contenido distinguible, ya que usan colores que favorecen el acceso de las personas con discapacidad visual o cognitiva a la información publicada.

El criterio de *operabilidad* ofrece un mayor nivel de desarrollo que el anterior. En concreto, 5 portales de transparencia (Vitoria-Gasteiz, Bilbao, Girona, Madrid, Logroño) son 100% operables, debido a que favorecen que cualquier persona (independientemente de su capacidad) pueda buscar y consultar información a través del teclado y, además, cuentan con controladores de tiempo, con un contenido sin exceso de destellos y con dispositivos de ayuda para navegar y encontrar datos específicos. Asimismo, todos los casos analizados cumplen con dos de los siete indicadores de operabilidad, ya que no tienen bloqueo de teclado y el diseño de contenido no parpadea más de tres veces en un segundo o el parpadeo está por debajo del umbral de destello general y de destello rojo. La mayoría de los Ayuntamientos (22 de 24, siendo las únicas excepciones Huelva y Torrent) han habilitado un teclado alternativo para que las personas con discapacidad (visual, motriz y cognitiva) puedan acceder a todas las funciones del portal de transparencia y consultar su contenido. Y también existe un orden de foco en gran parte de los sitios web, siendo sólo 6 casos (Barakaldo, Getxo, Gijón, Las Palmas, Oviedo y Torrent) los que deberían habilitar esta pauta de accesibilidad. Así mismo, se denota un notable nivel de cumplimiento (17 de 24 casos) en los indicadores relacionados con la navegación del portal de transparencia, especialmente porque existe un acceso directo al sitio web y porque la página suele estar titulada.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

Tabla 4. Nivel de accesibilidad por criterios de los portales municipales de transparencia

Casos analizados por nivel de accesibilidad	Perceptibilidad	Operabilidad	Comprensibilidad	Robustez	% Total de e-accesibilidad
Lleida	**100**	85,7	**100**	0	**87,5**
Vitoria-Gasteiz	60	**100**	**100**	**100**	**87,5**
Alcobendas	80	85,7	66,7	**100**	**81,3**
Bilbao	80	**100**	66,7	0	**81,3**
Girona	40	**100**	100	**100**	**81,3**
Jerez de la Frontera	**100**	85,7	66,7	0	**81,3**
Madrid	60	**100**	100	0	**81,3**
Gijón	**100**	71,4	66,7	0	**75,0**
Las Rozas	80	71,4	100	0	**75,0**
Logroño	60	**100**	66,7	0	**75,0**
Manresa	60	85,7	100	0	**75,0**
Pozuelo de Alarcón	60	**100**	66,7	0	**75,0**
León	60	71,4	100	0	**68,8**
Terrassa	40	85,7	100	0	**68,8**
Alicante	20	85,7	100	0	**62,5**
Barcelona	40	71,4	100	0	**62,5**
Getxo	60	57,1	100	0	**62,5**
Huelva	60	57,1	100	0	**62,5**
Oviedo	40	71,4	100	0	**62,5**
San Cristóbal de la Laguna	40	85,7	66,7	0	**62,5**
Torrejón de Ardoz	80	57,1	66,7	0	**62,5**
Barakaldo	20	71,4	66,7	0	**50,0**
Las Palmas	0	71,4	100	0	**50,0**
Torrent	20	42,9	33,3	0	**31,3**
Promedio	56,6	79,8	84,1	12,5	**69,3**

Fuente: elaboración propia.

La *comprensibilidad* es el criterio que obtiene mejores resultados. La tabla 4 pone de manifiesto como más de la mitad de los Ayuntamientos (13 de los 24) tienen un portal de transparencia legible y comprensible que también funciona de manera previsible. Sin embargo, algunos casos presentan áreas de mejora: Alcobendas, Barakaldo, Logroño y Torrent en lo relacionado con el idioma de la web para que pueda determinarse por software; y Bilbao, Gijón, Jerez de la Frontera, Pozuelo de Alarcón, San Cristóbal de la Laguna, Torrejón de Ardoz y Torrent cuentan con portales de transparencia poco previsibles, debido a que no avisan al usuario cuando se reciben entradas y se producen cambios de contenido.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

Por último, el criterio de *robustez o fiabilidad* es el que ofrece peores resultados, ya que sólo 3 portales municipales de transparencia (Vitoria-Gasteiz, Alcobendas y Girona) son suficientemente sólidos para que su contenido pueda ser interpretado de forma confiable por una gran variedad de agentes de usuario, incluidas las tecnologías de asistencia.

4.2.- Determinantes de la accesibilidad en los portales municipales de transparencia

El análisis estadístico ha permitido identificar una serie factores exógenos que inciden en la transparencia activa accesible de los Ayuntamientos españoles, bien en el nivel A de accesibilidad de los portales municipales y/o bien de manera específica en alguno de sus criterios (perceptibilidad, operabilidad, comprensibilidad y robustez/fiabilidad).

4.2.1.- Factores estructurales

Los dos factores estructurales analizados (tamaño del municipio y capital de provincia) han mostrado tener un cierto impacto positivo en el desarrollo del nivel A de accesibilidad, atendiendo al análisis del tamaño del efecto, aunque no al estadístico inferencial.

En lo referente al *factor tamaño del municipio*, la tabla 5 muestra como los portales de transparencia de los Ayuntamientos de menor población (50.000-100.000 habitantes) cumplen con un 63,8% de las pautas de accesibilidad y que esta cifra va ascendiendo progresivamente conforme aumenta el número de habitantes hasta llegar a un 71,4% cuando son casos localizados en municipios de más de 250.000 habitantes.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

Tabla 5. Descriptivos del factor tamaño del municipio

Tamaño del municipio		Nivel A de Accesibilidad %	Perceptibilidad (%)	Operabilidad (%)	Comprensibilidad (%)	Robustez (%)
50.000-100.000 hab. Getxo, Las Rozas, Manresa, Pozuelo de Alarcón, Torrent	Media	63,8	56,0	71,4	80,0	,0
	N	5	5	5	5	5
	Desv. típ.	18,957	21,909	22,588	29,814	,000
Más 100.000-175.000 hab. Alcobendas, Barakaldo, Girona, Huelva, León, Lleida, Logroño, San Cristóbal de la Laguna, Torrejón de Ardoz	Media	70,1	60,0	79,4	81,5	22,2
	N	9	9	9	9	9
	Desv. típ.	12,013	24,495	16,148	17,568	44,096
Más 175.000-250.000 hab. Jerez de la Frontera, Oviedo, Terrassa	Media	70,8	60,0	81,0	88,9	,0
	N	3	3	3	3	3
	Desv. típ.	9,547	34,641	8,248	19,245	,000
Más de 250.000 hab. Alicante, Barcelona, Bilbao, Gijón, Las Palmas, Madrid, Vitoria-Gasteiz	Media	71,4	51,4	85,7	90,5	14,3
	N	7	7	7	7	7
	Desv. típ.	13,432	34,365	14,286	16,265	37,796
Total	Media	69,3	56,7	79,8	84,7	12,5
	N	24	24	24	24	24
	Desv. típ.	13,280	26,811	16,270	19,608	33,783

Fuente: elaboración propia.

La tendencia citada con anterioridad no se evidencia en el análisis estadístico inferencial, aunque sí en el tamaño del efecto (véase tabla 6). En concreto, al comparar el grupo de casos localizados en municipios más pequeños (50.000-100.000 habitantes con un 63,8% de requisitos cumplidos) con el de ciudades más grandes (más de 250.000 habitantes con un 71,4% de cumplimiento de pautas de accesibilidad) se manifiesta un impacto de dimensiones prácticamente intermedias (d_{Cohen}=0,45).

El aumento lineal de las pautas de nivel A accesibilidad del portal de transparencia conforme incrementa el tamaño del municipio es una tendencia que también se reproduce en los cuatro criterios de accesibilidad. Por ejemplo, en el de

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

operabilidad, los municipios con menor población (de 50.000 a 100.000 habitantes) cumplen el 71,4% de los requisitos de este criterio. Una cifra que va ascendiendo progresivamente hasta alcanzar un 85,7% en las ciudades de más de 250.000 habitantes. El análisis de diferencias entre el grupo de municipios de menor población con los de mayor número de habitantes se traduce en un tamaño de efecto intermedio (d_{Cohen}=0,73).

Tabla 6. Significatividad (p) y tamaño del efecto del factor tamaño de municipio

Tamaño de municipio		Nivel A de Accesibilidad %	Perceptibilidad (%)	Operabilidad (%)	Comprensibilid.. (%)	Robust.. (%)
Sig, asintót. prueba de Kruskal-Wallis		0,907	0,966	0,651	0,761	0,602
η^2_p (en escala d_{Cohen})		**0,46**	0,29	0,67	0,46	0,59
d_{Cohen}	100.000-175.000 hab.- Más de 250.000	**0,45**	0,14	**0,73**	0,43	0,45

Fuente: elaboración propia.

El *factor capital de provincia* también parece influir sobre el nivel A de accesibilidad. Como se puede observar en la tabla 7, los portales de transparencia localizados en capitales de provincia (Alicante, Barcelona, Bilbao, Girona, Huelva, Las Palmas, León, Lleida, Logroño, Madrid, Oviedo, y Vitoria-Gasteiz) satisfacen un 71,9% de las pautas de accesibilidad frente a un 66,7% de nivel de cumplimiento de aquellos casos que no pertenecen a esta categoría. Por tanto, hay una diferencia de 5,2% puntos porcentuales entre ambos grupos. Esta diferencia entre las dos categorías del factor capital de provincia se traduce en un efecto de dimensiones reducidas (d_{Cohen}=0,39).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

Tabla 7. Descriptivos del factor capital de provincia

Capital de provincia		Nivel A de Accesibilidad %	Perceptibilidad (%)	Operabilidad (%)	Comprensibilidad (%)	Robustez (%)
NO Alcobendas, Barakaldo, Getxo, Gijón, Jerez de la Frontera, Las Rozas, Manresa, Pozuelo de Alarcón, San Cristóbal de la Laguna, Terrassa, Torrejón de Ardoz, Torrent	Media	**66,7**	61,7	75,0	**75,0**	8,3
	N	12	12	12	12	12
	Desv. típ.	14,434	27,579	16,260	20,719	28,868
SI Alicante, Barcelona, Bilbao, Girona, Huelva, Las Palmas, León, Lleida, Logroño, Madrid, Oviedo, Vitoria-Gasteiz	Media	**71,9**	51,7	84,5	**94,4**	16,7
	N	12	12	12	12	12
	Desv. típ.	12,066	26,227	15,480	12,975	38,925
Total	Media	69,3	56,7	79,8	84,7	12,5
	N	24	24	24	24	24
	Desv. típ.	13,280	26,811	16,270	19,608	33,783

Fuente: elaboración propia.

En lo referente a los cuatro criterios de accesibilidad, los resultados del criterio compresibilidad merecen una mención especial. Los datos descriptivos de la tabla 7 manifiestan que los casos que no son capital de provincia satisfacen el 75% de los requisitos de dicho criterio, lo que contrasta con el 94,4% de los casos que son capital de provincia. Esta diferencia de 19 puntos porcentuales evidencia que este factor es capaz de generar diferencias significativas para este criterio ($p<0,05$), ejerciendo, además, un efecto de tamaño muy intenso ($d_{Cohen}=1,12$), tal y como se destaca en la tabla 8.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

Tabla 8. Significatividad (p) y tamaño del efecto del factor capital de provincia

Capital de provincia		Nivel A de Accesibilidad %	Perceptibilidad (%)	Operabilidad (%)	Comprensibilidad (%)	Robustez (%)
Sig, asintót. (bilateral) prueba U de Mann-Whitney		0,409	0,373	0,179	**0,014**	0,546
d_{Cohen}	NO-SI	0,39	0,37	0,60	**1,12**	0,24

Fuente: elaboración propia.

4.2.2.- Factores sociodemográficos

Los factores sociodemográficos (tasa de dependencia y porcentaje de población mayor de 80 años en el municipio) parecen resultar explicativos del nivel A de accesibilidad de los portales municipales de transparencia, sobre todo si se aplica el tamaño del efecto.

En lo referente a la *tasa de dependencia*, la tabla 9 resalta como los portales de transparencia pertenecientes a municipios con una tasa menor de un 52% cumplen con un 61,5% de los indicadores del nivel básico de accesibilidad y que este porcentaje asciende a un 72,9% en los casos con una tasa entre 52%-55%. Para el siguiente nivel del factor (casos con una tasa de dependencia superior al 55%), el porcentaje de requisitos cumplidos decrece ligeramente (70,8%) con respecto al grupo anterior, si bien el porcentaje es de 9 puntos porcentuales superior al obtenido por la agrupación de casos con menor tasa de dependencia (61,5%).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

Tabla 9. Descriptivos del factor tasa de dependencia

Tasa de dependencia		Nivel A de Accesibilidad %	Perceptibilidad (%)	Operabilidad (%)	Comprensibilidad (%)	Robustez (%)
Menos de 52% Girona, Jerez de la Frontera, Las Palmas, San Cristóbal de la Laguna, Torrejón de Ardoz, Torrent	Media	61,5	46,7	73,8	72,2	16,7
	N	6	6	6	6	6
	Desv. típ.	19,128	37,238	21,028	25,092	40,825
Del 52% al 55% Alcobendas, Alicante, Barcelona, Huelva, Las Rozas, Lleida, Madrid, Pozuelo de Alarcón, Terrassa	Media	72,9	60,0	82,5	92,6	11,1
	N	9	9	9	9	9
	Desv. típ.	9,375	24,495	13,883	14,699	33,333
Más de 55% Barakaldo, Bilbao, Getxo, Gijón, León, Logroño, Manresa, Oviedo, Vitoria-Gasteiz	Media	70,8	60,0	81,0	85,2	11,1
	N	9	9	9	9	9
	Desv. típ.	11,267	22,361	15,972	17,568	33,333
Total	Media	69,3	56,7	79,8	84,7	12,5
	N	24	24	24	24	24
	Desv. típ.	13,280	26,811	16,270	19,608	33,783

Fuente: elaboración propia.

Según el análisis estadístico del tamaño del efecto, el factor tasa de dependencia es capaz de ejercer un efecto intermedio-intenso ($\eta^2_{p:\ escala\ dCohen}$=0,77) sobre el nivel A de accesibilidad. Este efecto es, sin lugar a duda, intenso si se compara, específicamente, el grupo de casos con una tasa de dependencia menor al 52% con aquellos cuya tasa de dependencia oscila entre 52%-55% (d_{Cohen}=0,8).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

Tabla 10. Significatividad (p) y tamaño del efecto del factor tasa de dependencia

Tasa de dependencia		Nivel A de Accesibilidad %	Perceptibilidad (%)	Operabilidad (%)	Comprensibilidad (%)	Robustez (%)
Significatividad asintótica: prueba de Kruskal-Wallis		0,466	0,610	0,706	0,183	0,941
η^2_p (en escala d_{Cohen})		0,77	0,46	0,46	**0,91**	0,201
d_{Cohen}	Menos del 52%-De 52% a 55%	**0,80**	0,42	0,48	0,99	0,14
	Menos de 52%-Más del 55%	0,60	0,43	0,37	0,59	0,14
	De 52% a 55%-Más del 55%	0,19	0,00	0,10	0,99	0,00

Fuente: elaboración propia.

Los datos sobre los criterios de e-accesibilidad presentan tendencias muy similares, siendo especialmente destacable el de comprensibilidad. Los casos con menor tasa de dependencia (menos del 52%) satisfacen un 72,2% de las pautas de comprensibilidad, porcentaje que asciende a un 92,6% cuando la tasa está entre un 52% y un 55%. En el siguiente nivel del factor (tasa de dependencia superior al 55%), el porcentaje de requisitos cumplidos decrece (85,2%) con respecto al grupo anterior, aunque el porcentaje es 13 puntos superior al obtenido por el grupo de casos con menor tasa de dependencia (72,2%). Estos resultados evidencian que el factor tasa de dependencia es capaz de ejercer un efecto de tamaño intenso sobre el criterio comprensibilidad ($\eta^2_{p:\ escala\ dCohen}$ =0,91).

Por otra parte, el factor sociodemográfico *porcentaje de población mayor de 80 años* también podría ejercer cierta influencia sobre el nivel A de accesibilidad de los portales de transparencia. La tabla 11 permite constatar una cierta correlación positiva si se comparan los portales cuya media de accesibilidad es de un 68,8% y que se ubican en municipios con un 5% de población mayor de 80 años con aquellos en los que el grupo de edad oscila entre 5%-7% y que cumplen con un 71,1% de los requisitos de accesibilidad. Sin embargo, se produce una ruptura de la tendencia anterior al observarse que la media de cumplimiento del nivel A de accesibilidad se reduce a un 68% en los casos donde las personas mayores representan a más de un 7% de la población (véase tabla 11).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

Tabla 11. Descriptivos del factor porcentaje de población mayor de 80 años

% Población mayor de 80 años		Nivel A de Accesibilidad %	Perceptibilidad (%)	Operabilidad (%)	Comprensibilidad (%)	Robustez (%)
Menos de 5% Alcobendas, Girona, Jerez de la Frontera, Las Rozas, Pozuelo de Alarcón, San Cristóbal de la Laguna, Torrejón de Ardoz, Torrent	Media	68,8	62,5	78,6	70,8	25,0
	N	8	8	8	8	8
	Desv. típ.	17,035	27,124	20,203	21,362	46,291
Del 5% a 7% Alicante, Huelva, Las Palmas, Lleida, Logroño, Manresa, Terrassa, Vitoria-Gasteiz	Media	71,1	50,0	83,9	95,8	12,5
	N	8	8	8	8	8
	Desv. típ.	12,912	30,237	14,158	11,785	35,355
Más de 7% Barakaldo, Barcelona, Bilbao, Getxo, Gijón, León, Madrid, Oviedo	Media	68,0	57,5	76,8	87,5	,0
	N	8	8	8	8	8
	Desv. típ.	10,793	24,928	15,152	17,252	,000
Total	Media	69,3	56,7	79,8	84,7	12,5
	N	24	24	24	24	24
	Desv. típ.	13,280	26,811	16,270	19,608	33,783

Fuente: elaboración propia.

A pesar de lo señalado, como se destaca en la tabla 12, el análisis del tamaño del efecto muestra que el factor porcentaje de población mayor de 80 años es capaz de ejercer cierto impacto sobre el nivel básico de accesibilidad (nivel A), siendo este de tamaño moderado ($\eta^2_{p:\ escala\ dCohen}$=0,20).

El análisis del resto de las variables dependientes o criterios de accesibilidad ofrecen resultados especialmente interesantes para el criterio comprensibilidad. En concreto, los Ayuntamientos que tienen una población con menor ratio de personas mayores de 80 años suelen tener portales de transparencia que cumplen con un 70,8% de las pautas de comprensibilidad. Esta cifra asciende hasta un 95,8% en los casos en los que las personas mayores de 80 años representan entre un 5% y un 7% de la población. En el grupo de casos con mayor proporción de mayores (más del 7%) el porcentaje de requisitos satisfechos para este criterio desciende hasta el 87,5%, lo que supone casi 17 puntos porcentuales más que el resultado obtenido por la agrupación de casos con menor proporción de personas mayores (70,8%).

La influencia marcada por el factor porcentaje de población mayor de 80 años sobre el criterio comprensibilidad también se ha podido evidenciar en el análisis inferencial ($p<0,05$). El mayor impacto se detecta en la diferencia de 25 puntos porcentuales entre el grupo de casos con una población de menos de un 5% de personas mayores con respecto al de aquellos en los que este colectivo representa entre un 5% y un 7%. Esta diferencia de 25 puntos se traduce en un tamaño del efecto especialmente

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

intenso para las dos categorías citadas (d_{Cohen}=1,45), siendo también el tamaño del efecto muy elevado para el factor en su conjunto ($\eta^2_{p:\ escala\ dCohen}$ =1,28).

Tabla 12. Significatividad (p) y tamaño del efecto del factor porcentaje de población mayor de 80 años

% Población mayor de 80 años		Nivel A de Accesibilidad %	Perceptibilidad (%)	Operabilid.. (%)	Comprensibilid.. (%)	Robustez (%)
Significatividad asintótica: prueba de Kruskal-Wallis		0,822	0,684	0,592	0,036	0,334
η^2_p (en escala d_{Cohen})		0,20	0,41	0,41	**1,28**	0,63
d_{Cohen}	Menos del 5%-Del 5% al 7%	0,16	0,44	0,31	**1,45**	0,30
	Menos del 5%-Más del 7%	0,05	0,19	0,10	0,86	0,76
	Del 5% al7%-Más del 7%	0,26	0,27	0,49	0,56	0,50

Fuente: elaboración propia.

4.2.3.- Factores económicos

El *gasto público por habitante* determina, en mayor o menor medida, el nivel básico de accesibilidad (nivel A) de los portales de transparencia, si se aplica el análisis del tamaño del efecto.

La tabla 13 evidencia como a medida que va aumentando el gasto público por habitante también se va incrementando el nivel de accesibilidad en los portales municipales de transparencia. Obsérvese cómo sólo hay un 59,4 % de nivel de accesibilidad en los portales localizados en Ayuntamientos con menor gasto público por habitante (menos de 1.000€) y que este porcentaje asciende a un 72,7% en los casos que el gasto público oscila entre 1.000€-1.182€, hasta alcanzar un 75,8% en aquellos con un mayor gasto público por habitante (más de 1.182€).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

Tabla 13. Descriptivos del factor gasto público por habitante

Gasto público por habitante		Nivel A de Accesibilidad %	Perceptibilidad (%)	Operabilidad (%)	Comprensibilidad (%)	Robustez (%)
Menos de 1.000€ Alicante, Gijón, Huelva, Las Palmas, Oviedo, Terrassa, Torrejón de Ardoz, Torrent	Media	59,4	45,0	67,9	83,3	,0
	N	8	8	8	8	8
	Desv. típ.	13,363	33,381	14,787	25,198	,000
De 1.000€ a 1.182€ Alcobendas, Barakaldo, Jerez de la Frontera, León, Lleida, Logroño, Manresa, San Cristóbal de la Laguna	Media	72,7	65,0	83,9	79,2	12,5
	N	8	8	8	8	8
	Desv. típ.	12,016	27,775	9,155	17,252	35,355
Más de 1.182€ Barcelona, Bilbao, Getxo, Girona, Las Rozas, Madrid, Pozuelo de Alarcón, Vitoria-Gasteiz	Media	75,8	60,0	87,5	91,7	25,0
	N	8	8	8	8	8
	Desv. típ.	9,111	15,119	17,806	15,430	46,291
Total	Media	69,3	56,7	79,8	84,7	12,5
	N	24	24	24	24	24
	Desv. típ.	13,280	26,811	16,270	19,608	33,783

Fuente: elaboración propia.

La tabla 14 señala como el impacto del factor *gasto público por habitante* sobre el nivel A de accesibilidad se constata en el análisis inferencial ($p<0,05$). La diferencia más significativa (16 puntos porcentuales) es la que se obtiene entre el grupo de casos con mayor gasto público por habitante (más de 1.182€) y el que destina menor gasto público por habitante (menos de 1.000€). Esta diferencia de 16 puntos porcentuales se traduce en un tamaño del efecto muy intenso para estas dos categorías ($d_{Cohen}=1,43$). A lo que hay que añadir que el factor ejerce un elevadísimo impacto en su conjunto ($\eta^2_{p:\ escala\ dCohen}=1,31$).

Los resultados del estudio también evidencian tendencias muy similares en el criterio operabilidad, debido a que hay una clara correlación entre el gasto público por habitante y el nivel de operabilidad de los portales municipales de transparencia. Esta influencia del factor también se verifica en el análisis inferencial ($p<0,05$), identificándose un efecto de una gran magnitud ($\eta^2_{p:}$ escala dCohen $=1,28$).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

Tabla 14. Significatividad (p) y tamaño del efecto del factor gasto público por habitante

Gasto público por habitante		Nivel A de Accesibilidad %	Perceptibilidad (%)	Operabilid.. (%)	Comprensibil.. (%)	Robustez (%)
Significatividad asintótica: prueba de Kruskal-Wallis		0,028	0,333	0,041	0,371	0,334
η^2_p (en escala d_{Cohen})		**1,31**	0,70	**1,28**	0,55	0,67
d_{Cohen}	Menos de 1.000€-De 1.000 a 1.182€	1,05	0,65	1,31	0,19	0,50
	Menos de 1.000€-Más de 1.182€	**1,43**	0,58	1,20	0,40	0,76
	De 1.000 a 1.182€-Más de 1.182€	0,29	0,22	0,25	0,76	0,30

Fuente: elaboración propia.

5.- Discusión y conclusiones

El análisis de la transparencia activa desde un enfoque inclusivo ha permitido ofrecer un diagnóstico general del nivel de accesibilidad de los portales de transparencia de los Ayuntamientos que son un referente en materia de publicidad activa, realizar una serie de propuestas de mejora al respecto, y también a identificar algunos factores contextuales de carácter exógeno que condicionan la e-accesibilidad de estos sitios webs. En consecuencia, los resultados del estudio han contribuido a verificar, en cierta medida, las hipótesis planteadas.

En lo referente a la H1 de investigación, se ha podido constatar que ningún portal municipal de transparencia cumple con todos los indicadores del nivel básico de accesibilidad (nivel A), aunque la mitad de los casos han aplicado más del 74,9 % de las pautas de accesibilidad. Los Ayuntamientos de Lleida y de Vitoria-Gasteiz son los que cuentan con portales de transparencia más inclusivos, debido a que cumplen con un 87,5 % de los requisitos de accesibilidad, seguidos por Alcobendas, Bilbao, Girona, Jerez de la Frontera y Madrid con un 81,3%, y por Gijón, Las Rozas, Logroño, Manresa y Pozuelo de Alarcón con un 75%. El único caso que tiene un nivel de accesibilidad por debajo del 50% es el portal de transparencia del Ayuntamiento de Torrent con un 31,3%.

El diagnóstico desagregado por criterios ha aportado una información estratégica para que los Ayuntamientos analizados puedan mejorar la accesibilidad de sus portales de transparencia en aras de garantizar el acceso de las personas con discapacidad. Algunas recomendaciones que deberían tenerse en cuenta

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

(organizadas de mayor a menor número de casos con déficits de accesibilidad) son las siguientes.

En primer lugar, en lo referente al criterio de robustez/fiabilidad, la mayoría de los portales municipales de transparencia (21 de 24, siendo las excepciones Vitoria-Gasteiz, Alcobendas y Girona) no cumplen con este criterio, por lo que deberían adoptar medidas para que los componentes de la interfaz de usuario se determinen mediante programación y para que las técnicas de asistencia (por ejemplo, lectores de pantalla, software de reconocimiento de voz, etcétera) interpreten con precisión el contenido de la web.

En segundo lugar, el criterio de perceptibilidad sólo lo cumplen 3 casos en su totalidad (Lleida, Jerez de la Frontera y Gijón), por lo que la mayoría de los portales de transparencia deberían mejorar algunas cuestiones, entre otras: proporcionar alternativas de texto para cualquier contenido no textual; y habilitar mecanismos que permitan la adaptación del sitio web de manera programática o mediante texto ajustado a las necesidades específicas de cada tipo de usuario/a. Además, los portales de transparencia de Barakaldo, Las Palmas, León, San Cristóbal de la Laguna y Torrent tendrían que habilitar la secuencia significativa para que se pueda determinar por software la secuencia correcta de lectura (en voz alta) y no se pierda el sentido de la información. En Alicante, Girona, Huelva, Las Palmas y Torrent sería recomendable que su web de transparencia permitiese el acceso a las instrucciones para usar el contenido, pero sin basarse exclusivamente en las características sensoriales de los componentes (forma, tamaño, ubicación visual, orientación o sonido). Además, 9 casos (Alicante, Barakaldo, Barcelona, Girona, Las Palmas, Oviedo, Terrassa, Torrejón de Ardoz y Vitoria-Gasteiz) deberían rediseñar el contenido de sus portales para hacerlos más distinguible mediante el uso del color (por ejemplo, color rojo para los campos obligatorios y para los errores), garantizado, así, el acceso de las personas con discapacidad visual y también con limitaciones cognitivas. Es pertinente destacar que el portal de transparencia de Las Palmas no ha aplicado ningún requisito del criterio de perceptibilidad, por lo que tienen un importante reto por delante para cumplir con la normativa española de accesibilidad de sitios web.

En tercer lugar, el criterio de operabilidad se cumple en mayor medida que los anteriores, aunque también se ha detectado un elemento específico que debería mejorarse en el 50% de los portales de transparencia: la identificación del propósito de cada enlace para que quien acceda al espacio virtual pueda decidir si seguirlo o no. Por otra parte, Huelva y Torrejón de Ardoz tendrían que favorecer que las personas con discapacidad visual o con dificultades motrices (temblores en las manos que limitan el uso del ratón) puedan operar en el contenido del portal de transparencia a través del teclado o de un teclado alternativo. En algunos casos (Barakaldo, Barcelona, Getxo, Gijón, Huelva, Torrejón de Ardoz y Torrent) sería

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

recomendable facilitar la navegación web mediante la generación de un acceso directo al contenido y omitiendo aquellos bloques de contenido repetido. En los portales de transparencia de Alcobendas, Las Rozas, León, Lleida, Oviedo, San Cristóbal de la Laguna y Torrent sería conveniente crear títulos descriptivos para favorecer la orientación de las personas con discapacidad en el espacio virtual y facilitarles, así, la búsqueda de información.

En cuarto lugar, la comprensibilidad es el criterio que ofrece un mayor grado de cumplimiento, ya que más de la mitad de los casos (14 de 24) ha aplicado el 100% de estas pautas de accesibilidad. Sin embargo, se han detectado dos aspectos mejorables en algunos casos. Por un lado, los portales de transparencia de Alcobendas, Barakaldo, Logroño y Torrent deberían facilitar que se pueda determinar el idioma de la página mediante programación. Por otro lado, sería conveniente que los Ayuntamientos de Bilbao, Gijón, Jerez de la Frontera, Pozuelo de Alarcón, San Cristóbal de la Laguna, Torrejón de Ardoz y Torrent fomentasen un funcionamiento previsible en sus portales de transparencia (por ejemplo, mediante un menú desplegable o un diálogo de ayuda) para evitar los cambios inesperados en el foco (contexto) y favorecer el acceso de las personas con discapacidad visual, cognitiva y motriz.

Por otra parte, la investigación ha permitido verificar las hipótesis sobre los determinantes exógenos de la accesibilidad de los portales municipales de transparencia analizados. En lo referente a la hipótesis sobre los factores estructurales (H2), se ha demostrado que ejercen un cierto impacto en el cumplimiento del nivel básico de accesibilidad (nivel A). En concreto, la comparación de los casos pertenecientes al grupo de municipios de menor tamaño (Getxo, Las Rozas, Manresa, Pozuelo de Alarcón, Torrent) con los de mayor número de habitantes (Alicante, Barcelona, Bilbao, Gijón, Las Palmas, Madrid, Vitoria-Gasteiz) ha permitido verificar que el tamaño del municipio tiene un efecto prácticamente intermedio (d_{Cohen}=0,46), y que el factor capital de provincia presenta un efecto moderado (d_{Cohen}=0,39).

La hipótesis sobre los factores sociodemográficos (H3) también se constata, debido a que la tasa de dependencia y el porcentaje de población mayor de 80 años inciden en el grado de desarrollo de la transparencia activa accesible. En concreto, la tasa de dependencia tiene un efecto intermedio-intenso ($\eta^2_{p:\ escala\ dCohen}$=0,77) sobre nivel A de accesibilidad de los portales de transparencia, que se torna en intenso (d_{Cohen}=0,8) si se compara, específicamente, el grupo de casos con una tasa de dependencia inferior al 52% (Girona, Jerez de la Frontera, Las Palmas, San Cristóbal de la Laguna, Torrejón de Ardoz, Torrent) con aquellos que tienen una tasa entre 52%-55% (Alcobendas, Alicante, Barcelona, Huelva, Las Rozas, Lleida, Madrid, Pozuelo de Alarcón, Terrassa). El factor sociodemográfico relacionado con el porcentaje de

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

población mayor de 80 años condiciona la transparencia activa accesible en menor medida que el anterior, ya que su efecto es de tamaño moderado ($\eta^2_{p:\ escala\ dCohen}$=0,20).

El factor económico, gasto público por habitante, es el que tiene un mayor impacto en el desarrollo del nivel básico de accesibilidad (nivel A) en los portales municipales de transparencia, lo que permite verificar la cuarta hipótesis de investigación (H4). En concreto, este factor ha generado diferencias significativas entre los grupos analizados ($p<0,05$), lo que se ha traducido en un efecto de elevadísima intensidad ($\eta^2_{p:\ escala\ dCohen}$ =1,31).

Por tanto, podríamos concluir señalando que los factores exógenos analizados inciden, en mayor o menor medida, en el nivel de accesibilidad de los portales municipales de transparencia en España, pero que el factor económico (gasto público por habitante) es el que tiene una mayor influencia, seguido (atendiendo al grado de impacto) por la tasa de dependencia, el tamaño del municipio, el ser capital de provincia y el porcentaje de población mayor de 80 años.

Para finalizar, no se debe obviar que la política de transparencia puede ejercer un importante efecto transformador y democratizador de la acción pública, pero si se alinea con el principio de igualdad contribuye también a mejorar la calidad democrática de los Ayuntamientos. Por ello, sería altamente recomendable que las autoridades públicas locales gestionasen la transparencia desde un enfoque más inclusivo con el fin de favorecer que las personas con discapacidad tengan las mismas oportunidades para acceder al entorno digital municipal y, de este modo, puedan ejercer sus derechos como ciudadanos/as (derecho de acceso a la información y derecho a la participación) en igualdad de condiciones que el resto de la sociedad.

Bibliografía

ALONSO-MAGDALENO, M. L. y GARCÍA-GARCÍA, J. 2014. "Evaluación de la transparencia municipal en el Principado de Asturias", *Auditoría pública*, n. 64: 75-86.

BAKHSH, M. y MEHMOOD, A. 2012. "Web accessibility for disabled: a case study of Government Websites in Pakistan", in *10th International Conference on Frontiers of Information Technology*, pp. 342-347.

BEARFIELD, D. A. y BOWMAN, A. O. 2016. "Can you find it on the web? An assessment of municipal e-government transparency", *American Review of Public Administration,* v. 47, n. 2: 172-188.

BINIMELIS, H. y VEECHI, V**.** 2018. "Transparencia y accesibilidad: Evaluación del Servicio Nacional de Discapacidad en Chile desde la perspectiva de personas en

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

situación de discapacidad visual", *Revista Uruguaya de Ciencia Política,* v. 27, n. 2: 57-73.

CABEZUELO-LORENZO, F., REY-GARCÍA, P. y TAPIA-FRADE, A. 2016. "Análisis de las herramientas de control ciudadano sobre los representantes públicos: La transparencia informativa municipal en Castilla y León", *Revista Latina de Comunicación Social,* v. 71: 1261-1279.

CAMPOS-ACUÑA, M. C. y VAQUERO-GARCÍA, A. 2019. "El estado de los portales de transparencia de los ayuntamientos gallegos", *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela,* v. 27, n.2:18-28.

CÁRCABA-GARCÍA, A. y GARCÍA-GARCÍA, J. 2008. "Determinantes de la divulgación de información contable a través de Internet por parte de los Gobiernos locales", *Revista Española de Financiación y Contabilidad,* v. 37 n. 137: 63-84.

CHAÍN-NAVARRO, C. y MUÑOZ-CAÑAVATE, A. 2004. "Análisis comparativo regional del desarrollo de la Administración Local española en Internet (1997-2002)", *Investigación Bibliotecológica: Archivonomía, bibliotecología e información,* v. 18, n.36: 96-116.

COHEN, J. 1988. *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences.* New York: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

DELGADO-JALÓN, M. L., NAVARRO-HERAS, E. y MORA-AGUDO, L. 2017. "Cumplimiento de los requisitos de transparencia: un diagnóstico de la situación para los municipios españoles de más de 50.000 habitantes", *Innovar*, v.27, n. 66:109-121.

FERNÁNDEZ-AQUINO, L. C. 2009. *E-accesibilidad y usabilidad de contenidos digitales. Por una sociedad de la información y el conocimiento no excluyente*. Valencia: Universitat Politècnica Valencia.

FERNÁNDEZ, A., ACEVEDO, J. J., MARIÑO, S., GODOY, M. V. y ALFONZO, P. 2012. "Comunicación y accesibilidad en sitios webs municipales de la región del nordeste argentino, su evaluación mediante indicadores automáticos", *Question/Cuestión,* v. 1, n. 35: 258-269.

FUNG, A., GRAHAM, M. y WEIL, D. 2007. *Full disclosure: The perils and promise of transparency*. Cambridge: Cambridge University.

GARCÍA-GARCÍA, J. y CURTO-RODRÍGUEZ, R. 2018. "Divulgación de información pública de las comunidades autónomas españolas (2013-2017): portal de datos abiertos, portal de transparencia y web institucional", *El Profesional de la Información*, v. 27, n. 5:1051-1060.

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

GARCÍA-GARCÍA, J., ALONSO-MAGDALENO, M. I. y ALONSO-MAGDALENO, M. L. 2016. "Determinantes de la transparencia en municipios de mediano y pequeño tamaño", *Auditoría Pública*, n. 67: 51-60.

GARRIDO, A., ROSSI, G., MEDINA, N., GRIGERA, J. y FIRMENICH, S**.** 2014. "Improving accessibility of web interface: refactoring to the rescue", *Universal Access in the Information Society*, vol. 14, n.4: 387-399.

GARRIDO-RODRÍGUEZ, J.C. y ZAFRA-GÓMEZ, J. L. 2017. "Evaluación del nivel de transparencia municipal. Aplicación al caso andaluz", *Auditoría Pública,* n. 69: 85-94.

GRISSOM, R. y KIM, J. 2012. *Effect sizes for research*. New York: Routledge.

GULDVIK, I., ASKHEIM, O. P. y JOHANSEN, V. 2011. "Political citizenship and local political participation for disabled people", *Citizenship Studies,* v. 17, n.1: 76-91.

HONG, S., TRIMI, S., KYM, D. y HYUN, J. 2015. "A delphi study of factors hindering web accessibility for persons with disabilities", *Journal of Computer Information System,* vol. 55, n. 4: 28-34.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. 2020. *Encuesta de discapacidad, autonomía personal y situaciones de dependencia*. En: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176782&menu=resultados&idp=1254735573175 (Consultado, el 10 de agosto de 2022).

LENHARD, W. y LENHARD, A. 2016. "Computation of effect sizes". *Psychometrica*. En: https://www.psychometrica.de/effect_size.html (Consultado, el 3 de agosto de 2022).

LID, I. M. 2015. "Vulnerability and disability: a citizenship perspective", *Disability & Society,* v. 30, n. 10: 1554-1567.

LOURENÇO, P., MOURA, P., JORGE, S. y PATTARO, A. F. 2012. "Online transparency for accountability: one assessing model and two applications", *Electronic Journal of e-Government,* v. 11, n. 1: 280-292.

MACIÁ-ANTÓN, M. A., MORENO-GONZÁLEZ, E., REALES-AVILÉS, J. M., RODRÍGUEZ-MIÑÓN, P. y VILLARINO-VIVAS, A. 2014. *Diseños de investigación y análisis de datos*. Madrid: UNED.

MORA, L., DELGADO, M.L. y RIVERO, J. 2018. "Influencia del marco normativo en la transparencia: análisis de los ayuntamientos españoles, 2014-2017", *Revista Española de Ciencia Política*, n. 48: 207-225.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

MORENO-SARDÀ, A., MOLINA-RODRÍGUEZ NAVAS, P. y SIMELIO-SOLÀ, N. 2017. "Impacto de la legislación sobre la transparencia en la información publicada por las Administraciones locales", *El Profesional de la Información,* v. 26, n. 3: 370-380.

MUÑOZ-CAÑAVATE, A. 2005. "El web en la administración local española. Conclusiones de seis años de estudio", en *9as Jornadas Españolas de Documentación,* pp. 371-392.

MUÑOZ-CAÑAVATE, A. y CHAÍN-NAVARRO, C. 2004. "La Administración local española en Internet: estudio cuantitativo de la evolución de los sistemas de información web de los Ayuntamientos (1997-2002)", *Ciencias de la Información,* v. 35, n. 1: 43-55.

NORRIS, P. 2005. *Digital divide: civic engagement, information poverty, and the internet worldwide.* Cambridge: Cambridge University Press.

PARDO, A. y SAN MARTÍN, R. 2010. *Análisis de datos en Ciencias Sociales y de la Salud II*. Madrid: Síntesis.

PASTOR-ALBALADEJO, G. 2021. "El estudio de la transparencia como política pública para mejorar la calidad de la democracia", en PASTOR-ALBALADEJO, G. (Dir.), *Políticas públicas de transparencia en las democracias del Sur de Europa.* Madrid: Tirant lo Blanch, pp. 9-44

PASTOR-ALBALADEJO, G. y SANCHEZ-MEDERO, G. 2021. "Evaluating inclusive transparency in Spanish local government", *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*", v.19, n. 4: 839-871.

PERLMAN, G. 2000. "The first search user interface architecture: universal access for any user, in many languages, on any platform", en *Proceedings of the 2000 International Conference on Intelligent User Interfaces 2000,* 1-8. New York: ACM.

SABA, R. P. 2004. "El derecho de la persona a acceder a la información en el poder del gobierno", *Derecho Comparado de la Información*, n. 3: 145-185.

SALAZAR-GRIJALVA, E. D. 2019. Análisis de la accesibilidad y usabilidad gráfica en los sitios web gubernamentales en la provincia de Esmeraldas para personas con discapacidad visual y auditiva. Ecuador: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

SALVADOR-OLIVÁN, J.A. y FERNÁNDEZ-RUIZ, M.J. 2012. "Mapa de procesos de un sistema de gestión de accesibilidad en un servicio web de la administración pública: el Ayuntamiento de Zaragoza", *El Profesional de la Información*, v. 21, n. 3: 312-317.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia activa inclusiva en los Ayuntamientos españoles
por Gema Pastor Albaladejo y Gema Sánchez Medero
Págs. 165-199
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.265

SÁNCHEZ-LABELLA MARTÍN, I., SIMELIO, N. y MORENO-SARDÁ, A. 2017. "El acceso web para personas con capacidades limitadas en los ayuntamientos españoles", *Cuadernos.Info*, n. 41: 155-173.

SERRANO-CINCA, C., RUEDA-TOMÁS, M. y PORTILLO-TARRAGONA, P. 2009. "Factors influencing e-disclosure in local public administrations", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 27, n. 2: 355-378.

TORRES, L., PINA, V. y ACERETE, B. (2005). "E-government developments on delivering public services among EU cities", *Government Information Quarterly*, vol.22, n. 2: 217-238.

TUYO-LLIPITA, J.A. 2013. *Niveles de accesibilidad y usabilidad de los portales web de las empresas distribuidoras de energía eléctrica en la región sur del Perú.* Tacna: Universidad Nacional Jorge Basadre Grohman-Tacna.

VILLORIA-MENDIETA, M. 2015. "El largo camino hacia la transparencia en los ayuntamientos españoles", *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 18: 1983-2001.

VILLORIA-MENDIETA, M. 2021. "¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión", *Revista de Estudios Políticos*, n. 194: 213-247.

VILLORIA-MENDIETA, M. y IGLESIAS-ALONSO, Á. 2017. "Developments in transparency in the spanish municipalities: an analytical revision of the last research", *Lex localis-Journal of Local Self-Government*, v. 15, n. 3: 411-432.

WALDSCHMIDT, A. y SÉPULCHRE, M. 2019. "Citizenship: reflections on a relevant but ambivalent concept for persons with disabilities", *Disability & Society,* v. 34, n. 3: 421-448.

WEST, D. 2000. *Assessing e-government: the internet. Democracy and service delivery by state and federal governments*. Washington DC: World Bank.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

Transparencia y Gobierno: puertas giratorias en España

Elizabet Castillero-Ostio[1]
Universidad de Málaga
España

ORCID: 0000-0002-0546-7262

Andrea Moreno-Cabanillas[2]
Universidad de Málaga
España

ORCID: 0000-0002-1169-1607

Antonio Castillo-Esparcia[3]
Universidad de Málaga
España

ORCID: 0000-0002-9751-8628

RECIBIDO: 2 de mayo de 2023
ACEPTADO: 15 de octubre de 2023

[1] Profesora e investigadora en el Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Málaga. Doctora en Dirección Estratégica en Comunicación. Actualmente, participa en los proyectos de investigación competitivos: "Observatorio de los Gabinetes de Comunicación de Andalucía", "Lobby y Comunicación en la Unión Europea. Análisis de sus estrategias de comunicación" y "Comunicación y grupos de interés en Andalucía. Estrategias de comunicación para la participación ciudadana en sociedades inclusivas". Sus principales líneas de investigación giran en torno a las Relaciones Públicas y la Comunicación Política e Institucional.

[2] Personal contratado investigador en formación (FPU 2019) del Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad de la Universidad de Málaga. Doctora en Comunicación por las Universidades de Cádiz, Huelva, Málaga y Sevilla. Graduada en Publicidad y RRPP por la UMA y con máster en Formación del Profesorado. Autora de más de cincuenta ponencias en congresos y publicaciones. Miembro del Proyecto de Investigación Lobby y Comunicación, financiado por el Programa Estatal de I+D+i. Estancias de investigación financiadas en Universidade de São Paulo y RMIT University.

[3] Catedrático de Universidad en el departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad de la Universidad de Málaga. Coordinador del Máster Universitario en "Dirección Estratégica e Innovación en Comunicación". Autor de más de 150 publicaciones entre artículos en revistas, libros y capítulos de libros en editoriales nacionales y extranjeras. Profesor invitado en universidades europeas y americanas, donde ha participado en congresos, cursos de posgrado y programas de estudios profesionales. Director del Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad de la Universidad de Málaga. Presidente de la Asociación de Investigadores en Relaciones Públicas.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

RESUMEN: El objetivo de la investigación es detectar posibles casos de puertas giratorias en España en los últimos cincuenta años. El enfoque metodológico utilizado es cuantitativo, a través de un análisis de contenido, y se centra en la tipología de puertas giratorias de salida del sector público al privado. Los datos muestran que los hombres ocupan la mayoría de los puestos de categorías superiores en los consejos de administración; evidenciando todavía la existencia de una brecha de género, no solo en cuanto a tipología de cargo alcanzado, sino también en proporción. Por otro lado, se observa que el sector energético es el que más emplea a personas que han formado parte de la Administración pública. En cuanto a la procedencia política, la mayoría de las personas que han ocupado puestos de relevancia en empresas provienen del poder Ejecutivo, especialmente de ministerios y consejerías autonómicas. El estudio también muestra que los dos partidos que más relaciones tienen entre el poder político y el sector empresarial son el PSOE y el PP, coincidiendo con las dos formaciones que más tiempo han gobernado España. Finalmente, se ha encontrado una disminución gradual en la práctica de puertas giratorias en la última década, lo que podría explicarse por la influencia de la crisis económica mundial de 2008, que llevó a una pérdida de dominio político en las grandes empresas, entre otros condicionantes.

PALABRAS CLAVE: Puertas giratorias, transparencia, Administración pública, poder político, altos cargos.

CONTENIDOS: 1.- Introducción. 2.- Las puertas giratorias. 3.- Transparencia. 4.- Metodología. 5.- Resultados. 6.- Discusión y conclusiones.- Bibliografía.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

Transparency and Government: Revolving Doors in Spain

ABSTRACT: The aim of the research is to detect possible cases of revolving doors in Spain over the last fifty years. The methodological approach used is quantitative, through content analysis, and focuses on the typology of revolving doors from the public to the private sector. The data show that men occupy the majority of senior positions on boards of directors, still demonstrating the existence of a gender gap, not only in terms of the type of position held, but also in terms of proportion. On the other hand, it can be seen that the energy sector is the one that employs the most people who have been part of the public administration. In terms of political background, most of the people who have held important positions in companies come from the executive branch, especially from ministries and regional ministries. The study also shows that the two parties with the most relations between political power and the business sector are the PSOE and the PP, coinciding with the two parties that have governed Spain for the longest time. Finally, a gradual decrease in the practice of revolving doors has been found in the last decade, which could be explained by the influence of the global economic crisis of 2008, which led to a loss of political dominance in large companies.

KEYWORDS: Revolving doors, transparency, public administration, political power, senior position.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

1.- Introducción

La comunicación política es un ámbito en el que el papel de las relaciones públicas es esencial, ya que en la gestión de los públicos conocer las demandas de la ciudadanía permite planificar y realizar estrategias de comunicación mutuamente satisfactorias. Desde la perspectiva de los actores políticos, los grupos de interés desempeñan un rol fundamental en la organización y estructuración de los intereses sociales. En este sentido, cuando esas demandas sociales se trasladan a la esfera política los grupos devienen en *lobbies* o grupos de presión.

Para ello, planifican una serie de acciones de comunicación hacia las instituciones políticas de una manera directa (*direct lobbying*) o mediante la movilización de la opinión pública (*Grass-roots lobbying*). Algunas investigaciones han enfatizado el papel relevante de las relaciones entre élites políticas y *lobistas* y cómo esa relación puede afectar a las estrategias de *lobby*. Tal como señalan Blanes i Vidal, Draca y Fons-Rosen, (2012: 3737) existe una relación directa entre gobernantes y *lobistas*:

«Washington's "revolving door"—the movement from government service into the lobbying industry—is regarded as a major concern for policy-making. We study how ex-government staffers benefit from the personal connections acquired during their public service. Lobbyists with experience in the office of a US Senator suffer a 24 percent drop in generated revenue when that Senator leaves office. The effect is immediate, discontinuous around the exit period, and long-lasting. Consistent with the notion that lobbyists sell access to powerful politicians, the drop in revenue is increasing in the seniority of and committee assignments power held by the exiting politician».

No todos los grupos de interés tienen la capacidad de contratar a los antiguos gobernantes por la carencia de recursos, pero también por cuestiones éticas. Las personas conocidas como "*lobistas de puerta giratoria*" son aquellas que transitan del sector público al privado para ejercer presión en nombre de entidades empresariales. Estos nuevos *lobistas* cuentan con conexiones internas y conocimientos políticos que les permiten a sus clientes tener mayor influencia política. Aunque este movimiento aumenta el acceso e influencia de algunos de ellos, también plantea preocupaciones acerca de la representación política en relación con los antiguos funcionarios públicos y los *lobbies* con mayores recursos que pueden contratarlos. De igual forma, se plantean cuestiones sobre la moderación de las acciones gubernamentales de los legisladores, funcionarios y otros agentes estatales que se retiran de su cargo en previsión de recibir pronto un lucrativo empleo en el sector privado. Además de las donaciones para campañas y los comentarios sobre las regulaciones propuestas, contratar a un *revolving* es otro medio que se utiliza para tratar de influir en la política pública (Strickland, 2020).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

La posibilidad de generar influencia de los *lobbies* sobre el sistema político está afectada por una serie de factores como son:

a) La cultura política de la sociedad en la que se insertan los *lobbies* y los valores sociales imperantes debido a que acomodar intereses del grupo con estos hace más sencilla la acción de influencia.

b) La imagen y percepción del *lobby* entre la ciudadanía y los poderes públicos, lo que permite que aquellos grupos con notoriedad puedan disponer de ventajas en esas relaciones.

c) La estructura cohesionada de la organización facilita la actividad y la defensa de los intereses.

d) Disponer de espacios de confluencia con los decisores públicos coadyuva a contar con la posibilidad de presentar y discutir las propuestas de cada grupo de interés.

e) Conocer la organización de las instituciones y las élites políticas fomenta que las acciones sean lo más adecuadas posibles.

Este último factor es considerado clave a la hora de desarrollar la actividad de influencia en los cargos políticos. Asimismo, todos estos elementos que condicionan la tipología y modalidad de los *lobbies* y de sus estrategias de comunicación pueden potenciarse según factores intersubjetivos entre el personal de los *lobbies* y las élites políticas. Así, disponer de acceso para contactar con los decisores públicos es un factor significativo para afianzar los vínculos entre *lobbies* y la cúpula política-institucional. Tal como apunta Lapira (2014), se consigue un acceso privilegiado del que otros *lobistas* carecen. Aunque estos profesionales obtienen habilidades políticas, normativas y procedimentales valiosas a través de su experiencia en los pasillos del poder, esto también les da acceso exclusivo a sus antiguos empleadores que otros no tienen. La "puerta giratoria" de Washington plantea preocupaciones éticas legítimas, especialmente cuando los antiguos legisladores renuncian a sus cargos para aceptar empleos bien remunerados en representación de las mismas industrias que anteriormente regulaban. Sin embargo, los investigadores sociales saben poco acerca de la "puerta giratoria", más allá de estos casos importantes pero sensacionalistas.

En este contexto, ese factor relacional es de indudable significación por lo que los *lobbies* contactan con antiguos miembros de las élites políticas para que los asesoren sobre cómo gestionar de la mejor manera posible su influencia a partir de dos elementos:

1.- Disponer de una red de relaciones personales que coadyuvan a que sea más permeable el acceso a los decisores. Alguna investigación ha señalado que los gastos de los *lobbies* disminuyen cuando el personal propio se inserta en las

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

instituciones políticas al ya no ser necesario intentar conseguir acceso al poder, tal como señalan Lee y You (2023).

2.- Conocimiento sobre cómo gestionar mejor la influencia del *lobby*. Generalmente, se asocia el concepto de *revolving door* de una manera compartimentada en la que se incide que es fenómeno recurrente en el que los trasvases de los *lobbies* a la administración no solo se producen una vez, sino que pueden ser repetitivos. De ahí que Shepherd y You (2020: 276) planteen la necesidad de que se valore ese elemento dinámico, puesto que en ocasiones incluso cuando se ejerce el poder público ya se piensa en la futura actividad como *lobista* y eso puede condicionar su actividad:

«Although the majority of research on revolving-door lobbyists centers on the influence they exercise during their postgovernment careers, relatively little attention is given to whether future career concerns affect the behaviors of revolving-door lobbyists while they still work in government. We argue that the revolving-door incentivizes congressional staffers to showcase their legislative skills to the lobbying market in ways that affect policymaking in Congress. Using comprehensive data on congressional staffers, we find that employing staffers who later become lobbyists is associated with higher legislative productivity for members of Congress, especially in staffers' final terms in Congress. It also is associated with increases in a member's bill sponsorship in the areas of health and commerce, the topics most frequently addressed by clients in the lobbying industry, as well as granting more access to lobbying firms. These results provide the systematic empirical evidence of pre-exit effects of the revolving-door among congressional staff».

2.- Las puertas giratorias

La rotación de profesionales entre el sector público y privado, también conocida como puertas giratorias, *revolving door* o *pantouflage*, puede poner en riesgo la honestidad y objetividad del funcionariado público, al cuestionar su integridad e imparcialidad (Aguilar-Juncosa, 2021). De esta forma, este concepto es un elemento nuclear en la actualidad de los grupos de presión y, a su vez, suponen graves interrogantes sobre la ética entre *lobbies* e instituciones públicas. De ahí, que existan numerosos aspectos que deben ser regulados sobre esta actividad, dado que las conexiones entre élites y *lobistas* pueden adquirir diferentes valores para no incidir en el tráfico de influencia o en la mera capacitación sobre cómo funcionan los poderes públicos. Se deben evaluar los tipos de relaciones que se establecen para entender el valor que los grupos de presión ofrecen a sus clientes y para determinar el papel de los intermediarios en el proceso de cabildeo. También puede ayudar a comprender los incentivos y los problemas de selección que enfrentan los funcionarios públicos y a orientar los intentos de regular la "puerta giratoria". De esta

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

forma, un análisis exhaustivo de las conexiones políticas es crucial para una mejor comprensión del proceso de toma de decisiones políticas y para asegurar una mayor transparencia y responsabilidad en el gobierno (Blanes i Vidal, Draca y Fons-Rosen, 2012).

Desde una perspectiva legal, la "puerta giratoria" y el *lobby* empresarial son situaciones que se enmarcan en lo que se conoce como "conflictos de interés". Esta situación ocurre explícitamente cuando el personal que pertenece al funcionariado público tiene o ha tenido relación con una empresa privada y toma decisiones que benefician directamente a esa empresa; de tal manera que el beneficio también se extiende a esta persona. Además de este tipo de conflicto, existen otros dos: el conflicto de interés aparente, donde hay un interés personal que podría no influir en las decisiones de la persona funcionaria, pero que otros podrían considerar como tal, y el conflicto de interés potencial, en el que la persona funcionaria tiene un interés personal que podría convertirse en un conflicto en el futuro.

Uno de los elementos que se apuntan sobre las puertas giratorias es que se muestra como una acción dinámica (Chalmers *et al.*, 2022), en la que los actores se pueden ir alternando entre instancias públicas y *lobbies* con un movimiento constante; los actores no se limitan a cambiar de empleos entre el sector público y privado, sino que giran de forma recurrente entre ambos ámbitos. Una dirección de este fenómeno es cuando el funcionariado público pasa a trabajos lucrativos en el sector privado o en grupos de presión después de su periodo en el gobierno. En la otra dirección, este personal funcionario abandona puestos bien remunerados en empresas del sector privado para asumir cargos políticos o regulatorios de alto nivel, a menudo en el mismo sector donde habían trabajado previamente.

Según Castellani (2018) a través de la guía para el manejo de los conflictos de interés en el servicio público, creada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se pueden observar cuatro tipos de puertas giratorias:

1. Del sector privado al público: Se reclutan líderes empresariales para ocupar puestos importantes en agencias gubernamentales o servicios públicos, con el objetivo de aplicar un enfoque favorable a los negocios en la formulación de políticas y en el cumplimiento de las normas.

2. Del sector público al privado: Los empleados públicos cambian a posiciones lucrativas en el sector privado que previamente habían regulado, donde aprovechan su experiencia y conexiones gubernamentales para obtener beneficios personales y/o para su nuevo empleador, en detrimento del sector público y/o de otros competidores del sector privado.

3. De *lobby* al sector público: Los consultores y defensores de intereses que operan en el sector de cabildeo se trasladan a puestos de asesoramiento o

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

cargos gubernamentales importantes que tienen un papel crucial en la toma de decisiones estatales.

4. Del sector público al *lobby*: Los legisladores y funcionarios del poder ejecutivo utilizan sus amplias redes de contactos para defender o promover los intereses de las empresas para las que ahora trabajan como *lobistas*.

En informes publicados por organismos internacionales como la OCDE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como por asociaciones civiles como Transparencia Internacional (TI), se ha presentado evidencia de numerosos casos de conflictos de interés derivados de las puertas giratorias y el *lobby* organizado en distintos países del mundo. Las conclusiones de estos informes son claras: la razón principal para que los funcionarios de empresas entren por la puerta giratoria es la intención de influir en las decisiones del Estado en beneficio de su sector/empresa/ámbito de negocios, y este proceso suele durar lo suficiente como para asegurar que se implementen políticas favorables para el sector del que proviene el funcionario-empresario. Algunos funcionarios ven la posibilidad de ocupar un cargo de alto nivel en el sector privado después de dejar el servicio público, como un incentivo para favorecer a un posible empleador en el futuro. Es necesario regular estas situaciones y sus efectos negativos mediante una serie de medidas coordinadas, para reducir sus prácticas y efectos perjudiciales sobre la calidad de la acción gubernamental y de las democracias en general.

3.- Transparencia

Cuando las decisiones públicas se centran en un grupo reducido de individuos que tienen un amplio margen de discreción y no están sujetos a ningún tipo de supervisión, es probable que se desarrollen prácticas corruptas (Vaquero y Cadaval, 2022). En efecto, la falta de transparencia y la concentración de poder en manos de unos pocos aumenta el riesgo de que se produzcan actos indebidos y favoritismos en la toma de decisiones que pueden perjudicar al conjunto de la sociedad. Por lo tanto, es crucial establecer mecanismos de control y rendición de cuentas efectivos para prevenir la corrupción y garantizar que las decisiones públicas se tomen de manera justa y equitativa.

La transparencia es un valor fundamental en una sociedad democrática y es crucial para la confianza de la ciudadanía en sus instituciones. En los últimos años, ha habido un creciente interés en mejorar la transparencia en el ámbito público y, en particular, en limitar el fenómeno conocido como puertas giratorias.

En muchos países la legislación ha evolucionado para tratar de abordar este problema. En general, se han establecido reglas que requieren que los funcionarios públicos y los políticos informen sobre cualquier conflicto de interés y que se

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

abstengan de tomar decisiones que puedan favorecer a sus gobernantes anteriores o futuros.

En este sentido, algunos países también han optado por un periodo de refuerzo, en el que los funcionarios públicos o los políticos que dejan sus cargos no pueden trabajar para empresas o grupos de interés relacionados con los temas que manejaron durante un periodo determinado. Esto se ha hecho para evitar que los intereses privados influyan indebidamente en la toma de decisiones públicas y para fomentar la integridad y la transparencia.

En la Unión Europea, por ejemplo, se han adoptado reglas para abordar el problema de las puertas giratorias. En febrero de 2014, la Comisión Europea publicó un nuevo Código de Conducta para los Comisarios, que contenía una serie de medidas para abordar el problema de las "puertas giratorias" o el movimiento de personas entre el sector público y privado. Algunas de las medidas clave son el periodo de enfriamiento, la declaración de intereses financieros, las restricciones sobre actividades futuras, la transparencia en información y reuniones y una mayor supervisión. Estas medidas fueron diseñadas para fortalecer la integridad y la transparencia del proceso de toma de decisiones de la U.E. y para abordar las preocupaciones sobre la influencia indebida de los intereses privados en la política europea.

En España se han tomado algunas medidas para abordar el problema de las puertas giratorias y reducir la influencia indebida del sector privado en la política, aunque todavía hay margen para mejorar la regulación en este ámbito. A modo de síntesis, estas son algunas de las medidas que se han adoptado en España:

Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Esta legislación regula las incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas en España y establece las normas para evitar conflictos de interés y la influencia indebida del sector privado en la toma de decisiones públicas. De esta forma, fija que los altos cargos públicos y los miembros de los órganos de gobierno de las empresas públicas no pueden trabajar en empresas privadas del mismo sector durante dos años después de dejar su cargo. Además, deben presentar una declaración de bienes e intereses al asumir y dejar su puesto.

Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. Esta normativa establece las directrices para prevenir y gestionar los conflictos de interés de los miembros del Gobierno y los altos cargos de la AGE.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Esta ley establece las obligaciones de transparencia y publicidad

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

activa que deben cumplir las Administraciones públicas en España, así como los requisitos para el acceso a la información pública y las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (AGE). Esta norma establece las reglas y requisitos que deben cumplir los altos cargos de la AGE, definidos como aquellos que ocupan cargos directivos de los órganos superiores y directores de los ministerios, así como los secretarios de Estado y los subsecretarios. Entre los principales aspectos regulados por la ley se encuentra la regulación de sus incompatibilidades y su régimen de responsabilidades. Además, la ley establece la obligación de los altos cargos de presentar una declaración de bienes y actividades, con el fin de prevenir situaciones de conflicto de intereses. Según el artículo 15, los altos cargos de la AGE no podrán compatibilizar su cargo con ninguna actividad, pública o privada, que pueda interferir en el desempeño de sus funciones o comprometer la imparcialidad e independencia que deben mantener en el ejercicio de su cargo. En concreto, se establece la prohibición de ejercer cualquier actividad profesional, mercantil o laboral, así como de desempeñar cualquier cargo, empleo o función que sea incompatible con el desempeño del cargo de alto cargo de la AGE. Además, se establece la obligación de solicitar la autorización previa del órgano competente en aquellos casos en los que el ejercicio de una actividad pueda afectar al desempeño del alto cargo de la AGE.

Existen, además, otros instrumentos de autorregulación como el Código Ético y de Conducta de la Administración General del Estado, en los que se establecen las normas éticas y de conducta que deben cumplir los empleados públicos de la AGE, incluidas las normas de prevención de conflictos de interés y el Código Ético y de Conducta de los Diputados del Congreso que determinan las normas éticas que deben seguir en su actividad parlamentaria. Entre otros aspectos, el código establece que los diputados/as deben informar de las empresas con las que hayan tenido relaciones contractuales o financieras en los cinco años anteriores que pudieran condicionar su actividad política (art. 4.3).

El 8 de noviembre de 2022 se aprobó en el Consejo de ministros el Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés con el objetivo de atesorar a la Administración pública de mayor transparencia y fomentar la confianza ciudadana. Pretende la regulación de las actividades de *lobby* y de las puertas giratorias en los sectores público y privado, garantizando la transparencia en la relación entre los responsables públicos y las empresas, evitando el conflicto de intereses y las puertas giratorias. Para ello, la ley establece la obligación de inscripción en un registro público de las personas y organizaciones que realizan actividades de *lobby*, y establece una serie de requisitos de

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

transparencia, como la publicación de la identidad de las personas que llevan a cabo estas actividades, los temas que se tratan y los recursos que se destinan a estas acciones. Además, la ley establece medidas para evitar las puertas giratorias y el conflicto de intereses. En concreto, se establece un periodo de enfriamiento de dos años para los cargos públicos y los altos funcionarios que pasan al sector privado, y se prohíbe a los altos cargos públicos trabajar en empresas que han sido objeto de su supervisión durante los dos años siguientes a su mandato De esta forma, se propone que los/las ministros/as, secretarios/as de Estado y delegados/as de Gobierno, entre otros profesionales pertenecientes a la Administración pública, tengan que pasar por un periodo de dos años para llevar a cabo trabajos que guarden relación con sus competencias anteriores como trabajadores/as del sector público. Asimismo, se establecieron medidas para garantizar la transparencia en la contratación pública, como la obligación de publicar los contratos y las concesiones en un registro público. Con el objetivo de abordar la problemática del nepotismo, se plantea implementar medidas punitivas, tales como la restitución de la indemnización por cese en aquellos casos en que se hubiese recibido, o la suspensión temporal de funciones para los funcionarios/as de alto rango que no cumplan con las nuevas regulaciones sobre incompatibilidades. La duración de esta inhabilitación será de entre 5 y 10 años. La ley también establece sanciones para aquellos que no cumplan con las obligaciones establecidas en la norma, y crea una Comisión de Seguimiento para el control y supervisión de las actividades de *lobby* y de las puertas giratorias gestionada por la Oficina de Conflicto de Intereses (OCI).

En definitiva, aunque la regulación de las puertas giratorias en España se encuentra dispersa en diferentes leyes y normas, todas ellas tienen como fin garantizar la transparencia y el aparato objetivo en el desempeño de cargos públicos y prevenir situaciones de conflicto de interés. A pesar de estas medidas, y teniendo en cuenta las situaciones actuales de posibles casos de puertas giratorias, algunos expertos argumentan que aún es necesario mejorar la regulación y la transparencia en relación con este fenómeno en España.

A tenor de la potencial práctica de las puertas giratorias actuales y en el pasado en España, se ha visto necesaria la presente investigación que recoge y analiza los posibles casos.

4.- Metodología

Atendiendo a la estructura marcada para el desarrollo de la investigación, a nivel metodológico, desde una perspectiva analítica-descriptiva, se ha recurrido al enfoque cuantitativo con el objeto principal de detectar los posibles casos de puertas giratorias en el último decalustro en España a través del análisis de contenido. En este caso, el estudio se ha centrado en la posibilidad de la tipología de puertas giratorias de salida –del sector público al privado–, definidas por

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

Castellani (2018:48), en base a lo determinado por la OCDE, como aquellas situaciones en las que:

los funcionarios públicos se trasladan a posiciones lucrativas del sector privado que vienen de regular, en las que pueden utilizar su experiencia en el gobierno y las conexiones o redes acumuladas, para beneficio personal y/o de su nuevo empleador en perjuicio del sector público y/o de otros competidores del sector privado.

Además del objetivo primordial, se plantean los siguientes objetivos secundarios (OS, de aquí en adelante):

- OS1: Conocer el número de hombres y mujeres que provienen de la esfera pública y ostentan puestos en las empresas privadas, así como determinar la categoría o tipo de cargo que ocupan o han ocupado.

- OS2: Determinar cuáles son los sectores empresariales que cuentan con mayor porcentaje de posibles prácticas de *revolving doors*.

- OS3: Analizar cuáles son los altos cargos nacionales o autonómicos, así como los cargos considerados como influyentes en el ámbito político que han migrado a la empresa privada y cuál ha sido el tipo de puesto que ha cubierto posteriormente en esta empresa.

- OS4: Examinar, dentro del escenario político, cómo se reparten los cargos provenientes de los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

- OS5: Detectar los partidos políticos de los que se derivan más casos de posibles puertas giratorias.

- OS6: Indagar de qué gobiernos nacionales procede mayor número de puestos migrados a la empresa privada.

- OS7: Diferenciar otras tipologías de puertas giratorias de salida en el ámbito de la Administración pública distinto al político.

Para la consecución de los objetivos, la obtención de los datos ha estado marcada por dos sistemas de búsqueda:

1. Se ha rastreado las primeras 100 empresas del ámbito privado del *ranking* ofrecido por el Diario digital Crónica Global (s.f.), basado en datos oficiales de los registros mercantiles, que muestra las 15.000 principales empresas de España. Inicialmente se ha acudido a la web corporativa de dichas empresas, al apartado que aportara luz sobre la conformación del consejo de administración, el gobierno corporativo o incluso el comité de dirección. A partir de esta información se ha hecho un estudio

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

curricular del personal detectado, para determinar si existía con anterioridad alguna relación política o de otra naturaleza con la Administración pública en cualquier ámbito. Además de este rastreo actual, se ha hecho una búsqueda de estas mismas empresas en el buscador de noticias de Google, utilizando las palabras clave "puertas giratorias" o "*revolving door*" + "el nombre de la empresa", para determinar posibles situaciones que se hayan dado con anterioridad a la actualidad.

2. A través de la herramienta digital "*Mynews*" –hemeroteca digital en prensa– se ha hecho una búsqueda con los mismos términos empleados con anterioridad "puertas giratorias" o *"revolving door*" en la prensa española; esta vez sin aplicar ninguna empresa, para obtener la posibilidad de otros casos distintos de los ya detectados en el anterior sistema.

El muestreo ha sido intencional, en base al *ranking* de las empresas con mayor facturación, y por ende con mayores posibilidades de colocación de los cargos públicos, así como una búsqueda basada solo en los términos que se ha considerado que se centra esta investigación.

Ante la falta de modelos metodológicos antecedentes que se adaptaran totalmente a los objetivos que se persiguen en este estudio, se diseñó una plantilla de análisis propia, en la que se tuvieron en cuenta variables y categorías diseñadas *ad hoc*.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

Tabla 1.
Plantilla de análisis

	Categorías		
Sexo	Hombre Mujer		
Sector empresarial	Energético Banca/Finanzas Telecomunicaciones /Tecnológico Retail textil	Consultoría Automoción Alimentación Comunicación	Construcción Legal Otros
Puesto ocupado dentro de la organización	1º nivel consejo administración: Presidente-a/Vicepresidente-a/Secretario-a Gral. 2º nivel consejo administración: Consejero-a/Vocal	3º nivel consejo administración: Consejero-a externo-a/Consejero-a independiente/Consejero dominical	Comité de dirección: Directivos-as Asesor/a Otros
Puesto político/Pertenece al poder	Ejecutivo Legislativo Judicial		
Altos Cargos públicos nacionales y autonómicos / otros cargos influyentes del ámbito político	Presidente/a Vicepresidente/a Ministro-a / Consejero-a autonómico Diputado-a / Senador-a	Secretario/a de Estado Subsecretario-a de Estado/ Delegado-a del Gobierno Secretario-a/Secretario-a Gral. Técnico/Director-a Gral. Subdirector-a Gral.	Alcalde/Alcaldesa Miembro del Consejo de la CNMC/CNMV Dirigente/Líder político Jefe de gabinete y otros asesores como personal eventual no funcionario
Partido Político	PSOE PP UNIDAS PODEMOS	CIUDADANOS PNV CIU	UCD Alianza Popular Otros
Periodo ejercido en puesto político	Gobierno/ Etapa predemocrática Legislatura Constituyente - I Legislatura/ UCD (Adolfo Suárez) Legislaturas de la II a la V/PSOE (Felipe González)	Legislaturas VI y VII/PP (José María Aznar) Legislaturas VIII y IX/PSOE (José Luis Rodríguez Zapatero)	Legislaturas de la X a la XII/PP (Mariano Rajoy) Legislaturas XIII y XIV/PSOE (Pedro Sánchez)
Puesto no político ocupado dentro de la Administración pública	Inspector/a de Hacienda Abogado/a del Estado	Embajador/a Jefe/a de Área o Consejero/a Técnico/a	Otros puestos pertenecientes a los cuerpos/escalas generales de la Función Pública Otros

Fuente: elaboración propia.

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

En relación con la sistematización de los datos según la plantilla de análisis, cabe señalar que las siguientes cuestiones:

- Si la persona estudiada ha ostentado varios cargos diferentes dentro del ámbito público, en el tratamiento de los datos se ha escogido aquel que fuese de la esfera política antes que otros puestos pertenecientes a la Función Pública. Y dentro de escenario político, el de mayor relevancia.

- Si la persona ha cubierto varios puestos de igual categoría, se ha seleccionado el más actual y cercano a la fecha de ocupación del puesto en la empresa privada.

- Se ha considerado en el puesto político a los altos cargos públicos nacionales/autonómicos y a otros de influencia en el ámbito político como "jefe/a de gabinete y otros asesores como personal eventual no funcionario", dado que son ocupaciones designadas según la persona que ostente el puesto político y conllevan una cercanía ideológica. También se ha considerado la figura "líder o dirigente político", que aunque no pertenece al cuerpo de altos cargos, sí ejerce bastante influencia desde el escenario político. Los miembros del Consejo de la CNMC y la CNMV están incluidos también en esta categoría porque sí se consideran alto cargo.

La muestra de estudio está conformada por 268 puestos detectados en 92 organizaciones privadas, que ha dado lugar a 245 personas localizadas como posibles casos de puertas giratorias. Es necesario puntualizar que para el tratamiento de los datos, la investigación se ha basado en los puestos o cargos detectados y no en las personas, dado que de lo contrario es imposible alcanzar los datos referentes al tipo de puestos ostentados en la organización o la diversidad de sectores en los que se emplazan las empresas estudiadas, ya que una misma persona puede haber ocupado puestos de diferente categoría en distintas empresas.

5.- Resultados

Teniendo en cuenta los datos que hacen referencia al sexo de las personas que ocupan los diferentes puestos de relevancia en las empresas estudiadas, cabe destacar que el grupo masculino, en términos absolutos, casi cuadruplica al femenino (hombres, n=213; mujeres=55). Cruzando los datos con la tipología de puestos que ocupan cada uno de estos sujetos (véase figura 1), es resaltable que son los hombres los que ocupan más puestos catalogados como de primera categoría, por su grado de importancia, en los consejos de administración. Solo una mujer -3,33%- ostenta este grado, frente a 29 hombres -97,67%-.

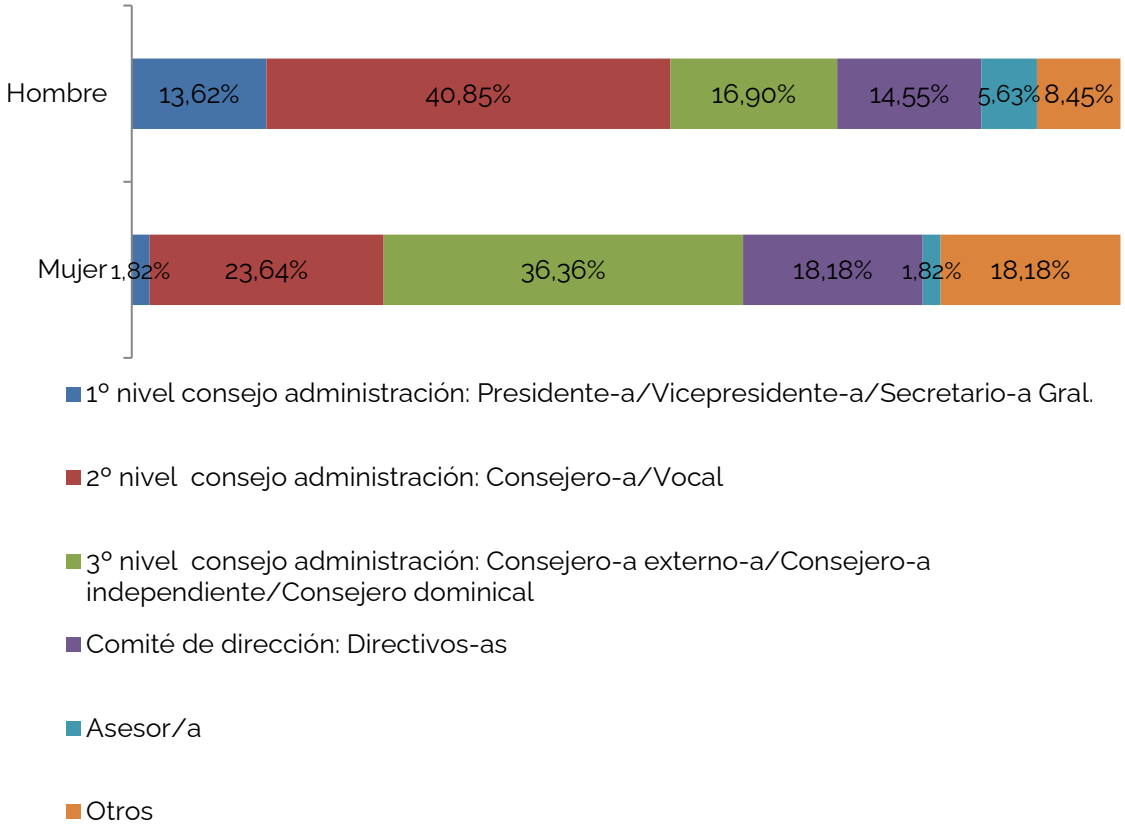
Por otro lado, el gráfico 1 muestra como el colectivo masculino ocupa en primer lugar puestos definidos como segundo nivel –40,85%–, seguidos de los de tercer

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

nivel –16,90%–, quedando en tercer lugar, bastante igualados, los puestos de primer nivel dentro del consejo de administración y los que representan a los directivos. Por el contrario, el grupo conformado por las mujeres ostentan mayoritariamente puestos de tercer nivel –36,36%–, seguidos de los de segundo nivel –23,64%– y los de tercer nivel en el consejo de administración y otros puestos diversos quedan empatados con 18,18%. Entre estos desempeños en la categoría "otros" están recogidos: secretaria del consejo y no consejera, socia, colaboradora o analista.

Figura 1
Distribución del sexo y puesto ocupado dentro de la organización



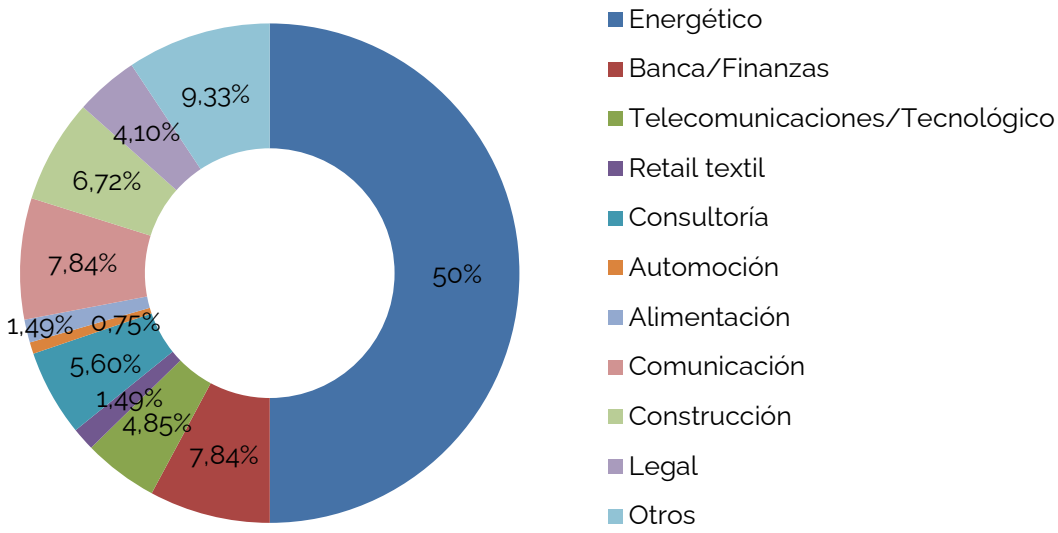
Fuente: elaboración propia.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

En el análisis de la muestra de las empresas que han acogido en su plantilla a personal que ha formado parte de la Administración Pública, prevalece claramente el sector energético, dado que supone la mitad de las empresas que han fichado a estas personas (véase figura 2). De este destacan las siguientes empresas, que han ofertado mayores puestos a personal relacionado con el ámbito público: Repsol (n=30), Enagás (n=23), Unión-Gas Natural Fenosa –empresa predecesora de Naturgy– (n=19), Iberdrola (n=16), Red Eléctrica de España (n=14) y Endesa (n=12). Le sigue, de lejos, empatados –7,84%– el sector de la comunicación y el de la banca o finanzas. El 9,33% representa a otros sectores que han sido minoritarios y se han agrupado en esa categoría. En esta se encuentran sectores como la logística y distribución, el aeronáutico, el farmacéutico, el armamentístico, el inmobiliario o el hotelero.

Figura 2
Distribución del sector empresarial al que pertenece la empresa



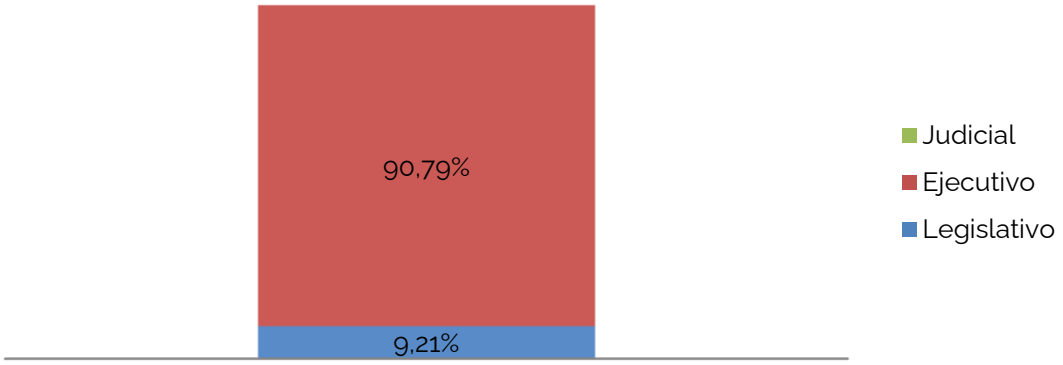
Fuente: elaboración propia.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

Poniendo el foco en la distinción de personal que proviene anteriormente de ocupar un puesto político, se vislumbra, según el gráfico 3, que casi la totalidad de estos (n=207; 90,79%) procede del poder ejecutivo frente al poder legislativo (n=21, 9,21%). Cabe resaltar que el poder judicial no está representado en ningún caso en la muestra analizada.

Figura 3
Dentro del puesto político, distribución del poder al que pertenece el desempeño de la ocupación anterior de las personas de la muestra



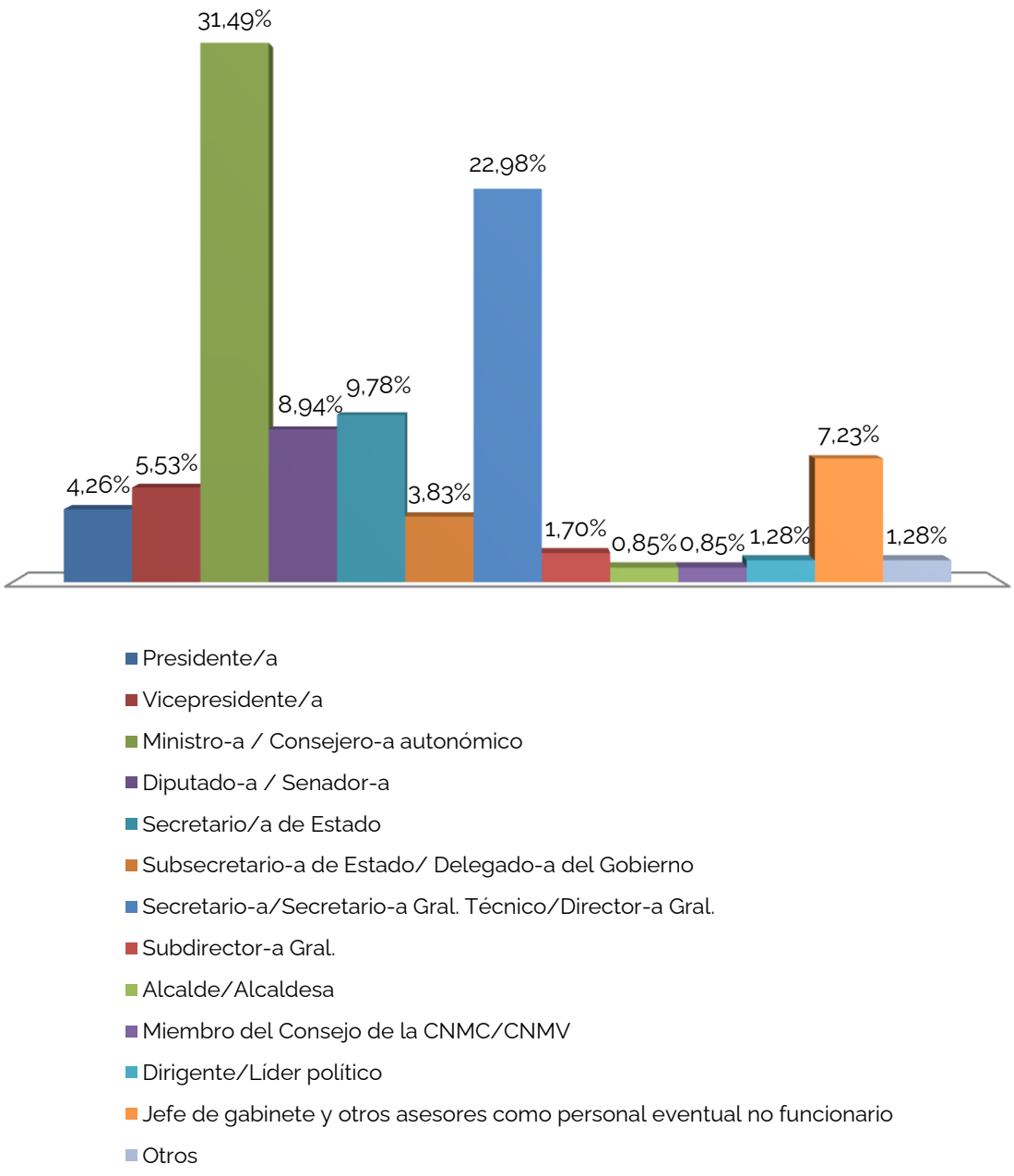
Fuente: elaboración propia

Dentro de este ámbito político, son en primer lugar los/as ministros/as o en el caso del ámbito regional, los/as consejeros/as autonómicos/as las personas que prevalecen en los puestos de estas empresas (n=74; 31,49%) –véase figura 4–, siguiéndoles los/as secretarios-as, secretarios-as generales técnicos y los directores-as generales (n=54; 22,98%) y en tercer lugar están representados los/as secretarios/as de Estado (n=23; 9,78%). Son también resaltables los vicepresidentes/as de gobiernos (n=13; 5,53%) y los presidentes (n=10; 4,26%), que ocupan los puestos 6 y 7 –puestos intermedios de la lista categorizada–.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

Figura 4
Distribución de los Altos Cargos públicos nacionales y autonómicos u otros puestos influyentes del ámbito político del que provienen las personas de la muestra estudiada



Fuente: elaboración propia.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

Contrastando los datos que recogen el puesto político desempeñado con anterioridad con los del puesto ocupado con posterioridad en el ámbito empresarial (véase figura 5), se determina que los cargos de primer y segundo orden llegan a ser ocupados por personas que han desempeñado cualquiera de las categorías políticas, excepto los/las alcaldes-as o los miembros del Consejo de la CNMC o la CNMV, y los de tercer orden además de los citados anteriormente, tampoco han sido ocupados por los vicepresidentes/as, diputados-as, senadores-as o subsecretarios/as generales.

Distinguiendo por categorías dentro de la jerarquía de altos cargos, se aprecia que los/as ministros/as o consejeros/as son las personas que ostentan más puestos de primera y segunda categoría dentro del consejo de administración.

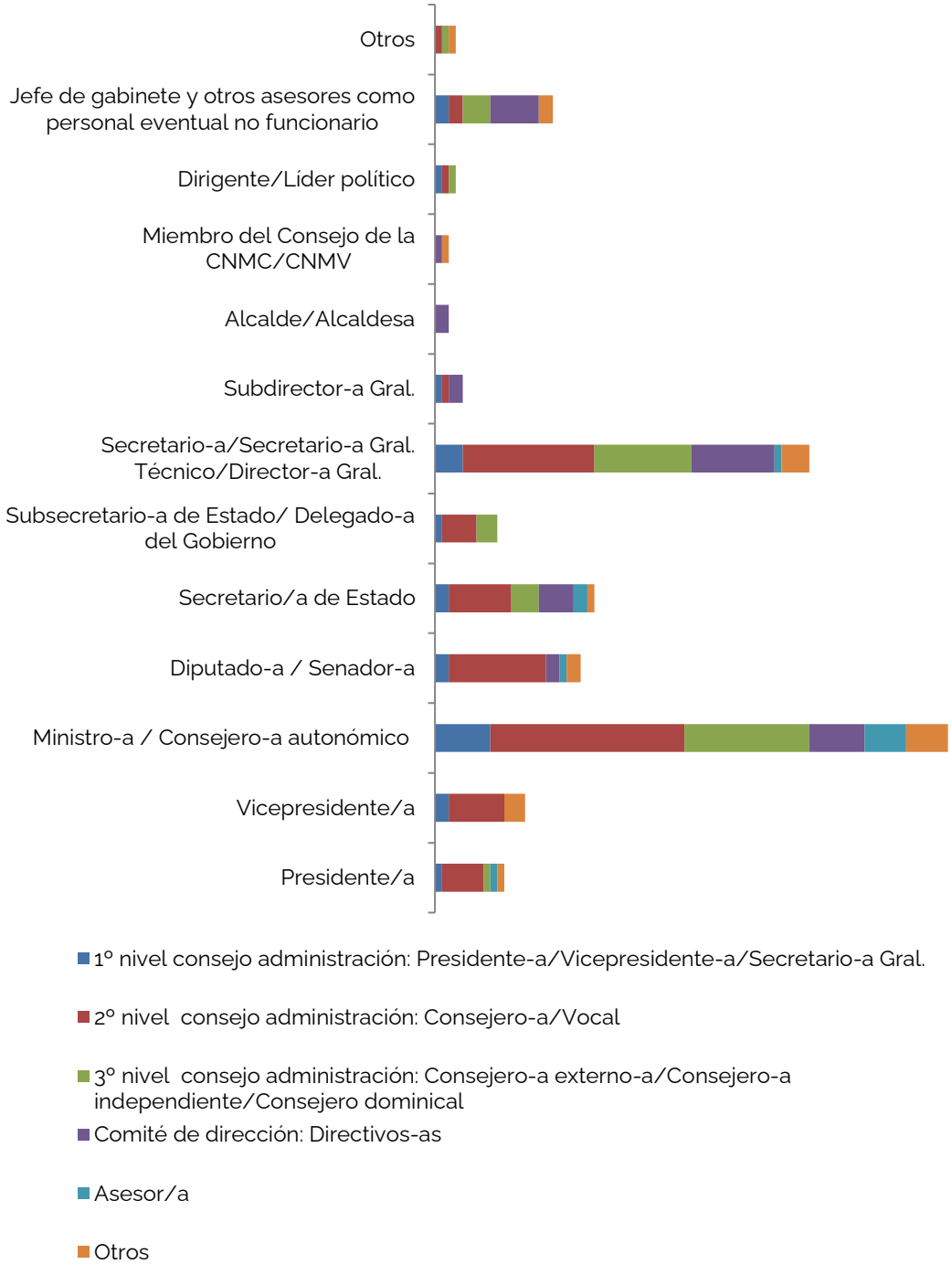
Además, el análisis ha permitido descubrir 14 casos de posibles puertas giratorias con ramificaciones internacionales, como pueden ser las siguientes situaciones: Benita María Ferrero-Waldner, consejera de Unión-Gas Natural Fenosa, que ha sido Ministra de Exteriores de Austria y comisaria europea de Comercio y de Relaciones Exteriores. Denise Patricia Kingsmill, vocal del consejo de administración actual de Inditex, que ha sido miembro de la cámara de los Lores en Reino Unido. Henri Philippe Reichstul, actual consejero externo de Repsol que fue Viceministro de Planificación de Brasil. J. Robinson West, consejero independiente actual de Repsol, que anteriormente desempeñó el cargo de Subsecretario de Interior y Subsecretario de Defensa para Asuntos Económicos Internacionales en EE.UU. o Luiz Fernando Furlan, que fue consejero en Telefónica y anteriormente había sido Ministro de Industria en Brasil.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

Figura 5
Comparativa de cargos públicos ostentados con anterioridad y cargos posteriores desempeñados en la empresa privada



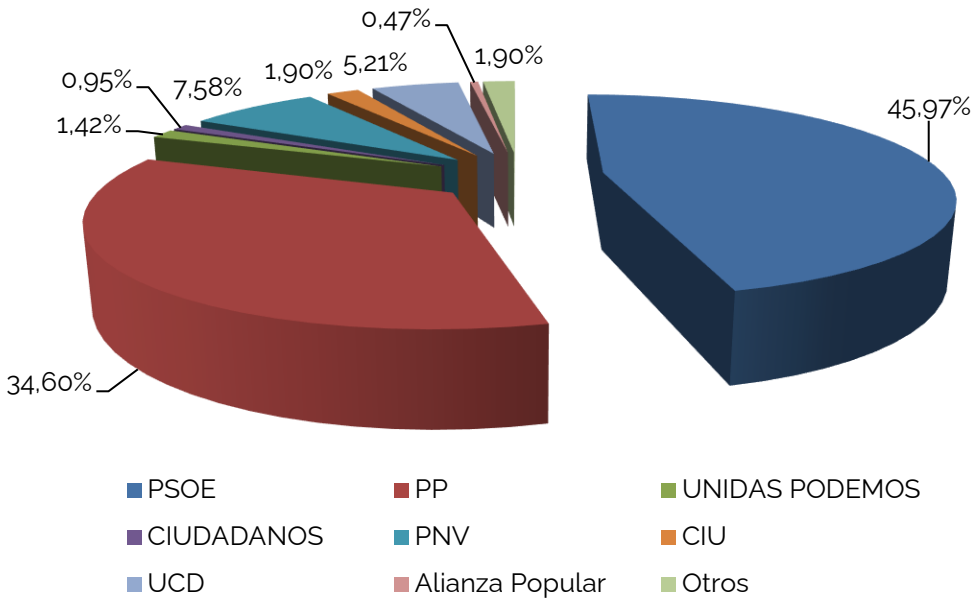
Fuente: elaboración propia.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

Centrando la atención en la formación política a la que pertenecen dichos cargos (gráfico 6), resalta el Partido Socialista Obrero Español como la primera agrupación política de la que provienen más personas de la muestra estudiada (45,97%), seguido del Partido Popular (34,60%) y el PNV (16%).

Figura 6
Distribución del partido político del que proviene la muestra de estudio



Fuente: elaboración propia.

Haciendo un análisis individual de la muestra de personas estudiadas, a continuación (véase tabla 2) se muestran que son 21 los cargos que han ostentado dos o más puestos en distintas empresas privadas. De estas personas, destacan del PSOE, Jordi Sevilla Segura, que ha ocupado cargos en tres empresas distintas, y del PP, Rodrigo Rato Figaredo, también presente en tres organizaciones.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

Tabla 2
Distribución de personas que han ostentado cargos en varias empresas privadas

PERSONAS	EMPRESAS	PARTIDO POLÍTICO CON EL QUE TIENEN RELACIÓN	PUESTO NO POLÍTICO EN LA ADMÓN. PÚBLICA
1. Ángel Acebes Paniagua	Iberdrola /Bankia	PP	
2. Arturo Gonzalo Aizpiri	Repsol/Enagás	PSOE	
3. Braulio Medel	Iberdrola/Fundación Bancaria Unicaja	PSOE	
4. Cristina Garmendia Mendizábal	Unión-Gas Natural Fenosa / Mediaset España	PSOE	
5. Estanislao Rodríguez-Ponga y Salamanca	Repsol/Indra	PP	
6.Fernando Becker Zuazua	El Corte Inglés/ Iberdrola	PP	
7. Guillermo de la Dehesa Romero	Unión-Gas Natural Fenosa/ Banco Santander	PSOE	
8. Isabel Tocino Biscarolasaga	Banco Santander/ Enagás	PP	
9. Jesús Fernández de la Vega	Repsol/PricewaterhouseCoopers	PSOE	
10. Jordi Sevilla Segura	Llorente & Cuenca/ Duro Felguera /PricewaterhouseCoopers	PSOE	
11. José Luis Olivas Martínez	Iberdrola/Enagás	PP	
11. Josep Piqué Camps	OHL /Vueling	PP	
13. Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona	Repsol/Unión-Gas Natural Fenosa	UCD	
14. Luis Alberto Salazar Simpson	Banco Santander/Orange España	UCD	
15. Manuel Azuaga Moreno	Unicaja/SOS Cuétara		Director Gral.- Presidente de AENA
16. Manuel Pizarro Moreno	El Corte Inglés/Endesa	PP	Abogado del Estado en excedencia
17. Narcís Serra	Unión-Gas Natural Fenosa /Telefónica	PSOE	
18. Oscar Via Ozalla	Isolux Corsán /Indra	PSOE	
19. Pedro Solbes Mira	Endesa/Barclays	PSOE	
20. Rodolfo Martín Villa	Técnicas Reunidas/Endesa	UCD	
21. Rodrigo Rato Figaredo	Telefónica/ Servihabitat/Santander	PP	

Fuente: elaboración propia

Tratando de concretar, a nivel nacional, la interconexión política con el desempeño de puestos en la empresa privada, vemos en la figura 7 la relación con los distintos gobiernos nacionales. Son los gobiernos del PP, presididos por José María Aznar (legislaturas VI y VII) de los que más cargos políticos provienen (25,78%), seguido de los del PSOE (legislaturas de la II a la V), presididos por Felipe González (24,53%) y en

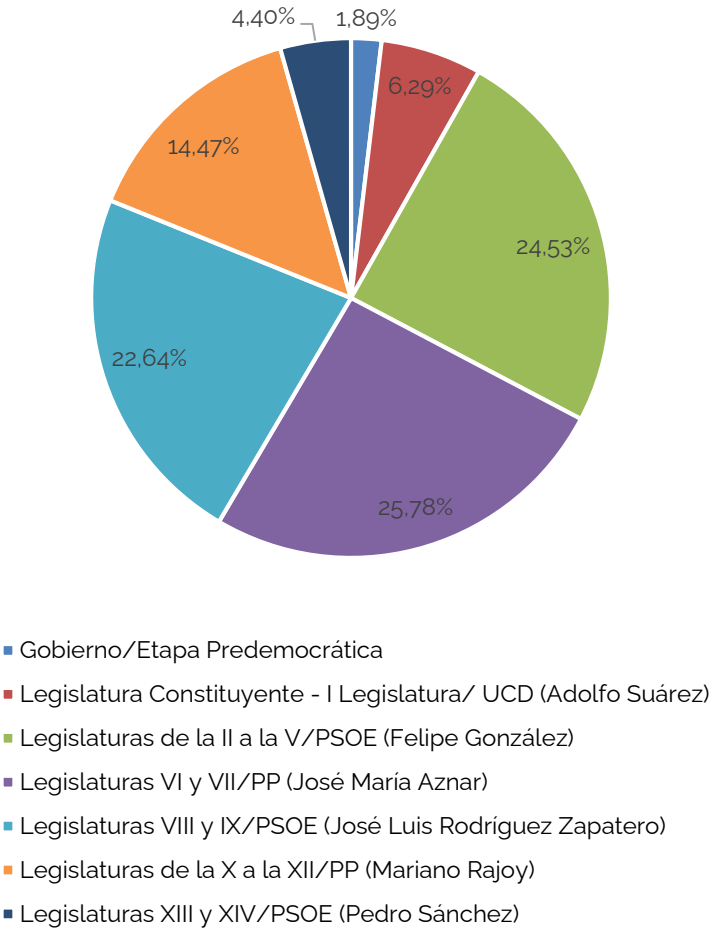
Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

tercer lugar los del PSOE (legislaturas VIII y IX) presididos por José Luis Rodríguez Zapatero (22,64%).

Figura 7
Distribución de la formación de gobierno nacional del que proviene la muestra de estudio



Fuente: elaboración propia.

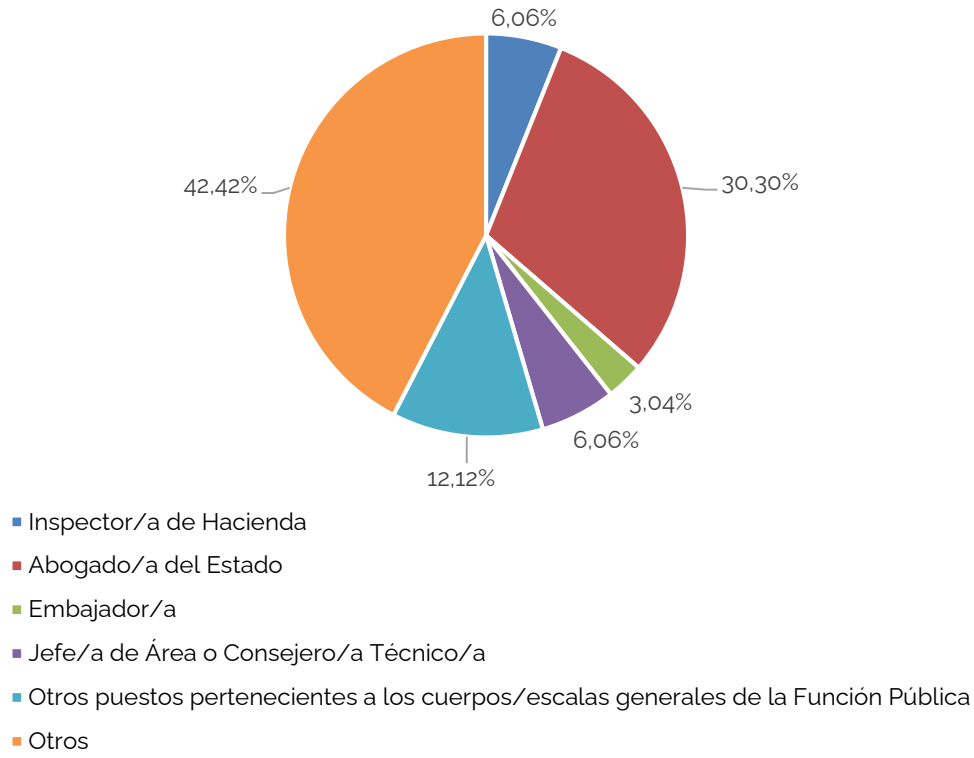
En este estudio también se ha tenido en cuenta la muestra conformada por aquellas personas que han ostentado un puesto en la Administración Pública, distinto del ámbito político y posteriormente ha migrado a la empresa privada (véase el gráfico 8). Se ha detectado que el mayor número es el representado por abogados/as del Estado (30,30%), conjugándose en la categoría "otros", representada con el 42,42% de la muestra, puestos como directores/as o presidentes/as de empresas públicas o personas pertenecientes a la escala militar.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

Figura 8
Muestra de estudio de personas que han ostentado cargos públicos distintos a los del ámbito político



Fuente: elaboración propia.

6.- Discusión y conclusiones

Teniendo en cuenta los resultados de la presente investigación, y concordando con los resultados de estudios previos (Martínez-García, Sacristán-Navarro y Gómez-Ansón, 2020; Palá, 2021; Santos y Palacios, 2021), es clave señalar como, a pesar de que la legislación vigente y los códigos de buen gobierno corporativo4 en España

[4]- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

- Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

- Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, obligando a las empresas de cincuenta o más trabajadores a elaborar e implantar planes de igualdad en los términos de este Real Decreto.

- Código unificado de buen gobierno de las sociedades cotizadas, de 22 de mayo de 2006. Revisado en junio de 2020.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

hacen recomendaciones en relación con el aumento de la presencia femenina en los puestos directos y consejos de administración, produciendo esta intervención una efectiva mejora en este sentido, siguen siendo los hombres los que mayoritariamente son elegidos por las grandes empresas para ostentar puestos en la organización. Además, es el conjunto masculino el que es posicionado en cargos de mayor relevancia en la empresa, frente a las mujeres. Por lo que sigue existiendo una brecha de género, dado que no solo existe un desequilibrio en cuanto a proporción, sino también en la tipología de puesto alcanzado por cada colectivo.

Por otro lado, el análisis muestra claramente que el sector que más practica el *revolving doors* es el energético, con un protagonismo claro en relación con el resto de categorías, dado que en él encontramos mayores conexiones con el ámbito político o la Administración pública.

La muestra estudiada deja patente que las personas que provienen de puestos estipulados como políticos han desempeñado sus labores principalmente en el Poder Ejecutivo, quedando sin representación el Poder Judicial en la práctica de las puertas giratorias. Dentro de esta categoría política, en la que se recoge los altos cargos públicos nacionales y autonómicos u otros cargos influyentes del ámbito político que han migrado al ámbito empresarial, prevalecen personas que han sido anteriormente autoridades de primer orden, como son los/as ministros/as a nivel nacional o los/as consejeros/as autonómicos a nivel regional, además de ocupar estos/as los puestos determinados de mayor relevancia en las empresas (primer y segundo nivel dentro del consejo de administración). Evidencia esta circunstancia, de manera meridiana, cómo los puestos políticos mejor posicionados o los primeros lugares en la jerarquización institucional dan lugar a emplazamientos superiores o más privilegiados posteriormente en una empresa privada.

Además, se han descubierto migraciones del panorama público al privado, no solo en el ámbito nacional, sino también en el internacional con el desempeño de puestos en empresas españolas por parte de personas asociadas con anterioridad al ámbito público-institucional en otros países.

Los dos partidos que copan las relaciones entre el poder político y el tejido empresarial son PSOE y PP, coincidiendo con las dos formaciones que más tiempo han gobernado en España; dando lugar este hecho a mayores oportunidades de crear vínculos más estrechos con el empresariado español. Estas relaciones con las

- Orden ECO/3722/2003, de 26 de diciembre, sobre el informe anual de gobierno corporativo y otros instrumentos de información de las sociedades anónimas cotizadas y otras entidades.

- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo destinada a mejorar el equilibrio de género entre los administradores no ejecutivos de las empresas cotizadas y por la que se establecen medidas afines [COM/2012/0614 final – 2012/0299 (COD).

Sección Estudios y Artículos
Transparencia y gobierno: puertas giratorias…
por Elizabet Castillero-Ostio, Andrea Moreno-Cabanillas y Antonio Castillo-Esparcia
Págs. 201-229
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

empresas, incluso se han visto reforzadas en 21 casos en los que se ha localizado que las personas han tenido cabida en más de una empresa distinta.

Centrando la atención en la gobernanza nacional, destacan los Gobiernos de las décadas de los 80 y 90, presididos por José María Aznar en primer lugar y Felipe González en segundo, como de los que provienen mayor personal que luego ha ostentado cargos significativos en la empresa privada. Este hecho se explica, en gran parte, porque en esa época muchas de las empresas todavía seguían siendo públicas y el proceso de privatización dependía de ciertos ministerios -es el caso, por ejemplo, de Telefónica, Endesa, Unión-Gas Natural Fenosa o Repsol-; lo que dio lugar a la colocación de muchos políticos como consejeros en estas empresas, inicialmente en los Gobiernos predemocráticos y de la Transición, y posteriormente en los Gobiernos presididos por Felipe González. Tras este periodo, en la década de los 90, con el Plan Estratégico de Privatizaciones, el Ejecutivo perdió parte del control de las empresas del Ibex 35, pero aun así el Partido Popular consiguió colocar la mayor cantidad de sus cargos en las empresas privadas, según el total de casos detectados por este estudio. Los resultados obtenidos están en consonancia con el hallazgo de otra investigación previa (Juste de Ancos, 2022), que muestra cómo la crisis económica mundial, que tuvo lugar en 2008, influyó directamente tanto en el dominio, como en las políticas y la organización de numerosas empresas del Ibex 35; propiciando un cambio gradual de pérdida de influencia de las grandes empresas en el sistema político, lo que explicaría el descenso del número de la práctica de puertas giratorias en la última década con respecto a las anteriores. Por otro lado, también existen otros condicionantes que han contribuido en la reducción de la influencia de las empresas en el sistema político, como pueden ser la normativa regulatoria sobre conflictos de intereses y la legislación sobre transparencia, la penalización electoral por este tipo de comportamientos y una mayor exigencia por parte de la sociedad española, entre otros.

En relación con las personas que han tenido vinculación con la Administración pública fuera de la esfera política, son escasas las ocasiones que han tenido la oportunidad de pasar la pasarela a los puestos reseñables de la empresa privada.

Tras esta investigación, queda evidenciada la gran interconexión entre las élites del poder político-institucional con el poder empresarial-económico en nuestro país en el último decalustro. Siendo reseñable los gabinetes ministeriales y las consejerías como canteras potenciales de consejeros/as o directivos/as de la empresa privada. Esta práctica no debe ser contemplada como negativa, sino como una oportunidad, especialmente para el sector público que puede nutrirse del talento de personas directivas del sector privado; siempre que exista claridad e integridad en el proceso, como consecuencia del respeto a la legislación vigente en materia de transparencia.

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

En relación con las limitaciones que pudiera presentar el presente trabajo, destacamos la muestra de empresas, que podría ampliarse, así como el entorno estudiado, el entorno español, que también podría extenderse a una comparativa con otros países que forman parte de la Unión Europea. Por lo que futuras líneas de investigación podrían centrase en las limitaciones mencionadas.

Bibliografía

AGUILAR-JUNCOSA, I. M. 2021. "Los riesgos de corrupción de los lobbies", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 12: 125-144. Disponible en: https://doi.org/10.51915/ret.122

BLANES I VIDAL, J., DRACA, M. y FONS-ROSEN, C. 2012. "Revolving door lobbyists, *American Economic Review*, núm. 102(7): 3731-3748. Disponible en: http://dx.doi.org/10A257/aer.102.73731

CASTELLANI, A. 2018. "Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública", *Revista Nueva Sociedad*, núm. 276: 48-61.Disponible en: https://nuso.org/articulo/lobbies-y-puertas-giratorias/

CHALMERS, A. W., KLINGLER-VIDRA, R., PUGLISI, A. y REMKE, L. 2022."In and out of revolving doors in European Union financial regulatory authorities", *Regulation & Governance*, núm. 16(4): 1233-1249.

CRÓNICA GLOBAL (s.f.) *Las 15.000 principales empresas de España. Ranking de sociedades con los principales datos*. Disponible en: https://cronicaglobal.elespanol.com/ranking-15000-empresas-espanolas.html

JUSTE DE ANCOS, R. 2023. "La gran transformación del poder económico: puertas giratorias, capital y consejeros en la red de empresas españolas cotizadas", *Revista Española de Sociología*, núm. 32(2): a157. Disponible en: https://doi.org/10.22325/fes/res.2023.157

LAPIRA, T. M. y HERSCHEL F. T. III. 2014. "Revolving-door Lobbyists and Interest Representation", *Interest Groups and Advocacy,* núm. 3(1): 4–29. Disponible en: https://doi.org/10.1057/iga.2013.16

LEE, K. y YOU, H. Y. 2023. "Bureaucratic Revolving Doors and Interest Group Participation in Policy Making" *The Journal of Politics*, núm. 85(2). Disponible en: https://doi.org/10.1086/722340

MARTÍNEZ-GARCÍA, I., SACRISTÁN-NAVARRO, I. y GÓMEZ-ANSÓN, S. 2020."Diversidad de género en los consejos de administración: El efecto de la normativa en la presencia de mujeres en las empresas españolas cotizadas", *Revista Internacional de Investigación en Comunicación aDResearch ESIC*, núm. 22(22): 60-81.Disponible en: https://doi.org/10.7263/adresic-022-03

MY NEWS (2020)"*[My] News Hemeroteca"*. Disponible en: https://www.mynews.es/

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.295

PALÁ LAGUNA, R. 2021. "La diversidad de género en el consejo de administración y en la alta dirección de las sociedades cotizadas", *Revista Aragonesa de Administración Pública,* núm. 56: 41-62. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=1122

SANTOS JAÉN, J. M. y PALACIOS MUÑOZ, A. 2021. "Igualdad de género en los consejos de administración ¿Realidad o utopía?", *La Razón Histórica. Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas*, núm. 51: 16-40. Disponible en: https://www.revistalarazonhistorica.com/51-2/

SHEPHERD, M. E. y YOU, H. Y. 2020. "Exit strategy: career concerns and revolving doors in Congress", *American Political Science Review*, núm. 114(1): 270-284. Disponible en: https://doi.org/10.1017/S0003055419000510

STRICKLAND, J. M. 2020. "The Declining Value of Revolving-Door Lobbyists: Evidence from the American States", *American Journal of Political Science*, núm. 64(1): 67-81. Disponible en: https://doi.org/10.1111/ajps.12485

VAQUERO GARCÍA, A. y CADAVAL SAMPEDRO, M. 2022. "Reflexiones y propuestas para combatir la corrupción pública en la administración local", Revista Española de Transparencia, núm. 15: 181-205. Disponible en: https://doi.org/10.51915/ret.219

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

La Universidad como escuela de gobierno: identificando arquetipos para el estudio del aprendizaje de competencias éticas

Gonzalo Pardo-Beneyto[1]

Universitat de València
España

ORCID: 0000-0001-7142-1740

Bernabé Aldeguer Cerdá[2]

Universitat de València
España

ORCID: 0000-0003-3910-5849

María Ángeles Abellán López[3]

Universitat de València
España

ORCID: 0000-0002-6553-0227

RECIBIDO: 11/04/2023
ACEPTADO: 15/10/2023

[1] Gonzalo Pardo-Beneyto es profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de València. Sus principales líneas de investigación se centran la innovación y modernización administrativa, la participación y la gestión de la integridad aplicadas al ámbito público.

[2] Bernabé Aldeguer Cerdá es profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de València. Las líneas de investigación que centran su producción académica abarcan el estudio de las élites parlamentarias, especialmente, desde la perspectiva de género, así como la ética pública, el buen gobierno y la integridad institucional.

[3] María Ángeles Abellán López es profesora de Sociología de la Universitat de València. Sus principales líneas de investigación se centran en la participación, la modernización administrativa, la fiscalización y la rendición de cuentas.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

RESUMEN: Este trabajo tiene como principal propósito identificar una serie de arquetipos o tipos puros para el estudio de perfiles en el ámbito de la Administración Pública. Para ello, se efectuó una encuesta distribuida a alumnado de 4º de un programa de Doble Grado de Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración en el curso 2021-2022. Los datos fueron tratados mediante el programa CAQDAS, MAXQDA 2022 y sirvieron para la realización de un análisis de discurso y la posterior generación de clúster. Los resultados del estudio identificaron tres tipos puros o modelos de percepción de la corrupción y sus posibles soluciones alternativas: el primero engloba a aquellos que dan importancia a la perspectiva individual y relacional; el segundo a aquellos que se centran en aspectos culturales y sociales; y, el tercero en la falta de eficiencia del sector público. Aunque cada modelo respalda medidas diferentes para luchar contra la corrupción, todos señalan la importancia de mejorar la información y la formación como una herramienta para vencer la desafección política.

PALABRAS CLAVE: Administración pública, corrupción, ética pública, integridad, arquetipos.

CONTENIDOS: 1.- Introducción. 2-. Marco teórico. *2.1-. La corrupción como fenómeno social. 2.2.- La ética como competencia. 2.3.- La importancia de la ética en la generación del liderazgo ético: las escuelas de gobierno. 2.4.- Hipótesis de investigación.* 3.- Metodología. *3.1.- Análisis de discurso. 3.2.- Muestra y recogida de datos. 3.3.- Tratamiento de datos. 3.4.- La generación de una tipología*. 4.- Resultados. 5.- Discusión. *5.1.- Clúster 1. Modelo centrado en el individuo 5.2.- Clúster 2. Modelo sistémico-social-cultural. 5.3.- Clúster 3. Modelo del Estado Ineficiente* 6.- Conclusiones. - Bibliografía.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

The university as a school of governance: identifying archetypes for the study of the learning of ethical competencies

ABSTRACT: The main purpose of this work is to identify a series of archetypes or pure types for the study of profiles in the field of Public Administration. For this purpose, a survey was distributed to 4th year students of a Double Degree program of Law and Political Science and Administration in the 2021-2022 academic year. The data were processed using the CAQDAS program MAXQDA 2022 and were used to carry out discourse analysis and generate clusters. The results of the study identified three pure types or models of perceptions of corruption and possible alternative solutions: the first encompasses those that emphasize the individual and relational perspective, those that focus on cultural and social aspects, and the lack of efficiency in the public sector. Although each model endorses different measures to fight corruption, they all point to the importance of improving information and education as tools to overcome political disaffection.

KEYWORDS: Public administration, corruption, public ethics, integrity, archetypes.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

1.- Introducción

Según Transparencia Internacional, la mayoría de los países de la Unión Europea cuentan con una sociedad preocupada por la corrupción (Martinez Kukutschka B., 2021). La corrupción ha sido percibida como uno de los principales problemas de la ciudadanía, lo que ha generado problemas de pérdida de legitimidad en las instituciones. Las instituciones públicas han tratado de modernizar los sistemas de gestión de la integridad para mejorar las estructuras y las competencias de los trabajadores en el marco de proyectos más amplios sobre innovación democrática (Aldeguer, 2019; Armesto, 2019; Nieto, 1997; Quiroga, 2009; Villoria & Izquierdo, 2015; Warren, 2013).

El estudio de la corrupción presenta dificultades, ya que tanto los datos como las variables a utilizar adolecen de sesgos potenciales tanto conceptuales como interpretativos y metodológicos. A partir de un análisis relativo a un conjunto de variables utilizadas por distintos actores, Villoria y Jiménez concluyen que los casos de corrupción investigados, las percepciones de los individuos o las encuestas de victimización presentan problemas para el estudio de la corrupción al ser difíciles de cuantificar (Villoria & Jiménez, 2012).

Es evidente, por tanto, que sigue resultando necesario avanzar en el desarrollo de trabajos que permitan mejorar la operacionalización conceptual de los distintos términos sobre las causas, las consecuencias y las soluciones vinculadas a la corrupción. En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo principal identificar una serie de tipos puros o arquetipos para el análisis de los perfiles de futuras élites político-administrativas. Para ello, se parte de los resultados de una encuesta inicial para una experiencia piloto que se implementó durante el curso 2021-2022 en la asignatura de Cultura, Comportamiento y Actores Políticos (4.º curso) del Doble Grado en Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración de la Universitat de València (UV).

Esta experiencia se articulaba sobre la necesidad de incluir la ética pública en la enseñanza de la asignatura de referencia, ya que el conocimiento de tales contenidos representa una pieza clave para un correcto desarrollo de las relaciones político-administrativas con la sociedad civil y la promoción del buen gobierno. El déficit de ética pública y la corrupción lesionan la legitimidad institucional y conduce a una pérdida de confianza por parte de la ciudadanía (Meyer & Rowan, 1977; Suchman, 1995). Asimismo, la desafección política ha transformado el comportamiento electoral con un significativo aumento de la abstención junto a numerosas críticas dirigidas al funcionamiento del sistema democrático (Anduiza & Bosch, 2004; Lorente Fontaneda & Sánchez-Vítores, 2018; Oñate, 2021). En este contexto, la emergencia de nuevos paradigmas modernizadores tratan de fortalecer la legitimidad de las instituciones públicas, generando dinámicas que promueven,

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

entre los principales actores e instituciones, acciones orientadas al interés general (Aldeguer, 2019; Camps, 2019; Pardo-Beneyto, 2022a; Tolbert & Zucker, 1996).

Tras una revisión de la literatura acerca de los factores que permiten conceptualizar la corrupción como fenómeno social y la importancia de la ética como competencia cívica y característica del liderazgo, el artículo presenta la metodología utilizada para el acopio, tratamiento y análisis de los datos cualitativos utilizados. Finalmente, tras la exposición de los principales resultados y la identificación de los distintos arquetipos obtenidos, se ofrece unas conclusiones en las que se incluye el impacto de los hallazgos alcanzados en las perspectivas futuras de desarrollo.

2.- Marco teórico

2.1.- La corrupción como fenómeno social

A nivel micro, el estudio de la corrupción suele realizarse mediante un análisis de las percepciones de los informantes de cualquier institución, dado que tanto la cultura corporativa como la percepción son variables constitutivas del fenómeno de la corrupción (Rose et al., 2019). Por esta razón, una gran parte de los trabajos de los que da cuenta la literatura sobre la temática suelen combinar diferentes variables, como la incidencia de la economía o de las estructuras. No obstante, los elementos alrededor de la corrupción generan resultados que pueden ser diversos y a la vez confusos (Calderón, 2018; Della Porta & Vannucci, 2007; Johnston, 2005; Villoria & Jiménez, 2012). Así, algunos autores proponen que la corrupción sea analizada a través de la normativa, la cultura organizativa y la percepción individual (Arellano Gault, 2017).

Al ser un aspecto relacionado con la cognición, las conceptualizaciones se han fundamentado en la variabilidad de las percepciones y la tolerancia hacia la corrupción. En este sentido, Heidenheimer (2002) confeccionó los términos corrupción blanca, negra y gris en función del sentir de la ciudadanía. Por un lado, la *corrupción blanca* se refiere a prácticas corruptas que, desde una perspectiva cognitiva, cultural y social, son aceptadas o toleradas por la ciudadanía. Por el otro, la *corrupción negra* se refiere a aquellas prácticas que son denostadas y condenadas por toda la sociedad, ya que no están en línea con los marcos culturales, éticos y lógicos de la ciudadanía. Por último, la *corrupción gris* hace referencia a un tipo de conductas ambiguas que pueden ser rechazadas por una parte de la sociedad, mientras que la mayoría las tolera (Heidenheimer, 2002).

Otras fundamentaciones parten de la dinámica de agente-principal y ponen el foco en las relaciones y la trasgresión de un acto acordado entre dos partes. En este sentido, la corrupción se define en función del pacto acordado y su trasgresión (Della Porta & Vannucci, 2012). En una línea centrada en las relaciones dinámicas, Coelho Rodrigues & Barros (2022) desarrollan un marco conceptual de la corrupción

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

enfocado al poder y su relación con la organización. Della Porta (2011) analiza las estructuras de la corrupción en Italia constatando la existencia de una estructura paralela cuyas figuras más relevantes son los *bosses* y los cajeros de partido.

Según Philp (2015), la corrupción no solo tiene un impacto en el aspecto organizacional, sino que también vulnera las normas y estructuras con el fin de satisfacer intereses personales. Este autor establece tres parámetros fundamentales para definir la corrupción. En primer lugar, el ejercicio de un cargo público está ligado al interés público y a un marco normativo-reglamentario, incluso si esto implica un conflicto con intereses partidistas o individuales. En segundo lugar, las conductas corruptas implican la subversión del ejercicio de este cargo. En tercer y último lugar, la relación corrupta se produce entre la persona que ocupa el cargo, el beneficiario real de las actividades públicas y el receptor de los beneficios de la corrupción.

2.2.- La ética como competencia

La naturaleza e impacto social de la corrupción, así como el componente subjetivo identificado en el anterior epígrafe, ponen de manifiesto la importancia de las estrategias de prevención basadas en el fomento de competencias éticas a través de la formación, la sensibilización y distintos incentivos de promoción o sanción. Desde una perspectiva individual, los sujetos tienen un sistema de valores que los lleva a tomar decisiones sobre aquello que creen que es bueno o malo. Esta dinámica también afecta a los decisores públicos y, lo que es más importante, a las elecciones en el seno de su puesto de trabajo (Plant, 2018; van Steden, 2020).

Desde una aproximación preventiva y de ética pública, la integridad constituye un concepto construido socialmente y vinculado, igualmente, a las percepciones sobre la corrupción (Kerkhoff & Overeem, 2021). La integridad ha sido definida como la cualidad o capacidad de los actores para que sus actuaciones y visiones se alineen con lo que se entienden como interés general (Bhuiyan, 2022). El interés por la integridad como valor surgió tras el embate modernizador y reformista que supuso la Nueva Gestión Pública (NGP) y la necesidad de sustituir los mecanismos regulatorios y de interés general (Beer, 1986; Bozeman, 2009; Herzfeld, 2002; Jones, 2009; Papadopoulos, 1997; Ripoll & Schott, 2020; Seibel, 2020; Thompson, 1985; van Steden, 2020).

La NGP antepuso las necesidades de eficacia, eficiencia y economía a otro tipo de valores como el interés general y la ética pública. A esto hay que sumar el relajamiento de los controles burocráticos básicos, así como la concesión de un amplio margen de autonomía a los directivos que, en numerosos casos, condujeron a mala praxis, pseudoliderazgos y conductas poco éticas (Elcock, 2006; Menzel, 2015; Pollitt & Bouckaert, 2011; Scapin, 2016; Seibel, 2020). Para estos autores, la implementación de técnicas de gestión privada y la incorporación de directivos profesionales terminarían con los fallos del Estado (Wolf, 1979), si bien incluyendo la

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

compliance, en el sentido de un ajuste entre el sistema institucional y el cumplimiento del código ético (Fourie, 2017).

En la actualidad, la combinación de enfoques así como la superación de la NGP, han facilitado el surgimiento de nuevos instrumentos éticos que buscan conjugar las tendencias más gerencialistas con aquellas que preservan los valores éticos (Christensen & Lægreid, 2007; Pardo-Beneyto, 2022b; Tolbert & Zucker, 1996). Una prueba de esta afirmación son los sistemas de gestión de la integridad, en la que se combinan instrumentos de "High Road" y "Low Road" (Varas & Machuca, 2021). Mientras que los primeros tienen como centro el individuo y su toma de decisiones en línea con la integridad, los segundos buscan implementar instrumentos de control y disciplinarios (Bowman & Knox, 2008; Menzel, 2015; Rohr, 2017). Todos estos enfoques dan como resultado instrumentos de prevención, control y ejercicio ético de funciones que repercuten en la salvaguarda del bien común. Lo que subyace es, finalmente, una combinación de estrategias dirigidas tanto a los individuos como a las organizaciones en las que se armonizan instrumentos de prevención con mecanismos coercitivos y de control (Aldeguer et al. 2020).

2.3.- La importancia de la ética en la generación del liderazgo ético: las escuelas de gobierno

Los estudios sobre liderazgo y ética pública se han afianzado debido a los escándalos de corrupción y la necesidad de brindar ejemplos de integridad a la sociedad. Los líderes éticos se involucran en comportamientos que benefician a los demás, se abstienen de comportamientos que puedan causar daño e incorporan principios morales en sus valores, creencias y acciones (Kanungo, 2001; Khuntia & Suar, 2004).

Por ello, puede afirmarse que uno de los factores que fomentan la prosperidad de un país se relaciona con la calidad de las élites que dirigen las instituciones político-administrativas. La importancia de los directivos y la transmisión de los valores propios en las instituciones es una necesidad. De hecho, son vistos como modelos de comportamiento (Mintzberg, 2009; Pardo-Beneyto, 2022b). Desde este convencimiento, unas élites comprometidas con un liderazgo ético imprimen un sello distintivo en el cómo hacer y organizar las intervenciones públicas para desempeñar una gestión íntegra.

Los países más desarrollados han creado organizaciones dedicadas a la formación de sus servidores públicos (Pérez Olea, 1949) ya que, como agentes de modernización, son los encargados de liderar la evolución de las instituciones públicas (Chourio, 2008). Dado el impacto de los cuadros directivos en el progreso de los países, varios estudios han examinado la manera en que se forman y se conforman las denominadas escuelas de gobierno. Canales-Aliende realizó una caracterización de tales escuelas de gobierno que, como estructuras institucionales,

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

tienen la finalidad de mejorar las competencias éticas tanto de los cargos electos como de los propios trabajadores públicos y del tercer sector (Canales-Aliende, 2015). Esta propuesta ha de estar unida al ámbito universitario, considerando que sus contenidos no solo son técnicos sino también de afianzamiento e interiorización de valores públicos, éticos y deontológicos para combinar tanto la teoría con la práctica (Saavedra García & Iniesta Nicolás, 2019).De ahí que la formación del personal sea una pieza angular para incentivar el liderazgo ético (Brown et al., 2005; Hassan, Wright & Yukl, 2014).

De acuerdo con Brown et al. (2005), el liderazgo ético se caracteriza por la conducta normativamente apropiada a través de acciones personales y relaciones interpersonales, así como por la promoción de un comportamiento ejemplar mediante la comunicación bidireccional, el refuerzo y la toma de decisiones. Los líderes deben ser una fuente fundamental de orientación ética en cuanto a la honestidad, la confianza y la equidad. Desde este ángulo, un liderazgo ético comporta tres atributos esenciales: (1) ser un modelo ético para los demás, (2) tratar a las personas de manera justa y (3) gestionar activamente la ética en la organización (Brown y Treviño 2006; Brown, Treviño y Harrison 2005; Treviño, Brown y Hartman 2003). La virtud del liderazgo ético reside en su capacidad como modelo a seguir para otras personas ofreciendo conductas ejemplares y apropiadas que pueden ser enseñadas en las escuelas de gobierno. Tanto el papel de los cargos políticos como de los empleados y directivos públicos son fundamentales en la búsqueda del interés general y del buen gobierno (Figueroa-Huencho et al., 2014). El buen gobierno como idea regulatoria implica que el líder gobernante ejerza el poder de acuerdo con la legalidad, el bien común y mediante una praxis responsable, transparente y legítima (Abellán-López, 2017). Ante el enorme peso del concepto de interés general para la gestión pública, parece oportuno tentar su definición. Según Rosanvallon (2015), dada la dificultad que supone captar el sentido positivo del interés general, este suele ser identificado con las personas que ocupan los cargos políticos institucionales. Por esta razón, las conductas que capturan y patrimonializan los recursos públicos para beneficiar intereses privados provocan un gran rechazo en la sociedad. De este modo, los comportamientos delictivos de los cargos públicos nunca pueden ser equivalentes a los cometidos por los particulares porque tienen consecuencias ético políticas diferentes. En consecuencia, los delitos de gobernantes, directivos públicos o representantes políticos no constituyen una vulneración cualquiera del Código Penal, sino que vendrían a transgredir la confianza pública, deslegitimando las instituciones y generando un significativo problema social de desconfianza y corrupción.

En resumen, el empeño por dotar de destrezas y competencias éticas a los futuros líderes íntegros pasa ineludiblemente por capacitarles en materia de integridad desde el inicio de su formación.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

2.4.- Hipótesis de investigación

La complejidad conceptual ligada a la corrupción, sus causas y prevención, no ha impedido, como se ha evidenciado más arriba, la generación de distintas propuestas teóricas destinadas a agrupar la variedad de factores, escenarios y clasificaciones a que da lugar su estudio y análisis. ¿Es posible, en este contexto, obtener clasificaciones que permitan agrupar, en distintos arquetipos, los modelos perceptivos de la corrupción y sus posibles soluciones alternativas? ¿Cómo pueden llegar a combinarse las percepciones sobre la corrupción en enfoques individuales-relacionales, aproximaciones culturales – sociales o vinculadas a la falta de eficiencia en el sector público? Con el propósito de guiar el análisis para dar respuesta a las preguntas de investigación formuladas, se enuncian tres hipótesis de trabajo vinculadas al marco teórico expuesto más arriba:

Hipótesis 1. Las percepciones sobre la cultura ética difieren en función de cómo se defina el problema y se evalúe la posible solución. Las narrativas varían en función de si la corrupción es percibida desde un ángulo de carácter individualista, social-sistémico o centrado en los fallos institucionales. Las soluciones respecto a la corrupción dependen de cómo sean definidas.

Hipótesis 2. La incorporación al currículo universitario de competencias éticas y en materia de integridad se vendría a considerar una estrategia útil en la lucha contra la corrupción, en la medida en que se forma y se socializa a las futuras élites políticas administrativas en materia de liderazgo ético.

Hipótesis 3. La construcción cognitiva del fenómeno de la corrupción está influida por las visiones singulares de los informantes, lo que depende de si se prima el interés general o predomina un enfoque basado en la eficiencia pública.

3.- Metodología

3.1.- Análisis de discurso

Esta investigación ha utilizado una metodología cualitativa interpretativa mediante un análisis de discurso y de lenguaje para diseñar de manera preliminar la identificación de arquetipos.

La realización de este trabajo tiene una base mixta en tanto en cuanto se combinó la aparición de códigos y el estudio del lenguaje con la interpretación de datos. Mediante este método, se ha conseguido la comprensión de la comunicación simbólica y semántica de los informantes junto con la construcción de una realidad propia a través de las relaciones causales generadas. Así, el discurso representa la interpretación que hace el individuo sobre un fenómeno dado y la conexión de este con el entorno. El lenguaje, la expresión y las ideas no pueden ser separadas del significado social ni del campo en el cual se desarrolla el ser humano (Bourdieu,

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

1997; Herzog & Ruiz-Ruiz, 2019; Krippendorf, 1990). La combinación de métodos cuantitativos basados en léxico con una interpretación cualitativa permite la generación de resultados de investigación mucho más sólidos y robustos (Costa et al., 2017; Scholz, 2019).

La metodología cualitativa sirve al investigador para interpretar la realidad estudiada y poder generar conocimiento científico a través de pocos casos. Los resultados de estas investigaciones son valiosos, aunque no se pueden generalizar. No obstante, aportan valor, ya que no solo sirven para comprender el objeto de estudio, sino que son esenciales para testear hipótesis de cara a futuros trabajos cuantitativos (Anduiza et al., 1999; Della Porta & Keating, 2013).

3.2.- Muestra y recogida de datos

Los datos se recogieron a través de dos cuestionarios *ad hoc* al inicio y al final de la experiencia de innovación docente. El primero de ellos se enfocó en diagnosticar el interés y los conocimientos previos sobre la ética y la corrupción. El segundo se encaminó a medir los resultados y la percepción sobre la práctica propuesta. La distribución del cuestionario inicial se llevó a cabo del 11 al 13 de abril de 2022, mientras que el periodo de recogida del cuestionario final se hizo del 3 al 19 de mayo. No obstante, este artículo se centrará única y exclusivamente en los datos del cuestionario inicial, ya que las preguntas se encaminaron a medir las percepciones, conocimientos y acciones previas relacionadas con la ética y la corrupción.

La participación fue moderada, pero cubrió más del 50% del alumnado matriculado en la asignatura (29). El cuestionario de interés obtuvo un 72,4% (21 respuestas).

La tabla 1 recoge los cuestionarios que se distribuyeron entre el alumnado:

Tabla 1. Cuestiones formuladas en los cuestionarios

Pregunta	Cuestionario inicial (primera oleada)
1	Género
2	Edad
3	Efectos de la corrupción en la percepción de las instituciones democráticas
4	Justificación pregunta 3
5	Percepción sobre el papel de las instituciones públicas para paliar la corrupción
6	Justificación pregunta 5
7	Importancia de la implicación de las instituciones de educación superior en la prevención de la corrupción
8	Trabajo de los contenidos propuestos en otras asignaturas
9	Asignatura
10	Conformidad del trabajo de la ética y la corrupción
11	Justificación pregunta 11

Fuente: Elaboración propia.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

Respecto a la composición de la muestra, las participantes fueron, mayoritariamente, mujeres (67%) con una edad comprendida entre los 21 y 22 años. Esto último comporta una homogeneidad generacional, que permite la identificación de arquetipos en una población homogénea sin sesgos, que pudiesen desvirtuar la validez de los resultados o la composición demográfica de la muestra.

3.3.- Tratamiento de datos

Los datos fueron tratados a través del software CAQDAS, MAXQDA 2022, lo que ha servido para mejorar la metodología de inferencia. La principal aportación de este tratamiento ha sido la de generar datos que han complementado las evidencias obtenidas en las encuestas de pregunta abierta. En este sentido, se ha llevado a cabo un análisis lexicométrico que se ha combinado con la generación de categorías a través de clúster y una generación de conexiones entre códigos.

Para su análisis y conformación, se realizaron las siguientes acciones:

1) En primer lugar, se generaron archivos Excel para ordenar la información y poderla incluirla en el aplicativo.

2) En segundo lugar, se realizó un análisis general de las respuestas que han servido para contextualizarlas.

3) En tercer lugar, se codificaron los datos respecto al marco teórico empleado y se revisó la codificación resultante.

4) En cuarto lugar, se generó el tratamiento de datos y las correspondientes figuras de análisis.

Los códigos utilizados y sus categorías matriz aparecen en la Tabla 2.

Con el objetivo de identificar las similitudes entre los distintos encuestados, se ha aplicado la Zeta de Kuckart-Radiker. El programa MAXQDA calcula la similitud de los documentos sobre la base de cuatro variables complementarias (Figura 1).:

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

Tabla 2. Códigos utilizados por variable

Variable	Código
Interés del alumnado	Interés en la metodología
	Interés en la materia
Asignaturas que han tratado el tema	Derecho Penal II
	Todas las asignaturas del Área de Ciencia Política
	Análisis de políticas públicas
	Fundamentos de Ciencia Política
	Sistema político español
	Política Comparada
Educación en el ámbito de la integridad	Se necesita ciudadanía empoderada
	Universidad como generadora de conocimiento (I+D+i)
	Educación transformadora
	Se necesita teoría y práctica
Problemas que generan prácticas corruptas	Clientelismo
	Falta concienciación
	Se necesitan medidas que afecten a otros actores
	Falta de esfuerzos por parte de las instituciones
	Partidismo Cártel
	Franquismo Sociológico
	Falta de información suficiente para la ciudadanía
	Las políticas adoptadas no son efectivas
	Arbitrariedad en la gestión económica pública
	Los políticos llevan a cabo el diseño de políticas
Visión sobre la corrupción	Corrupción como prioridad institucional
	Implementación de políticas de cambio cultural
	Desafección y falta de confianza ciudadana

Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. Parámetros que componen la Zeta de Kuckart-Radiker

Zeta de Kuckart-Rädicker: (2a+d)/ (2a+b+c+d)

a = Número de códigos o valores de variables que son idénticos en ambos documentos.

d = Número de códigos o valores de variables que no existen en ambos documentos.

b y c = Número de códigos o valores de variables que existen en un solo documento.

La variable d se compatibiliza como una coincidencia si no existe en los documentos que están siendo comparados.

Fuente: MAXQDA (2022)[4] [5].

[4] Véase: https://www.maxqda.com/download/GettingStarted-MAXQDA2022-esp.pdf.

[5] La Zeta de Kuckart-Rädiker da un mayor peso a las similitudes por encima de las diferencias lo que sirve para optimizar las similitudes en estudios de tipo exploratorio. La razón de dicho parámetro es el siguiente: (2a + d) / (2a + b + c + d)

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

3.4.- La generación de una tipología

El tratamiento de datos resultante ha servido para la identificación de arquetipos o tipos puros de estudiantes para la comprensión del papel de la universidad como escuela de gobierno. Se pretende, de este modo, sistematizar una clasificación que oriente otras investigaciones posteriores y permita el estudio de la labor universitaria o de cualquier tipo de institución educativa en que se impartan materias cívicas o vinculadas al gobierno, la democracia y la Administración Pública. Aunque estos arquetipos no suelen darse en la realidad, sirven para explicar los fenómenos sociales y los cambios producidos en el objeto de estudio (Peters, 1999; Weber, 2021). Los arquetipos son tipos ideales que facilitan la comparación entre fenómenos sociales y cuyo valor es estrictamente metodológico, es decir, no se encuentran en la realidad en estado puro, pero sirven para comprenderla. Los arquetipos o tipos ideales recogen idealmente los rasgos más significativos de un fenómeno social real permitiendo conocer en qué medida se acerca o aleja de la realidad, así como su pureza conceptual (Weber, 2014: 2017). De este modo, tratan de llevar a cabo un proceso comprensivo que parte de un caso o de una serie de casos concretos a través de la abstracción (Halas, 2019).

Según Sánchez de Puerta Trujillo (2006), el uso de tipos puros permite al investigador: 1. La comprensión a través del uso de conceptos similares, 2. La comparación de realidades y, 3. La formulación de hipótesis. Así, en este artículo, se va a optar por la conformación de hipótesis para futuras investigaciones

Los valores que se han obtenido han sido representados gráficamente a través de un mapa de documento y su correspondiente tabla de tipología que ha permitido su agrupación sobre la base de estos valores.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

4.- Resultados

Una vez se ha definido el marco teórico y las hipótesis de investigación es el momento de comentar los principales resultados obtenidos en los ítems de respuesta. Lo primero que se puede observar es una representación de las 25 principales palabras.

Figura 2. Nube de palabras grupal

Fuente: Elaboración propia[6].

Si atendemos a la figura 2, la mayoría de los informantes han hecho girar sus intervenciones alrededor de la palabra corrupción (94) o derivados como corruptas (9). Lo primero que se puede inferir de dicho uso es que la visión sobre el problema de la corrupción tiene un elemento negativo, en tanto en cuanto, se centra en la comprensión del problema y no en la búsqueda de soluciones. Otras están dedicadas a definir los actores que son percibidos como parte del problema o de la solución o, de forma sencilla, sobre los que recae la corrupción. Entre estos términos se pueden destacar instituciones (41), política (38), políticos (26), político (13), partidos (19). La palabra instituciones, además, puede ser vista como un actor, pero también como el lugar en el que se producen las tramas de corrupción. En este sentido, tiene un componente especializado y concreto en comparación con otros vocablos como sistema (18).

En cuanto a las percepciones, el alumnado ha utilizado términos cualificados respecto a los individuos, haciendo una mención explícita a la ciudadanía (28) o los ciudadanos (8). Desde una perspectiva más aséptica, algunas de las respuestas han puesto el foco sobre la población, término que solo se centra en la ocupación

[6] De este conteo se ha eliminado términos como demostrativos, conjunciones, pronombres y formas verbales.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

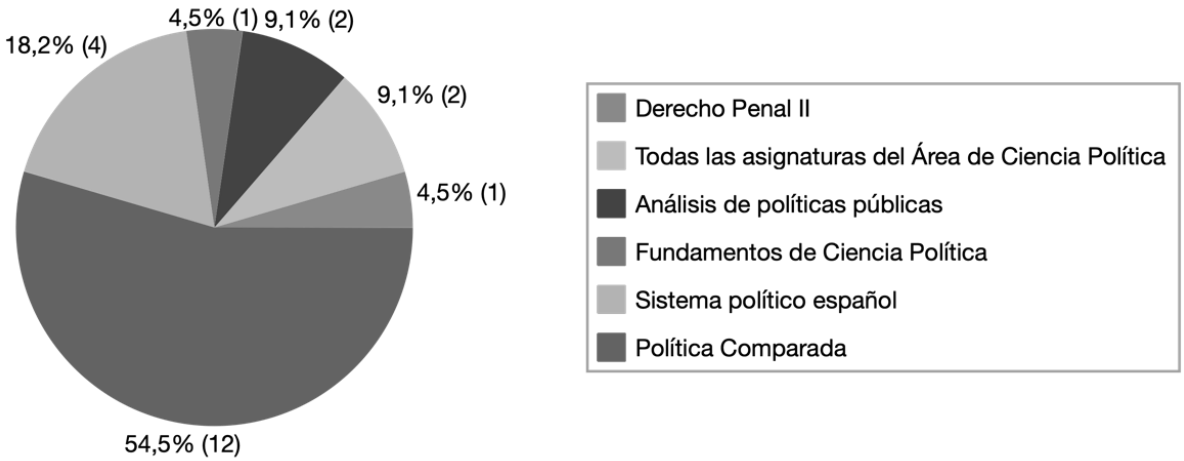
Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

espacial de un lugar sin tener en cuenta los derechos y su papel como sujetos políticos. Otros informantes han puesto el foco sobre la sociedad (9). Además, los encuestados utilizan palabras que están centradas en explicar los efectos de la corrupción como son: percepción (15), confianza (10) y desafección (9).

Asimismo, se hace referencia a los procedimientos o al uso de técnicas pedagógicas innovadoras a través de palabras como práctica (13) o prácticas (12), así como a las soluciones institucionales (políticas, 10 o mecanismos, 8) o, incluso, la prevención (evitar, 7). Por último, los informantes utilizan palabras para la definición del régimen político como son democráticas (11), democracia (9) y democrática (9). Con estas señalaron los retos de legitimidad que se generan a causa de la corrupción en la democracia española. Por último, también se hace referencia a demostrativos que califican los anteriores fenómenos y los relacionan con el interés general a través de términos como públicos (9) y públicas (7).

Como se puede comprobar, los estudiantes no solo han hecho referencia a un concepto abstracto, sino que han sido capaces de definir los principales actores de las relaciones corruptas, los agentes involucrados, así como los instrumentos de mitigación en un campo de acción concreto. Este reconocimiento constata que la inclusión de competencias éticas en asignaturas del programa de doble grado ha obtenido un resultado eficaz y útil (véase figura 3).

Figura 3. Trabajo de competencias éticas y de lucha contra la corrupción en el ámbito del Programa de doble grado



Fuente: Elaboración propia a partir de Pardo-Beneyto (2022a).

La mayoría de las asignaturas que tratan la corrupción y la ética pública son impartidas por el Área de Ciencia Política y de la Administración. Gran parte de las respuestas reconocen el enorme interés que despiertan estos contenidos y su preferencia por continuar profundizando en ellos. Así, la asignatura de Política

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

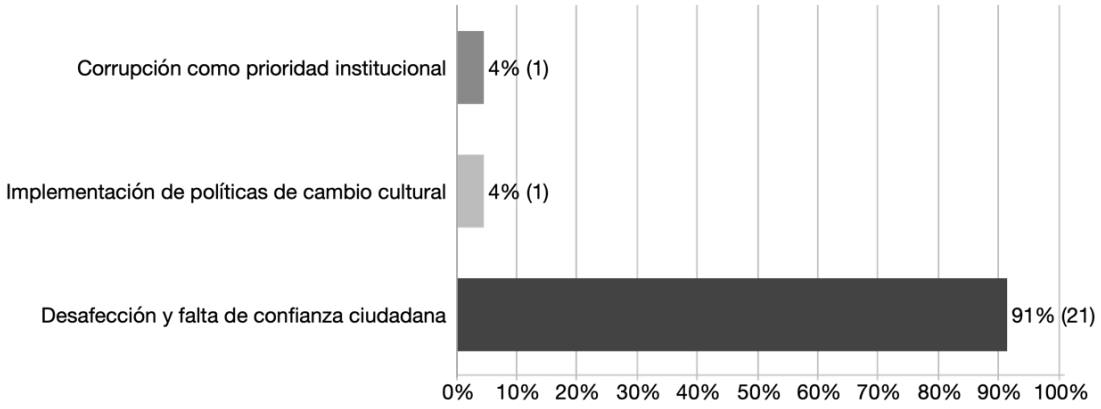
Comparada es la más reconocida por los informantes como materia que trata estas temáticas, seguida de Sistema Político Español, asignatura centrada en la corrupción a través de acontecimientos ocurridos en el ámbito nacional o el estudio de la calidad de la democracia española.

El alumnado participante transmite una visión bastante homogénea, ya que la mayoría percibe como principal consecuencia de la corrupción la desafección política y la falta de confianza de la ciudadanía. Este resultado muestra numerosas coincidencias con los términos utilizados por los estudiantes. En este sentido, algunas de las respuestas fueron las siguientes:

> [E5] *El hecho de que en el Gobierno y en todo el engranaje del funcionamiento de los partidos políticos, se hayan dado tantos casos de corrupción por parte de numerosos personajes públicos que supuestamente cumplían el papel de representar a la sociedad española, en definitiva, deteriora la confianza que se posee en el sistema político y en las instituciones democráticas. La ciudadanía, actualmente, no confía en el poder ejecutivo y la percepción de que "todos son unos ladrones" y que solo sirven "para robar dinero", son expresiones que podemos escuchar a diario y por parte de personas de todas las ideologías. De esta forma, la corrupción sí que afecta de manera determinante en la percepción de la ciudadanía sobre las instituciones democráticas.*

> [E12] *Al final los casos de corrupción pueden hacer que la percepción de la ciudadanía sobre las instituciones democráticas sea negativa, en la medida en que esta puede sentirse engañada o traicionada. La corrupción implica un mal uso de los recursos públicos en perjuicio de los propios ciudadanos, que ven cómo se acaban destinando estos a cuestiones distintas de sus intereses.*

Figura 4. Trabajo de competencias éticas y de lucha contra la corrupción en el ámbito del Programa de doble grado



Fuente: Elaboración propia.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

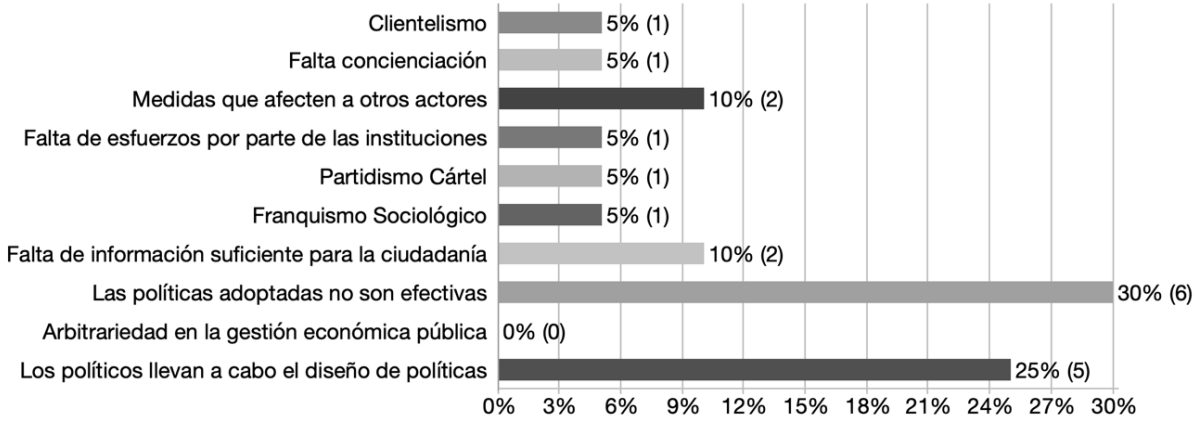
Otros estudiantes han ofrecido visiones y argumentos complementarios sobre este hecho considerando la necesidad de que se produzca un cambio cultura:

> [E1] *Considero que en este tipo de materias siempre se puede mejorar, implementando políticas orientadas a evitar este tipo de comportamientos (comenzando por un cambio cultural y social y continuando por las instituciones sociales más relevantes) principalmente.*

Además, E19 añade que es necesario que el fenómeno de la corrupción sea combatido por las instituciones públicas de forma enérgica.

> [E19] *En los últimos tiempos la lucha contra la corrupción es una prioridad institucional, legislando en este sentido diversas administraciones en todos los niveles. Es una de las pocas áreas de actuación en las que parece que existe un consenso mínimo entre las principales fuerzas de "tolerancia cero" con la corrupción. Así mismo, los propios partidos han adoptado códigos éticos internos para luchar contra la corruptela.*

Figura 5. Causas y problemas que refuerzan el fenómeno de la corrupción



Fuente: Elaboración propia.

Otra de las propuestas incluidas en el cuestionario instaba a que los participantes mencionaran los factores y problemas que influían positivamente en el fenómeno de la corrupción. En este sentido, la figura 5 cuantifica los principales argumentos aportados por los informantes.

Entre los argumentos que con más frecuencia se mencionaron aparecen dos de manera reiterada. El primero se refiere a la ineficacia de las políticas públicas y de los actores políticos encargados de su diseño e implementación. El segundo enfatiza los fallos sistémicos, centrándose en las incoherencias de los sistemas democráticos, así como de los actores que los lideran.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

Unos ejemplos de la falta de efectividad de las propuestas son los siguientes:

> [E8] *Aunque se ha avanzado en las políticas, no se tiene suficientemente en cuenta el tema de la corrupción, ya que es muy relevante y siguen apareciendo casos en la actualidad.*

> [E12] *Las instituciones y partidos han adoptado políticas de transparencia e incluso se han creado instituciones para evitar la corrupción. Sin embargo, todavía hoy existen prácticas que se siguen repitiendo (véase casos de "amiguismos", "puertas giratorias", etc.) y es por ello por lo que no se hace lo suficiente.*

Algunas de las respuestas que ilustran una desconfianza hacia los cargos políticos ante las medidas adoptadas son las siguientes:

> [E14] *No hay suficientes mecanismos, ni la voluntad de acabar con la corrupción. De hecho, parece que las personas entran en política para lucrarse, y no por defender el interés general.*

> [E17] *Desde mi punto de vista no se hace lo suficiente porque las personas que están en la cúpula de poder no están realmente interesadas en desvelar toda la corrupción que hay tanto en los partidos como en las instituciones.*

Respecto al resto de problemas, el alumnado destaca la preocupación por la falta de información y de concienciación por parte de la ciudadanía. Esto se infiere de las siguientes respuestas:

> [E15] *Creo que debería hacerse más hincapié desde una perspectiva sociológica y no tanto jurídica. Está bien que haya leyes para evitar la corrupción, pero sin una concienciación férrea de la población y, sobre todo, de los dirigentes que son los que tienden a ser corruptos, no sirven para nada las leyes* [Falta de concienciación].

> [E3] *Además, hay que tener en cuenta que hay multitud de personas no tan interesados por la política que no emplean su tiempo en verificar si realmente ha habido corrupción en determinado caso y ante la sospecha deciden creer que sí, por lo que habría que establecer mecanismos destinados para estas personas* [Falta de información].

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

Otros han apuntado hacia la existencia de dinámicas cartelizadoras[7] o de existencia de clientelismo[8]. En este sentido, [E10] destaca que los partidos están absteniéndose de tomar medidas para defender su posicionamiento dentro del sistema de partidos:

> [E10] *No están haciendo lo suficiente porque los diferentes partidos que forman parte del sistema se benefician mutuamente de la corrupción de unos y de otros. Es decir, si salta un caso de corrupción en un partido político que forma parte de una institución, irremediablemente van a explotarlo todas las restantes organizaciones partidistas para capitalizar ese descontento en forma de intención de voto (y de voto en puridad).*

En la línea del clientelismo, se mencionan las relaciones poco transparentes entre política y empresa:

> [E18] *Sin embargo, en muchas Comunidades se sigue apreciando un clientelismo instaurado desde hace décadas, y que, aunque en menor medida, sigue presente y daña la legitimidad de las instituciones. Sigue habiendo demasiadas connivencias "familiares" en asuntos públicos que acaban en contratos millonarios, donde de nuevo, la población sigue siendo la más damnificada, pues es dinero público el que se malversa.*

La mayoría de los informantes tiene una visión de la educación como eje necesario para acabar con las prácticas corruptas y entienden su papel transformador en los valores de la sociedad como un instrumento preventivo para atajar el problema de la corrupción. Esta idea del valioso papel de la educación para erradicar conductas corruptas sintoniza con la necesidad de las escuelas de gobierno.

[7] Se puede definir partido cártel como la estructura partidista que está controlada, principalmente, por el partido en la oficina y busca mantenerse en el poder a través de la financiación estatal, el uso de los recursos económicos e institucionales del sector público, así como la búsqueda de acuerdos basados en los oligopolios (Katz & Mair, 2022).

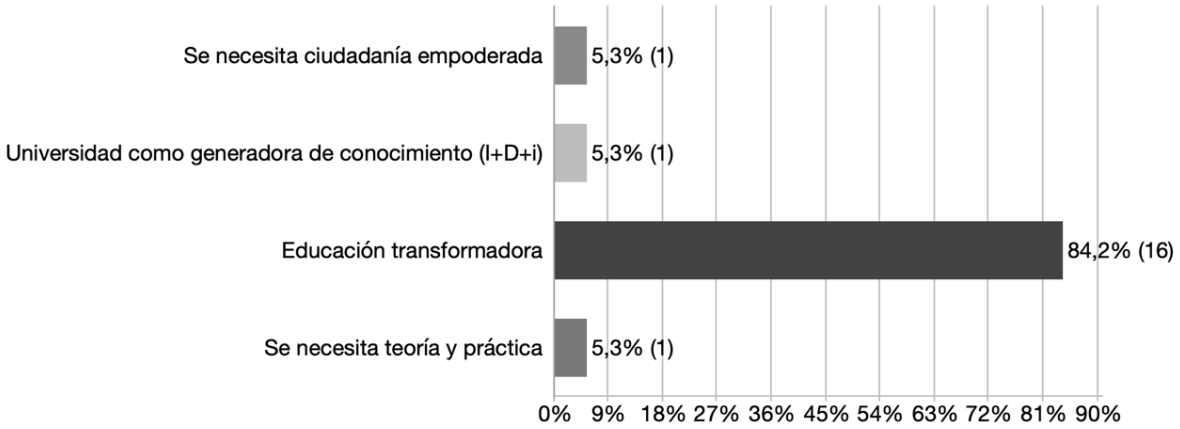
[8] El clientelismo es el fenómeno por el cual los partidos políticos ofrecen beneficios a sus afiliados y partidarios a cambio de su apoyo (Kopecky et al., 2012).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

Figura 6. El papel de la educación en el ámbito de la lucha contra la corrupción



Fuente: Elaboración propia.

Así, el encuestado [E20] afirma que:

> [E20] Es importante concienciar a las nuevas generaciones de los efectos que genera la propia corrupción y de los mecanismos de prevención. No hay que quedarse en la mera actitud un tanto populista de indignación contra la corrupción, si no llegar a conocer en profundidad los aspectos señalados para una lucha más efectiva.

Otros estudiantes pusieron el foco en los resultados del proceso enseñanza aprendizaje destacando las potencialidades de la educación:

> [E16] Porque serviría para concienciar a las personas de los efectos que esta tiene.

> [E18] De este modo, la ciudadanía aprende a ser más crítica con estas prácticas y a cuestionarse más todo.

El resto de las respuestas están relacionadas con la educación transformadora añadiendo matices de interés. Por ejemplo, [E5] no solo destaca el papel formador de las universidades, sino que enfatiza la necesidad de generar conocimiento a través de la investigación. En este sentido, afirma que:

> [E5] Pienso que sería realmente interesante. Saber qué sucede con los casos de corrupción, cuáles son las consecuencias de dichos actos y cómo solucionarlos, podría ser muy útil y práctico.

Desde una perspectiva metodológica, se destaca la necesidad de contar con competencias teóricas y prácticas:

> [E21] Creo que sería interesante dar este asunto del temario, pero no sé si la manera correcta sería la práctica o la teoría. Aunque es posible que la práctica nos

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

> proporcione actividades más dinámicas, muchas veces los conocimientos a través de una clase teórica se adquieren de igual manera. Todo depende del enfoque y del asunto más concreto en el que vayamos a centrarnos.

También, algún informante hizo referencia al fortalecimiento activo de la iniciativa ciudadana:

> [E12] Considero que la ciudadanía debería de implicarse más, con el objetivo de poder pedir la rendición de cuentas a aquellos que lleven a cabo prácticas corruptas. Considero que en ocasiones la ciudadanía no le da la importancia que ello requiere.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

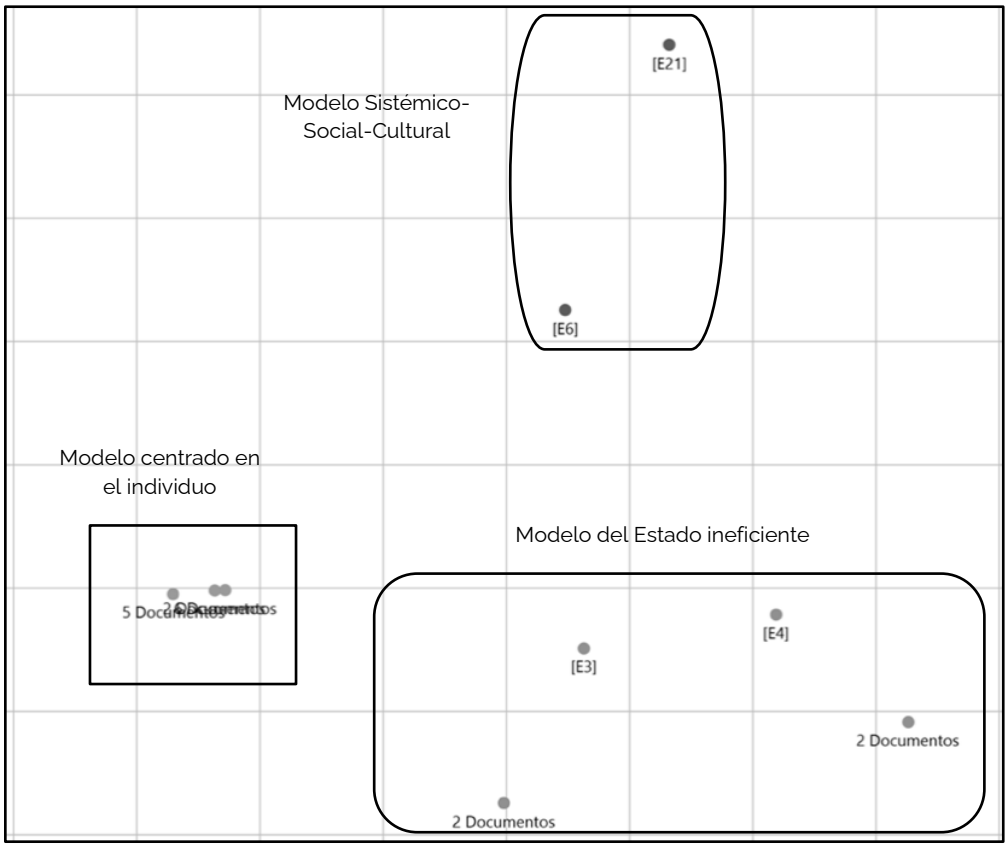
Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

5.- Discusión

Para el desarrollo de esta discusión se va a partir de un análisis de clúster en el que se han combinado los resultados sobre: 1) el papel de la educación, 2) las causas y problemas que provocan la corrupción y 3) la visión sobre este fenómeno inmoral. Esta técnica servirá para caracterizar los clústeres y generar tipos puros que sirvan para el análisis de las percepciones individuales en materia de corrupción. Así, la figura 7 representa las conexiones entre casos estudiados y sus similitudes.

Como se puede comprobar en el diagrama adjunto, hay un grupo de informantes más homogéneo y numeroso (13) que se corresponde con el clúster "modelo centrado con el individuo". Seguidamente se presenta un segundo clúster con 6 y, por último, hay un tercero con 2.

Figura 7. Clústeres



Fuente: Elaboración propia.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

5.1.- Clúster 1. Modelo centrado en el individuo

La primera categoría agrupa a aquellas personas que perciben la corrupción como un fenómeno generado por el comportamiento individual. En este sentido, se alinean con aquellas concepciones ligadas al individualismo metodológico y a sus percepciones (Rose et al., 2019). Asimismo, reconoce el componente estratégico del individuo y cómo la toma de decisiones puede desembocar, sin instrumentos de "High Road" en comportamientos lesivos para el interés general (Varas & Machuca, 2021). Los informantes incluidos en esta categoría entienden que la corrupción ocurre porque hay líderes que no actúan conforme a los postulados éticos de la sociedad, lo que dificulta la prevención de los comportamientos corruptos (Brown et al., 2005; Khuntia & Suar, 2004). Entre otras razones, la falta de información y formación de la ciudadanía provoca una situación de información asimétrica en la que se produce una dinámica de agente-principal (Della Porta & Vannucci, 2012).

Desde esta perspectiva, la corrupción gira alrededor de las causas que la provocan como son el clientelismo, la falta de concienciación, la necesidad de regular las relaciones entre administración pública y el ámbito privado o la cartelización de la política. Estas, a su vez, explican el surgimiento de la desafección política.

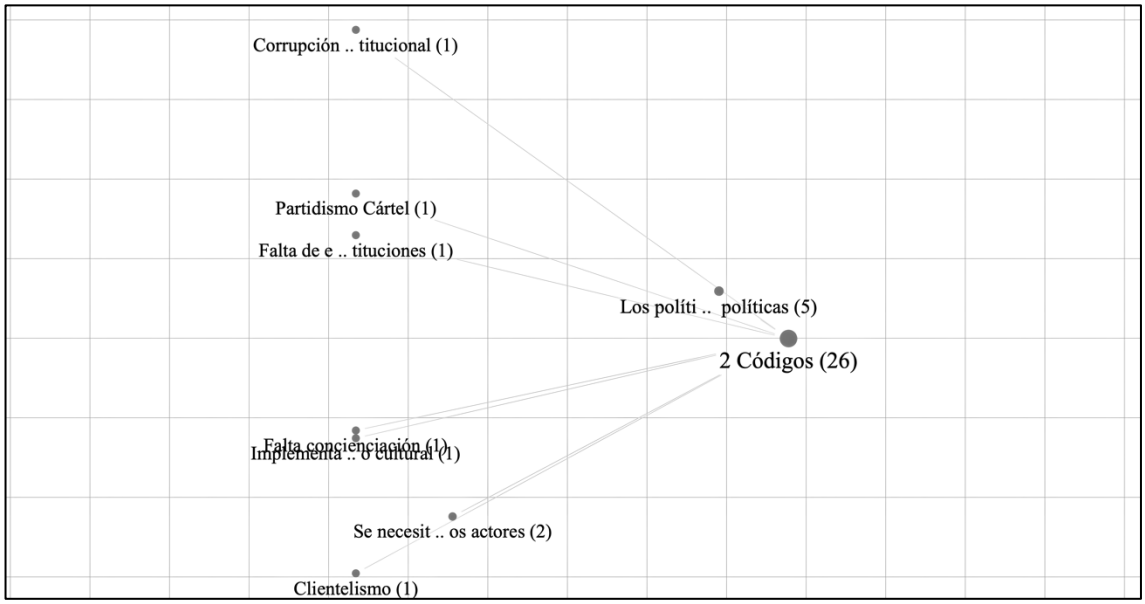
Bajo el telón de fondo de tales relaciones, se pergeña un escenario dual en el que la ciudadanía y las instituciones aparecen distanciadas por falta de legitimidad manifiesta. La única solución posible pasa por una educación transformadora en todos los niveles del sistema educativo. Desde este enfoque, lo que se demanda son líderes éticos que ajusten sus actuaciones a la ética social imperante a través de la integridad. En consecuencia, dichos perfiles se fijan en las estrategias de High Road en las que el individuo es el centro y ha de contar con competencias éticas para que su toma de decisiones sea íntegra (Bowman & Knox, 2008; Menzel, 2015; Rohr, 2017).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

Figura 8. Relaciones entre códigos en el clúster 1



Fuente: Elaboración propia.

Otros indicios que indican estas relaciones causales son las palabras más utilizadas por los individuos que pertenecen a este clúster. En concreto, alrededor del término corrupción (50) aparecen términos como instituciones (24), política (22), políticos (14), ciudadanía/ciudadanos (21), sistema (11) o partidos (10). Dicho vocabulario tiene relación con la acción o la percepción individual y sus improntas en el sistema, ya que se acompaña de otros términos como: prácticas (8), desafección (6), confianza (5) o conocimiento (5), entre otras.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

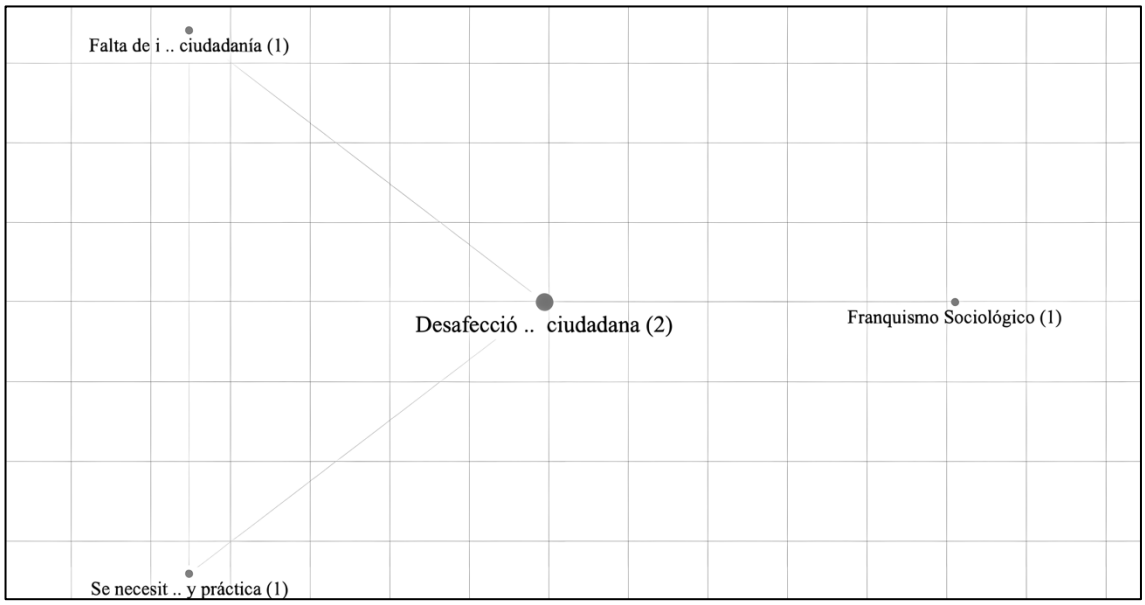
CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

5.2.- Clúster 2. Modelo sistémico-social-cultural

El segundo de los clústeres está compuesto por dos documentos que motivan sus respuestas mediante aspectos culturales o por falta de transparencia[9]. Esto, en última instancia, lleva a un clima de desafección que se explica por unas bases sociales. En opinión del alumnado tienen que ver con la conexión de la democracia con el régimen anterior. Si bien es cierto que el alumnado no conoció el franquismo, percibe un conjunto de relaciones de poder en la sociedad que lleva al mantenimiento del statu quo. No obstante, dada las pocas observaciones en este clúster, esto es algo que se ha de entender, a priori, desde una perspectiva social.

Figura 9. Relaciones entre códigos en el clúster 2



Fuente: Elaboración propia.

Respecto a las palabras utilizadas, al igual que el anterior clúster suma al término corrupción palabras como políticos (4), ciudadanía (3) e instituciones (4), pero emergen otras dos de interés como son medios (3), sociedad (3) y escándalos (3). El uso de medios (de comunicación) y sociedad señala al propio sistema y como la sociedad va generando patrones de comportamiento que son bien vistos por parte de la ciudadanía (Heidenheimer, 2002). Asimismo, este tipo de informantes tienen una mayor fijación en los aspectos comunitarios y en la construcción cultural y política del fenómeno de la corrupción (Arellano Gault, 2017).

En su opinión, se necesita dotar de competencias éticas teóricas y prácticas a la ciudadanía con el objetivo de mejorar su visión sobre el sistema político y, a su vez, acabar con la inercia institucional del franquismo sociológico en la sociedad. Como

[9] Dada la falta de observaciones, se ha de ser cauto en la generación de este clúster.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

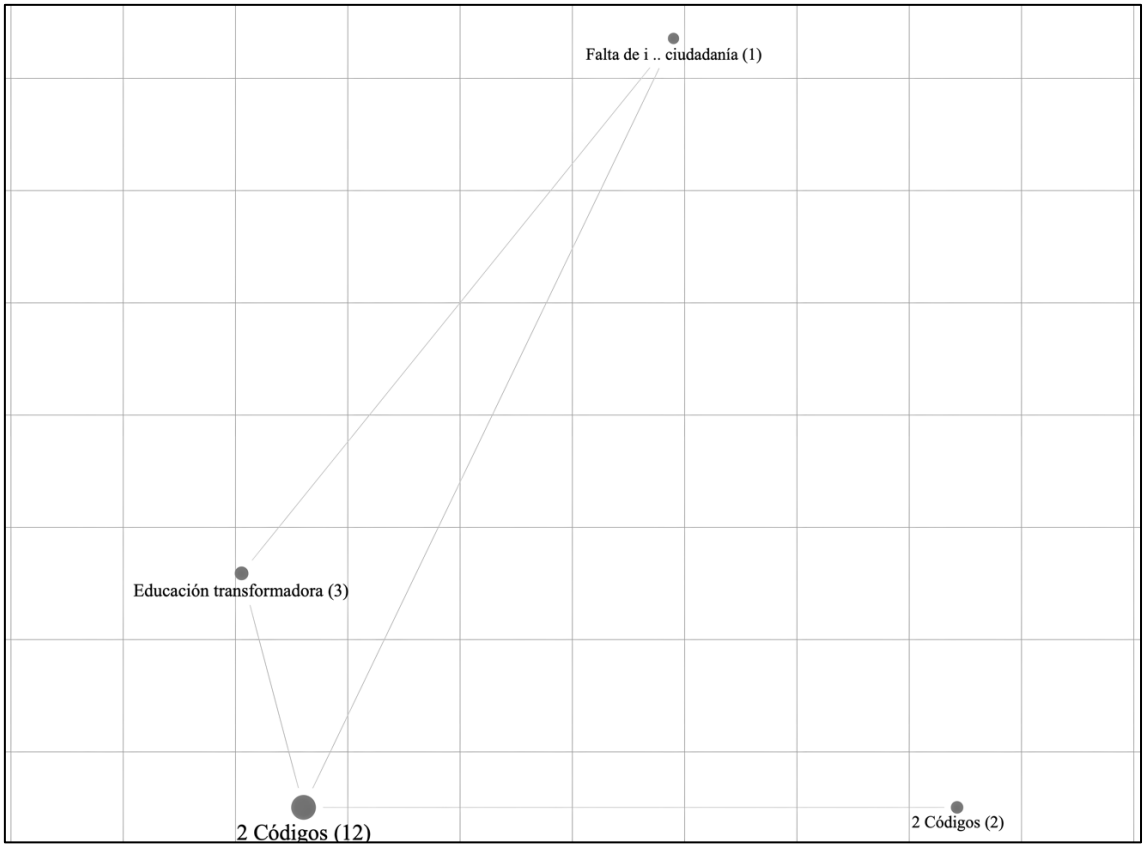
Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

se puede comprobar, también se parte de una visión individual; no obstante, la principal crítica de los pertenecientes a este clúster es el elemento sociológico y cultural.

5.3.- Clúster 3. Modelo del Estado ineficiente

Esta categoría considera que la corrupción persiste por la falta de medidas contundentes que la erradiquen de las instituciones. La ausencia de una respuesta enérgica y eficaz de los poderes públicos en la lucha contra la corrupción alimenta la desafección ciudadana. Además, pone de manifiesto la insuficiencia de las medidas ejecutadas así como la falta de eficiencia en los resultados, lo que apunta a las reformas procedentes de la NGP y a los fallos del Estado por el mal uso de los recursos (Wolf, 1979). Para este tipo de informantes, la solución requiere tanto implementar instrumentos de educación transformadora como reforzar un papel más activo de la investigación desarrollada en las universidades y su transferencia a la sociedad. Asimismo, el protagonismo de una ciudadanía activa en este escenario constituye un requisito imprescindible.

Figura 10. Relaciones entre códigos en el clúster 3



Fuente: Elaboración propia.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

Esta forma de entender la corrupción entronca con la idea de que los propios decisores públicos subvierten los instrumentos de control para defender el *statu quo* y, a su vez, perpetuar la ineficiencia en las instituciones (Philp, 2015). No obstante, señalar como culpable a las instituciones es criticar también las técnicas de la Nueva Gestión Pública en tanto en cuanto no han conseguido revertir un escenario adverso en cuanto a ética y corrupción se refiere (Herzfeld, 2002; Jones, 2009; Papadopoulos, 1997; Ripoll & Schott, 2020; Seibel, 2020).

Si bien esta idea es coherente con las trayectorias de innovación de las instituciones, el lenguaje utilizado muestra otro tipo de resultados. Los encuestados hacen mención al papel de la política y a sus resultados en la Administración lo que denota una tendencia hacia la tecnocracia (Aldeguer, 2017). Esto se fundamenta en el uso de términos como: política (13), políticos (8), políticas (5), político (5), partidos (6), democracia (5), democráticas (6), democrática (3). Al tener un carácter sistémico es normal que también se haga referencia a instituciones (13) o al sistema (6), pero también a la propia ciudadanía (11), ciudadana (3) y a la sociedad (4). Dicha forma de percibir la corrupción pone en entredicho el propio sistema político y su naturaleza democrática al criticar a los propios electos (Oñate, 2021). No obstante, el señalar la importancia de la educación sobrepasa esta idea negativa y busca alternativas de régimen que cuenten con una ciudadanía mucho más involucrada de los asuntos públicos (Held, 2006)

En definitiva, este tipo de alumnado son los más críticos con el Estado y los comportamientos corruptos que se desarrollan por una falta de voluntad manifiesta por parte de los cargos electos. Desde su punto de vista, solo con la generación de competencias íntegras se conseguirá una actuación de las instituciones públicas alineadas con el interés general.

A modo de resumen, la tabla 3 recoge los resultados de los clústeres.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

Tabla 3. Tabla de tipología[10]

	Clúster 1 n (%)	**Clúster 2 n (%)**	**Clúster 3 n (%)**
Se necesita ciudadanía empoderada,	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (16.7)
Universidad como generadora de conocimiento (I+D+i),	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (16.7)
Educación transformadora,	13 (100.0)	0 (0.0)	3 (50.0)
Se necesita teoría y práctica,	0 (0.0)	1 (50.0)	0 (0.0)
Problema: clientelismo,	1 (7.7)	0 (0.0)	0 (0.0)
Problema: falta concienciación,	1 (7.7)	0 (0.0)	0 (0.0)
Problema: se necesitan medidas que afecten a otros actores,	2 (15.4)	0 (0.0)	0 (0.0)
Problema: falta de esfuerzos por parte de las instituciones,	1 (7.7)	0 (0.0)	0 (0.0)
Problema: Partidismo Cártel,	1 (7.7)	0 (0.0)	0 (0.0)
Problema: Franquismo Sociológico,	0 (0.0)	1 (50.0)	0 (0.0)
Problema: falta de información suficiente para la ciudadanía,	0 (0.0)	1 (50.0)	1 (16.7)
Problema: las políticas adoptadas no son efectivas,	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (100.0)
Problema: Arbitrariedad en la gestión económica pública,	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
Problema: los políticos llevan a cabo el diseño de políticas,	5 (38.5)	0 (0.0)	0 (0.0)
Corrupción como prioridad institucional,	1 (7.7)	0 (0.0)	0 (0.0)
Implementación de políticas de cambio cultural,	1 (7.7)	0 (0.0)	0 (0.0)
Desafección y falta de confianza ciudadana,	13 (100.0)	2 (100.0)	6 (100.0)
N = Documentos	13 (61.9%)	2 (9.5%)	6 (28.6%)

Fuente: Elaboración propia.

[10] Clúster 1 (N=13); Clúster 2 (N=2); Clúster 3 (N=6).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

6.- Conclusiones

Este estudio se ha centrado en el análisis de los resultados de una encuesta inicial distribuida al alumnado de la asignatura Cultura, Comportamiento y Actores Políticos del Doble Grado en Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración de la Universitat de València (UV) en el curso 2021-2022. Los resultados generados han tratado de trazar tipos puros o arquetipos -desde una perspectiva weberiana- para el análisis de las élites político - administrativas. Estos hallazgos tienen el potencial de proporcionar una herramienta valiosa para el estudio de los comportamientos éticos de los líderes de lo público del futuro. Se puede afirmar que todo el alumnado participante se ha posicionado en contra de la corrupción; no obstante, la conformación del concepto ha marcado tanto sus percepciones sobre el mismo como las soluciones propuestas.

Los resultados han determinado que existen tres arquetipos o modelos de percepción relativos a la corrupción y a su posible solución. El primero de ellos parte de la perspectiva individual y relacional, considerando la generación de condiciones individuales alineadas con la idea de integridad e interés general como modo de superar las dinámicas de agente-principal. Desde su perspectiva, la educación se convierte en una herramienta para mejorar la relación entre comportamiento individual e interés general y servirá para vencer la desafección causada por los casos de corrupción. Si bien destacan que los políticos no se esfuerzan lo suficiente, ponen en valor que la educación y la información puede acabar con las dinámicas de agente-principal.

El segundo tipo puro insiste en aspectos culturales o en la falta de transparencia. En concreto, se fija en el clima de desafección que ha surgido por las relaciones de poder heredadas del franquismo. Aunque se tiene la percepción de que hay una continuidad con el anterior régimen, la crítica está centrada en el sistema social y cultural y en qué medida éste se sustenta por los medios de comunicación y los usos sociales. En opinión de las personas pertenecientes a este clúster, se necesita contar con más educación e información para revertir el sistema social y sus relaciones de poder.

El último arquetipo designa a los individuos que son escépticos con el poder público y, más concretamente, aquellos que piensan que la política es un lastre para tomar medidas que sean eficaces contra la corrupción. Aquellas personas pertenecientes a este grupo tienen una visión suspicaz hacia el papel de la política y entienden que es necesario un cambio de sistema. En relación con las construcciones teóricas analizadas se puede afirmar que los hallazgos validan la hipótesis 1[11].

[11] *H1. Las percepciones sobre la cultura ética difieren en función cómo se defina el problema y se evalúe la posible solución.*

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

Pese a la diferenciación de las percepciones, todos los arquetipos construidos tienen una visión negativa de la corrupción, en tanto en cuanto está relacionada con la desafección política. Además, cada grupo propone una serie de medidas para luchar contra la corrupción, cuya coherencia se encuentra en la mejora de información y la formación. En este sentido, los participantes en el estudio abogan por la creación de una escuela de gobierno que mejore las competencias tanto de la ciudadanía como de los cargos electos. Así, se puede afirmar que se vendría a verificar la hipótesis 2[12].

Incluso, se podría sostener que, mientras que los arquetipos 1 y 2 tienen un carácter centrado en reivindicar el interés general y social, respectivamente, en conexión con la hipótesis 3[13], el tercer arquetipo tiene como argumento central la falta de eficiencia del sector público y la necesidad de incluir medidas técnicas de relevancia.

Aunque el potencial de las evidencias obtenidas es indudable, es preciso seguir avanzando en la ampliación de la muestra con el propósito de resolver uno de sus principales inconvenientes. Adviértase que dicha muestra ha permitido generar una serie de arquetipos que, en un trabajo de mayor envergadura, puede contribuir a la generación de perfiles que ayuden a entender el fenómeno y las visiones de la corrupción. En próximos trabajos cabría ampliar la muestra en el ámbito de las instituciones públicas, algo que acrecentará el valor los resultados obtenidos. No obstante, la metodología cualitativa ha permitido comprender las principales visiones de la corrupción y la forma en la que se busca combatir sus efectos en el ámbito de un programa de doble grado en una universidad española. Sus resultados sirven para testear una serie de hipótesis y una metodología prometedora para aplicarla al estudio de la ética pública, la integridad y el buen gobierno.

Asimismo, la metodología utilizada puede servir, en el ámbito práctico, para conocer los perfiles del personal directivo de la administración y, en base a sus características, planificar las políticas de integridad a implementar. Es más, cada uno de los arquetipos representa un tipo de medidas a tomar, en función del tipo de visión que se tenga de la corrupción. El modelo centrado en el individuo tiene un carácter racional puro que desemboca, de forma significativa, en medidas de High Road. Mientras que el modelo sistémico-social-cultural aboga por un papel más específico de la sensibilización ciudadana hacia la corrupción y sus efectos, así como cambios mucho más profundos. Por último, el Modelo de Estado Ineficiente pone el foco en la necesidad de contar con instrumentos institucionales para evitar y controlar los problemas clásicos del sector público. Así, la construcción de los

[12] *H2. La incorporación al currículo universitario de competencias éticas y en materia de integridad se vendría a considerar una estrategia útil en la lucha contra la corrupción*

[13] *H3. La construcción cognitiva del fenómeno de la corrupción está influida por las visiones singulares de los informantes, lo que depende de si se prima el interés general o predomina un enfoque basado en la eficiencia pública*

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

sistemas de gestión de la integridad necesita de la conjunción de los tres modelos para ser lo más completo posible.

Por último, el análisis subjetivo respecto de distintas percepciones permitirá contribuir a la definición de ítems susceptibles de ser incorporados en estudios sobre la cultura política orientada a la definición, evaluación y solución de la corrupción. Por último, este trabajo no solo aporta conocimientos sobre temáticas tan reconocibles como la ética, las escuelas de gobierno y la corrupción, sino que es una buena aproximación hacia las dinámicas de enseñanza aprendizaje en las instituciones de educación superior. En este sentido, ha permitido comprobar como la mayoría del alumnado ha aprendido durante el curso del programa de doble grado competencias éticas.

Bibliografía

ABELLÁN-LÓPEZ M. Á. 2017. Del cielo normativo a la "tosca materia". La transformación discursiva del buen gobierno en gobernanza. *Foro Interno*, *17*, 55-72.

ALDEGUER, B. 2017. Los lobbies y la Tecnocracia en la Gestión Pública. *Miguel Hernández Communication Journal*, *8*(108), 465–485.

ALDEGUER, B. 2019. Innovación institucional y regeneración democrática. En Á. Valencia y J.M. CANALES ALIENDE. *Estrategias para la Regeneración y la Calidad de la Democracia*. Granada: Comares, pp. 72-94.

ALDEGUER, B. 2016. La regeneración constitucional de la democracia española contemporánea. El papel de la innovación institucional. En TUR AUSINA, R. (dir.) *Poderes públicos y privados ante la Regeneración Constitucional Democrática*. Madrid: Editorial Dykinson, pp.319-338.

ALDEGUER, B., ABELLÁN-LÓPEZ, M. Á., & PARDO-BENEYTO, G. (2020). Estrategias y arreglos institucionales para la efectividad del buen gobierno. Una aproximación desde la perspectiva del caso español. En A. Hernández-Mendoza y Ó. Diego Bautista (Eds.), *Elementos para la edificación de un Buen Gobierno*. México: INAP, pp. 135-158.

ANDUIZA, E., Y BOSCH, A. 2004. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.

ANDUIZA, E., MÉNDEZ-LAGO, M., Y CRESPO, I. 1999. *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

ARELLANO GAULT, D. 2017. "Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción". *Contaduria y Administracion*, vol. 62, núm. 3: 810–826.

ARMESTO, A. 2019. "Calidad del gobierno, victimización delictiva y participación política particularista en América Latina". *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 27, núm. 53: 1–27.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

BEER, S. 1995. *Diagnosing the system for organizations*. Londres: Wiley.

BHUIYAN, S. 2022. "The Pandora Papers Opens up Pandora's Box: Integrity in Crisis". *Public Integrity*, vol. 25, núm. 2: 245-256.

BOURDIEU, P. 1997. *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.

BOWMAN, J. S., Y KNOX, C. C. 2008. "Ethics in government: No matter how long and dark the night". *Public Administration Review*, núm. 68, vol. 4: 627–639.

BOZEMAN, B. 2009. *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

BROWN, M. E., Y TREVIÑO, L. K. 2006. "Ethical leadership: A review and future directions". The Leadership Quarterly, vol. 17, núm. 6: 595–616.

BROWN, M. E., TREVIÑO, L. K., Y HARRISON, D. 2005. "A Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing". *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 97, núm. 2: 117–134.

BROWN, M. E., TREVIÑO, L. K., Y HARRISON, D. A. 2005. "Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing". *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 97, núm. 2: 117–134.

CALDERÓN, D. J. G. 2018. "Redes de corrupción política: Una revisión para el caso Colombiano". *Analisis P*olitico, vol. 31, núm. 92: 180–201.

CAMPS, V. 2019. *Virtudes públicas: por una ética pública, optimista y feminista*. Barcelona: Arpa.

CANALES-ALIENDE, J. M. 2015. *Estudios sobre democracia, gobierno y administración pública contemporánea*. Madrid: Universitas.

CHOURIO, J. G. G. 2008. "Modernización institucional de las gobernaciones en Venezuela: El papel de la Escuela de Gobierno del estado Zulia (1990-2000)". *Convergencia*, vol. 15, núm. 46: 249–284.

CHRISTENSEN, T., Y LÆGREID, P. 2007. "Reformas post nueva gestión pública tendencias empíricas y retos académicos". *Gestion y Politica Publica*, vol. 16: 539–564.

COELHO RODRIGUES, C., Y BARROS, A. 2022. "From Caciques and Godfathers to Second-Order Corruption". *Journal of Management Inquiry*, vol. 31, núm. 1: 67–81. https://doi.org/10.1177/1056492620901780

COSTA, A. P., REIS, P. R., DE SOUSA, F. N., MOREIRA, A., Y LAMAS, D. 2017. *Computer Supported Qualitative Research*. Londres: Springer.

DELLA PORTA, D. 2011. "Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 21: 23–34.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

DELLA PORTA, D., Y KEATING, M. 2013. "Comparación entre enfoques, metodologías y métodos: Conclusiones finales", en DELLA PORTA, D. y KEATING, M. (Eds.), *Enfoques y metodologías de las Ciencias sociales: una perspectiva pluralistauna perspectiva pluralista*. Madrid: Akal, pp. 333-340.

DELLA PORTA, D., Y VANNUCCI, A. 2007. "Corruption and anti-corruption: The political defeat of "Clean Hands" in Italy". *West European Politics*, vol. 30, núm. 4: 830–853.

DELLA PORTA, D., Y VANNUCCI, A. 2012. *The Hidden Order of Corruption*. Londres: Routledge.

ELCOCK, H. 2006. "The public interest and public administration". *Politics*, vol. 26, núm. 2: 101–109.

FIGUEROA-HUENCHO, V. D. L., PLISCOFF-VARAS, C. H., Y ARAYA-ORELLANA, J. P. 2014. "Desafíos a la formación de los futuros directivos públicos del siglo XXI". *Convergencia*, vol. 21, núm. 64: 207–234.

FOURIE, D. 2017. "Ethics and Integrity in the Procurement of Goods and Services for the Military". *Public Integrity*, vol. 19, núm. 5: 469–482.

HALAS, J. 2019. "Los tipos ideales de Weber y la idealización". *Stoa*, vol. 11, núm. 11: 138–166.

HASSAN, S., WRIGHT, B.E. AND YUKL, G. 2014. "Does Ethical Leadership Matter in Government? Effects on Organizational Commitment, Absenteeism, and Willingness to Report Ethical Problems". *Public Administration Review*, vol. 74: 333-343.

HEIDENHEIMER, A. 2002. "Perspectives on the Perception of Corruption", en A. HEIDENHEIMER, A. y JOHNSTON, M. (Eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*. Nueva Jersey: Transaction Publishers, pp. 141-155.

HELD, D. 2006. *Models of Democracy*. New York: Polity Press.

HERZFELD, M. 2002. *The Social Production of Indifference: Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. Londres: Routledge.

HERZOG, B., Y RUIZ-RUIZ, J. 2019. "El análisis del discurso en sociología: introducción", en Herzog, B. y Ruiz-Ruiz, J. (Eds.), *Análisis sociológico del discurso: Enfoques, métodos y procedimientos*. València: Publicacions Universitat de València, pp. 9-26.

JOHNSTON, M. 2005. "Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma?". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67 núm. 2: 357–377.

JONES, M. 2009. "Governance, integrity, and the police Organization". *Policing*, vol. 32, núm. 2: 338–350.

KANUNGO, R. N. 2001. "Ethical values of transactional and transformational leaders". *Canadian Journal of Administrative Sciences*, vol. 18, núm. 4: 257–265.

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

KATZ, R. S., Y MAIR, P. 2022. *Democracia y cartelización de los partidos políticos*. Madrid: Catarata.

KERKHOFF, T., Y OVEREEM, P. 2021. "The Fluidity of Integrity: Lessons from Dutch Scandals". *Public Integrity*, vol. 23, núm. 1: 82–94.

KHUNTIA, R., Y SUAR, D. 2004. "Social indicators affecting post-tsunami trauma of survivors". *Journal of Business Ethics*, vol. 49: 13–26.

KOPECKY, P., MAIR, P., Y SPIROVA, M. 2012. *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

KRIPPENDORF, K. 1990. *Metodología de Análisis de Contenido*. Barcelona: Paidós.

LORENTE FONTANEDA, J., Y SÁNCHEZ-VÍTORES, I. 2018. "La desafección en las urnas: las elecciones generales de 2015 en España". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 161, 41–62.

MARTINEZ KUKUTSCHKA B., R. 2021. *Citizens' views and experiences of corruption*. Berlín: Transparencia Internacional.

MENZEL, D. C. 2015. "Research on Ethics and Integrity in Public Administration: Moving Forward, Looking Back". *Public Integrity*, vol. 17, núm. 4: 343–370.

MEYER, J. W., Y ROWAN, B. 1977. "Instituzionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony". *American Journal of Sociology*, vol. 83, núm. 2: 340–363.

MINTZBERG, H. 2009. *Managing*. San Francisco: Barrett-Koehler Publishers, Inc.

NIETO, A. 1997. "La democracia corrompida". *Cuadernos del Sureste*, vol. 11: 92–103.

OÑATE, P. 2021. "El Populismo y los partidos de derecha radical populista: caracterización, evolución y efectos", en Villar Hernández, P. (Ed.), *Retóricas negativas: la desinformación de derecha radical y su cobertura mediática*. València: Tirant Lo Blanch, pp. 13-35.

PAPADOPOULOS, D. A. 1997. "Side effects of bureaucratic formalism: Some administrative aspects of CAP implementation in Greece". *Sociologia Ruralis*, vol. 37, núm. 2: 287–301.

PARDO-BENEYTO, G. 2022a. Inclusión De Competencias Éticas En El Marco De La Ciencia Política. *HUMAN REVIEW. International Humanities Review / Revista Internacional de Humanidades*, *11*(Monográfico), 1–15.

PARDO-BENEYTO, G. 2022b. *La modernización de dos municipios de gran población en el ámbito de la Comunidad Valenciana*. Tirant Lo Blanch.

PÉREZ OLEA, M. 1949. "La escuela superior de administración pública de América Central (ESAPAC)". *Revista de Administración Pública*, vol. 17: 317–338.

PETERS, B. G. 1999. *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

PHILP, M. 2015. "The definition of political corruption", en HEYWOOD, P. (Ed.), *Routledge Handbook of Political Corruption*. Londres: Routledge, pp. 17–29.

PLANT, J. F. 2018. "Responsibility in Public Administration Ethics". *Public Integrity*, vol. 20, núm. Sup1: 1-13.

POLLITT, C., Y BOUCKAERT, G. 2011. *Public management reform: A comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.

QUIROGA, M.M. 2009. "Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada". *Gestion y Politica Publica,* vol. *18*: 205-252.

RIPOLL, G., Y SCHOTT, C. 2020. "Does public service motivation foster justification of unethical behavior? Evidence from survey research among citizens". *International Public Management Journal*, vol. 0, núm. 0: 1–22.

ROHR, J. 2017. *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*. Londres: Routledge.

ROSANVALLON, P. 2015. *Le bon gouvernement*. Paris : Seuil.

ROSE, R., Y PEIFFER, C. 2019. *The Impact of Corruption on Citizens. In Bad Governance and Corruption*. Cham: Palgrave

SAAVEDRA GARCÍA, F., Y INIESTA NICOLÁS, Á. 2019. "Los institutos y escuelas de administración pública como centros de gestión del conocimiento para la innovación. La experiencia de la EFIAP". *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, vol. 17: 72–84.

SÁNCHEZ DE PUERTA TRUJILLO, F. 2006. "Los tipos ideales en la práctica: significados, construcciones, aplicaciones". *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 11: 11-32.

SCAPIN, T. 2016. "The ambiguous meaning of the ethical issue in a context of NPM reforms: Insights from the OECD, Canada and France". *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. 9m núm. 2: 93–119.

SCHOLZ, R. 2019. "Métodos cuantitativos del análisis del discurso: aplicaciones a la investigación de sociedades del conocimiento en la era digital", en B. Herzog y J. Ruiz-Ruiz (Eds.), *Análisis sociológico del discurso: Enfoques, métodos y procedimientos*. València: Publicacions Universitat de València, pp. 145-172.

SEIBEL, W. 2020. "Autonomy, Integrity, and Values in Public Administration: A Dilemma and a Case". *Perspectives on Public Management and Governance*, vol. 3, núm. 2: 155–166.

SUCHMAN, M. C. 1995. "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches". *Academy of Management Review*, vol. 20, núm. 3: 571–610.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Estudios y Artículos
La Universidad como escuela de gobierno
por Gonzalo Pardo-Beneyto, Bernabé Aldeguer Cerdá
y María Ángeles Abellán López
Págs. 231-266
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.290

TOLBERT, P. S., y ZUCKER, L. G. 1996. "The institutionalization of Instutitional". En S. Clegg, C. Hardy y W. Nord (Eds.), Handbook of Organization Studies. Londres: SAGE pp. 175-190.

THOMPSON, D. F. 1985. "The Possibility of Administrative Ethics". *Public Administration Review*, vol. 45, núm. 5: 555–561.

TOLBERT, P. S. Y ZUCKER, L. G. 1996. The Institutionalization of Institutional Theory.

TREVIÑO L.K., BROWN M., HARTMAN L.P. 2003. "A Qualitative Investigation of Perceived Executive Ethical Leadership: Perceptions from Inside and Outside the Executive Suite". *Human Relations*, vol. 56, núm. 1: 5-37.

VAN STEDEN, R. 2020. "Blind Spots in Public Ethics and Integrity Research: What Public Administration Scholars Can Learn from Aristotle". *Public Integrity*, vol. 22, núm. 3: 236–244.

VARAS, C. P., Y MACHUCA, N. L. 2021. "Implementación de sistemas de integridad como estrategia de control de la corrupción en el Gobierno Central de Chile". *Gestión y Política Pública*, vol. 30, núm. 3 extra: 81-114.

VILLORIA, M., Y JIMÉNEZ, F. 2012. "La corrupción en España (2004-2010): Datos, percepción y efectos". Revista Española de Investigaciones Sociológicas, vol. 138: 109–134.

VILLORIA, M., y IZQUIERDO, A. 2015. *Ética Pública y Buen Gobierno*. Madrid: Tecnos.

VILLORIA, M., Y JIMÉNEZ, F. 2012. "¿Cuánta corrupción hay en España? los problemas metodológicos de la medición de corrupción (2004-2011)". *Revista de Estudios Políticos*, vol. 156: 13–47.

WARREN, M. E. 2013. "La democracia contra la corrupción". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 47, núm. 193: 109-141.

WEBER, M. 2021. *El político y el científico*. Madrid: Alianza.

WOLF, C. 1979. "A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis". *The Journal of Law y Economics*, vol. 22, núm. 1: 107–139.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Visión de la ciudadanía española de la transparencia…
por María del Carmen Castelo y Dory Merino Arribas
Págs. 269-292
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

Visión de la ciudadanía española de la transparencia y *media accountability* en la era de la desinformación

María del Carmen Castelo Blasco [1]
Universidad de Murcia
España

ORCID: 0000-0002-7475-170X

Dory Merino Arribas[2]
Universidad Internacional de la Rioja (UNIR)
España

ORCID: 0000-0002-3294-9996

RECIBIDO: 27 de noviembre de 2022
ACEPTADO: 15 de octubre de 2023

RESUMEN: El trabajo analiza la percepción de la ciudadanía española sobre los mecanismos de rendición de cuentas de los medios de comunicación, que permiten conocer el grado de cumplimiento de valores como la transparencia y la veracidad informativa, en esta era de la desinformación. Mediante la triangulación de métodos cuantitativos y cualitativos, esta investigación recoge el sentir de los ciudadanos que participaron en los *focus group* realizados en seis comunidades españolas, donde se reflexiona sobre la ética del periodismo y la utilidad de los siguientes instrumentos de *media accountability*: asociaciones de espectadores, sindicatos de periodistas, blogs editoriales, botones de notificación de errores, cartas al director, chats con la audiencia, códigos éticos, colegios de periodistas, consejos audiovisuales, consejos de prensa, defensor del lector y páginas de transparencia corporativa en las webs de los medios. Los resultados reflejan críticas de la audiencia cuando detecta ausencia de objetividad en los medios. Como conclusión, destaca que la transparencia es el valor más deseado, junto con el desconocimiento de algunos mecanismos de participación destinados a mejorar la calidad del periodismo.

[1] Doctora Cum Laude por la Universidad de Murcia. Profesora asociada en la Facultad de Comunicación y Documentación de la UMU donde imparte docencia en el grado de Periodismo y en el Grado de Comunicación Audiovisual. Profesora agregada del Grado en Seguridad en ISEN Centro Universitario. Miembro del Grupo de Investigación 'Periodismo y comunicación social' de la Universidad de Murcia.

[2] Periodista con 23 años de experiencia en grupos de comunicación españoles. Profesora Titular acreditada por Aneca. PhD en el área en Comunicación en la Universidad Internacional de La Rioja (UNIR). Cuenta con un sexenio vivo, con las siguientes líneas de investigación: fake news, tratamiento informativo de la inmigración, narrativa transmedia, discurso del odio, media Ethics.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Visión de la ciudadanía española de la transparencia…
por María del Carmen Castelo y Dory Merino Arribas
Págs. 269-292
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

PALABRAS CLAVE: *Media accountability*, periodismo transparente, *focus group*, transparencia informativa, *fake news*.

CONTENIDOS: 1.- Introducción. 2.- Metodología. 3.- Resultados. 4.- Discusión y conclusiones. - Bibliografía.

Spanish citizens' vision of transparency and media accountability in the age of misinformation

ABSTRACT: The study analyzes the perception of Spanish citizens about the accountability mechanisms of the media, which allow us to know the degree of compliance with values such as transparency and informative veracity in this era of misinformation. Through the triangulation of quantitative and qualitative methods, this research gathers the feelings of the citizens who participated in the focus groups carried out in six Spanish communities, reflecting on the ethics of journalism and the usefulness of the following media accountability instruments: spectator associations, journalists' unions, editorial blogs, error notification buttons, letters to the editor, chats with the audience, ethical codes, journalists' associations, audiovisual councils, press councils, reader's advocate and corporate transparency pages on media websites. The results reflect criticism from the audience when it detects an absence of objectivity in the media. In conclusion, it highlights that transparency is the most desired value, along with ignorance of some participation mechanisms aimed at improving the quality of journalism.

KEYWORDS: media accountability, transparent journalism, media transparency, focus group, fake news.

Los resultados de este artículo han sido desarrollados en el marco del Proyecto de Investigación MediaACES: "Accountability y culturas periodísticas en España. Impacto y propuesta de buenas prácticas en los medios de comunicación españoles", financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (Mineco/Feder, UE, ref.: CSO2015-66404-P) dentro del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia. https://mediaaccountabilityspain.com.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Visión de la ciudadanía española de la transparencia…
por María del Carmen Castelo y Dory Merino Arribas
Págs. 269-292
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

1.- Introducción

Transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) se relacionan directamente (Campos-Domínguez y Redondo-García, 2015), porque ambos términos conllevan la obligación de explicar y justificar la conducta, con el aporte de información veraz y suficiente, además del sometimiento al debate público y, ocasionalmente, a la imposición de sanciones (Bovens, 2005).

Los profesionales de la comunicación están obligados a desarrollar un periodismo transparente, con la debida ética profesional, para poder cumplir con la veracidad informativa que exige su tarea al servicio del interés público, sobre todo, en sociedades democráticas, la rendición de cuentas de los medios de comunicación es fundamental para garantizar la salud del sistema (Almiron et al., 2016).

Sin embargo, el periodismo transparente lucha por hacerse hueco en un entorno hostil, puesto que autores como Wardle y Derakshan (2017, p. 5) aseguran que se ha instalado una "cultura de la desinformación", sobre todo, desde el año 2016, como recoge la bibliografía científica (Said-Hung et al, 2021), que pone de manifiesto el creciente interés por las *fake news*, tanto a nivel académico, como periodístico (Blanco-Herrero y Arcila-Calderón, 2019).

A la hora de analizar la percepción que tienen los ciudadanos sobre los mecanismos de rendición de cuentas de los medios de comunicación, se parte de una ética profesional que es la base para desarrollar la tarea periodística basada en la excelencia y en la calidad informativa (Mauri-Ríos y Ramon-Vegas, 2015).

No obstante, en primer lugar, es necesario determinar si los ciudadanos conocen los sistemas que usan los medios de comunicación para rendir cuentas de su hacer profesional, puesto que la rendición de cuentas es un concepto que detalla el cumplimiento de los medios respecto a los valores básicos que deben cumplir para atender su responsabilidad con la ciudadanía (Christians et al., 2009) y recalca que los medios de comunicación y los profesionales que trabajan en ellos deben actuar responsablemente, cumpliendo los compromisos adquiridos para llevar a cabo su función social de forma adecuada.

En este sentido, ya Kovach y Rosenstiel (2001:181) aseguran que todos los periodistas "necesitan una brújula moral para trabajar para el interés público". Una de esas brújulas son los instrumentos autorregulatorios de la profesión periodística, que tiene en los códigos deontológicos su elemento central de rendición de cuentas (Marqués-Pascual y González-Peláez (2020).

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

1.1. Media accountability

Es preciso recordar que el término *accountability* no tiene una traducción directa al castellano. Para Schedler (2008:11), los matices que separan el original inglés y su traducción española son muy finos. Mientras que *accountability* comporta un sentido claro de obligación y conlleva la exigencia de cuentas como derecho, la traducción española como rendición de cuentas "sugiere que se trata de un acto voluntario".

Para Mauri-Ríos y Ramon-Vegas (2015), la rendición de cuentas se traduce en la voluntad periodística de ejercer la autorregulación profesional, la transparencia informativa y fomentar la participación del público. Estamos hablando de una ética del periodista y también de la empresa informativa, con el fin de conseguir una praxis profesional correcta. Así, vuelve a quedar de manifiesto la relación entre rendición de cuentas y transparencia y adquiere importancia la definición de transparencia de Díez-Garrido et al., 2019:85), quien la expresa como "apertura de información por parte de las instituciones, de forma que los datos que se aporten sean fiables y actualizados para que la ciudadanía pueda tomar decisiones responsables". Esta definición está en línea con Maciá y Herrera (2010), quienes apuntillan que la aplicación eficaz de los sistemas de autorregulación se puede considerar una forma de medir la excelencia informativa en sociedades democráticas.

Estudios académicos como Domingo y Heikkilä, (2012); Fengler et al., (2015); Ramon-Vegas et al., (2019) concluyen que los instrumentos de rendición de cuentas se han instalado en Europa, tanto para el ámbito tradicional del periodismo, como en la faceta online.

Precisamente por esta irrupción de la comunicación digital, en continua transformación, la audiencia valora un periodismo transparente y opta por los medios de comunicación que mejor cumplen con su objetivo de transparencia informativa. En este sentido, coincidimos con Ruiz et al., (2022) al señalar que la transparencia puede medirse a través de los instrumentos de rendición de cuentas que permiten a la audiencia "valorar mejor la calidad de un proceso o producto periodístico". Por esto, la calidad es una de las palabras clave para analizar la confianza de los medios de comunicación y cuando falta esa calidad informativa se puede crear escepticismo en la audiencia (Sampio y Mompart, 2017).

La Tabla 1 recoge las recientes investigaciones que relacionan la transparencia con los 13 mecanismos de *accountability* que se estudian en este trabajo.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Visión de la ciudadanía española de la transparencia…
por María del Carmen Castelo y Dory Merino Arribas
Págs. 269-292
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

Tabla 1. Investigaciones que relacionan transparencia y *accountability*

Alonso-López y Terol-Bolinches (2021)	Herramienta de transparencia en el diario Público
Esteban et al., (2011)	Asociaciones de espectadores
Narberhaus et al., (2021)	Blogs editoriales
Marauri-Castillo et al., (2018)	Blogs de periodistas
Karlsson et al., (2017)	Botones de notificación de errores
Moreno Gil, V. (2019)	Cartas al director
Rodríguez-Martínez et al., (2021)	Chats con la audiencia
Ramon-Vegas y Rojas-Torrijos (2017).	Códigos éticos
Rodríguez Martínez et al., (2017)	Colegios de periodistas
Suárez-Villegas et al., (2019)	Consejos audiovisuales
Reyes (2014)	Consejos de prensa
Suárez-Villegas et al., (2020)	Defensor del lector
Pérez- Díaz et al., (2020)	Páginas de transparencia corporativa en las webs de los medios
Almiron et al., (2016)	Sindicatos de periodistas

Fuente: Elaboración propia.

Se justifica este trabajo, teniendo en cuenta que, centrándonos en la situación en España, la radiografía que realiza el Digital News Report España 2022, de la Universidad de Navarra[3], que forma parte del informe global del Instituto Reuters (Universidad de Oxford), sobre las actitudes y los hábitos de consumo de información, pone de manifiesto el incremento del número de personas que evita deliberadamente las noticias, por la desconfianza informativa. Es más, el porcentaje de los que no confían en las noticias (39%) supera al de los que sí tienen confianza (32%). Otro de los *tips* del informe es contundente, al afirmar que, por primera vez, ninguna marca periodística goza de la confianza de más del 50% de los encuestados.

Esta es una fotografía certera de la situación del periodismo español, donde también se refleja la crisis de las condiciones profesionales o la confusión entre los

[3] El Digital News Report España 2022 es la 9.ª edición del informe anual más global sobre consumo de noticias, elaborado por la Facultad de Comunicación de la Universidad de Navarra, en coordinación con el *Reuters Institute de la Universidad de Oxford*

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

profesionales de la comunicación de su verdadero rol (Mompart et al., 2013). Entre los aspectos que argumentan esa desconfianza y que también deterioran la imagen de la profesión se perciben críticas sobre la calidad periodística de los medios de comunicación (Sampio y Mompart, 2017). Estas críticas sobre la calidad de la información se relacionan directamente con esa cultura de la desinformación, latente en la ciudadanía.

1.2. Desinformación y medios de comunicación

El dato más inquietante del citado estudio del año 2022 se refiere a que al 62% de la sociedad española les intranquiliza y les alarma saber qué es cierto y qué es falso en las informaciones de los medios, ante la irrupción de las *fake news*, un término de carácter multidisciplinario y polimórfico (Kumar et al, 2020). Es más, resulta complejo definir exactamente el concepto que se traduce libremente por noticias falsas, puesto que engloba también lo que se denomina *disinformation*, *misinformation* o *fake content*, tal y como aparece en la literatura científica, donde son términos similares, con diferencias muy finas y sin suficientes mecanismos capaces de diferenciarlas (Estrada-Cuzcano et al, 2020).

Se constata que atravesamos una ola de la desinformación (Amazeen, 2020), con unos límites poco definidos para que la ciudadanía pueda distinguir de forma rápida y segura lo que es o no es información verdadera. Este nuevo escenario ya se ha calificado como "crisis de la desinformación" (Cavaliere, 2021).

A raíz de la abundancia de la literatura científica de los últimos años, precisamente impulsada por la realidad de las *fake news* en la sociedad, se presenta un acercamiento para consensuar los componentes clave del término (Chadwick y Stanyer, 2022), aunque todavía no existe una definición unitaria para precisar la naturaleza contextual de lo que rodea el ámbito de la desinformación. De ahí que no se deba resumir como difusión intencionada de contenido informativo falso, a pesar de que sí está consensuado que la desinformación se dirige a persuadir a la audiencia con una verdad a medias o incluso con engaño. Aquí entra en juego la intencionalidad del mensaje, por lo que el producto comunicativo es contenido dañino, es decir, información falsa (Damstra et al., 2021). En este punto, es necesario e importante mirar a los creadores de los contenidos, porque la naturaleza engañosa parte del emisor del mensaje, es decir, del comunicador. Con el fin de combatir de raíz este problema, el Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Noticias Falsas y Desinformación en Línea de la Comisión Europea (2018), ha lanzado una definición amplia de *fake news*, donde se pone énfasis en la naturaleza engañosa deliberada, con intenciones de desinformar, para distinguirla bien de la información falsa.

Autores como Bennett y Livingston (2018) recalcan la relación directa entre desinformación y panorama político, porque se produce en contextos confusos, alejados de evidencias o del conocimiento experto (Llorca et al., 2021), en una

Sección Estudios y Artículos
Visión de la ciudadanía española de la transparencia…
por María del Carmen Castelo y Dory Merino Arribas
Págs. 269-292
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

situación de división sociopolítica, para dividir a la sociedad, siendo propio tanto de partidos de derechas, como de izquierdas (Nikolov et al., 2021). Asimismo, para Kim et al. (2018), las redes sociales y las grandes empresas tecnológicas (Amazon, Appel, Google, Microsoft y Meta) son cruciales, tanto como guardianes o como amplificadores de la desinformación, sin ser los iniciadores de la información engañosa, solo por replicarla.

Bajo estas premisas, se puede asegurar que los medios de comunicación quedan excluidos como actores intencionados de desinformación. Más bien se trata de la manipulación de la información por parte de actores para crear una interpretación de la realidad afín a su contexto, bien sea por el intercambio selectivo de información relevante o la presentación del mensaje de forma ambigua, e, incluso, fabricar contenido descontextualizando los hechos y mostrarlos con narrativas engañosas (Dan et al., 2021). Esta manipulación no se lleva a cabo en los *mass media*, sino que se produce en los canales que reproducen esas noticias, como pueden ser las redes sociales o las plataformas que no están sometidas a los instrumentos de rendición de cuentas, como sí es el caso de los medios de comunicación.

Para la ciudadanía resulta costoso detectar la información falsa cuando se enmascara con los formatos de noticias publicadas en diversas plataformas del ámbito online, usando el estilo de las normas periodísticas (objetividad, contextualización, citar las fuentes), mostrando una ilusión de verdad al crear semejanzas con la prensa de calidad. Precisamente, esta idea se puso sobre la mesa en los *focus group* que se analizan en este trabajo, pero se recalcó que la falsedad se asocia más a las noticias que difunden las redes sociales, más que a las publicadas en los *mass media*. Pero esto no se detecta cuando la audiencia solo se informa por las redes sociales. Como resumen, los agentes de la desinformación se aprovechan deliberadamente de las formas de credibilidad de los medios de comunicación auténticos para intentar camuflar sus mensajes persuasivos, sin despertar sospechas.

No obstante, sí es posible detectar la desinformación y separarla radicalmente de las noticias, si la audiencia reconoce que las *fake news* engañan de forma deliberada, encubierta y sutil a los ciudadanos, mediante la descontextualización o la alteración de la información, entre otros aspectos. Por este motivo, han proliferado los verificadores, herramientas técnicas para detectar el contenido manipulado.

Según Mayoral et al., (2019), las estrategias de desinformación se imponen precisamente cuando periodistas y ciudadanos no disponen de mecanismos de comprobación para cada discurso o enunciado. Y esto obliga a los profesionales de la comunicación a reafirmar la importancia de la deontología profesional y también a tomar conciencia de la necesidad de actuar frente a la desinformación, porque la profesión periodística se desenvuelve en la veracidad informativa (Ballesteros-Aguayo et al., 2022; Rodríguez-Borges, 2020).

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

Aquí se enmarca el estado de la cuestión de este trabajo, donde se aborda como objetivo general el análisis de la percepción que tienen los ciudadanos españoles sobre los mecanismos de rendición de cuentas (*media accountability*) de los medios de comunicación. Estos instrumentos de *accountability* permiten conocer el grado de cumplimiento de valores como la transparencia y la veracidad informativa, en esta era de la desinformación. En concreto, se reflexiona sobre la utilidad de los siguientes instrumentos de *media accountability*: asociaciones de espectadores, sindicatos de periodistas, blogs editoriales, botones de notificación de errores, cartas al director, chats con la audiencia, códigos éticos, colegios de periodistas, consejos audiovisuales, consejos de prensa, defensor del lector y páginas de transparencia corporativa en las webs de los medios.

Como objetivos secundarios señalamos:

a) Determinar el grado de conocimiento de cada uno de los 13 instrumentos de rendición de cuentas, objeto de este estudio, por parte de la audiencia.

b) Conocer la opinión de los ciudadanos sobre la ética periodística, que les obliga a desterrar la desinformación y separarla radicalmente de las noticias, puesto que las *fake news* engañan de forma deliberada.

c) Analizar si la audiencia considera o no que estos instrumentos tienen relación directa con la transparencia y velan por la veracidad informativa.

2.- Metodología

Este estudio aborda como principal objetivo la percepción de los ciudadanos españoles respecto a 13 instrumentos de rendición de cuentas de los medios de comunicación, con el fin de conocer, sobre todo, qué valoración otorga la audiencia al periodismo transparente y a la veracidad informativa. Los 13 instrumentos seleccionados son: asociaciones de espectadores, sindicatos de periodistas, blogs editoriales, botones de notificación de errores, cartas al director, chats con la audiencia, códigos éticos, colegios de periodistas, consejos audiovisuales, consejos de prensa, defensor del lector y páginas de transparencia corporativa en las webs de los medios. Se emplea una metodología a semejanza de Narberhaus et al., (2021), donde se apuesta por la triangulación de métodos (Bryman, 2016), con los resultados de la encuesta llevada a cabo en el proyecto de investigación "Accountability y Culturas Periodísticas en España. Impacto y propuesta de buenas prácticas en los medios de comunicación españoles", junto con los seis grupos de discusión que se celebraron entre abril y mayo de 2018 en Barcelona, Castellón, Madrid, Sevilla, Mondragón y Santiago de Compostela.

Para la encuesta se diseñó un cuestionario de 29 preguntas, algunas dicotómicas, de opción múltiple y en escala de valoración (Wimmer y Dominick, 2011). Las respuestas

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

se podían enriquecer con ejemplos o comentarios por parte de los miembros del grupo focal.

La tarea de convocar a los ciudadanos de los *focus-group* se basó en las recomendaciones de Peek y Fothergill, (2009) y se encargaron los componentes del equipo de investigación de las 6 universidades con sede en las ciudades mencionadas anteriormente. Los resultados derivados de los grupos de discusión forman parte de un proyecto más amplio, que complementa la visión que tiene la ciudadanía española sobre las herramientas de rendición de cuentas de los *mass media* y de los profesionales de la comunicación.

La técnica cualitativa de los grupos focales de discusión congrega en un ambiente distendido a no más de ocho personas, que responden a las preguntas de un moderador cualificado y debaten sobre ellas. El moderador de los *focus group* tiene un perfil especializado, apto para la recogida de información valiosa sobre las cuestiones planteadas. Precisamente, por las respuestas individuales, se genera en el grupo un debate de interés, que lleva a la reflexión y a compartir experiencias que permiten conocer de forma amplia la pregunta que se pone sobre la mesa.

Para que la muestra de los participantes resultara adecuada, es decir, que representara la diversidad de la población española, se inició la toma de contacto con diversidad de personas, de diversas variables de segmentación (hábitos mediáticos, sexo, edad, nivel de estudios, entre otros). Finalmente participaron 38 personas, 22 mujeres y 16 hombres, con diferentes edades, de tal manera que el 42% se situaba en edades medias y el 58% restante quedó repartido entre menores de 30 años y mayores de 60 años, a partes iguales.

En cuanto al nivel formativo de las personas participantes en los grupos focales se detectó un sesgo hacia un nivel alto (61%), puesto que acudieron doctores de universidad, docentes universitarios y también profesionales del ámbito de la comunicación. Sin embargo, el 39% restante lo conformaban personas con formación media y baja (administrativos, técnicos, comerciales, becarios o estudiantes de primeros cursos universitarios). Este sesgo que se comenta resultó ser beneficioso, porque esas personas estaban al corriente de los medios, de las noticias, de la composición de los grupos de comunicación españoles y lectores de más de un medio al día, por lo que aportaron información valiosa y crítica, que se recoge en el presente análisis.

La metodología empleada en este trabajo es semejante a la utilizada en estudios de referencia (Karlsson et al., 2017; Rodríguez-Martínez et al, 2021), donde se recoge la opinión de los ciudadanos a través de grupos de discusión. Este trabajo se centra en los resultados de seis *focus group*, realizados con el mismo moderador, en seis comunidades españolas (Andalucía, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco y Valencia). Siguiendo las normas de los expertos en estudios de opinión, los participantes en los

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

grupos focales conformaban una muestra idónea para representar la diversidad de la población española, cumpliendo todas las variables de segmentación establecidas: edad, sexo, formación académica y profesional, hábitos mediáticos o situación socioeconómica.

Para presentar la visualización de los datos se opta por un análisis de contenido lexicométrico, a través de Iramuteq, una herramienta estadística textual apropiada para realizar estudios comparativos. Se justifica porque permite estudiar multivariables en textos digitalizados y presenta una visualización gráfica de los resultados, basado en la teoría de grafos o conjunto de palabras que se relacionan por su proximidad con el objeto de estudio. Este software muestra un análisis cuantitativo sobre un corpus de datos cualitativo (Reinert, 1990; Benzécri, 1997; Lebart et al., 2000).

3.- Resultados

Destacamos las cuestiones más significativas de los resultados conforme a los objetivos planteados en este trabajo, que se relacionan directamente con los bloques de contenido de las preguntas planteadas en los grupos de discusión y en las entrevistas realizadas.

a) Conocimiento de los instrumentos de rendición de cuentas por parte de la audiencia en relación con el canal para eligen para consumir información.

Una de las cuestiones nucleares y preocupación de los ciudadanos se refiere a la migración del periodismo al entorno digital, un ecosistema que puede presentar fisuras para cumplir con la *accountability*.

Destaca que los programas de televisión más vistos son de La Sexta (cerca del 40%), y en menos medida TVE (20%) o Antena 3. A pesar de realizarse los grupos focales en las seis comunidades descritas anteriormente, casi ninguno de los ciudadanos refleja que consume los canales autonómicos. En cambio, entre los más jóvenes, casi no se ve la televisión, puesto que solo se consume internet.

> Suelo consumir la prensa siempre en internet (GD02-M).
>
> Los leo a veces, solo en los bares o en el ayuntamiento (GD02-H).
>
> No tengo tele. Me informo por internet y pongo más atención por la prensa italiana que por la española. Soy italiana (GD04-M).

Entre los diarios generalistas más visitados resaltan El País (30%) y Eldiario.es (25%). Aunque la mayoría de los participantes prefieren la prensa online y ya casi ninguno lee en papel, salvo cuando se entra en el bar o se lo encuentran en el transporte público (diarios gratuitos).

Sección Estudios y Artículos
Visión de la ciudadanía española de la transparencia…
por María del Carmen Castelo y Dory Merino Arribas
Págs. 269-292
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

También resalta que casi la totalidad accede a las noticias, en muchas ocasiones, a través de Facebook o de Twitter, sin ir ni antes ni después al medio que las ha publicado.

> Me informo a través de Twitter prácticamente. Sigo las cuentas de varios periódicos (GD01-M).

> En Facebook si alguien comparte alguna noticia específica grave voy explorando por ahí (GD05-M).

También se manifiesta recelo sobre la objetividad de los medios, debido a que las informaciones se tratan como espectáculo, sin contar con la influencia de los políticos o las restricciones en la libertad de expresión. Como consecuencia de todo ello, los ciudadanos aseguran que son las causas de la actual falta de confianza. Aseguran que el periodismo no es libre y así no puede ser ético. En este punto se confunde la libertad de expresión del periodista, con la libertad de la prensa, sujeta a un ideario o a un grupo empresarial.

La mayoría de los participantes conocen la línea editorial de los medios españoles, pero insisten en que es una quimera alcanzar la objetividad. Por eso opinan que el periodismo es un espectáculo para subir la audiencia a cualquier precio, sobre todo el medio televisivo español. Un reducido grupo señala que sigue existiendo el periodismo de investigación, comprometido y al servicio de la sociedad.

La mayoría de los participantes en los *focus group* opina que la dependencia económica es un condicionamiento claro.

En este sentido, los ciudadanos reclaman la transparencia de los medios y opinan que debería ser obligatorio en España la publicación de los vínculos comerciales y gubernamentales de los medios, así como todas las ayudas públicas que reciben y, por supuesto, su cuenta de resultados, porque serían los medios para que los ciudadanos recuperen la confianza en ellos.

b) Conocimiento de la ética periodística y su relación directa con el destierro de la desinformación en los medios de comunicación.

Los resultados genéricos arrojan críticas sobre los instrumentos de rendición de cuentas de los medios de comunicación cuando, en su opinión, no sirven para nada, "porque pueden hacer trampas en solitario", como, por ejemplo, el código ético, puesto que es el propio medio quien lo elabora y lo sigue como quiere.

> A mí me cuesta que el periodismo pueda tener una ética, porque no es libre, los periodistas están condicionados por su empresa, por su ideología o por la presión económica de vender las noticias (GD01-M).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Visión de la ciudadanía española de la transparencia…
por María del Carmen Castelo y Dory Merino Arribas
Págs. 269-292
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

> Incluso, el periodista cumpliendo las líneas editoriales con las que puede estar de acuerdo o no, y acudiendo a su propia ética para estar a gusto consigo mismo, pienso que termina trabajando para cumplir determinados estándares que …(GD02-M).

En este sentido, se destaca la necesidad de repensar los códigos cada cierto tiempo y apoyarse en un observatorio o comité de ética para ponerlos al día.

En cuanto a la figura del Defensor, destaca que no es muy conocida entre los participantes y opinan que, aunque es una persona independiente, que reflexiona de manera autocrítica de su medio en defensa de la audiencia, al estar pagado por el medio, eso hace que se pierda la independencia. De ahí que se abogue por un defensor siempre externo al medio.

> Yo esto tampoco lo entiendo muy bien… es una persona a la que recurres ¿para…? (GD04-M).

> Yo creo que es útil, pero con poco recorrido, porque se le envían las quejas, te lo publican y ahí se queda (GD03-H).

> Yo no le veo utilidad (GD06-H).

> Escribes y tweet y te quejas (GD03-H).

Entre los encuestados se lanzó la pregunta: "¿Es como un buzón de sugerencias?". Ahí aparecen cuestionamientos y críticas sobre el Defensor, porque su papel lo suplen las quejas en las redes sociales, por ejemplo.

Tal y como ya se ha señalado, la formación académica y cultural de los miembros de los *focus group* estaba inclinada hacia un nivel alto. En este sentido, destaca que la totalidad de los miembros de los grupos de discusión se informa por más de un medio de comunicación, pero todos tienen uno preferente. Sin embargo, priman los medios online frente a los offline (radio, prensa o televisión).

> Yo tengo sintonizada la radio en el coche para escuchar las noticias, pero lo que me da el trayecto hasta el trabajo (GD05-M).

Entre los canales de información aparecen las redes sociales, que también los consideran un medio de información. Esto les crea dificultad para comentar las noticias o criticarlas en el propio medio que las publica. También se les dificulta que optan por el móvil para consumir noticias digitales. Solo la mitad accede a los medios eligiendo directamente la marca periodística, porque el 50% restante accede mediante los algoritmos de plataformas y redes sociales.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Visión de la ciudadanía española de la transparencia…
por María del Carmen Castelo y Dory Merino Arribas
Págs. 269-292
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

Los comentarios a las noticias se dificultan, porque es más cómodo unirse a lo que se dice en las redes sociales, donde se generan grupos afines, que a base de retuitear y comentar se entienden mejor las noticias.

Un 40% considera apropiadas las cartas al director, porque se escriben de forma reposada, reflexiva y opinan que son más útiles que los comentarios a las noticias. Aunque parezca un formato muy tradicional, personas jóvenes de los grupos de discusión señalaron que les gusta leerlas.

Los chats o encuentros digitales con lectores son poco conocidos y se usan poco. Aquellos que han participado en alguno reconoce que son interesantes, pero de carácter más lúdico que crítico.

> No tengo muchos datos, a veces son los periodistas los que hablan con los lectores, pero conmigo, nunca (GD03-M).

> Leo a veces encuentros y son cosas muy lúdicas, normalmente no encuentras mucha profundidad (GD06-H).

En cuanto a los botones de corrección de errores genera en los participantes cierta simpatía y desconocimiento. Es una posibilidad de "actualización" de la información errónea y se considera transparencia para unos y desconfianza y rechazo para otros.

> Yo no sabía que existía eso, ¿os referís a que es instantáneo? (GD06-H).

> Uy, a mí me encantaría tenerlo (GD01-M).

Otra crítica recayó sobre los colegios de periodistas, que no asumen la función de autorregularse, porque nacen para defender sus intereses como colectivo profesional. En su opinión, los colegios de periodistas deberían tener poder sancionador.

> Pues yo creo que sí que deberían tener más poder del que tienen y decir claramente que algo publicado es mentira (GD06-H).

Los Consejos de la Información o Consejos Audiovisuales son desconocidos para el 90% y los que han oído hablar de ellos no saben definir sus funciones.

> Perdona mi ignorancia, ¿qué consejos son esos? ¿son estatales o autonómicos? (GD01-M).

Igual sucede con las asociaciones de espectadores, que también son bastante desconocidas, pero con una opinión favorable sobre ellas cuando se les explica su función. Critican que los propios medios no las publiciten para que se pueda asociar la audiencia.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Visión de la ciudadanía española de la transparencia…
por María del Carmen Castelo y Dory Merino Arribas
Págs. 269-292
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

> Hombre, a mí me gustaría pensar que las asociaciones de espectadores se deberían dar a conocer, porque ahora somos más espectadores que nunca y, sin embargo, ¿lo han puesto en alguna televisión o ha salido en algún periódico que te puedas asociar? (GD01-H).
>
> No tengo ni idea so eso existe (GD03-H).
>
> Yo creo que no hay (GD03-M).

Por último, los que conocen los blogs de periodistas -como cauce de crítica al periodismo- los consideran espacios para poner en evidencia a los medios opositores, más que un lugar de encuentro y autocrítica de la profesión.

Sí, por ejemplo, el Diario.es tiene uno, que no sé cómo se llama, que sacaron esa metedura de pata que realizaron los medios de comunicación… pero solo dicen "aquí se equivocó en tal fecha", o "no era ese el autor del libro, sino tal otro" (GD02-H).

La participación e interactividad con el público resulta positivo para todos los participantes, tanto para denunciar, como para crear contenido, aportar información, incentivar el debate público o hacer reflexionar a los ciudadanos. Incluso, abogan por la relación directa de los vecinos con los medios, por ejemplo, facilitando un vídeo grabado con el móvil de una noticia en el mismo momento, todo controlado por el medio, que después contrasta la información. Aunque se pone de manifiesto que esta colaboración se ha hecho desde siempre por parte de los vecinos, es responsabilidad del medio publicar la noticia con la veracidad informativa necesaria y contrastada.

c) Conocimiento de la audiencia sobre la relación directa de los instrumentos de *accountability* con la transparencia

Los participantes en los *focus group* abordaron también cuestiones de segundo orden, como su opinión sobre la forma en la que se hace periodismo hoy en día y los problemas que afectan al periodismo en la actualidad. Además de responder sobre su conocimiento respecto a los instrumentos de *accountability* para garantizar la ética de los medios, los ciudadanos también abordaron la libertad de prensa, la ética profesional, la transparencia de los medios o la regulación del ejercicio del periodismo.

> Tengo colegas que dicen que es un oficio muerto ya, pero claro, sigue funcionando por subvenciones, por los intereses de grandes grupos políticos y eso crea pesimismo (GD06-M).
>
> Yo creo que el panorama es malo, tanto por motivos estructurales como económicos y tecnológicos (GD06-H).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Visión de la ciudadanía española de la transparencia…
por María del Carmen Castelo y Dory Merino Arribas
Págs. 269-292
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

> Los medios esconden información y con mis 22 años veo que el sistema está en declive (GD06-H).

También, los participantes en los grupos focales concluyen, mayoritariamente, que los medios digitales más recientes parece que tienen más libertad para informar, porque están en relación directa con las redes sociales y recogen la opinión de la población. Señalan que este periodismo es más independiente que el tradicional en papel y, además, son más competitivos, al moverse en internet y generar estrategias de visibilidad por sus propias redes.

En cambio, tienen la contrapartida de que algunos de estos nuevos medios digitales son cuestionables éticamente, sobre todo, si cuentan con pocos medios, con pocas personas y acaban publicando información de poca calidad o no contrastada, quizás porque todos están obsesionados por la guerra de las audiencias y el posicionamiento en internet. Es una opinión compartida que existen muchas fuentes de información en internet, muchos medios (pequeños y medianos), que son de baja calidad informativa. La rapidez y la exigencia de estar a la última termina por publicar noticias de menor calidad. Sin contar con que en algunos de esos medios se vive la precarización de la profesión.

En este punto se debate sobre las *fake news*, por el uso y abuso de las redes sociales. Se critica que las redes son el espacio idóneo, por sus características, para expandir la desinformación.

En el siguiente gráfico (Figura 1) se visualiza la opinión crítica de la audiencia sobre los mecanismos de *accountability* de los medios de comunicación en España, en relación a los objetivos desarrollados en este trabajo y agrupados por temáticas, desde el punto de vista de la percepción ciudadana que consume la información: ética profesional del periodista, conocimiento y visibilidad de los instrumentos de rendición de cuentas de los medios por parte de la audiencia, así como su visión sobre la calidad de la información, la participación ciudadana, la transparencia y la información veraz, pasando por la libertad de prensa y la libertad de los profesionales para informar con objetividad, para terminar con la salud del ejercicio periodístico y su relación con la cultura propia de una sociedad democrática.

Se muestra al periodista como el centro de toda la tarea informativa y se carga sobre el profesional de la información la responsabilidad del mensaje, aunque se comparte esta responsabilidad con los condicionantes políticos y económicos y de la propia línea editorial que arrastra el medio en el que trabaja el periodista, manifestado en la representación gráfica en el bloque de globos de colores centrales.

La audiencia queda como un mero espectador, bastante alejado, en el globo rosado, con una única línea de conexión con la compleja estructura, a través del consumo

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Visión de la ciudadanía española de la transparencia…
por María del Carmen Castelo y Dory Merino Arribas
Págs. 269-292
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

de información, sin tener implicación, ni intervención en el proceso informativo, ni tampoco con los instrumentos de *accountability*.

Figura 1. Opinión de la audiencia sobre los mecanismos de *accountability* y su relación con los medios de comunicación

Fuente: Elaboración propia con la visualización de los datos con Iramuteq.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Visión de la ciudadanía española de la transparencia…
por María del Carmen Castelo y Dory Merino Arribas
Págs. 269-292
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

4.- Discusión y Conclusiones

Tras los resultados fruto de la triangulación de los métodos cualitativos y cuantitativos, este trabajo refleja la visión de la ciudadanía española respecto a la actividad y calidad informativa en la actualidad. Se constata que la metodología es eficiente, puesto que arroja unos resultados concluyentes, mediante el desarrollo de los *focus group* y de las entrevistas, a semejanza con otros estudios de similares características (Damas et al., 2018).

Como principal conclusión, los participantes en los grupos focales echan en falta la visibilidad de los mecanismos de *accountability* por parte de la audiencia. Si lo relacionamos directamente con la transparencia, todos reclaman una información veraz, incluso la publicación de datos económicos, pero no tienen claro si existen mecanismos de verificación en los medios, ni conocen las buenas prácticas que existen, por ejemplo, para luchar contra la desinformación. Todo esto perjudica la salud del ejercicio periodístico, donde se pone en juego una crisis de valores y el servicio público de los medios de comunicación, como ya señalaron investigaciones anteriores (Masip, Ruiz-Caballero y Suau, 2018).

El panorama de desconfianza latente en la ciudadanía coincide con el desconocimiento de la existencia de algunos instrumentos de rendición de cuentas de los medios, por ejemplo, los blogs de las redacciones, como puede ser el del diario EL PAÍS, que explica a los lectores información relativa a la transparencia.

Quizás los libros de estilo son los más conocidos, por ser un referente histórico de *accountability*, tanto en medios escritos, como audiovisuales, funcionando como esa luz encendida permanentemente para recordar a los profesionales que existen unos principios (Alsius, 1999).

De la misma forma, la audiencia valora la existencia de los botones de corrección de errores, pero desconocen, por ejemplo, la funcionalidad "he visto un error", tal y como figura dentro del Blog de Eldiario.es, no solo para corregir aspectos ortográficos, sino también errores de contenido.

Los ciudadanos reconocen la necesidad de los instrumentos de rendición de cuentas y se considera que el periodismo tiene una responsabilidad relevante en la formación de la sociedad democrática. Sin embargo, existe una cierta desconfianza sobre la efectividad real de los códigos éticos en los medios.

En concreto, la sensación general sobre la figura del Defensor es que se trata de un mecanismo poco visible o accesible para la audiencia, a pesar de ser un mecanismo con una larga trayectoria en España (García-Avilés, 2019).

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

Choca comprobar que casi ninguno de los participantes de los grupos focales conozca la totalidad de los 13 instrumentos de *accountability* seleccionados.

También son escépticos respecto a la buena respuesta de los medios ante las quejas de la ciudadanía y aseguran que los medios de pequeña estructura canalizan mejor esas quejas del público, incluso pueden llegar a pedir disculpas, para seguir manteniendo su audiencia.

Ante la pregunta sobre la conveniencia o necesidad de que el medio tenga en cuenta los comentarios publicados en las redes sociales de las páginas oficiales, los ciudadanos otorgan mucha importancia a este gesto, porque consideran que es positivo por parte de los periodistas y del medio de comunicación, aunque no ven que se haga gala de ello con frecuencia. Esto puede ser debido al tono de esas conversaciones en las redes sociales, que puede ser peyorativo y se ve clara la necesidad de una participación constructiva, que enriquezca la profesión periodística.

La opinión generalizada de los ciudadanos es que los periodistas deben sentirse responsables ante la audiencia, ante las normas éticas de la profesión, ante sus fuentes y ante los valores democráticos, en línea con Singer (2013), quien recalca que los medios y sus profesionales deben actuar responsablemente. Por su parte, Aznar y Serrano-Moreno (2017) alertan de que la actividad correcta de los medios, como la incorrecta, tienen fuertes repercusiones en el resto de los subsistemas.

En cuanto a la calidad de la tarea informativa en la actualidad, la opinión de los ciudadanos en que ha bajado y se relaciona de forma directa con la inmediatez de internet y el consumo de noticias por parte de los ciudadanos. Sin olvidar la relación entre medios digitales y redes sociales, que puede ser un punto fuerte para difundir las informaciones, aunque las redes sociales por sí mismas pueden ser un problema para la audiencia que se conforma con informarse por cuentas de Facebook o Twitter, por ejemplo. El último problema asociado a las redes sociales es que son un foco de propagación de *fake news*. Mientras que se mantiene el consenso de que los medios de comunicación, aunque pueden cometer erratas o errores, no publican noticias falsas propiamente, con intención de engañar.

Se considera positivo la aparición de medios digitales, de nueva generación, que manifiestan su independencia de los poderes públicos o empresas, porque pueden informar con más libertad que los tradicionales.

Por último, todos los participantes relacionan los instrumentos de *accountability* con el pluralismo informativo y con la transparencia.

Como limitaciones del trabajo se destaca el sesgo señalado en el nivel formativo de los participantes en los *focus group.* A pesar de aportar resultados valiosos se detecta como una limitación, puesto que, si se lleva a cabo la misma metodología,

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

pero con otros perfiles de audiencia, los resultados podrían ser diferentes, por lo que no se pueden extrapolar los datos de este estudio a una población generalista.

Bibliografía

ALMIRON ROIG, N., NARBERHAUS, M., & MAURI-RÍOS, M. (2016). "Mapping media accountability in stateless nations: The case of Catalonia". *Catalan journal of communication & cultural studies*, núm. 8(2):207-225.

ALONSO-LÓPEZ, N., y TEROL-BOLINCHES, R. (2021). "La herramienta de transparencia en las noticias sobre la COVID-19 publicadas por el Diario Público durante los primeros 14 días del estado de alarma". *Hipertext.net*, núm. 22: 51-62. https://doi.org/10.31009/hipertext.net.2021.i22.05.

ALSIUS, S. (1999). *Codis ètics del periodisme televisiu*. Barcelona: Pòrtic

AMAZEEN, M. A. (2020). "Journalistic interventions: The structural factors affecting the global emergence of fact-checking". *Journalism,* núm. 21(1):95-111.

AZNAR, H., & SERRANO-MORENO, J. (2017). "Autorregulación de la comunicación: análisis de las cien primeras resoluciones de la Comisión de Arbitraje, Quejas y Deontología de la FAPE". *El Profesional de la Información (EPI),* núm. 26(2): 182-191. https://doi.org/10.3145/epi.2017.mar.04

BALLESTEROS-AGUAYO, L., DEL OLMO, F. J. R., & GUTIÉRREZ-LOZANO, J. F. (2022). "Journalistic ethics and persuasive communication in the face of post-truth: credibility in the face of the challenges of Social Networks". *Observatorio (OBS*)*. núm. 16(3):255-270.

BENNETT, W. L., & LIVINGSTON, S. (2018). "The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions". *European Journal of Communication*, núm. 33(2):122-139. https://doi.org/10.1177/0267323118760317.

BENZÉCRI, J. P. (1977). *El análisis de correspondencias*. Cahiers de l'analyse des données, núm. 2:125-142.

BLANCO-HERRERO, D., & ARCILA-CALDERÓN, C. (2019). "Deontología y noticias falsas: estudio de las percepciones de periodistas españoles". *El Profesional de la Información (EPI),* núm. 28, (3).

BOVENS, M. (2005). *Public Accountability: A framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain*. En Ferlie, E., Lynne, L. y Pollitt, C. (Eds.). Oxford University Press.

BRYMAN, A. (2016). *Social research methods.* (5a edición). Oxford University Press.

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

CAVALIERE, P. (2021). "From journalistic ethics to fact-checking practices: defining the standards of content governance in the fight against disinformation". *Journal of Media Law*, núm. 12 (2):133-165.

CAMPOS-DOMÍNGUEZ, E. & REDONDO-GARCÍA, M. (2015). "Meta periodismo y transparencia informativa en el periodismo del siglo XXI". *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 10(1):185-209.

CHADWICK, Andrew; STANYER, James. (2022). "Deception as a Bridging Concept in the Study of Disinformation, Misinformation, and Misperceptions". *Toward a Holistic Framework. Communication Theory*, núm. 32(1):1-24.

CHRISTIANS, C., GLASSER, T. L., MCQUAIL, D., NORDENSTRENG, K., & White, R. A. (2009). *Normative theories of the media. Journalism in democratic societies*. University of Illinois Press.

DAMAS, S. H., BARBER, C. M., & CRUZ, M. L. (2018). "Cuando uno no basta. La percepción profesional de la eficacia de los mecanismos tradicionales de autorregulación periodística en el nuevo contexto del periodismo". *Estudios Sobre el Mensaje Periodístico*, núm. 24(1):213.

DAMSTRA, A., BOOMGAARDEN, H. G., Broda, E., LINDGREN, E., STRÖMBÄCK, J., TSFATI, Y., & VLIEGENTHART, R. (2021). "What Does Fake Look Like? A Review of the Literature on Intentional Deception in the News and on social media". *Journalism Studies*, núm. 22(14):1947-1963.

DAN, V., PARIS, B., DONOVAN, J., HAMELEERS, M., ROOZENBEEK, J., VAN DER LINDEN, S., & VON SIKORSKI, C. (2021). "Visual Mis- and Disinformation, Social Media, and Democracy". *Journalism & Mass Communication Quarterly*, núm. 98(3):641–664. https://doi.org/10.1177/10776990211035395

DÍEZ-GARRIDO, M., CAMPOS-DOMÍNGUEZ, E., & CALVO, D. (2019). "La transparencia de los partidos políticos como estrategia electoral. Una evaluación de sus promesas y sus páginas web (Political Parties' Transparency As an Electoral Strategy. An Evaluation of Their Promises and Their Websites)". *Trípodos*, núm. 44:83-104.

DOMINGO, D. y HEIKKILÄ, H. (2012). *Media Accountability Practices in Online News Media*. In E. Siapera & A. Veglis (Eds.), The Handbook of Global Online Journalism (pp. 272-289). Wiley-Blackwell.

ESTEBAN, J. L. GARCÍA AVILÉS, J. A. G., KARMASIN, M., & KALTENBRUNNER, A. (2011). "La autorregulación profesional ante los nuevos retos periodísticos: estudio comparativo europeo." *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 66:1-28.

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

ESTRADA-CUZCANO, A., ALFARO-MENDIVES, K., & SAAVEDRA-VÁSQUEZ, V. (2020). "Desinformación y desinformación, Posverdad y noticias falsas: precisiones conceptuales, diferencias, similitudes y yuxtaposiciones." *Información, cultura y sociedad*, núm. 42:93-106.

FENGLER, S., EBERWEIN, T., ALSIUS, S., BAISNÉE, O., BICHLER, K., DOBEK-OSTROWSKA, B., & ZAMBRANO, S. (2015). "How effective is media self-regulation? Results from a comparative survey on European journalists". *European Journal of Communication*, núm. 30(3):249–266. https://doi.org/10.1177/0267323114561009.

GARCÍA-AVILÉS, J.A. (2019). *Examining media accountability in online media and the role of active audiences*. En T. EBERWEIN, S. FENGLER, & KARMASIN, M. (Eds.), *Media accountability in the era of post-truth politics: European challenges and perspectives* (270-283). Londres. Routledge.

LEBART, L.; SALEM, A. & BÉCUE, M. (2000). *Análisis estadístico de textos*. Lleida. Editorial Milenio.

KARLSSON, M., CLERWALL, C., y NORD, L. (2017). "Do not stand corrected. Transparency and users' attitudes to inaccurate news and correc¬tions in online journalism". *Journalism & Mass Communication Quarterly*, núm. 94(1):148-167.

KIM, Y. M., HSU, J., NEIMAN, D., KOU, C., BANKSTON, L., KIM, S. Y., ... & RASKUTTI, G. (2018). "The stealth media? Groups and targets behind divisive issue campaigns on Facebook". *Political Communication*, núm. 35(4):515-541.

KOVACH, B. & ROSENSTIEL, T. (2001). *The elements of journalism: What news people should know, and the public should expect*. New York: Three Rivers.

KUMAR, S., ASTHANA, R., UPADHYAY, S., UPRETI, N., & AKBAR, M. (2020). "Fake news detection using deep learning models: A novel approach". *Transactions on Emerging Telecommunications Technologies*, núm. 31 (2).

LLORCA, E., FABREGAT-CABRERA, M. y RUIZ-CALLADO, R. (2021). "Desinformación Populista en Redes Sociales: la Tuitosfera del Juicio del Procés". *Observatorio (OBS*),* núm. 15 (3): 124-146. DOI: https://doi.org/10.15847/obsOBS15320211835

MACIÁ-BARBER, C., & HERRERA-DAMAS, S. (2010). "La deontología periodística: praxis, disfunciones y retos desde la perspectiva de los profesionales de la comunicación en la Comunidad de Madrid (2006-2009)". *Communication & Society*, núm. 23(1):77-104.

MARAURI-CASTILLO, Í; CANTALAPIEDRA-GONZÁLEZ, M. J. y ÁLVAREZ-FERNÁNDEZ, C. (2018). "Blog y Twitter, la combinación perfecta del comunicador digital: los casos de Escolar. net, El comidista y Mi mesa cojea". *El Profesional de la Información (EPI),* núm. 27(2):349-358.

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

MARQUÉS-PASCUAL, J. & GONZÁLEZ-PELÁEZ, M. (2020). "Pros y contras del remozado código deontológico de los periodistas catalanes (Pros and cons of the renewed deontological code of Catalan journalists)". *Estudios Sobre el Mensaje Periodístico*, núm. 26(1):207-213.

MASIP, P., RUIZ-CABALLERO, C., y SUAU, J. (2018). *Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2017 in the European Union, FYROM, Serbia & Turkey. Country Report: Spain*. The Centre for media pluralism and media freedom. https:// cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2018/11/Spain_MPM2017_country-report.pdf

MAYORAL, J., PARRATT, S. y MORATA, M. (2019). "Desinformación, manipulación y credibilidad periodísticas: una perspectiva histórica". *Historia y Comunicación Social*, núm. 24 (2),395-409. DOI: https://doi.org/10.5209/hics.66267

MAURI-RÍOS, M. & RAMON-VEGAS, X. (2015). "Nuevos sistemas de rendición de cuentas de la información periodística. Una exploración del escenario online español (New media accountability systems. Exploration of the Spanish online environment)". *El Profesional de la Información (EPI),* núm. 24(4):380-389.

MOMPART, J. L. G., LOZANO, J. F. G., & SAMPIO, D. P. (Eds.). (2013). *La calidad periodística: teorías, investigaciones y sugerencias profesionales.* Universitat de València. Núm. 26.

MORENO GIL, V. (2019). "Accountability en la prensa española: la publicación de los escritos de rectificación." *Anàlisi: Quaderns de Comunicació i Cultura*, núm. 61:0055-75.

NARBERHAUS, M., RAMON-VEGAS, X., y PERALES-GARCÍA, C. (2021). "Rendición de cuentas de los medios en la era digital: visiones de los periodistas y ciudadanos catalanes y propuestas de actuación". *Hipertext.net,* núm. 22:37-50.

NIKOLOV, D., FLAMMINI, A., & MENCZER, F. (2021). *Right and left, partisanship predicts (asymmetric) vulnerability to misinformation.* Harvard Kennedy School Misinformation Review.

PEEK, L, y FOTHERGILL, A. (2009). "Using focus groups: Lessons from studying daycare centers, 9/11, and Hurricane Katrina". *Qualitative Research*, núm. 9(1): 31-59. https://doi.org/10.1177/1468794108098029.

PÉREZ-DÍAZ, P. L.., ARROYAS LANGA, E. A., & ZAMOPRA MEDINA, R. Z. (2020). "La construcción de la agenda de los cibermedios. Estudio comparativo con las preferencias temáticas de lectores y usuarios de Twitter". *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 75:225-244.

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

RAMON-VEGAS, X., BILLINGS, A. C., & ROJAS-TORRIJOS, J. L. (2019). "Interviews with Former ESPN Ombudsmen / Public Editors Kelly McBride, Robert Lipsyte, and Jim Brady". *International Journal of Sport Communication*, núm. 12(1):28-35.

RAMON-VEGAS, X., & ROJAS-TORRIJOS, J. L. (2017). "Mapping media accountability instruments in sports journalism". *El Profesional de la Información (EPI),* núm. 26(2):159-171.

REINERT M., (1990). *Alceste, une methodologie d'analyse des données textuelles et une application: Aurelia de Gerard de Nerval*. Bulletin de Methodologie Sociologique, núm. (26):24–54

REYES, E. A. (2014). "La regulación de la prensa en Europa: el caso de los Consejos de Prensa". *Derecom*. núm. (16)2.

RODRÍGUEZ-BORGES, R. F. (2020). "El valor de los valores en el periodismo del siglo XXI: La formación ética del periodista en la era de la posverdad". *Anàlisi: Quaderns de Comunicació i Cultura,* núm. (62):7-17. DOI: https://doi.org/10.5565/rev/analisi.3277.

RODRÍGUEZ-MARTÍNEZ, R., MAURI-RÍOS, M. & FEDELE, M. (2017). "Criticism in Journalism as an Accountability Instrument: The Opinion of Spanish Journalists". *Communication & Society*, núm. 30(1):57-72.

RODRÍGUEZ-MARTINEZ, M. R., MAURI-RÍOS, M., & MERINO ARRIBAS, D. (2021). "A penny for your words. Job insecurity as the chief problem affecting Spanish professional journalism: 2012 to 2018". *Estudios Sobre el Mensaje Periodístico*, núm. 27(1):409-424.

RUIZ, A. S., GONZÁLEZ, K. E. O., & GUTIÉRREZ, F. J. H. (2022). "Instrumentos de rendición de cuentas en los medios de comunicación social de Ecuador. Percepciones de periodistas y ciudadanía". *Revista Mediterránea de Comunicación*, núm. 13(2):43-60.

SAID-HUNG, E. M., MERINO-ARRIBAS, M. A., & MARTÍNEZ-TORRES, J. (2021). "Evolución del debate académico en la Web of Science y Scopus sobre unfaking news (2014-2019)". *Estudios Sobre el Mensaje Periodístico*, núm. 27(3):961.

SAMPIO, D. P., & MOMPART, J. L. G. (2017). "Calidad y credibilidad, un binomio inexorable para el futuro de los medios". *Periodística: revista académica*, núm. (16), 11-28.

SCHEDLER, A. (2021). "An ambiguous tool of demos accountability: taking the metaphorical concept of majoritarian tyranny seriously". *Political Research Exchange,* núm. 3(1), 1868946. https://doi.org/: 10.1080/2474736X.2021.2007734

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.267

SINGER, J.B. (2013). "The ethical implications of an elite press". *Journal of Mass Media Ethics: Exploring Questions of Media Morality*, núm. 28(3): 203-216. https://doi.org/10.1080/08900523.2013. 802163

SUÁREZ-VILLEGAS, J. C., ZUBEROGOITIA ESPILLA, A., & GOSTÍN ELORZA, A. (2019). "Instrumentos de rendición de cuentas externos a los medios: los casos de Andalucía y la CAPV". *Estudios Sobre el Mensaje Periodístico*, núm. 25 (1):529-546.

SUÁREZ-VILLEGAS, J.-C., RODRÍGUEZ-MARTÍNEZ, R., & RAMON-VEGAS, X. (2020). "Pluralismo informativo en la era de la deliberación digital: percepciones de periodistas y ciudadanos". *El Profesional de la Información (EPI),* núm. 29(5)

WARDLE, C., & DERAKSHAN, H. (2017). *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Council of Europe. Recuperado de: https://bit.ly/3xHVNFB

WIMMER, R. D.; DOMINICK, J. R. (2011). *Mass media research: an introduction* (9ª edición). Canadá: Wadswor-th, Cengage learning.

.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
The many ways to transparency: a typology of topics and varieties in the transparency literature…
por Roberto Cruz Romero
Págs. 293-329
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

The many ways to Transparency: A typology of topics and varieties in the transparency literature

Roberto Cruz Romero[1]

Universidad de Leipzig

Alemania

ORCID: 0000-0001-5740-7037

RECIBIDO: 14 de marzo de 2023
ACEPTADO:15 de octubre de 2023

ABSTRACT: This article explores a sample of the literature on transparency in the 1984-2020 period through a systematic review. The sample consists of 242 works (articles, books, and book chapters) collected from different academic databases. Latent dirichlet allocation (LDA) probabilistic topic modelling – an unsupervised machine learning approach – is employed in order to classify and construct a typology of topics within the literature. This approach is complemented by a structured overview of the varieties of transparency framework and is aimed at addressing three research questions: a) What analytical approaches are identified in the literature? b) How is transparency conceptualised through such analytical approaches? And, c) where has transparency's focus been placed in relation to an event-process framework? The findings show unequal methodological approaches, topics, and issues investigated. These insights and the novel approach utilised outline key challenges and opportunities for future transparency research.

KEYWORDS: transparency, accountability, public administration, governance, systematic review.

[1] Doctorando en la Escuela de Posgrado de Estudios Globales y de Área (GSGAS) de la Universidad de Leipzig. También se desempeña como investigador en el Centro Alemán de Enseñanza Superior e Investigación Científica (DZHW) en Berlín. Tiene formación de grado en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica, así como un máster en Políticas Públicas y Buena Gobernanza por la Universidad Leuphana en Lüneburg. Sus intereses de investigación abarcan las ciencias sociales, centrándose en el desarrollo institucional, la gobernanza democrática y los análisis comparativos. Tiene una amplia experiencia en consultoría y evaluación de políticas, habiendo trabajado con diferentes instituciones nacionales e internacionales en Costa Rica y Alemania.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
The many ways to transparency: a typology of topics and varieties in the transparency literature…
por Roberto Cruz Romero
Págs. 293-329
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

Los muchos caminos hacia la transparencia: Una tipología de temas y variedades en la literatura sobre transparencia

RESUMEN: Este artículo explora una muestra de la literatura sobre transparencia en el periodo 1984-2020 a través de una revisión sistemática. La muestra consta de 242 trabajos (artículos, libros y capítulos de libros) recogidos de diferentes bases de datos académicas. Para clasificar y construir una tipología de temas, se emplea un modelo probabilístico de temas, Asignación Latente de Dirichlet (ALD), un enfoque de aprendizaje automático no supervisado. Este enfoque se complementa con las variedades de transparencia y tiene por objeto responder a tres preguntas de investigación: a) ¿Qué enfoques analíticos se identifican en la bibliografía? b) ¿Cómo se conceptualiza la transparencia a través de dichos enfoques? Y, c) ¿dónde se ha situado el enfoque de la transparencia en relación con una distinción acontecimiento-proceso? Los hallazgos muestran enfoques metodológicos y temáticas desiguales. Estas conclusiones y el novedoso enfoque utilizado plantean retos y oportunidades para futuras investigaciones sobre transparencia.

PALABRAS CLAVE: transparencia, rendición de cuentas, administración pública, gobernanza, revisión sistemática.

CONTENIDOS: 1.- Introducción. 2.- Marco metodológico. *2.1.- Evaluación y admisibilidad. 2.2.- Estructura de codificación.* 3.- Resultados principales. *3.1.- Características metodológicas y conceptuales. 3.2.- Una perspectiva de la transparencia desde el punto de vista del proceso de los acontecimientos. 3.3.- Transparencia delimitada geográficamente.* 4.- Discusión. 5.- Conclusión. - Bibliografía.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
The many ways to transparency: a typology of topics and varieties in the transparency literature…
por Roberto Cruz Romero
Págs. 293-329
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman.

Louis D. Brandeis

in Other People's Money, and How the Bankers Use It,
Chapter V: What can Publicity Do, 1914.

1.- Introduction

The words of Associate Justice Brandeis still resonate to this day. Over a hundred years since his discussion on financial regulation in the United States (USA) the phrase carries an ever-lasting weight on not only the role of supervision and regulatory frameworks but, more importantly, on the general importance of openness and transparency. The phrase remains one of the founding statements of transparency-led initiatives seeking to shed light onto the workings of public administrations (Saxena and Muhammad, 2018, Monteduro and Allegrini, 2020). However, little attention has being given to the grounding dynamics of what transparency means (Heald, 2006a, Fox, 2007, Ball, 2009), and its implications for analysing and assessing its origins, mechanisms, and impacts.

As a red thread running to the vast majority of the literature, transparency has been linked to its corruption-curbing potential and the pathways it offers through institutional and legal designs. Again, this focus has been set without a clear epistemological intention and hence circumvents the properties of conceptual precision. Chen and Ganapati (2021) present a meta-analysis on the corruption-curbing mechanisms of different types of transparency settings with mixed results and, crucially, dependent on a specific but changing analytical framework of transparency. This plays into the critical reading of transparency as an empty signifier (Alloa and Thomä, 2018a, Birchall, 2021), a non-concept only identifiable through its negative denotation.

Against this backdrop, during the past thirty years, a steady and consistent growth has occurred within the field of transparency research. This growth signals a much more dedicated emphasis to the concept and its policy implications, as it also has come accompanied by a diverse academic landscape and plenty methodological possibilities for the subject. From an instrumental condition (Heald, 2006a), a trust enabling mechanism (Grimmelikhuijsen, 2012), or a policy-making instance (Meijer et al., 2018), the literature has offered a multitude of theoretical and empirical correlations to good governance, public administrations, and other fields.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
The many ways to transparency: a typology of topics and varieties in the transparency literature…
por Roberto Cruz Romero
Págs. 293-329
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

Many of the works still being discussed as highly influential within the literature (Hood and Heald, 2006, Piotrowski, 2012, Meijer, 2014)[2] remain shy in their positioning regarding the true potential of transparency, rather highlighting its implied limitations and the damages it may cause under certain conditions (Cucciniello et al., 2017), crucially in their relation to democracy-enhancing properties based on trust (Schmidthuber et al., 2021, Wang and Guan, 2022). Cucciniello et al. (Cucciniello et al., 2017) focus on a broad set of characteristics of a similar set of transparency literature, coming to a general conclusion of context-dependence regarding the expected outcomes of policies and implementations.

In this article I explore and argue for transparency's role linking democratic governance elements more dynamically, through a broader spectrum of thematic dimensions characterising transparency (and their analytical interplay) found within the literature. Also, I argue for transparency's potential in shaping the understanding of governance structures seeking to become more open, participatory, and resilient.

Attending to these objectives, I set out to assess a sample of the scholarship that has been published for the last thirty years (1984-2020) in the different fields that discuss and problematise transparency, whether theoretically or empirically. This variety of sources and methodological frameworks serves as a starting point to argue in favour of transparency's transdisciplinary relevance. Thus, this article's *first main focus* is to identify these intersections and frame the thematic, methodological, or publication patterns that appear in the scholarship, and give a more detailed inspection of the research foci, methods, and approaches. Minding the disciplinary differences, thematic coincidences can then be further highlighted and explored.

The *second main focus* of this article is informed by the analytical framework that stems from the "varieties of transparency" classification offered by Heald (Heald, 2006b, pp. 29–32), in which he distinguishes between event and process types of transparency. This categorical approach will help structure the analysis of the literature, and thus guide a more consistent discussion. Approaching the literature collected through this typology facilitates the capacity to harmonise the distinct approaches and themes in the corpus, in that it helps to place the focus in one particular area of policy and governance at a time. Crucially, for systematic reasons, it provides a further comparative category which, as it will be shown, enables informative and ordered insights. Although explained later, I expand on Heald's approach and indicate what happens (events or processes) and where it happens.

[2] See, for example, the visual exploration tool Connected Papers (https://www.connectedpapers.com/) where through specific topic, author or paper title searches, a user is able to obtain an influence graph, as well as tabular information on the different works influencing or deriving from the searched work.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Estudios y Artículos
The many ways to transparency: a typology of topics and varieties in the transparency literature…
por Roberto Cruz Romero
Págs. 293-329
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

Thus, the research complements and builds upon relevant works in the field of transparency (Bannister and Connolly, 2011, Meijer, 2014), highlighting underlying trends and thematic coincidences and clustering these accordingly. This is both methodologically and analytically relevant, as it evidences more clearly the state of the art and the approaches taken more commonly. In addition, and expanding on a critical approach to knowledge production and diffusion, I take a specific methodological stance and look into a wider variety of academic sources other than the Anglo-centric Western institutions. The justification is twofold: to incentivise a broader debate, moving past the usual patterns of academic production, and highlighting the different foci and approaches that characterise transparency research outside the so-called Global North point of view. Nonetheless, the analysis is based on English-language literature, highlighting a latent tension between sources and outputs; the same tension that characterises the inclusion and participation in the international academic discourse. Many of the works reviewed come from institutions outside the so-called Global North, yet, due to convenience in language processing English was used to (loosely) discriminate the included works (more on this below).

Therefore, the article is motivated by three specific research questions:

• What analytical approaches (methods, frameworks) are identified in the literature?

• How is transparency conceptualised through such approaches?

• Where has the event-process framework been placed in relation to these analytical approaches?

The sequence of these questions speaks of the interest regarding the precision in the conceptualisation of transparency, its contextual embeddedness, and its subsequent analytical characteristics. By identifying and understanding how and where transparency has been studied, the research can narrow down on the common and uncommon elements therein. *The third and final focus* of this article is concerned with methodological matters, in that it seeks to widen the scope for mixed approaches. As it will be shown, supported by unsupervised machine learning processes, the systematic literature review carried out not only helps refine the search for the works included in it, but also the topics and main features explored within them.

For this systematic meta-review, I collected a sample of 242 works. These were published in the period 1984-2020, covering a thirty-six-year time span. From this data, I show how differing tendencies appear to dominate the academic output in the field of transparency, with varying methodological approaches and research foci consistently changing over time. There is no clear articulation of a single definition of

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

transparency, but many thematic implementations of theoretical and empirical frameworks.

2.- Methodological Approach

Building upon a previous, similar exercise (Cucciniello et al., 2017), this systematic review seeks to expand the understanding in the field of transparency about the subject itself, as well as the object(s) analysed through it. Structuring the approach, I follow the Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses Statement (PRISMA – see figure 1) (Liberati et al., 2009) and attempt to show the potential for the social sciences, through the overall results, and policy and scientific recommendations deriving from it. The goal then is "to be both robust and reproducible to ensure the minimization of bias" (Rethlefsen et al., 2021: 1), and to permit a growing body of work to be openly debated. All this, whilst evidencing and highlighting the analytical diversity surrounding the concept.

As shown by the flow diagram in figure 1, in order to come to the final number of 242 works (articles, books, and book chapters) I made use of the fulltext package in the R programming framework (Chamberlain, 2021). With this approach a repeated number of Application Programming Interface (API) queries were able to be automated and reiterated in intervals, connecting directly with repositories through the R interface. The fulltext package has built-in capabilities to query a number of academic databases, amongst which the most relevant for this systemic review were considered to be Crossref and the Public Library of Science (PLOS ONE).[3] These databases host a number of important and varied publications that also are strong in the social sciences field, which are the focal point of this review. In addition, the database of the Web of Science (WoS)[4] was also accessed through the organisation's website; because of the ease of access, the use of any other algorithmic approach was not needed.

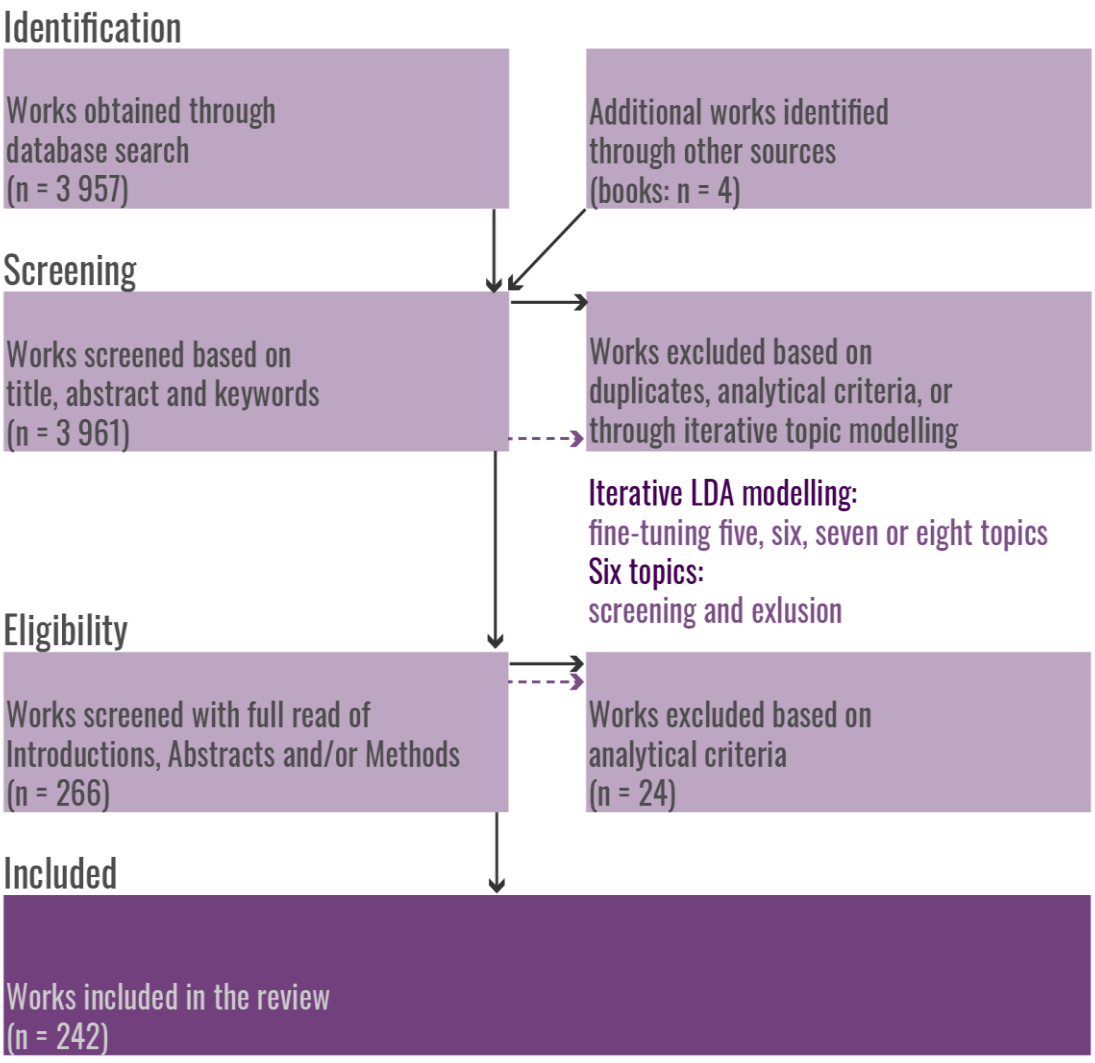
[3] PLOS ONE is one of the largest open access journals, and it publishes a variety of disciplinary topics in a rolling basis, thus publishing thousands of articles a year. Crossref is based on Digital Object Identifier (DOI) interlinking and metadata collection. Crossref has information on a greater variety of works and provides bibliographic information and links to the published material. The fulltext package builds upon functions from the rcrossref package and takes an authentication route, hence, an API key is needed.

[4] WoS is a database archiving a large number of publications' bibliographic information going back several decades. It is publisher-independent, thus including a vast number of research citation data, accessible in many dynamic ways and easily downloadable.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

Figure 1.
PRISMA Workflow



Source: author's own work, based on Liberati et al. (2009).

The queries were carried out in incremental steps, in order to further refine each set of results – the same procedure was followed in the R calls as in the WoS calls. The queries were set to match a set of terms to titles and abstracts. For example, since transparency has conceptual implications in fields beyond political science and public administration studies (Alloa and Thomä, 2018b), each round of queries included one or more set of terms to narrow down the set of matches. The search terms include a variety of concepts that delimit the breadth of the overall results. This leads the final sample to be skewed in favour of more proximity to these. So, the terms included in the final query were: *transparency, accountability, government,*

Sección Estudios y Artículos
The many ways to transparency: a typology of topics and varieties in the transparency literature…
por Roberto Cruz Romero
Págs. 293-329
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

corruption, open, democracy, power, society, civil, management, administration, policy, international, local, state, public, service, trust.[5]

Yet, the centrality of each these terms covers a range of fields well distributed within the social sciences and some other interdisciplinary areas (from sociology, business, communication, and even the humanities). The intention is then to focus on works close to the public administration studies and political sciences, in order to have a broader common ground with other such systematic reviews (Cucciniello et al., 2017, Tai, 2021), so as to comparatively observe distances and similarities in the insights obtained. Moreover, since transparency carries an important policy loading (Argyrous, 2012), by covering the fields more closely related to policy and politics, coverage limitations can be offset.

Additionally, based on the review of some foundational material for this article (e.g., Heald, 2006a, Meijer, 2014), and the cross-examining of the respective results, four books were included in the sample for their relevance and centrality in the scholarship.

2.1.- Screening and Eligibility

The process of collecting and systematising the final sample of works (n = 242) was an iterative process, informed by the literature, as well as the preliminary coding of the influential works identified. The flow diagram shown in Figure 1 also depicts the use of a machine learning approach, based on a topic modelling algorithm. The Latent Dirichlet Allocation (LDA) model used for this goal is a probabilistic method of generating document and topic classifications within the text corpora provided (Blei et al., 2003), and it served as a clustering method during the screening and coding phases. LDA is implemented in the *topicmodels* package in R (Grün and Hornik, 2011).

As shown in Figure 1, the final number of topics (k) was set at 6; the process was initiated with five topics, iteratively comparing the results with a six-, seven-, and eight-topic configuration. Yet, due to general composition of the clusters, a six-topic classification was chosen. Following, a term-matching approach was used to reduce the sample screening out the least connected works. This was done by matching the terms contained in the titles and abstracts from each work to those clustered by the

[5] Admittedly, the composition of the final sample of works depends on the inclusion or exclusion of any of the previous terms, thus rendering it sensible to one or another focal area of transparency. In this case, the decision to include the terms mentioned has to do with both a revision of the main aspects in the literature, as well as the frequency count of common terms associated with "accountability", "government", "corruption", and "administration", stemming from the full text pre-processing of the data. There was a total of five rounds of queries, after which all results were collected and joined together into one file. The searches were carried out between the days 3rd and 11th of May, 2021 since the querying capability of the fulltext package is limited by each repository's API restrictions, usually on weekly basis (particularly so regarding the Crossref queries – see further documentation on Chamberlain (2021)).

Sección Estudios y Artículos
The many ways to transparency: a typology of topics and varieties in the transparency literature…
por Roberto Cruz Romero
Págs. 293-329
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

LDA as exclusive for each topic (see Figure 5). Thus, only those works most commonly matching these key terms in their titles and abstracts were kept for the next round of analysis.[6]

In addition, by knowing that the identified initial sample is already highly related to elements of governance (see the list of query terms), and by filtering works based on the exclusive terms that make up the six topics, it is expected that works with outlying themes (those in physics, arts, or chemistry, for example) remain unmatched and thus get filtered out. This creates, nonetheless, a sort of endogenous bias, as the filtering depends greatly on the initial six topics identified and their respective exclusive terms.

2.2.- Coding Structure

Following the screening and eligibility stages, additional criteria respond to the main driving foci of the article – that is, from theoretical and empirical lenses, as well as from a methodological outlook. Hence, I take the following as the main analytical criteria to code the final sample:

Field of Study: Transparency by itself is a very broad term, encompassing fields of knowledge that range from philosophy, natural and applied sciences to economy, political theory, and democratic studies. As argued, by focusing on a set of terms with a public administration-political science leaning, this article considers only the second grouping and acknowledges the interdisciplinary possibilities therein. As per the list of query terms, the search criteria elucidate the centrality of administrative, social, and political meanings of transparency. Yet, in the final sample there are works belonging to areas of computer science, information technologies, sustainability, among others. So, despite this apparent limitation, the sample still possesses some thematic and field-of-study variance, adding heterogeneity to the analysis, as well as expanding on (Cucciniello et al., 2017, Tai, 2021). Notedly, topics like open data, open governance, freedom of information, or even postcolonialism are included in the thematic areas of the works analysed. This proves enriching and enlightening of the way many disciplines and methodologies coalesce, underlining the relevance and transversality of transparency. The information was coded manually based on either 1) the self-descriptors given (keywords), 2) the journals' main thematic orientation, or 3) an explicit mention in title or abstract.

Methodological Design: Building on the previous point, I systematically subdivide the works between empirically-oriented and theoretically-driven ones. Underlining

[6] The abstract text provides sufficient information on content, methods, and results in order to be linked to the thematic and structural dimensions of a work. Full text LDA was carried out only on the final sample (242).

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

this distinction is the multidisciplinary approach and the field complementarity it entails. Generally, theoretical papers were identified by their model-building, concept, or methodological definition approaches. Whereas empirical papers were selected based on their (mostly quantitative) approach and application of methodological frameworks. A further subdivision of the categories is detailed in Table 1.

Language: Although English appears to be overwhelmingly the dominant language in academic production, no previous filter was applied to the queries. As most works offer a default English description (title, abstract, and keywords), the inclusion of other languages was only detected and accounted for during the screening phases. Thus, I controlled for works written in languages I could personally read and translate; namely, English as the main language in the sample, with Spanish as second, and German in one work. For the non-English works, I ran the main body of text through the DeepL[7] translation platform, later controlling for grammatical correctness and text completeness. Since the proportion of works needing this step was not considerable, it was a manual task involving great attention to detail. Hence, control of the translated texts was carried out directly after obtaining the translated output. Consequently, this task was prerequisite to the later stages of analysis, where full texts (in English) where input into the LDA model, as well as for detailed reading of Introduction, Methods, and/or Results sections. Since the LDA algorithm is structural and not semantic, consistency throughout was key and therefore necessary to have a singular language dimension.

Publication Year: Figure 2 presents a visual representation of the evolution of the literature within this sample of works. I intended, nonetheless, to go farther back as possible within the methodological constrains and dispositions mentioned above. Works that mention transparency and/or accountability explicitly are included, thus having a focus on government or administrative functioning. A period of 36 years represents the sample in this analysis, with 1984 as t_1 and 2020 as t_{36} – yet there is incompleteness in some individual year periods (e.g., 1990, $n = 0$). The 1984 work (Goldring, 1984) is the first record in the series given that the matching through topics in the available databases created a cut-off at this point, signalling this work as the earliest document fitting the query terms.

Publication Type: As mentioned, the sample of works in this analysis includes predominantly articles; book chapters and books, however, make up the remaining proportion of the sample. As for the latter two types, relevance and convenience were the driving criteria for their inclusion, whereas for the former, only articles in

[7] Available as a desktop application, I used the online version in https://www.deepl.com/translator

CC BY SA

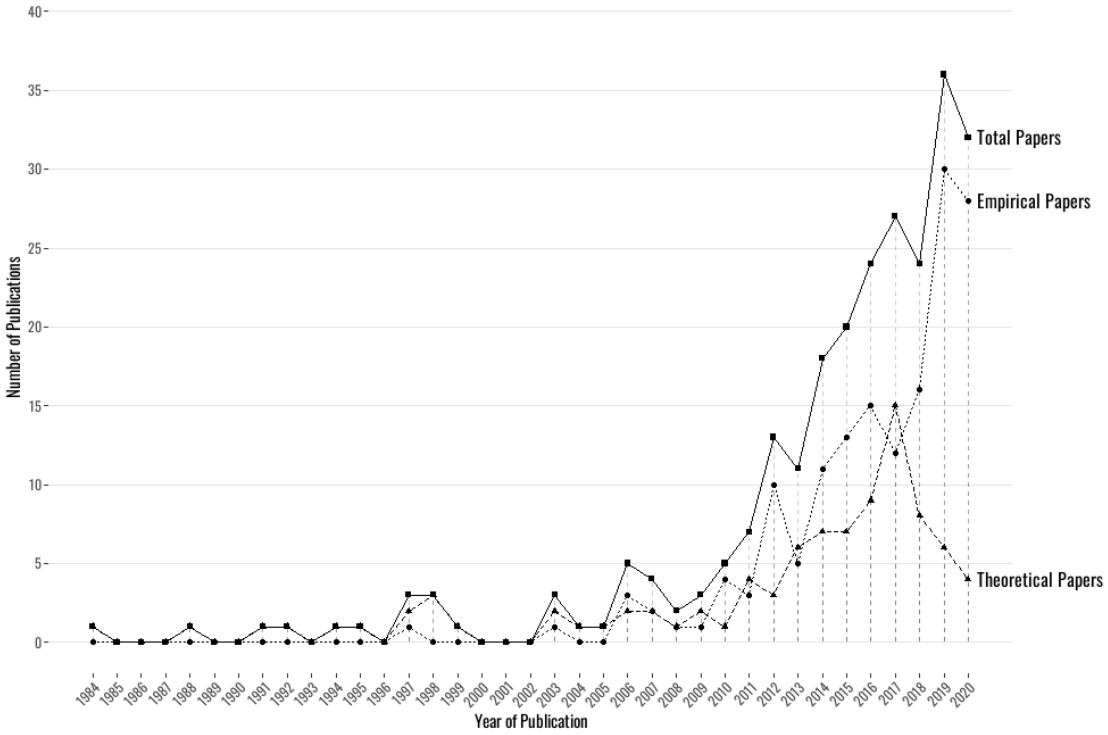
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

indexed journals were selected. In addition to the peer-reviewing process such journals commonly entail, indexed publications also provide a Digital Object Identifier (DOI) code, which makes the work easily traceable.

Geographic Representation: Not necessarily an eligibility criterion, but a coding element, this characteristic represents the analytical interest in knowledge production. This category emphasizes the region(s) studied in the works analysed, and the methodological light under which the cases are studied.

Figure 2

Yearly Evolution of Transparency Research (1984-2020)



Source: author's own work.

As mentioned, my analytical approach is informed by Heald's (2003, 2006b) typology of transparency according to its area of influence. I expand on Heald's scheme, however, and point out a subdivision of the event and process orientations of transparency. Heald's contribution reflects the view of public administration and

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 293-329
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

policy dynamics in that it focuses on analytical precision.[8] I additionally take motivation on Cucciniello and Nasi (2014), as well as Cucciniello et al.'s (2017) outlooks, in that the scholars subdivide transparency into object-specific and activity-specific, respectively. Thus, I look into the respective characterisation of transparency – either as event or as process – as well as transparency's institutional placement. This is systematised by answering the key question: where does transparency take place?

In addition to Heald's *event – process* classification, the spatial condition of the works allows for a more detailed overview of the scope and breadth of transparency research. Considering the event typology, my coding structure included classifications for what was the main event, and where did the event take place. Conversely, for the process category, I underscore the main process (in this case, what was the process about), and where does the process occur. Put differently, my classification questions the spatiality and organisation of transparency, who enacts it, and through which entities.

Coding was carried out through an abductive outlook (Timmermans and Tavory, 2012), in which basic bibliographic information is expanded upon detailed reading and expansion of key themes found in and running through the literature. Conceptually, this reflects a theoretically driven pattern of recognising and evaluating issues and topics, whilst, in practical terms, it refers to a recursive exercise in getting acquainted and familiar with the elements of interest in each work.

[8] Events, says Heald, are easier to systematise and identify than processes, due to the differences in expected results. Events represent tangible outputs or outcomes (the latter being less clear) in the forms of regulations, plans, or even laws. Processes are thus blurry to identify as they occur, and so are the actors involved, given the temporal and material imprecision of their occurrence, such as dialogues or participatory forums.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 293-329
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

Table 1

Coding Criteria

Criterion	Remarks
Author, Year, Title, Keywords, Publication	Primary bibliographic information to be accounted for every work.
Field of Study	Secondary bibliographic information characterising the multi- and interdisciplinary approaches to the study of transparency.
Methodological Design	Differentiation between theoretical and empirical studies. The core factor distinguishing both categories is the generation or application of a concept, model, or methodology – the former category generates these, while the latter category applies them.
Typology of Transparency	Heald (Heald, 2003, 2006b) proposed an *event* – *process* differentiation for understanding transparency. I expand this approach by developing to further sub-categories, respectively. For the event-type transparency the sub-categories answer the questions: • *What* event occurred? • *Where* did the event occur? For the process-type transparency the questions are: • *What* was the process about? • *Where* did the process occur? The question words match for each type of transparency, yet the focus varies accordingly. In the case of events, one is primarily interested in knowing the details of what transpired; for as the primary interest in understanding the process is identifying the parties taking part.
Geographic Representation	This criterion allows for a sub-categorisation of transparency research into spatial units (countries or regions). Consequently, this approach permits a closer look at how transparency is studied or if transparency is taken at face value irrespective of the context applied to.

Source: author's own work.

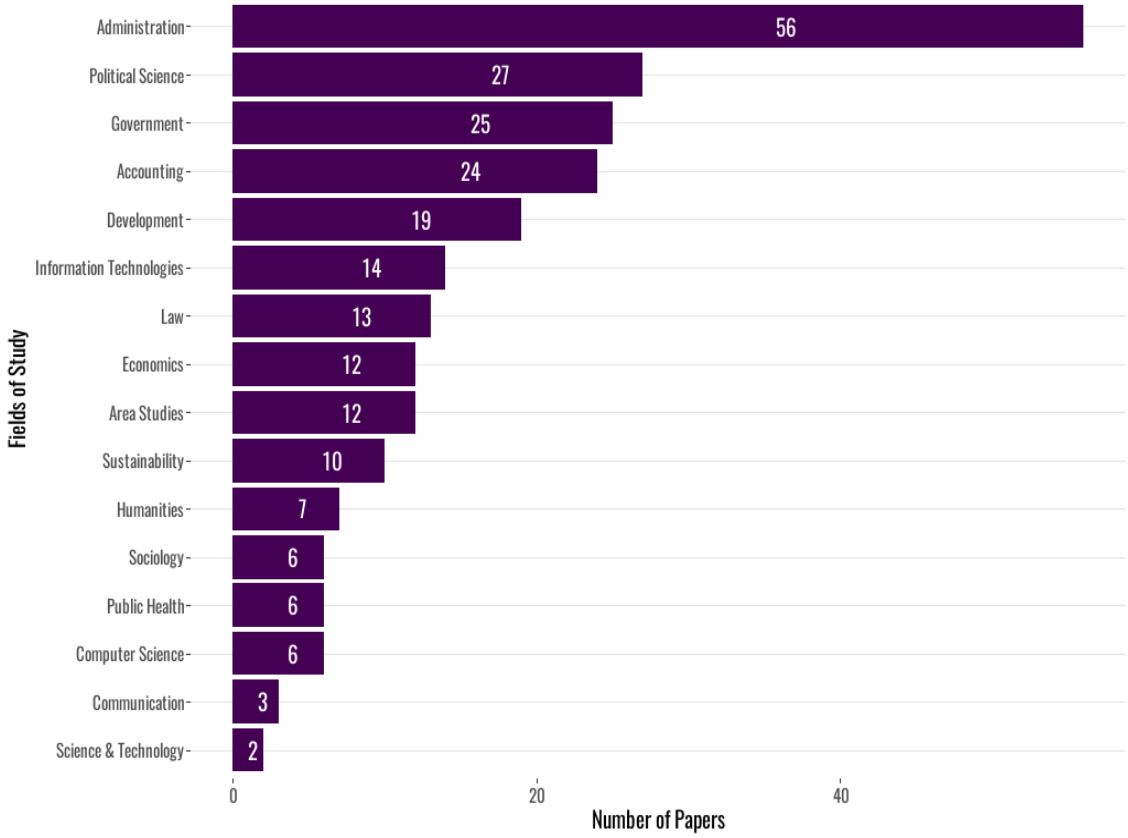
Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

3.- Main Findings

The systematic review was carried out on sample of 242 works (4 books, 1 book chapter, and 237 peer-reviewed journal articles). The latter were published in 155 different journals, where public administration and governance are the most common. However, the diversity of thematic publications can be seen in the complete list of journals (see Appendix), as well as in the thematic areas covering the topic of transparency (see Figure 3). As mentioned, the study of this concept covers areas of interdisciplinary overlapping that is sometimes evident in the methods, framing, or general approach. My exploration of the texts through the lens of multidisciplinary frameworks allowed me to categorise the main areas or fields of study represented in each work.

Figure 3
Field of Study in Transparency Literature



Source: author's own work.

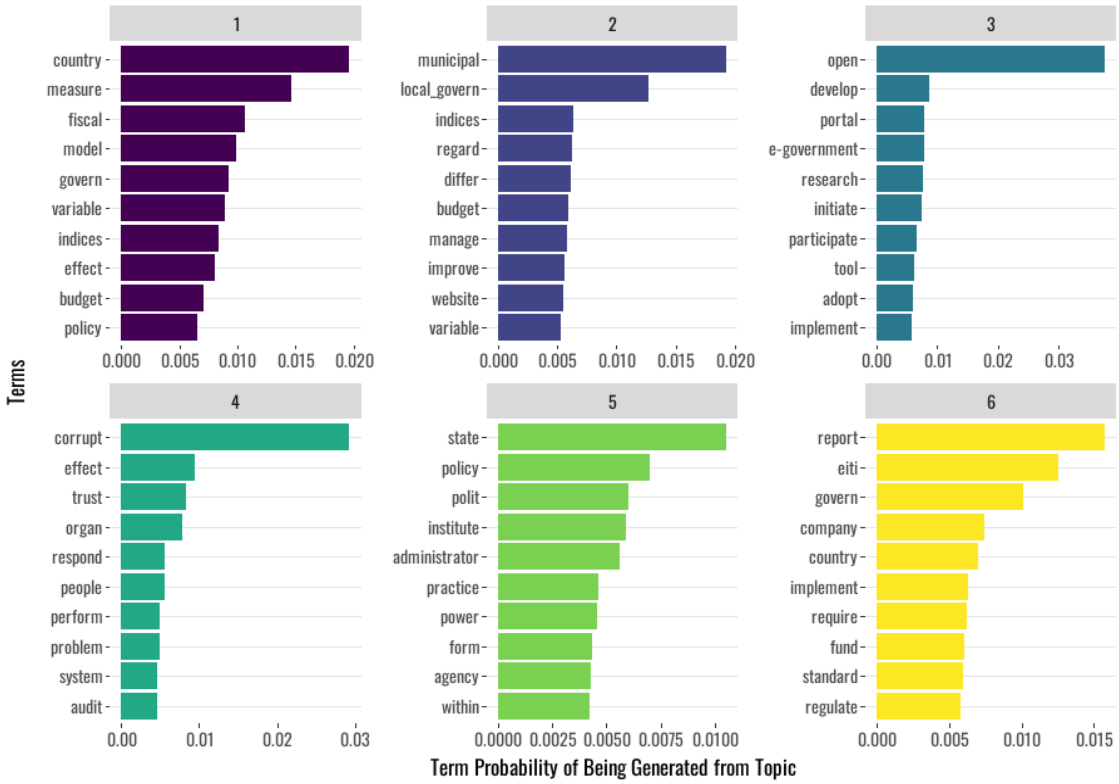
Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

3.1.- Methodological and Conceptual Characteristics

One my main focus in this article is to apply and argue in favour of a novel (at least in the social sciences) approach to systematic literature studies, looking beyond a strictly researcher-driven input. The unsupervised machine learning approach used here complements the critical findings the researcher(s) and/or coder(s) may uncover. Yet, it can also help guide the inquiry and shed light into subtler trends within the texts themselves. In this line, what the LDA model does is to look for the most probable distribution of terms per topic; clustering and thus signalling some structural connection. Figure 4 shows an initial output of this process known as the "per-topic-per-word" probability (Silge and Robinson, 2017). Although this classification does not imply semantic or epistemic proximity, the structure of text itself leads to a thematic representation of more or less defined areas.

Figure 4
LDA Term Classification Probabilities per Topic



Source: author's own work.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 293-329
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

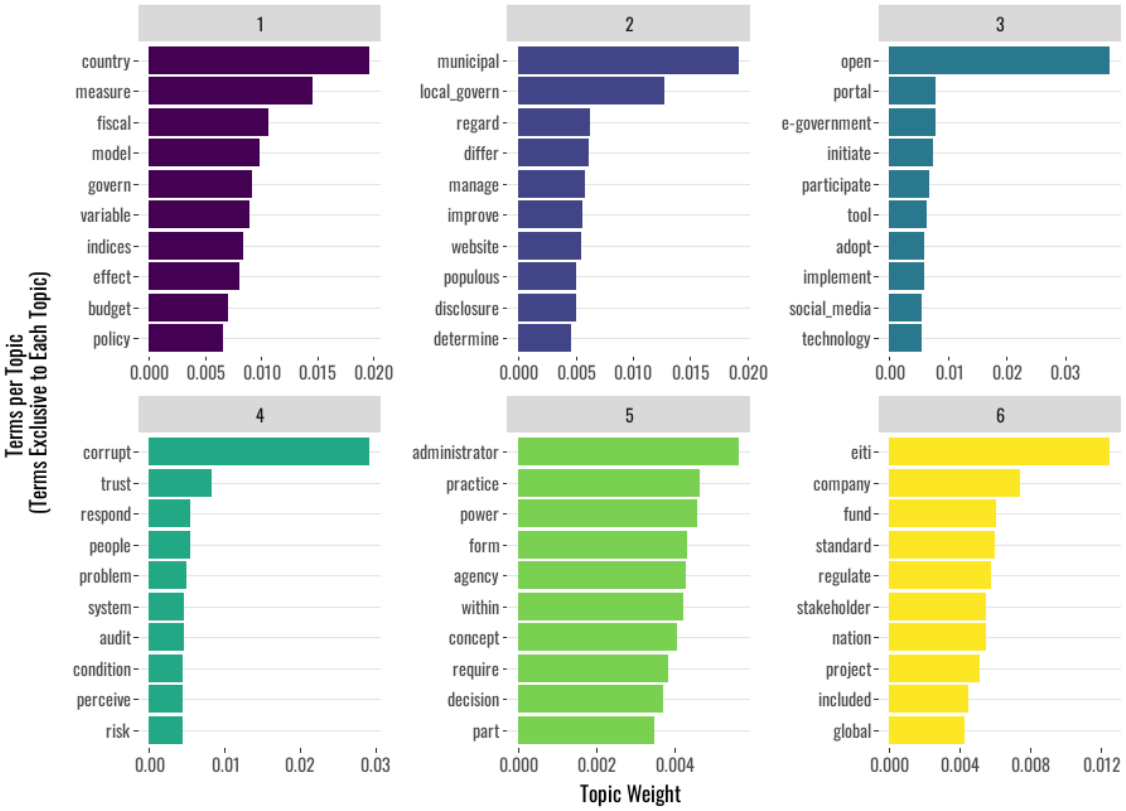
Additionally, in Figure 5 I show a follow-up clustering in which the terms' weight on each topic's configuration is defined; that is only those terms exclusively classified into each of the topics. As introduced, the six-topic distribution allows for a sufficient enough variation of terms without creating too many or too small topics (see Figure 6). Hence, the terms' contribution to each topic descends as more specialised terms appear (see Blei et al., 2003, Grün and Hornik, 2011); the first terms usually carry the most weight since they seem to be structurally linked the most to the other terms making up each topic.

The LDA model, however, does not offer any automatic classification labels – it simply groups works according to their text structure similarity. It is the researcher's duty to inform and be informed by this classification – from establishing the best fitting number of topics (k = 6) to understanding the underlying relations that seem to link them. In doing the latter, the researcher takes a meta-analytic stance identifying the critical components of each category, contrasting them, and abductively building the thematic spaces for further analyses (Timmermans and Tavory, 2012). In my sample, and given the LDA clustering, I focused on the distributions and the singular contributions of the terms and topics to identify patterns related to specific elements within the transparency and governance literature.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

Figure 5
LDA Term Exclusivity Classification per Topic



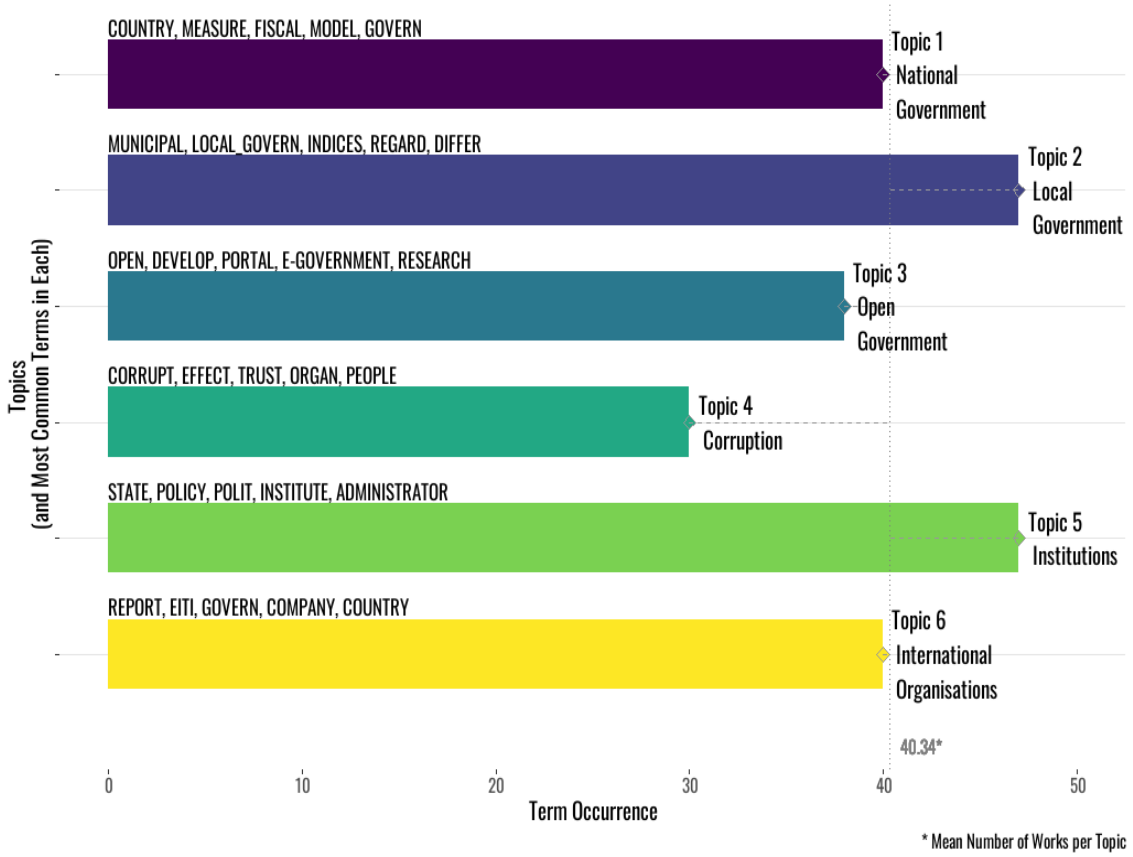
Source: author's own work.

Hence, upon closer inspection of the term clusters and their correlations, and considering some of the main scholarly works on institutional development, governance and corruption (Naurin, 2007, Lindstedt and Naurin, 2010, Williams, 2014, Erkkilä, 2020, Schmidthuber et al., 2021), I defined the working labels for each of the topics. Figure 6 presents this time a count distribution of the individual works that, due to the term-document composition, most strongly relate to the topic and the corresponding label. The sample is similarly distributed across the six topics, with a slight over-representation for the "Local Government" and "Institutions" topics, and an under-representation of the "Corruption" topic. This may occur due to a number of reasons, exogenous and endogenous to the review process. Since the collection and selection procedure was done iteratively and based on word-matching, it is expectable that such distribution derives from a similar composition within the initial large sample identified (n = 3 957).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 293-329
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

Figure 6
LDA Topics Labelled



Source: author's own work.

Some works, however, do not belong exclusively to a single thematic categorisation; as mentioned, such classification represents a probability-based allocation of the works in the sample. LDA modelling supposes a balance between hyper-specification and over-generalisation, and at the intersecting points of these scenarios lie mixed interpretations of one or many works. For example, the distinction between the "Institutions" and "International Organisations" topics is arguably a muddy one. International organisations share indeed a host of organisational and structural characteristics that can be associated with institutional studies altogether. Yet, due to the consequential differences in objectives (see, for example (Andrades et al., 2019)) or political leverage (Vijge et al., 2019) it seems crucial to determine a distinct category between the two categories. In this sense, overlapping is a clear issue, especially considering the common terminology that is used when referring to elements within these areas (for example, (Chatwin et al., 2019)). That said, there are

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

works that thematically can be more easily framed in one or the other topics, highlighting at least a conceptual determinant of the typology.

Furthermore, the clear differentiation between the three types of government-related topics shows a coherent classification, taking into account the salient issues within each category. For example, the role of terms like "portal", "e-government", or "participation" evidence the leaning towards the broader "Open Government" theme. Similarly, terms such as "municipal" or "local" stress the thematic precision of the "Local Government" label. "Corruption", on the other hand, points towards the plausible overlapping of the issue onto every other topic since, understandably so, such has been the thesis put to test by much of the corruption literature (Mauro, 1995, Zhao et al., 2003, Ellis and Fender, 2006, Barassi and Zhou, 2012, Aghion et al., 2016). One of the overarching statements guiding the scholarship on transparency parts from the assumption that corruption is – or is potentially – present in all areas of public administration and that corruption is a consequence of reduced transparency.

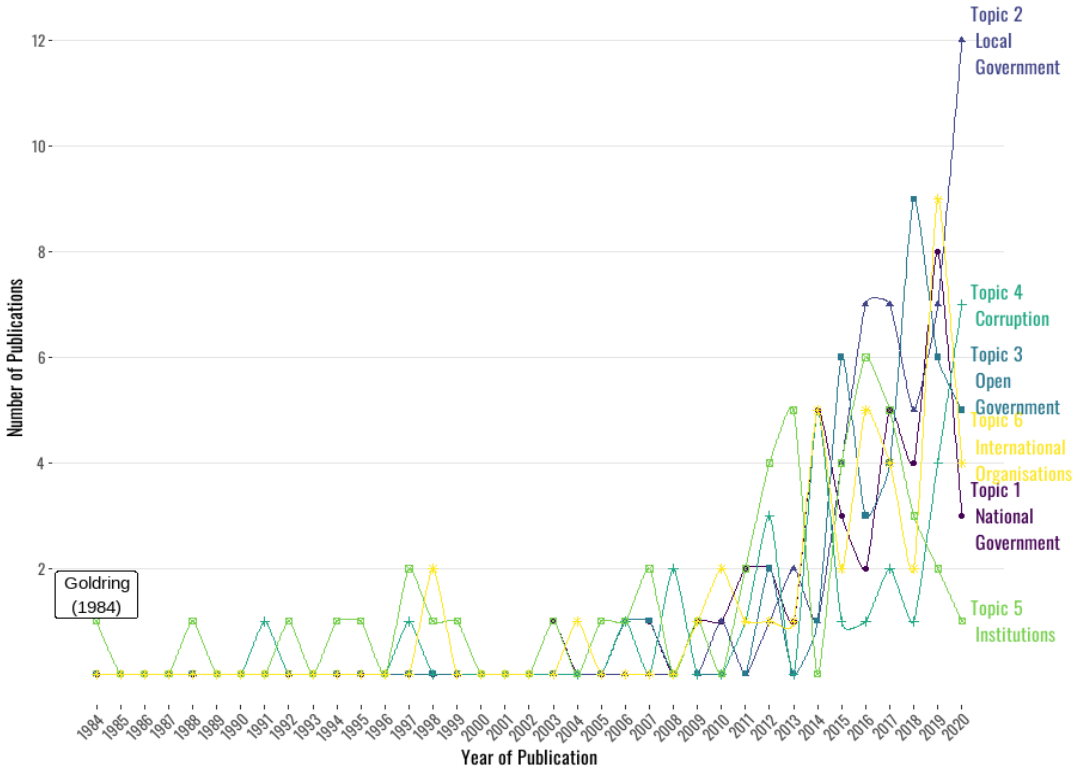
An important thing to consider vis-a-vis such scholarly landscape (in the sample) is the temporal evolution of the thematic areas characterised here. The sample's first entry dates back to 1984 and, according to the reading and LDA clustering, it refers to the "Institutions" topic. This work by Goldring (1984), specifically, is titled *Public Law and Accountability of Government*, and problematises legal reform and information legislation. It discusses the legal details, and legislative and administrative minutiae of freedom of information acts (FOIA) – nowadays a well-known and widely implemented framework. The scholar's emphasis is set on the institutional implications and framework-shaping ramifications of legal reform. A long way has been walked ever since, methodologically and conceptually, and the variety of scopes and perspectives has grown ever since (see Figure 2), creating an exciting and diverse landscape for the study of transparency, as this review seeks to underline.

Figure 7, for example, shows another temporal representation of the works, in which the temporality and the topic distribution are shown. The former is the most obvious, as mimics the growth already displayed in Figure 2. The latter displays the yearly weight of each topic in relation to the total distribution of the sample, as well as its relative importance. The figure helps to clearly visualise and hammer down on the notion of growth and diversification of transparency studies, regardless of the main field of study or analytical framework employed. As a quick snapshot, the figure also shows the dynamic attention some topics have lost and (re-)gained over time, indicating a fluctuating interest in specific elements.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

Figure 7
LDA Topics per Year



Source: author's own work.

Take the example of two contrasting topics – in their temporal composition, at least – "Local Government" and "Institutions". The latter, as mentioned before, is concerned mostly with organisational dynamics and systemic implications of legal and administrative changes; the former is a micro-level of applicability of these institutional minutiae. It is clear, however, that the local entails a more concrete outlook on finance, politics, and regulation (Transparency International and UN Habitat, 2004, Guillamón et al., 2011). The question that jumps to the eye hence is, what epistemic elements set both topics apart? Derived from the previous ideas, *institutional* perspectives are based on broader discussions of design and administration, whilst the *local governance* outlook is set on its proximity to civil society. But, more importantly, why has the scholarly output shifted from the broader discourse to the narrow application?

In order to respond, let me return to the plot contextualise the information shown. Two trends are evident at first sight: literature on institutions and transparency was common ground three decades ago. Democratisation waves, institutional

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

modernisation, or a more dynamic international order may have contributed to this shifting pattern. Challenges from new bureaucracies (Iwasaki and Suzuki, 2012) and/or demands from supranational bodies (Scharpf, 1998) may have driven the academic debate towards the look for best practices in public administration, in an effort to curb the effects of clientelism or generally corrupt activities. That is, formal discourses and discussions around probity and openness were progressively complemented and supplanted by issues of more practical connotations in the public administration. Again, the figure shows an almost clear cut regarding the temporal distribution of both topics. "Institutions" is the most probable topic for virtually all works prior to the year 2000, while "Local Government" agglomerates the topic probability for the last four years. Additionally, in line with previous ideas, "Corruption" seems to be a consistent topic within the literature sampled, despite its already discussed under-representation.

In this line, following the guiding questions for this review, I seek to analyse how the thematic distribution of transparency research relates to the "varieties of transparency"; understood as a framework with which to assess the institutional dimensions of transparency. To do so, I expand the typology framework introduced by Heald (2003, 2006b) and attempt to illustrate how does the research sampled for this review can be looked at from said perspective.

3.2.- An Event Process Perspective of Transparency

In this regard, Heald's categorisation is key for understanding the dimensions in which inputs, outputs and outcomes, and the processes in between, shape the research field and, with it, the very conception of transparency itself. I call back on the analytical questions presented in Table 1, which illustrate how the varieties typology can be expanded, as to identify the key elements that substantiate a detailed approach that refines what is seen and discussed about transparency, but also complements the notion of topics shown previously. Table 2 shows an intricate matrix describing the two categories specified previously (*event* and *process* transparency) and their relation to the main patterns in the sample regarding the temporal, regional, and thematic characteristics found in this sample of the scholarship. A further sub-division is present in the form of the spatiality of the process/event. As mentioned, and warned in (Heald, 2006b). events are clearer and more discernible, whilst processes tend to be diffuse and imprecise. Nevertheless, processes provide important insights into *what* is happening and, upon more contextual information, *why* it is happening.

Here is also relevant to link the relevant questions that reflect transparency's role in public administrations (yet, also applicable to all other areas of socio-political relevance). Not only *what* happening, as discussed, but crucially *where* is it happening. By dissecting these two dimensions one arrives at other more pressing

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

qualities of transparency's function; that is, the identification of actors, places, and time frames. Although escaping the breadth of this review, by looking at these products of the analyses, one can also endeavour to investigate the *why* and *how* of specific transparency actions (events or processes). An even further interrogation of these issues can then lead to a more critical assessment of the analytical and material foundations of transparency, this time not only as a public policy tool, but also as a narrative and norm.

It is important to note that the information in the table provides very precise scenarios where the final count (*n*) is given by a coincidence of the previous categories. For example, four works deal with transparency processes of *financial accountability channels* in Europe, assigned to topic 2 (Local Government), in the year 2018 (or, an Event/Process-Entity-Year-Topic-Region combination). Reading the rest of the table in such a manner, the previous findings appear more consolidated, as it shows that a) Europe is one of the regions most studied, b) a recent publication skewness given the temporal evolution of transparency's relevance, c) regarding event transparency, the analyses show a thematic and contextual diversity – more varied issues affecting wider scope of entities; and, d) as for process transparency, in line with the scholarship's evolution, the main focus lies on the sub-national (local government) level, though a variety of topics (from open governance to finance regulation) are explored.

Interestingly, as it can be inferred from the table's data, the Canada & USA region is missing. This issue may be explained by a concise fact regarding thematic diversity. That is, research from (and, as seen, about this region) is rather broad, covering a wide-ranging set of topics that dilute the final counting of them. Put otherwise, despite its over-representation, USA and Canada's scholarship remains highly endogenous and it is characterised by a larger palette of thematic and methodological directions (see also Figure 8).

Also, in addressing this topic-locality distinction, some intuition may lead to associate process transparency with some dimensions of quantitative-oriented research. Likewise, event transparency seems to be primarily focused on some levels of qualitative problems. Attending to the imprecision of the processes, some quantitative frameworks may provide complementary insights into data structures and, with it, a variety of operational strategies that overcome the lack of accurate information, offering some alternative explanatory mechanisms. Whereas the determination of the event allows for a comprehensive perspective of the details surrounding it, though quantitative data is also a relevant factor in assessing specific expected outcomes. Both approaches can help to better define the apparent distance between effective vs. nominal transparency (Heald, 2003), particularly when large claims have been made in this regard.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 293-329
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

Table 2
Thematic and Temporal Classification of Heald's Event-Process Transparency

Process[a]	Process Entity[b]	Year	Topic[c]	Region Studied[d]	n[e]
Financial accountability channels	Local Government	2018	2	Europe	4
Social media use	Local Government	2016	2	Europe	4
Financial accountability channels	National Government	2016	6	Multi-Region	4
Legitimacy building	Supranational Institutions	2019	6	South - South-East Asia	4
Information disclosure standards	Local Government	2017	3	Latin America	2
Market analysis	Local Government	2017	2	Europe	2
Transparency governance mechanisms	Local Government	2020	2	Europe	2
Financial reporting standards	Local Government	2007	5	Latin America	2
Budget reporting standards	National Government	2013	5	East Asia	2
Fiscal transparency standards	National Government	2013	1	Multi-Region	2
Event[a]	**Event Entity[b]**	**Year**	**Topic[c]**	**Region Studied[d]**	**n[e]**
Forest management policy	Public Administration	2014	6	Europe	4
Information disclosure rules	Local Government	2019	2	Europe	4
Open data policy	Supranational Institutions	2018	3	MENA Region	4
Resource management policy	Supranational Institutions	2015	6	MENA Region	3
Resource management policy	Supranational Institutions	2015	6	Sub Saharan Africa	3
Accountability levels	Civil Society	2020	4	Sub Saharan Africa	2
Accountability levels	Local Government	2015	5	Europe	2
Civic engagement	Public Institutions	2018	6	Sub Saharan Africa	2
Corporate social responsibility policy	Public Administration	2009	6	Global	2
Financial disclosure results	Local Government	2020	4	East Asia	2

Notes: a/ Process and Event are coded as in Heald (2003, 2006b) following the distinction between inputs, outputs, and outcomes – for Events – whilst acknowledging the blurred but describable nature of processes (transformative and linking processes are not differentiated in this classification).
b/ Process and Event Entities are the main organisational bodies carrying out the processes or hosting the events.
c/ Topic classification refers to the LDA generated topics previously described and visualised.
d/ As shown in figure 8 the column refers to the geographic region studied in the counted works.
e/ The total number of works meeting the previous parameters – e.g., analysing the same Event-Entity-Year-Topic combination.

Source: author's own work.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 293-329
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

The regional foci seem to reproduce these patterns, evidencing a gap in both theoretical and empirical (and quantitative and qualitative) analyses, which again, can relate to particular institutional needs of differing development stages (Deighton-Smith, 2004, Sovacool et al., 2016, Liuta and Mershchii, 2020). As mentioned before, it is plausible that democratisation waves (Blind, 2014), liberalisation of key markets, and the overall diversification of the economy have influenced a push to new public management (NPM) practices focused on efficiency at all levels of governance (Dorn et al., 2021), though determined by structural inequalities (in terms of resources, democratic consolidation, and civil society participation). Furthermore, the approaches seem to be highly influenced not only by regional or methodological conditions, but by area of application; that is, according to my expanded approach on Heald's typology, on where does transparency-oriented events and processes occur.

This dimension offers a particular insight into the characteristics of hypothesised causes for the over-representation of certain elements in the study of transparency. For example, the dichotomy government-civil society (and the various levels of governance imbued in the former, e.g., local, national, or supranational). This dynamic is also compounded by the role played and interrelations generated by different actors involved, whether at the local or international level. This connects to the previous arguments about efficiency-driven governance through the study of exogenous entities that have a defining role in the policy-shaping mechanisms, as well as in the policy evaluation (e.g., the World Bank, International Monetary Fund, or even United Nations). Also, organisations like the Open Government Partnership (OGP) and the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) have a defining part given their authoritative role in the subject matter, but also due to their involvement with both governments and civil society groups, which makes analytical distinctions and empirical frameworks rather fuzzy and undetermined.

Furthermore, it is the interaction of such asymmetries that generates the most noise. Issues of legitimacy, trust, and effective governance appear to be key elements identified as policy areas wherever (and whenever) events by national or supranational entities are being analysed. What becomes problematic when also considering the directionality of the researched object (but also the research) is the configuration of knowledge or expertise transfer. Looking at the cases listed in the table where the entity (the where of the process or event) has a supranational nature, the region under study seems to systematically be located in the so-called Global South. Attending to possible interpretations of this dynamic, one can also look back at the evolution of transparency research (figures 2 and 7) and assess it more critically. It can be argued that a catch-up effect is at place whereby, as mentioned,

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

as themes "grow older", newer trends appear – similar to the move from institutional studies of transparency to its local governance dimensions.

Notwithstanding, the study of transparency seems to engage a broad diversity of themes, which are reflected by and through the clustered topics shown hitherto. Said variety of dimensions of transparency is relevant twofold: first, as it centres the attention of policy and administration studies to the role of governance structures and, with it, to the institutional dynamics at play (e.g., checks and balances). And, second, because it allows the scholarship to reflect upon itself and move beyond a single paradigm, as it appears to (continuously) occur. A normative dimension of transparency studies calls for a critical view and study of the mechanisms and implementations of transparency, in order to avoid replicating reductive ideas and decontextualised discourses about and surrounding it.

Additionally, recalling how topics and varieties of transparency relate to each other, and how do they shift over time also carries an implicit question; one that I set as one of my main foci for this systematic review. That is, to interrogate the knowledge production characterisation of the scholarship. Though it may not be problematised enough, asymmetric knowledge landscapes are the norm in academia (Collyer, 2018), in general, and in the social sciences (Alatas, 2003), in particular, where the so-called Global North has a vantage point from which to dictate research agendas and, among other structural determinants, condition funding.

As introduced previously, bringing forth the argument for an explicit thematisation of geographic knowledge production – and consumption – can also shed light onto understanding the epistemic paradigms of regional or trans-regional schools of thought. This is particularly relevant in the field of transparency, considering it a pillar of Western-type good governance.

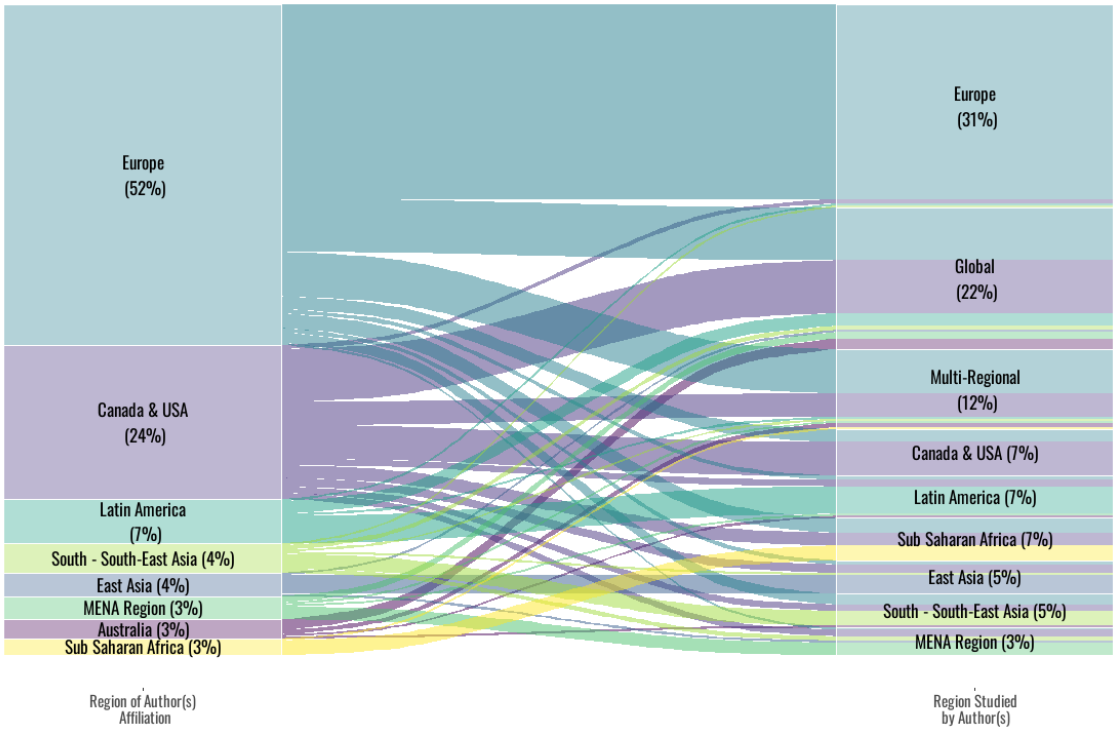
3.3.- Geography-Bounded Transparency

Yet, it is not the goal in this article to go beyond the scope of a systematic review and, hence, my intention is to show the clear disparity in the geographic distribution of academic output. In addition to that, by showing the unbalanced nature of academic production, an implicit element also arises – namely, what regions are being studied. Figure 8 depicts these relationships in a clear manner; on the one side, where does knowledge come from and, on the other, where is it pointing towards. It is no surprise that the second axis – of regions being studied – is far more fractioned and diverse: Scholars commonly employ case-studies to collect data, create typologies, or proof hypotheses. It may also be the case that scholars from all over the world are affiliated with those institutions producing the most knowledge, identifiably as it is, in the European and the USA and Canada regions.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 293-329
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

Figure 8
Transparency Literature – Authors Affiliations per Regional Distribution



Source: author's own work.

It is also worth noting the role that methodological distinctions play within the geographic–thematic divides. That is not to say that it serves as a bridge of any sort, but rather underscores the uneven thematic distribution of emphases present in the scholarship. Closely related to the previous figure, Table 3 presents an overview of the underlying data considering the sources and targets of academic research into transparency, as well as the topical interests therein. The table helps to better dimension the weight of geographic determinants in knowledge production, in general, and specifically in the framing of transparency within a particular paradigm.

What is directly visible is the expected divide between scholars' own positioning vis-a-vis research interests and the object studied. Larger proportions of the researchers working on the subject focus primarily on three subject areas; namely, Local Government, Institutions, and International Organisations. The latter follows suit with the previous findings regarding the development of the field in multiple avenues considering the governance literature as well as the real-world political events that have shaped the world for the past thirty years (again, here the EITI and OGP play

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 293-329
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

relevant roles). Complementarily, these issues appear to be the same that have been applied in case-studies in the literature. The distinction is key: Scholars may be affiliated with institutions in countries other than those they choose to investigate. Although – as I showed previously – research tends to be rather endogenous, even within the regions with larger output in the field: Europe, Canada and the USA.

Table 3. Researcher(s) Affiliation and Region(s) Studied per Dominant Topics*

Regions of Researcher(s) Affiliations						
Region	**Topic**					
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**
	Nat. Gov.	**Local Gov.**	**Open Gov.**	**Corruption**	**Institutions**	**Int. Orgs.**
Europe	18	50	17	16	25	34
Canada & USA	15	1	7	10	21	17
East Asia	4	-	-	4	2	1
South - South-East Asia	3	2	6	2	1	-
Australia	2	-	1	1	2	3
Latin America	2	6	8	1	3	1
MENA- Region	2	-	9	-	-	-
Global[a]	1	-	-	-	-	-
Sub Saharan Africa	1	-	1	1	1	4
Regional[b]	-	-	-	1	-	-
Regions Studied by Researcher(s)						
Region	**Topic**					
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**
	Nat. Gov.	**Local Gov.**	**Open Gov.**	**Corruption**	**Institutions**	**Int. Orgs.**
Global[a]	14	1	9	12	17	6
Multi-Region[c]	14	3	4	-	4	10
East Asia	5	-	1	4	4	2
Europe	5	41	6	3	16	10
South - South-East Asia	3	2	3	3	-	5
Canada & USA	2	1	5	3	6	5
Sub Saharan Africa	2	-	-	4	2	12
EU[d]	1	3	2	2	3	3
Latin America	1	6	10	3	2	2
MENA Region	1	-	8	1	-	3

Notes: */ The cell counts refer to total researchers' count; that is, in cases where works are authored by multiple persons, the total sum of individual affiliations is taken.
a/ Global refers to studies which use large N datasets comprising > 100 countries.
b/ Regional refers to studies focusing on subcontinental territories with corresponding similarities or differences.
c/ Multi-Region refers to studies with samples with small or medium N that cover two or more continents or subcontinental regions.
d/ Europe and EU (European Union) are differentiated on the political-administrative terms the second entails.
Source: author's own work.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 293-329
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

Complementing the analysis Table 4 informs about the methodological differences, again, in relation to the topical direction of the research. I have separated the sample into the *empirical* and *theoretical* coded works per thematic orientation within the aforesaid six main topics. For example, it is not unusual that some topic orientations are methodologically exclusive, in that a panel study would unlikely imply an index estimation. However, multi-coding is common, as index estimations usually follow (or precede) some type of regression analysis (which is also the case for panel cases).

Yet, coded in the table are only the main features of each work, for which the scholars underlined – in most cases – their methodological value. This also highlights the fact that, in addition to counting more total works, the count for empirical works includes more multi-coded elements. For example, the use of regression analysis is commonly expanded through panel data, instrumental variables, or time-series. This is less common in the theoretical works where, usually, a singular methodological design excludes other approaches. Despite no definite trend noticeable, there are patterns pointing towards the abundance of research designs for a particular topic (more theoretical and/or qualitative for Institutions and International Organisations, and more empirically-driven for National Government themes). These issues clearly depend on the questions asked and the variables considered.

Table 4. Thematic Differences per Methodological Approach*

Region	**Topic**					
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**
	Nat. Gov.	**Local Gov.**	**Open Gov.**	**Corruption**	**Institutions**	**Inst. Orgs.**
Empirical Works (n = 149)	36 (77)	44 (89)	24 (47)	14 (24)	9 (17)	22 (61)
Theoretical Works (n = 86)	2 (4)	3 (3)	14 (26)	14 (29)	36 (68)	17 (40)

Notes: */ Values stand for each work classified in the respective topic. Values in parentheses amount to each specific methodological approach used finely classified. The sum of Empirical and Theoretical works is less than 242 due to the presence of works covering both theory-building and empirical applications (*n* = 7). Also, as stated in the text, the values in parentheses includes double counting for most of the empirical works, since the categories are complementary (e.g., regression analysis plus time-series; or regression analysis plus panel data).

Source: author's own work.

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

From an epistemic lens these results also shed light onto the differences that methods can introduce and reproduce in the study of any phenomenon. For example, exclusively qualitative studies are seldom, whilst exclusively quantitative studies are more common. This could be more finely disaggregated when considering that research on Open Government is, both, more focused on specific case studies (as opposed to large comparative analyses) and descriptive. This feeds into the current of context-dependency and relationality (Lejano, 2021) that gives foundation to some public administration practices recently – the same applies for Institutions. However, Local Government seems to be an area heavily oriented towards the quantification of analyses, many looking into comparative perspectives assessing, amongst others, levels of development or practices of technological standards (Gandia et al., 2016, Villoria Mendieta and Iglesias Alonso, 2017). Since local governance studies seem largely focused on digital practices of the administrations, scholars seem to lean towards a comparative framework in order to generate their own insights into best uses and possibilities for increasing transparency and, with it, tackling issues of corruption and trust (Sofyani et al., 2020).

All things considered, the research landscape in the field of transparency seems to be fragmented (increasingly so in time) and, mostly, hegemonically-driven from its output sources (the so-called Global North). Regions with smaller share of the total output of publications appear to focus largely on their own regional issues, whilst regions with a larger share of the output cover not only their own territorial issues, but – usually on empirically applied cases – map their studies onto other regions. This phenomenon underscores the different audiences and the reception of knowledge by these audiences, but mostly an epistemic divide driven by, presumably, local institutional weaknesses which reinforce a feedback cycle among the Canada, USA and, Europe regions in regard to their academic output. It is plausible that a large diaspora of scholars associated to so-called Global North institutions focus their attention to their homelands, simultaneously contributing to this divide, but effectively highlighting the differences in resources and research structures. These considerations are made in light of the sample (n = 242) of this study and, thus, only reflect but a partial image of the scholarly landscape.

4.- Discussion

Potential issues regarding knowledge production appear to be driven by the role of the knowledge producer – or, at least, the one who outputs such knowledge. Much of the output in the transparency field is centred at two main poles which, additionally, seem to be driving some key dimensions of the field's scholarly agenda, such as its theoretical background. The intersection of the thematic and methodological divisions alongside regional lines indicates that so-called Global North regions focus more on theoretical approaches to transparency, whilst other

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

regions seem to focus more on empirical investigations, presumably accounting for governance impacts of policy changes in relation to a given transparency standard.

Said transparency standard(s) are dependent on context and institutional capacity; or so goes the premise (Chen & Ganapati, 2021; Cucciniello et al., 2017; Heald, 2012). The sample analysed seems to point in a direction supporting this claim, at least to the extent that the prominence of the locality can be understood as contextual specificity. However, the empirical relevance of case studies revolving around entities such as EITI or OGP point to the other direction. These latter institutions provide a framework for tackling corruption and other maladies associated with lack of transparent structures and, critically, they serve as conduits for a political economy of policy based on the international system's standards (Chatwin et al., 2019), mirroring the North-South problematic.

The findings presented here are indicative of a complex and evolving field which seems to have shifted its attention dependent on many influencing factors. Informed by the topics and methods seen in the sample, it is plausible to link changes in the framing of public administration standards (emergence and consolidation of NPM as an important one) to the evolution in the literature's foci. Waves of democratisation in the last thirty years, as well as the technical-administrative challenges of participation and openness, may have also contributed to this thematic shift.

The identification of the figurative move from one topic to another through time is also reflective of methodological concerns closely tied to the imperative to highlight transparency as a driving meta-concept in the governance and public administration scholarly (and practical) fields. The interplay between theoretical and empirical approaches, promoting new conceptualisations, models, or analytical techniques is a reflection of these dynamics. Evidence shown in this paper is useful for acknowledging that there have been significant contributions that appear to intersect – if not, overlap. Such a systemic outlook allows scholars to identify not only trends, but also gaps that could be covered in a wide variety of methodological terms. These insights could also contribute to further harmonise the conceptual landscape of transparency, shedding light onto the intersections and commonalities found in the literature.

Following Heald's analytic *varieties* typology, identifying more precisely such trends and gaps is also a less daunting task. The event-process differentiation enables a closer examination of motives, backgrounds, and analytical settings. This framing has hence proven an appropriate complement to the more technical inspection of the topics and their interlacement, expanding the structural study of the sample and its characteristics into a more substantive analysis. It also underscores the role of institutions as source of trust and regulation (Rawlins, 2008, Schnackenberg et al., 2021), in that it is in these where most of the literature points towards the effects of

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

transparency happening. However, it is not to say that research must continue to focus on them; rather, studies could approach a more dynamic analysis of transparency by engaging with other actors, as well as other levels.

Thus, identifying the subtleties of local vs national governments, or civil society vs supranational (or international) organisations is therefore key to understand what drives transparency policies and development frameworks, which would contribute to a more effective policy-driven research sub-field. In this regard, the summary of insights produced by analysing the LDA outputs points mainly towards two key elements that cut across the different approaches and elements; mainly, the sources, channels, and nature of information, as well as the existence of accountability instances. This leads unmistakably to a common base irrespective of thematic, methodological, or regional differences, as it also bridges conceptually to the event-process categorisation providing analytical tools to deepen future research in the field, which, as it was shown, remains highly concerned with the dynamics of corruption.

The latter elements help as guides from which new potential agendas of transparency studies can be suggested. As such, I recognise that a comprehensive framework of transparency should include a component on information (its availability, its quality, or its timeliness), as well as a component on voice mechanisms, i.e., accountability and trust generating channels. From these, future studies can build upon the insights shown here; on the one side, local and regional studies seem to be a powerful driver of technical and conceptually rich approaches. On the other side, interconnection with different actors at different levels represents a key factor in order to understand the elements (information and/or accountability) driving transparency in relation to governance and democratic analyses and also setting a contrast regarding corruption studies.

In relation to the methodology, this paper's contribution is expected to be taken as an extension on previous similar, systemic reviews (Cucciniello et al., 2017, Tai, 2021), but also as a parting point for more analyses that incorporate computer-assisted methods and a more critical perspective. Further exercises could revisit the modelling structure and analyse its performance vis-a-vis other estimation techniques, with different subjects, or with expanded datasets. This would also provide more visibility and dissemination to the subject-matter and the methods.

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

5.- Conclusion

In this article I aimed at addressing three main points; to identify the intersectional patterns that appear in the transparency scholarship, to address the conceptual-methodological approach based on the event and process transparency types, and, finally, to frame the systematic review within an alternative and novel data-gathering and analysis method. Some limitations arise, naturally, when considering the size of the sample and the coding structure, as well as the conceptual underpinnings, as these are subject to researcher-bounded biases. Further studies like this one could build up on the lessons learned here and expand or problematise them.

The insights I was able to synthesise from the literature point towards varied directions in thematic, methodological, and object-specific areas. Not only is the focus of research different as it was ten or twenty years ago, in general, but it also varies according to the geographic context that fosters the academic output. Moreover, the thematic relevance of some issues – or topics – also seems to be context-dependent as various dimensions of governance are studied differently, and under different conceptions and premises of transparency.

Problematic observations may also arise regarding the dominance of so-called Global North institutions in the output of knowledge. This carries and important load in terms of epistemological and analytical determinants since, as it was shown, most of the theoretical approaches are generated from institutions in the European continent, while empirical studies are more common in the regions of the so-called Global South. Still, as mentioned, no explicit reference to a shared conceptual base of transparency is found – only the coincidence of persistent elements seems transversal, i.e., information, data, corruption, and accountability.

With these findings in mind is important to assess more critically the dynamics of concept formation, knowledge production and consumption, as well as the approaches that emphasise the relevance of context conditions. I consider the conceptual disunity and, nonetheless, the diverse thematic and analytical production the main insight in regard to transparency, as well as a lesson for more in-depth and harmonious approaches in the future. It is therefore a fitting suggestion to stress the need for such systematic reviews, in order to uncover topics and trends that may determine the way in which the research is being conducted.

Following Justice Brandeis' metaphor, transparency seems to be the main focus (*sunlight*) whilst defining and interpreting it, and crucially the approaches to study it (electric light) appear to be conflictive processes in the search for open and democratic societies.

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

References

AGHION, P., AKCIGIT, U., CAGÉ, J., and KERR, W. R., 2016. "Taxation, corruption, and growth". *European Economic Review*, 86: 24–51.

ALATAS, S. F., 2003. "Academic Dependency and the Global Division of Labour in the Social Sciences". *Current Sociology*, 51: 599–613.

ALLOA, E. and THOMÄ, D., 2018a. "Transparency: Thinking Through an Opaque Concept". *In*: *Transparency, Society and Subjectivity: Critical Perspectives* (eds. E. ALLOA and D. THOMÄ). Cham: Springer International Publishing, 1–14.

ALLOA, E. and THOMÄ, D., eds., 2018b. *Transparency, Society and Subjectivity: Critical Perspectives*. 1st ed. Cham: Springer International Publishing.

ANDRADES, J., MARTINEZ-MARTINEZ, D., LARRAN, M., and HERRERA, J., 2019. "Online information disclosure in Spanish municipal-owned enterprises A study based on the compliance with transparency requirements". *Online Information Review*, 43: 922–944.

ARGYROUS, G., 2012. "Evidence Based Policy: Principles of Transparency and Accountability". *Australian Journal of Public Administration*, 71: 457–468.

BALL, C., 2009. "What Is Transparency?". *Public Integrity*, 11: 293–308.

BANNISTER, F. and CONNOLLY, R., 2011. "The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government". *Policy & Internet*, 3: 1–30.

BARASSI, M. R. and Zhou, Y., 2012. "The effect of corruption on FDI: A parametric and non-parametric analysis". *European Journal of Political Economy*, 28: 302–312.

BIRCHALL, C., 2021. *Radical secrecy: the ends of transparency in datafied America*. Minneapolis [Minnesota]: University of Minnesota Press.

BLEI, D. M., NG, A. Y., and JORDAN, M. I., 2003. "Latent dirichlet allocation". *Journal of Machine Learning Research*, 3: 993–1022.

BLIND, P., K., 2014. *Policy-Driven Democratization. Geometrical Perspectives on Transparency, Accountability, and Corruption*. New York: Palgrave Macmillan.

CHAMBERLAIN, S., 2021. "fulltext: Full text of 'scholarly' articles across many data sources". Available from: https://CRAN.R-project.org/package=fulltext.

CHATWIN, M., ARKU, G., and Cleave, E., 2019. "Defining subnational open government: does local context influence policy and practice?". *Policy Sciences*, 52: 451–479.

CHEN, C. and GANAPATI, S., 2021. "Do transparency mechanisms reduce government corruption? A meta-analysis". *International Review of Administrative Sciences*, August: 1–16.

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

COLLYER, F. M., 2018. "Global patterns in the publishing of academic knowledge: Global North, global South". *Current Sociology*, 66: 56–73.

CUCCINIELLO, M. and NASI, G., 2014. "Transparency for Trust in Government: How Effective is Formal Transparency?". *International Journal of Public Administration*, 37: 911–921.

CUCCINIELLO, M., PORUMBESCU, G. A., and GRIMMELIKHUIJSEN, S., 2017. "25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions". *Public Administration Review*, 77: 32–44.

DEIGHTON-SMITH, R., 2004. "Regulatory transparency in OECD countries: Overview, trends and challenges". *Australian Journal of Public Administration*, 63: 66–73.

DORN, F., GAEBLER, S., and ROESEL, F., 2021. "Ineffective fiscal rules? The effect of public sector accounting standards on budgets, efficiency, and accountability". *Public Choice*.

ELLIS, C. J. and FENDER, J., 2006. "Corruption and Transparency in a Growth Model". *International Tax and Public Finance*, 13: 115–149.

ERKKILÄ, T., 2020. "Transparency in Public Administration". *Oxford Research Encyclopaedia of Politics*, May: 1–21.

FOX, J., 2007. "The uncertain relationship between transparency and accountability". *Development in Practice*, 17: 663–671.

GANDÍA, J. L., MARRAHI, L., and HUGUET, D., 2016. "Digital transparency and Web 2.0 in Spanish city councils". *Government Information Quarterly*, 33: 28–39.

GOLDRING, J., 1984. "Public Law and Accountability of Government". *Federal Law Review*, 15: 1–38.

GRIMMELIKHUIJSEN, S., 2012. "Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment". *International Review of Administrative Sciences*, 78: 50–73.

GRÜN, B. and HORNIK, K., 2011. "topicmodels: An *R* Package for Fitting Topic Models". *Journal of Statistical Software*, 40: 1-30.

GUILLAMÓN, M.D., BASTIDA, F., and BENITO, B., 2011. "The Determinants of Local Government's Financial Transparency". *Local Government Studies*, 37: 391–406.

HEALD, D., 2003. "Fiscal transparency: Concepts, measurement and UK practice". *Public Administration*, 81: 723–759.

HEALD, D., 2006a. "Transparency as an Instrumental Value". *In*: *Transparency: The Key to Better Governance?* (eds. C. HOOD and D. HEALD). Oxford: Oxford University Press, 59–73.

Sección Estudios y Artículos
The many ways to transparency: a typology of topics and varieties in the transparency literature…
por Roberto Cruz Romero
Págs. 293-329
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

HEALD, D., 2006b. "Varieties of Transparency". *In*: *Transparency: The Key to Better Governance?* (eds. C. HOOD and D. HEALD). Oxford: Oxford University Press, 25–43.

HEALD, D., 2012. "Why is transparency about public expenditure so elusive?" *International Review of Administrative Sciences*, 78: 30–49.

HOOD, C. and HEALD, D., eds., 2006. *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press.

IWASAKI, I. and SUZUKI, T., 2012. "The determinants of corruption in transition economies". *Economics Letters*, 114: 54–60.

LEJANO, R. P., 2021. "Relationality: an alternative framework for analysing policy". *Journal of Public Policy*, 41: 360–383.

LIBERATI, A., ALTMAN, D. G., TETZLAFF, J., MULROW, C., GØTZSCHE, P. C., IOANNIDIS, J. P. A., CLARKE, M., DEVEREAUX, P. J., KLEIJNEN, J., and MOHER, D., 2009. "The PRISMA statement for reporting systematic reviews and meta-analyses of studies that evaluate healthcare interventions: explanation and elaboration". *BMJ*, 339: b2700.

LINDSTEDT, C. and NAURIN, D., 2010. "Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption". *International Political Science Review*, 31: 301–332.

LIUTA, O. and MERSHCHII, B., 2020. "Assessment of the social and economic development of a region: essence, methodology and correlation with transparency of local authorities". *Public and Municipal Finance*, 8: 83–93.

MAURO, P., 1995. "Corruption and Growth". *The Quarterly Journal of Economics*, 110: 681–712.

MEIJER, A., 2014. "Transparency". *In*: *The Oxford Handbook of Public Accountability* (eds. M. BOVENS, R.E. GOODIN, and T. SCHILLEMANS). Oxford: Oxford University Press, 507–524.

MEIJER, A., 'T HART, P., and WORTHY, B., 2018. "Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework". *Administration & Society*, 50: 501–526.

MONTEDURO, F. and ALLEGRINI, V., 2020. "How outsourcing affects the e-disclosure of performance information by local governments". *Government Information Quarterly*, 37: 101398.

NAURIN, D., 2007. "Transparency, Publicity, Accountability – The missing links". Presented at the *Delegation and Mechanisms of Accountability in the EU*, Uppsala: CONNEX-RG2, 12.

PIOTROWSKI, S. J., 2012. *Governmental Transparency in the Path of Administrative Reform*. New York: SUNY Press.

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

RAWLINS, B., 2008. "Give the Emperor a Mirror: Toward Developing a Stakeholder Measurement of Organizational Transparency". *Journal of Public Relations Research*, 21: 71–99.

RETHLEFSEN, M. L., KIRTLEY, S., WAFFENSCHMIDT, S., AYALA, A. P., MOHER, D., PAGE, M. J., KOFFEL, J. B., BLUNT, H., BRIGHAM, T., CHANG, S., CLARK, J., CONWAY, A., COUBAN, R., DE KOCK, S., FARRAH, K., FEHRMANN, P., FOSTER, M., FOWLER, S. A., GLANVILLE, J., HARRIS, E., HOFFECKER, L., ISOJARVI, J., KAUNELIS, D., KET, H., LEVAY, P., LYON, J., MCGOWAN, J., MURAD, M. H., NICHOLSON, J., PANNABECKER, V., PAYNTER, R., PINOTTI, R., ROSS-WHITE, A., SAMPSON, M., SHIELDS, T., STEVENS, A., SUTTON, A., WEINFURTER, E., WRIGHT, K., YOUNG, S., and PRISMA-S Group, 2021. "PRISMA-S: an extension to the PRISMA Statement for Reporting Literature Searches in Systematic Reviews". *Systematic Reviews*, 10: 1–19.

SAXENA, S. and MUHAMMAD, I., 2018. "Barriers to use open government data in private sector and NGOs in Pakistan". *Information Discovery and Delivery*, 46: 67–75.

SCHARPF, F. W., 1998. *Interdependence and democratic legitimation*. MPIfG working paper. Available from: https://www.econstor.eu/handle/10419/41689.

SCHMIDTHUBER, L., INGRAMS, A., and HILGERS, D., 2021. "Government Openness and Public Trust: The Mediating Role of Democratic Capacity". *Public Administration Review,* 81: 91-109.

SCHNACKENBERG, A. K., TOMLINSON, E., and COEN, C., 2021. "The dimensional structure of transparency: A construct validation of transparency as disclosure, clarity, and accuracy in organizations". *Human Relations*, 74: 1628–1660.

SILGE, J. and ROBINSON, D., 2017. *Text mining with R: a tidy approach*. First edition. Beijing; Boston: O'Reilly.

SOFYANI, H., RIYADH, H. A., and FAHLEVI, H., 2020. "Improving service quality, accountability and transparency of local government: The intervening role of information technology governance". *Cogent Business & Management*, 7: 1–20.

SOVACOOL, B. K., WALTER, G., VAN DE GRAAF, T., and ANDREWS, N., 2016. "Energy Governance, Transnational Rules, and the Resource Curse: Exploring the Effectiveness of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)". *World Development*, 83: 179–192.

TAI, K.-T., 2021. "Open government research over a decade: A systematic review". *Government Information Quarterly*, 38: 101566.

TIMMERMANS, S. and TAVORY, I., 2012. "Theory Construction in Qualitative Research: From Grounded Theory to Abductive Analysis". *Sociological Theory*, 30: 167–186.

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.286

TRANSPARENCY INTERNATIONAL and UN HABITAT, 2004. *Tools to support transparency in local governance*. Berlin: United Nations Human Settlements Programme.

VIJGE, M. J., METCALFE, R., WALLBOTT, L., and OBERLACK, C., 2019. "Transforming institutional quality in resource curse contexts: The extractive industries transparency initiative in Myanmar". *Resources Policy*, 61: 200–209.

VILLORIA MENDIETA, M. and IGLESIAS ALONSO, A., 2017. "Developments in transparency in the Spanish municipalities: An analytical revision of the last research". *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 15: 411–432.

WANG, Q. and GUAN, Z., 2022. "Can Sunlight Disperse Mistrust? A Meta-Analysis of the Effect of Transparency on Citizens' Trust in Government". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33: 453-467.

WILLIAMS, A., 2014. "Using the Release of Information as an Indicator of Government Transparency". *In*: *Corruption, Good Governance and Economic Development* (eds-R.N. Ghosh and M.A.B. Siddique). Singapore: World Scientific Publishing, 25–45.

ZHAO, J. H., KIM, S. H., and DU, J., 2003. "The Impact of Corruption and Transparency on Foreign Direct Investment: An Empirical Analysis". *MIR: Management International Review*, 43: 41–62.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019: un balance teórico-práctico

Ángel Fernández Silva[1]

Universidad de Salamanca

España

ORCID 0000-0002-6850-8674

RECIBIDO: 21 de octubre de 2022
ACEPTADO: 25 de octubre de 2023

RESUMEN: La iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE) es un mecanismo de participación que surgió con el objetivo de revitalizar la vida democrática de la Unión y facilitar la intervención de la sociedad civil organizada en los asuntos europeos. Sin embargo, tras su primera regulación en 2011, tan sólo siete iniciativas -de un total de 119 presentadas- han resultado atendidas por la Comisión hasta la actualidad, fracasando la mayoría de ellas por falta de apoyo. La Unión se propuso mejorar la operatividad del mecanismo a través del Reglamento 2019/788, introduciendo mejoras en el sistema de recogida de apoyos, la difusión de las iniciativas, habilitando la firma electrónica e introduciendo una leve minoración en el número y la representatividad de los apoyos requeridos. Sin embargo, el carácter *sui generis* y no vinculante de la ICE no siempre favorece que los colectivos la perciban como un instrumento útil para la demanda de intereses, problemas a los que se suman otros ya conocidos como la particular legitimidad de la Unión y un diseño institucional complejo. Es preciso analizar las principales novedades del Reglamento y comprobar a través de los datos si verdaderamente estamos ante un mecanismo efectivo de gobierno abierto.

PALABRAS CLAVE: Democracia**,** Participación, Unión Europea, Gobierno Abierto, Iniciativa Ciudadana.

[1] Profesor Asociado Doctor de Derecho Constitucional en la Universidad de Salamanca (acreditado Ayudante Doctor). Premio Francisco Tomás y Valiente 2021 por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Tribunal Constitucional.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

CONTENIDOS: 1.- Introducción. 2.- Participación como respuesta a la crisis de legitimidad. 3.- La regulación de la ICE. *3.1.- Los aspectos esenciales: art. 11.4 TUE. 3.2.- El Reglamento 2019/788.* 3.2.1.- La recogida de apoyos como principal escollo. 3.2.2.- El registro y los requisitos formales y materiales. 3.2.3.- La tramitación de la ICE. 4.- La incidencia práctica del instrumento. *4.1.- Los promotores de las iniciativas. 4.2.- Los resultados de las iniciativas.* 5.- Conclusiones. - Bibliografía.

European citizens' initiative: a theoretical and practical evaluation

ABSTRACT: The European citizens' initiative (art. 11.4 TEU) is a participatory mechanism that arose with the aim of revitalizing the democratic life of the Union and to facilitate the involvement of organized civil society in European affairs. However, after its first regulation in 2011, only seven initiatives - out of a total of 119 presented - have been taken up by the Commission to date, with most of them failing due to lack of support. The Union proposed to improve the operability of the mechanism through Regulation 2019/788, introducing improvements in the system for collecting support, disseminating the initiatives, enabling dissemination of the initiatives, enabling electronic signatures and introducing a slight reduction in the number and representativeness of the support required. However, the sui generis and non-binding nature of the ECI does not always favor its perception by the groups as a useful instrument for the demand of interests, in addition to others already known, such as the particular legitimacy of the Union and a complex institutional design. It is necessary to analyze the main novelties of the Regulation and to verify through the data whether this is truly an effective mechanism for open government.

KEYWORDS: Participation, Open Government, European Union, Citizenship, Democracy.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

1.- Introducción

Desde la aprobación del Tratado de Lisboa en 2007, la Unión Europea ha tratado de generar vínculos más estrechos con los ciudadanos, cultivando así una legitimidad democrática acorde a su idiosincrasia supranacional. El logro del buen gobierno ha aparecido siempre en tensión con una marcada tendencia hacia la tecnocracia, y con la conocida dificultad del debate europeo para adherirse al interés cotidiano de la ciudadanía. Mientras que en las primeras décadas la Unión trató de edificarse a partir del consentimiento inicial y posterior cooperación de los Estados miembros, ha sido consciente después de la necesidad de reforzar unas relaciones más estrechas con los europeos.

En ese sentido, si acudimos a Weber como uno de los referentes para el estudio de la legitimidad, se puede afirmar que la UE se ha caracterizado por una legitimidad finalista o funcionalista, y no tanto por una legitimidad popular o de origen que se otorga 'de abajo a arriba', según el concepto clásico de democracia. Dicho de otra forma, los resultados políticos, económicos y, sobre todo, de cooperación, siempre han avalado la existencia de una institución clave para la paz que, al mismo tiempo, sirve como vigilante de las buenas prácticas político-constitucionales de los Estados.

En este contexto, el Tratado de Lisboa (TUE) trató de consolidar un mayor peso político de la Unión[2], dando pasos para *revestir al ciudadano europeo de derechos políticos* (Gómez, 2013, 60) sobre todo porque, como se ha señalado, los antecedentes no aportaron avances de entidad para involucrar a los electores (Luena, 2022, 122). La complejidad del diseño institucional de la Unión y la lejanía -o incluso ausencia- de un debate europeo habían generado indiferencia ciudadana hacia los asuntos comunitarios, a pesar de la conocida elección directa por sufragio universal del Parlamento Europeo. En este sentido, las propuestas que se deben plantear sobre la legitimidad democrática de la Unión deben ir más allá del ámbito jurídico e, incluso, de la participación ciudadana. Aunque esta última ayude, debemos partir de la tesis apuntada por Robert Dahl: no puede existir una legitimidad democrática si no hay cohesión social previa; debate este sobre la existencia o no de un *demos* europeo que resulta ya lugar común para nuestra doctrina.

En cualquier caso, la Unión recurrió en el art. 11.4 del TUE a una institución de participación *sui generis* como la iniciativa ciudadana europea (ICE) para tratar de activar a la sociedad civil organizada en el diseño y priorización de políticas. De entrada, su introducción merece ser calificada como positiva para el gobierno abierto, aunque dicha novedad no vino motivada sólo por el auge discursivo y mediático de la participación. La ICE responde más bien a un intento por involucrar a los europeos en el debate político, aumentando la porosidad de la Comisión hacia

[2] Al respecto, el Tratado de Lisboa reforzó las competencias económicas, legislativas y supervisoras del Parlamento Europeo.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

aquellos asuntos ajenos a su atención. Es decir, la UE introdujo la figura con la mejor de las intenciones, aunque su configuración jurídica y la propia idiosincrasia de la Unión, como se verá, han dificultado sensiblemente su eficacia práctica.

2.- Participación como respuesta a la crisis de legitimidad

La crisis de confianza que azota con mayor o menor intensidad a nuestras democracias desde hace década y media no es exclusiva de la Unión. Podemos entender dicha crisis como una consecuencia de la incapacidad del poder político para dar respuesta a las demandas y expectativas de la ciudadanía y, como síntoma principal, señalar el *vaciamiento de las relaciones entre los partidos y el electorado* (Mair, 2013, 35). Esto resulta más evidente aún en el contexto de la Unión, por la ausencia de verdaderos partidos europeos y un denostado perfil del europarlamentario, en algunas ocasiones utilizado como *retiro dorado* por algunos actores políticos.

Dado que la actual crisis es, sobre todo, una crisis de intermediación; esto es, una crisis de quienes hacen posible el vínculo representativo, estas carencias en cuanto a la legitimación social pueden resultar aún más evidentes para una Unión Europea a la que le resulta más complicado acercarse a los asuntos cotidianos y mantener un vínculo directo con la ciudadanía. Como han alertado algunos autores (Espaliú, 2019, 160; Bouza, 2010, 14), la falta de legitimidad de las instituciones comunitarias -sea aparente o real- puede dificultar el futuro de la integración europea, generando mayor desapego aún entre gobernantes y gobernados.

Dichos problemas explicarían la acertada decisión de crear un mecanismo como la iniciativa europea, que conecta directamente organizaciones ciudadanas y representantes (lo sean del Parlamento o la Comisión). Sin embargo, como se ha señalado, no estamos ante un mecanismo de democracia directa, pues *no se transfiere a los ciudadanos la capacidad de decisión en un determinado ámbito* (Bilbao, 2012, 81). El carácter mediado de la ICE se explica por la naturaleza supranacional de la Unión y los complejos requisitos de representatividad que se deben reunir pues, como se verá, el éxito de una iniciativa europea prácticamente solo está al alcance de organizaciones con una fuerte infraestructura y, a veces, el apoyo directo o indirecto de partidos.

Pero volviendo a la mencionada crisis y por si fuera poco, dichos problemas de legitimidad han aumentado -en su conexión con crisis económicas y sociales- debido a la pérdida de control del ciudadano hacia decisiones *que se toman más allá de las instituciones de representación directa;* pero también porque últimamente Europa ha aparecido como *instrumento de disciplina, más que de solidaridad* (Castells, 2020, 25-27). Parece, en este sentido, y como algunos autores apuntaron hace algunos años, que se produce una inadecuación entre las formas del Estado de Derecho y los objetivos del Estado el Bienestar (Ferrajoli, 2001, 15), y ello genera

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

una desafección que desafortunadamente afecta a la credibilidad de los actores políticos y las instituciones.

Como ya señaló hace tiempo Manuel García-Pelayo (1982, 52-53), la tecnocracia tiene sus riesgos, pues puede albergar "*la posibilidad de encubrir intereses de cualquier índole bajo el manto de la eficacia técnica y de justificar la marginación o represión de problemas incómodos para el sistema*". Con todo, coincido con Isabel Báez cuando afirma que el problema de legitimidad social de la UE *no es tanto la falta de demos o la ausencia de mecanismos articuladores de las voluntades de la ciudadanía europea (lo que en realidad estaría tirando por tierra la razón de ser de la ICE), sino la capacidad política real para alcanzar los objetivos. De esa diferencia entre razón y sentimiento surge la frustración y desafección del ciudadano* (Báez, 2016, 49).

Atendiendo a los acontecimientos jurídico-políticos, la consideración de la participación y la transparencia como elementos del buen gobierno ha penetrado en los planteamientos comunitarios. Prueba de lo anterior es la introducción de la figura de la ICE con el objetivo de contribuir a *reforzar el funcionamiento democrático de la Unión*[3]. La ICE podría tratar de compensar una balanza inclinada hacia la tecnocracia, integrando a aquellos sectores de la sociedad (ciudadanos, pero sobre todo colectivos) llamados a ocupar un papel más activo en la discusión de políticas europeas, de tal forma que no sean en exclusiva los Estados Miembros y las instituciones comunitarias quienes decidan sobre los asuntos comunitarios.

Con todo, el encaje de la ICE no ha sido sencillo si tenemos en cuenta la evidente necesidad y preeminencia del modelo representativo también en la UE. El art. 10 del TUE en sus apartados primero y segundo despeja cualquier duda sobre el modelo democrático de la Unión, al declarar que el "funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa" y que los "ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento". Sin embargo, la institución supranacional no ha optado por otorgar a la representación un monopolio exclusivo de la participación política. Además del derecho de sufragio activo y pasivo de los europeos, los ciudadanos tienen derecho "a participar en la vida democrática de la Unión" ex. art. 10.3 TUE, precepto que podemos conectar también con la herramienta que nos ocupa.

Por ende, la recepción de la ICE como *figura innovadora* (Cotino, 2016, 330) fue valorada de forma positiva por la doctrina, quien pronto señaló que "*permitiría vincular los procesos de decisión más a la idea de elección y menos a la de necesidad*" (Illueca, 2019, 2) ayudando a superar una visión plebiscitaria de nuestras democracias. Para otros (Bilbao, 2012, 55), con el reconocimiento de derechos de participación se persigue "*el sentimiento de pertenencia de la ciudadanía a la Unión*

[3] Tal y como señala la exposición de motivos del Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 sobre la iniciativa ciudadana europea.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

Europea, y su responsabilidad como actores protagonistas del proceso político" o bien se permite "*desde arriba edificar y articular una ciudadanía europea*" (Burguera, 2016, 126). En la misma línea, algún autor ha considerado que la herramienta podrá ser "*tomada en serio*" si "*fragmentos de la opinión pública (asociaciones, movimientos sociales…) logran reorganizarse*" (Allegri, 2010, 10) . Se comprueba, por tanto, que la ICE es una herramienta con mimbres teóricos positivamente valorados por la doctrina, aunque se verá que mantiene en la actualidad algunas carencias que complican su incidencia práctica.

Estamos, por tanto, ante un instrumento que aporta modestos beneficios, pues contribuye a la deliberación y acerca a la Comisión realidades demandadas por la ciudadanía, aunque 'encargarle' a la ICE la solución de algunos de los problemas de desconexión entre la UE y los ciudadanos (que no son exclusivos de la Unión) es hoy un propósito completamente alejado de la realidad.

3.- La regulación de la ICE

La iniciativa ciudadana europea aparece configurada en el artículo 11.4 del Tratado de Lisboa, precepto que delimita los aspectos más destacados de la figura y define su carácter no vinculante. Este hecho, junto con la adscripción a la Comisión y no al Parlamento, define la naturaleza particular de la institución. Su singularidad resulta a su vez aderezada por el complejo diseño institucional de la UE, quien ha repartido competencias legislativas entre el Parlamento y la Comisión, ubicando un Ejecutivo con matices en ésta última.

El Reglamento 211/2011 desarrolló en un primer momento la regulación de la figura y, posteriormente, el Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea introdujo una serie de cambios que es preciso analizar.

3.1.- Los aspectos esenciales: art. 11.4 TUE

Según el art. 11.4 TUE, un grupo de al menos un millón de ciudadanos (bajo requisitos de representatividad) podrá tomar la iniciativa de "invitar" a la Comisión Europea a que en el marco de sus atribuciones adopte un acto jurídico en aplicación de los Tratados. Ello implica que la delimitación esencial de la figura aparece configurada en el propio Tratado, y esto dificulta la introducción de mejoras por vía de Reglamento. Lo primero que llama la atención es que el precepto descarta cualquier naturaleza vinculante del instrumento, pues deja claro que los europeos podrán "invitar" a la Comisión a adoptar un acto jurídico. Por ende, aunque el texto presentado cumpla todos los requerimientos señalados en la normativa, la Comisión

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

puede rechazar la ICE planteada[4], algo que lógicamente disuade en muchos casos la presentación de iniciativas y la propia efectividad de la figura.

El instrumento de la ICE permite instar a un órgano híbrido como la Comisión para la adopción de "un acto jurídico", no resultando de obligado cumplimiento que la propuesta sea una norma o propuesta de modificación normativa. En este sentido, una ICE se puede sustanciar en una modificación o innovación legislativa, pero también en una orientación o decisión política de la Comisión, una petición a otro órgano, e incluso una solicitud o recomendación a un Estado Miembro. Ello constituye una diferencia de calado frente a la iniciativa legislativa popular de los Estados, pues esta ha de consistir obligatoriamente en un proyecto o proposición de ley articulado y, por lo mismo, se inserta claramente en el procedimiento legislativo. En España, una ILP que cumpla todos los requisitos (admisión y firmas) pasa obligatoriamente a formar parte de orden del día de un pleno del Congreso para su toma en consideración y, si la supera, continúa el *íter parlamentario* seguido por el grueso de proposiciones de ley.

Sin embargo, la iniciativa europea tan sólo es una propuesta no vinculante a la Comisión, y no genera *per se* el inicio del procedimiento legislativo ni aunque se trate de un texto normativo. Al respecto de lo apuntado, la Comisión ha reconocido en ocasiones sus diferencias con las medidas planteadas en algunas iniciativas europeas, aun señalando como legítimos algunos fines pretendidos, pero considerando "atendidas" algunas iniciativas que a la postre no han tenido efectos en el ordenamiento jurídico o en las políticas comunitarias. Lo más habitual es que la propuesta se centre en los objetivos a conseguir, y no siempre se especifican los medios para ello, debido al complejo reparto competencial de la Unión y el carácter no experto de los proponentes.

En este sentido, se debe aceptar el registro de la iniciativa aunque la misma no consista en un acto de carácter legislativo. Este fue el modo de proceder de la Comisión en el registro de la iniciativa "*Wake Up Europe! Agir pour préserver le projet démocratique européen*" mediante la que se solicitaba ex. art. 7 TUE abrir un procedimiento sancionador contra Hungría por su supuesta vulneración del art. 2 del mismo Tratado. La decisión de registro por parte de la Comisión fue recurrida por el país húngaro, pues a su juicio el inicio del procedimiento del art. 7 TUE no podía ser considerado un acto jurídico para la aplicación de los Tratados. La retirada de aquella iniciativa impidió que se decidiera sobre el fondo del recurso, pero el criterio de la Comisión fue considerar el contenido de aquella iniciativa dentro del ámbito material del instrumento, posición que particularmente comparto desde una concepción

[4] La Comisión sólo está obligada a hacer pública su decisión de manera motivada.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

garantista de la participación, pues esta podría quedar cercenada bajo una interpretación expansiva de los requisitos materiales.

Continuando con los requisitos formales y materiales del mecanismo, debemos añadir que el contenido del acto jurídico[5] ha de encontrarse en el marco de las atribuciones de la Comisión, y siempre para el fin de aplicación de los Tratados. Es evidente que dicha delimitación puede minorar el ámbito material del instrumento, dejando un excesivo margen de interpretación a la Comisión que permita al órgano inadmitir sin demasiados problemas aquellas propuestas ciudadanas que le resulten políticamente incómodas. Además, y como han señalado Freixes y Poptcheva (2009, 44), la inclusión del fragmento "en el marco de sus atribuciones" debe enfatizar que una ICE es únicamente posible en asuntos en los cuales la Comisión posee el derecho de iniciativa. Esto no sólo restringe materialmente el ámbito de la institución, sino que obliga a los ciudadanos a conocer previamente las atribuciones de la Comisión. La práctica confirma que en los primeros años numerosas iniciativas no fueron registradas por la Comisión por quedar su contenido fuera de sus competencias.

Este requisito material y la conocida finalidad de aplicación de los Tratados pueden parecer a priori inocuos, aunque generan la importante duda sobre si una propuesta ciudadana puede instar a la Comisión a la firma de un Tratado o a que se abstenga de firmarlo. En este sentido, el Tribunal General en sentencia de 10 de mayo de 2017 aclaró sobre la iniciativa "Stop TTIP" que, a los efectos de admitir a trámite o no una ICE, la interpretación de la propuesta fuera "*lo más abierta posible*", abarbando incluso "*acciones de tipo negativo, como la retirada en unas negociaciones o la paralización de un procedimiento legislativo*". Los Reglamentos sobre el instrumento poco o nada han aclarado al respecto pues, como se ve, ha sido el Tribunal General el que efectuó una interpretación –a mi juicio acertada- sobre el citado requisito aplicado al caso concreto del TTIP.

En mi opinión, la interpretación concedida al requisito incide directamente en la efectividad de la figura, pues tan factible es en sentido laxo vincular una ICE con alguno de los fines de los Tratados, como denegar su registro por falta de conexión. Tampoco parece claro (Fernández, 2018, 11) si el art. 11.4 TUE (y el art. 6.3 'c' R2019/788) "*se refiere sólo a aquellos preceptos de los Tratados que suponen atribuciones competenciales a favor de la Unión, o la interpretación es más amplia"* (pues podrían quedar afectados también las cartas de declaración de derechos y los principios orientadores de la política europea). En definitiva, desde una concepción garantista de la participación se debe admitir que los europeos propongan a través

[5] Illueca (2019, 4) ha optado por incluir dentro de los actos jurídicos posibles no sólo las competencias exclusivas de la Unión, sino también las compartidas y complementarias de la acción de los Estados.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

de la ICE una modificación de los Tratados, resultando especialmente gravoso que la Comisión actúe como juez y parte en la interpretación de las iniciativas planteadas.

Por último, puede llamar la atención que la Comisión actúe como destinatario exclusivo de las iniciativas europeas, cuando el interlocutor en la ILP estatal es el Parlamento, atendiendo a la regulación de países como España, Italia, Portugal o en Alemania a nivel federal. En este sentido, "*las importantes competencias ejecutivas y legislativas de la Comisión*" le han situado como órgano destinatario (Gómez 2013 ,65; Burguera, 2016, 124), aunque dicha decisión va en detrimento de la naturaleza legislativa de la ICE. La herramienta podría comportarse menos como contrapoder y más como una herramienta de democracia participativa, alejándose de las características de la democracia semidirecta. Es decir, la ICE no sería tanto una vía para que el electorado directamente legisle y se mejore la porosidad del órgano representativo, sino un mecanismo de influencia de actores políticos y sociales en el gobierno y políticas de la Unión. No se trata ya de cambiar la realidad a través del Derecho u obligar al representante a atender intereses, sino más bien de generar presión para lograr determinados objetivos políticos.

Por lo anterior, sería oportuno –más allá de lo que actualmente se concede- reforzar el papel del Parlamento en la discusión y seguimiento de las iniciativas planteadas, pues es en dicha cámara donde los europeos depositamos nuestra soberanía para la discusión y decisión de los temas que nos afectan y, de esta forma, los ciudadanos estaríamos obligando a los grupos políticos a posicionarse sobre un tema que ha generado interés en la ciudadanía.

3.2.- El Reglamento 2019/788

Debido al reducido número de iniciativas aceptadas por la Comisión en sus primeros años de andadura y, por ende, un reducido impacto del mecanismo, la Unión decidió revisar la regulación reglamentaria de la institución seis años después de la adopción del primer reglamento. De hecho, la Comisión ya reconoció en un informe de 2015 ciertos aspectos a solventar en la implementación de la ICE[6], aunque señaló que la figura había sido "plenamente aplicada".

[6] Se puede acceder al citado informe en el siguiente enlace:

https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-145-ES-F1-1.PDF . Los problemas a tratar, a su juicio, versaban sobre el registro y los asuntos objeto de las ICE, las divergencias entre las condiciones y los datos personales exigidos a los firmantes por los Estados miembros, la falta de personalidad jurídica de los comités de ciudadanos, la verificación de las traducciones de las propuestas de iniciativa presentadas, la simplificación y unificación de los procedimientos de recogida y verificación de apoyos *online*, la ausencia de un plazo para presentar ante la Comisión una ICE que ya ha obtenido apoyos, la organización de las audiencias con invitaciones a expertos, la insuficiente interacción entre organizadores y Comisión, etc.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

Si atendemos a las estadísticas[7], quedaba patente la necesidad de que la nueva regulación como mínimo tratara de facilitar la recogida de apoyos, pues de las 74 iniciativas admitidas por la Comisión hasta 2020, un total de 38 no llegaron a los niveles de apoyo requeridos[8]. Por otro lado, el registro de otros 13 textos fue rechazado por la Comisión por incurrir en algún defecto formal o material, lo que demuestra la insuficiente posibilidad de subsanar errores formales o materiales por parte de los promotores.

La legitimación para apoyar una iniciativa regulada en Reglamento de 2011 había adoptado el criterio de nacionalidad y mayoría de edad exigido para el derecho de sufragio, y ello podía dificultar la integración a través del instrumento de menores de edad o ciudadanos de otros Estados Miembros. Sin embargo, los principales aspectos de la ICE que la Comisión reconoció estudiar en su informe (de cara a la reforma) fueron los relativos a la introducción de las nuevas tecnologías en la recogida de apoyos, la personalidad jurídica del comité organizador y su seguridad, la transparencia de las fuentes de financiación y entidades impulsoras de una iniciativa, o lograr un seguimiento suficiente de las iniciativas consideradas como atendidas por la Comisión.

Tras meses de conversaciones, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo en diciembre de 2018 para la reforma de la normativa sobre la ICE. Como consecuencia del acuerdo, entró en vigor[9] el Reglamento 2019/788 el 1 de enero de 2020, derogando el Reglamento 211/2011. Por lo anterior, abordaremos en las siguientes líneas los principales cambios de la nueva regulación.

3.2.1.- La recogida de apoyos como principal escollo

Las estadísticas habían demostrado que, aunque existieran más causas, la mayoría de ICE presentadas habían fracasado por falta de apoyos o dificultades para su recogida. Al respecto, cabe advertir de antemano que el nuevo Reglamento no podía minorar el millón de ciudadanos que deben apoyar la iniciativa[10], al figurar tal extremo en el Tratado, aunque sí podía establecer cambios en la procedencia y representatividad de dichos apoyos.

[7] Al respecto, en el siguiente portal se puede consultar el estado de todas las iniciativas registradas hasta el momento actual, incluyendo la posibilidad de apoyar las que se encuentren en fase de recogida de firmas: https://europa.eu/citizens-initiative/home_es

[8] Otras 20 iniciativas fueron retiradas en circunstancias desconocidas, por lo que muchas es posible que también mantuvieran dificultades para reunir los citados requisitos.

[9] Fue aprobado en el Parlamento Europeo con 535 votos a favor, 90 en contra y 41 abstenciones.

[10] El requisito a priori es favorable para la presentación de propuestas si se compara con el porcentaje exigido para las iniciativas populares de carácter estatal. La cantidad representa el 0,2% de la población de la UE, frente al 0,9% sobre su población exigido en España para las ILP.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

En este sentido, el art. 7.1 del nuevo Reglamento determinó que las firmas han de proceder de al menos un cuarto de los Estados miembros, lo que en la UE-27 son siete Estados[11]. Al respecto, requerir la procedencia de un mayor número de Estados "*garantizaría una mayor representatividad de la propuesta*" a costa de un procedimiento más oneroso y, al contrario, un requisito demasiado laxo "*podría mejorar la accesibilidad del mecanismo*" en detrimento de su representatividad (Bilbao, 2012, 59). Por tanto, al exigir cierta dimensión europea de la propuesta se consolida "*el carácter transnacional de la iniciativa"* (Burguera, 2016, 65), y se dificulta que se utilice únicamente como medio para reivindicar asuntos nacionales o locales, objetivos loables para un sistema de integración política como el europeo.

Al mismo tiempo y al respecto, la Unión intentó evitar que propuestas localistas o nacionalistas con ciertos tintes populistas adquieran relevancia y sirvan más como elemento de división que de unión entre los europeos. Dicho de otra forma, la recogida de firmas podía ser utilizada para movilizar a sectores de la sociedad con fines opuestos a los de la construcción y cooperación europeas, demostrando así una legitimidad 'alternativa' -y democrática tan solo en apariencia- a las decisiones adoptadas por la UE. Sin embargo, resulta paradójico que la Unión ligue aquí la representatividad a un requisito de nacionalidad desdeñado muchas veces por la propia UE cuando busca generar mayor sentimiento europeo de pertenencia. Por ello, una vía para aliviar la dispersión de los apoyos sería o bien reducir el número de Estados donde resulta necesario obtener las firmas o bien reducir el porcentaje que deben representar los apoyos en cada uno de ellos.

Dando un paso más, la Comisión siempre ha querido mantener la dimensión europea de la ICE, y por ello se requiere, además, que los apoyos representen un porcentaje sobre el censo de cada uno de los Estados de procedencia. De lo contrario, bastaría con reunir un ridículo número de apoyos en tres países y 'cumplir' el requisito gracias a las firmas de los nacionales de un Estado. Para Bilbao Ubillos (2012, 61) "*iría en contra del espíritu del Tratado que una iniciativa pudiese ser promovida por un numeroso grupo de ciudadanos de un Estado miembro y por un número puramente simbólico de ciudadanos de otros Estados*". De este modo, el artículo 3.1 del nuevo Reglamento estipuló que los apoyos de un millón de ciudadanos de la UE (de una cuarta parte de los Estados miembros) "*han de representar en cada Estado su número de diputados en el Parlamento Europeo multiplicado por el número total de diputados*". Esto permite que sea más factible obtener las firmas en los Estados de menor población (Luena, 2022, 126), algo que aparece corroborado en la práctica. Sin embargo, el precepto resulta coherente con el principio de proporcionalidad decreciente que inspira los Tratados de la Unión. En este sentido, debemos tener en

[11] En un primer momento, la Comisión consideró en el Libro Verde que se podía lograr un mayor equilibrio exigiendo una procedencia de los signatarios de un tercio de los Estados Miembros, aunque finalmente triunfó el criterio del Parlamento Europeo.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

cuenta que en Estonia bastarían 4.935 firmas para cumplir el requisito en dicho Estado, mientras que en Alemania nos iríamos hasta las 72.096 firmas.

El requisito puede parecer similar al del Reglamento de 2011, que requería multiplicar el número de europarlamentarios de cada Estado por 750. Sin embargo, la salida de Reino Unido en enero de 2020 dejó el número de escaños del Parlamento Europeo en 705, en lugar de los 751 anteriores, y ahora por tanto la cantidad requerida en cada Estado resulta inferior[12], facilitándose por dicha circunstancia extrajurídica el logro del requisito.

Al respecto, el número mínimo de apoyos requeridos en cada Estado para presentar una ICE se establece en el anexo 1 del Reglamento 2019/788, siendo para el caso de España 41.545 firmas. Dicha cantidad resulta sensiblemente inferior a la exigida para las iniciativas que se presentan ante el Congreso de los Diputados (500.000 firmas según el art. 87.3 de la Constitución Española). Para el caso de la herramienta comunitaria estudiada, son Italia (53.580), Francia (55.695) y Alemania (67.680) los países donde más apoyos se requieren, y Estonia, Chipre, Luxemburgo y Malta (4.230 firmas) los Estados que requieren un umbral de apoyo más reducido.

Otra de las principales novedades del Reglamento consistió en la introducción de dos nuevos sistemas de recogida de apoyos, más orientados hacia la recogida *online*[13], sin descartar el método tradicional. Por un lado, el sistema central de recogida en línea (art. 10), admite "cargar" declaraciones recogidas en papel en cualquier país y, lo que es más importante, almacenar los apoyos obtenidos mediante medios telemáticos en un sistema que custodia la propia UE. La opción digital es evidentemente muy relevante en un territorio tan vasto como el europeo y ante la progresiva generalización del certificado digital y, de hecho, la Comisión permite apoyar en línea todas las propuestas en fase de recogida de apoyos.

Por otro lado, el sistema individual de recogida en línea[14] (art. 11), implica que los apoyos sean obtenidos, acreditados y custodiados en cada Estado miembro, lo que

[12] De los 73 escaños que quedaron vacantes por la salida del Reino Unido, 27 fueron reasignados respetando el principio de proporcionalidad decreciente entre los siguientes Estados: Francia (+5), España (+5), Italia (+3), los Países Bajos (+3), Irlanda (+2), Suecia (+1), Austria (+1), Dinamarca (+1), Finlandia (+1), Eslovaquia (+1), Croacia (+1), Estonia (+1), Polonia (+1) y Rumanía (+1).

[13] En la consulta llevada a cabo por la Comisión la respuesta fue prácticamente unánime por parte de ciudadanos y organizaciones en pro de favorecer vías telemáticas de recogida de apoyos: *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana*, Bruselas, 31.3.2010 COM (2010) pág. 3

[14] "Cuando el sistema individual de recogida en línea cumpla los requisitos establecidos en el apartado 4 del presente artículo, la autoridad competente expedirá un certificado a tal efecto, de conformidad con el modelo que figura en el anexo IV, en el plazo de un mes a partir de la solicitud. El grupo de organizadores publicará una copia de ese certificado en el sitio web utilizado para el sistema individual de recogida en línea". Además, el plazo de recogida no podrá comenzar hasta que el certificado haya sido expedido para dicho sistema.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

de facto ya se venía produciendo con la normativa anterior. Según el apartado séptimo del precepto, dicho artículo se aplicará únicamente a las iniciativas registradas con arreglo al art. 6 a más tardar el 31 de diciembre de 2022. Es evidente que el sistema de recogida "en línea" y el apoyo mediante certificado digital pueden facilitar la obtención de apoyos, mitigando así uno de los problemas del propio mecanismo. De hecho, la propia web donde la Comisión recoge todas las ICE en trámite permite apoyar "en línea" las iniciativas que se encuentran en dicha fase.

Al mismo tiempo, el nuevo Reglamento ha reforzado tanto la protección de datos como la transparencia, tratando de evitar que se utilice la propia ICE para invadir la intimidad de las personas o lograr datos de manera flaudulenta. De este modo, la nueva norma detalla en el art. 19 medidas para la protección de los datos de carácter personal. Al respecto se designa como responsable de su tratamiento al representante del grupo de organizadores, de conformidad con el Reglamento 2016/679. En materia de transparencia, el art. 17 estipula que el grupo de organizadores facilitará "*información clara, precisa y exhaustiva sobre las fuentes de financiación para la iniciativa que excedan de quinientos euros por patrocinador*"[15]. La medida intenta que afloren los intereses que en ocasiones se ocultan tras este tipo de demandas, especialmente si es un lobby el que promueve dicha propuesta. Ello permitiría dificultar que tras demandas en apariencia benévolas se oculten intereses económicos o políticos más espurios.

3.2.2.- El registro y los requisitos formales y materiales

Hasta la adopción del nuevo Reglamento, el 14% de las iniciativas registradas habían sido inadmitidas en fase de registro, lo que evidentemente podía *generar mayor frustración* entre los promotores del instrumento (Trzaskowski, 2010, 263). Al respecto y como han dejado constancia algunos autores, las inadmisiones cosechadas en los primeros años de andadura de la ICE habían generado diferentes quejas ante el Defensor del Pueblo Europeo (Viñuales, 2022, 153), esgrimiéndose por parte de la Comisión en la mayoría de los casos que dichas iniciativas quedaban fuera de su ámbito de competencias. Todo ello, pese a representar un porcentaje de denegaciones más bajo que el experimentado por la ILP de carácter estatal en países como Italia o España.

Si atendemos al derecho comparado, y tal y como señala algún autor, se demuestra que "*unos requisitos materiales más laxos inciden en una mayor efectividad de estos mecanismos de participación*" (Suárez, 2017, 3). De este modo, la nueva normativa tenía el reto de mejorar el nivel de admisiones, aunque para ello no podía modificar,

[15]El precepto indica que la Comisión está facultada para solicitar al grupo de organizadores información adicional y aclaraciones sobre las fuentes de financiación y apoyo y asimismo se permitirá a los ciudadanos presentar una reclamación relativa a la integridad y exactitud de la información sobre las fuentes de financiación y apoyo declaradas.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

como es lógico, las previsiones contenidas en el art. 11.4 TUE. Al respecto, el Reglamento 2019/788 estableció en el art. 6.3 cinco condiciones para el registro de una ICE. Dos de las mismas son de naturaleza formal o procedimental, pues indica la normativa que: "*la Comisión registrará la iniciativa si: a) el grupo de organizadores ha aportado pruebas suficientes de que cumple los requisitos establecidos en el artículo 5, apartados 1 y 2, y ha nombrado a las personas de contacto de conformidad con el artículo 5, apartado 3, párrafo primero; b) en la situación a que se refiere el artículo 5, apartado 7, la persona jurídica ha sido específicamente creada para gestionar la iniciativa y el miembro del grupo de organizadores nombrado como su representante tiene poderes para actuar en nombre de la persona jurídica*" (art. 6.3 del Reglamento 2019/788).

Otra de las novedades del Reglamento consistió en permitir el registro parcial de la iniciativa, conforme a la letra c) del apartado 3, desarrollada por el apartado 4 (renunciar a aquella parte del texto inadmitida para salvar otra parte). Según Fernandez Le Gal (2020) la novedad sería una consecuencia de principio *favor participationis* desarrollado por la jurisprudencia europea, por el cual las autoridades deben adoptar una actitud y una interpretación que favorezca y facilite la participación ciudadana. A tal novedad debemos añadir la obligación de publicidad de las iniciativas, pues el Reglamento exige que la Comisión ponga a disposición pública no solo el registro sino también publicite el sitio web sobre la iniciativa y todas las decisiones que adopte sobre la misma (Fernandez Le Gal, 2020). Ello no sólo incrementa los niveles de transparencia sino que mejora también la confianza del ciudadano en la institución, al permitir de manera más sencilla conocer el resultado de su participación.

Señalado lo anterior, resulta pertinente valorar la idoneidad de los tres requisitos de índole material a los que nos hemos referido. En primer lugar, el art. 6.3 'c' establece que "ninguna de las partes" de la iniciativa puede quedar "manifiestamente fuera del marco de las atribuciones de la Comisión" pues la propia ICE consiste en "una propuesta de acto jurídico de la Unión para la aplicación de los Tratados". El requisito traslada la previsión del art. 11.4 TUE, aunque establece como novedad que "ninguna de las partes" quede fuera de las atribuciones de la Comisión. Al respecto, no parece del todo adecuada una interpretación rigurosa y literal sobre el requisito, pues los ciudadanos y proponentes no siempre resultan expertos sobre los asuntos que resultan competencia de la Comisión. Desde una interpretación garantista de la participación, el propio órgano comunitario podría aceptar una iniciativa y, posteriormente, requerir su colaboración al órgano pertinente (el Parlamento, el Consejo o un Estado Miembro), como de hecho ha sucedido en ocasiones.

Por otra parte, los requisitos de los apartados 'd' y 'e' del artículo sexto impiden que el contenido de una iniciativa sea "frívolo, abusivo o vejatorio" (apartado 'd') o "manifiestamente contrario a los valores de la Unión, según se establecen en el

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

artículo 2 del TUE y a los derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea" (apartado 'e'). A mi juicio, se trata de evitar que prosperen iniciativas de contenido discriminatorio, eurófobo, populista, insolidario o belicista, y sobre todo, aquellas que atenten contra la dignidad humana o las personas en función de su procedencia, sexo, raza, religión, orientación sexual, etc.[16].

Como se indicó anteriormente, supone una anomalía para el registro de las iniciativas –sobre la que el Reglamento de 2019 ha incidido- que la Comisión sea la encargada de la admisión y, a la vez, parte interesada como destinataria de las mismas. Puede resultar tentador que el órgano decida no registrar una iniciativa que le incomode desde el punto de vista político, apartándose de una mera valoración formal sobre el cumplimiento o no de los requisitos. Dicha situación no ha sido solventada por el nuevo Reglamento, a pesar de las críticas al respecto del Comité Económico y Social Europeo[17] y del Comité de las Regiones[18], quienes denunciaron un posible conflicto de intereses debido al *monopolio* de la Comisión de *todas las fases del procedimiento*. Al respecto, el Comité de las Regiones sugirió que las decisiones sobre el registro debían encargarse a un órgano independiente formado por abogados y representantes del ámbito académico y civil europeo[19], una propuesta que parece razonable.

En lo relativo a los promotores de la ICE, el nuevo Reglamento permite que se constituya como persona jurídica un "grupo de organizadores[20]" formado por siete personas físicas residentes en al menos siete Estados miembros diferentes[21]. Dicha posibilidad procura de nuevo el carácter transnacional de la propuesta, aunque puede acarrear algunas dificultades derivadas de tal exigencia de representatividad. En concreto, la novedad introducida en 2019 reside en que dicha persona jurídica aparece "*creada específicamente para gestionar la ICE*" y es la encargada de presentar la propuesta y los trámites relativos a la misma. Ello se apartaría de lo exigido en el derecho interno de los Estados, donde no se suele requerir la

[16] Aunque el requisito 'd' resulte en mi opinión justificado, el objetivo de proteger los valores de la Unión consagrados en los Tratados no es tanto (o no debería ser) prohibir una discusión pública sobre dichos valores.

[17] Sobre el particular: 'Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana europea, DOUE C237, de 6 de julio de 2018.'

[18] Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre la ICE de 22 de marzo de 2018 (enmienda 4).

[19] En un sentido similar, miembros de la Alianza de los Demócratas y Liberales en la Comisión de Asuntos Constitucionales del PE propusieron enmiendas al proyecto de informe de la Comisión de Constitución del PE.

[20] En el Reglamento de 2011 recibió el nombre de "comité de ciudadanos".

[21] Según el art. 5 del Reglamento, el grupo organizador deberá nombrar un representante (y un sustituto) que se ocupe de actuar como enlace entre dichos promotores y las instituciones.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

constitución de la "comisión promotora" como persona jurídica (España, Italia), ni un número mínimo o máximo de miembros.

No obstante, la práctica ha confirmado que detrás de las iniciativas estatales –como ocurre a nivel comunitario- se encuentran organizaciones, sindicatos e incluso partidos políticos. Al respecto, una singularidad para la ICE es que los parlamentarios europeos no computan a la hora de alcanzar el número mínimo de miembros del grupo organizador, pero implícitamente el Reglamento reconoce que podrán promover una ICE, lo que puede conllevar "*que se relacione la democracia directa con la representativa*" (Gómez, 2013, 65-65) en un sentido que, en mi opinión, desvirtúa la ICE como instrumento de participación poco institucionalizado, si tenemos en cuenta que los partidos ya disponen de procedimientos específicos para la iniciativa política.

Acerca de los legitimados para apoyar una ICE, otra novedad del nuevo Reglamento consistió en otorgar (art. 2) el "derecho" a apoyar una ICE a todo ciudadano con "edad suficiente" para ejercer el sufragio activo en las elecciones al Parlamento Europeo. Esta regulación permitiría a los Estados miembros fijar la edad mínima en los 16 años, de conformidad con su Derecho nacional. Al respecto, y según información de la propia UE, Austria, Malta y Bélgica permiten que los jóvenes de 16 y 17 años de edad voten en las elecciones al Parlamento Europeo. Solamente Austria y Grecia (para los jóvenes de 17 años de edad) pueden hacerlo en las elecciones nacionales. Las elecciones a distintos niveles (local, regional y nacional) siguen normas electorales diferentes. Estamos ante un conocido debate sobre la madurez necesaria para el ejercicio de derechos políticos aunque, en este caso, la Unión lo utiliza para involucrar así a los europeos en los asuntos comunitarios desde una edad más temprana. Siguiendo a Presno (2014, 66), la Comisión optó "*por una concepción más incluyente del concepto de ciudadanía, abriendo la puerta a reducir la edad mínima para participar en política*".

Sobre la posible participación de extranjeros a través del mecanismo, algunos autores han propuesto la participación de los nacionales de terceros países con residencia legal en la UE (Illueca, 2019, 5; Cuesta, 2008, 413). Sin embargo, el art. 11.4 TUE reserva el ejercicio de la ICE a nacionales de Estados miembros, siguiendo la concepción clásica que impera en el derecho electoral estatal y que vincula el ejercicio de los derechos políticos a la nacionalidad[22]. No obstante, al no vincularse el mecanismo al ejercicio de soberanía, habilitar la participación extranjera no plantearía inconveniente alguno.

[22] En España existen tres Comunidades (Cataluña, País Vasco y Comunidad Valenciana) que permiten la participación de los extranjeros con residencia legal en su territorio en el ámbito de la iniciativa legislativa popular autonómica, lo que ha generado el debate de si el ejercicio de este derecho es compatible con la previsión del art. 13.2 CE (Fernández, 2021, 385).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

3.2.3.- La tramitación de la ICE

Después de la publicación de la ICE, esta es enviada a diversas instituciones de la Unión (al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y a los Parlamentos nacionales). El Reglamento indica que el grupo de organizadores podrá exponer su propuesta "en audiencia pública" y "en locales facilitados por el Parlamento Europeo y con representación de otros órganos de la Unión", con el claro objetivo de lograr una mejor difusión de la propuesta, lo cual resulta beneficioso para la propia institución participativa.

Siguiendo lo estipulado por la norma de 2011, el art. 15 del nuevo Reglamento encomendó a la Comisión Europea la tarea de "recibir" al grupo de organizadores "al nivel adecuado" para explicar en detalle los objetivos de su propuesta. Al mismo tiempo, el apartado segundo de precepto indica que, en el plazo de seis meses a partir de la publicación de la iniciativa, "*la Comisión recogerá en una comunicación*[23] *sus conclusiones de carácter jurídico y político, las medidas que se propone adoptar, en su caso, y sus razones*". Al respecto, es necesario insistir en el carácter no vinculante de la ICE, pues no resulta preceptivo que la Comisión emprenda ninguna medida indicada en la iniciativa, quedando obligada únicamente a hacer pública su decisión de manera razonada[24]. Ello ha generado que, en algunas ocasiones, el Ejecutivo comunitario se comprometa de manera algo laxa con las medidas propuestas, lo que lógicamente puede restar credibilidad a la herramienta.

En el caso en que la Comisión decida no atender la iniciativa, declinando la adopción de las medidas que se proponen en la ICE, el Parlamento tendría la posibilidad de adoptar alguna medida si lo quisiera a través de su facultad para crear informes ex. art. 52 del Reglamento del PE, o bien a través de su facultad de iniciativa legislativa ex. art. 225 TFUE, tal y como han señalado algunos autores (Báez, 2016, 223; Cuesta, 2012, 52). Como señala De Witte (2013, 15) la asamblea legislativa dentro de su función de control "*podrá pedir explicaciones al comisario que, en función del área competencial afectada, se entienda el responsable del rechazo de la ICE*", lo que nos conduce a recomendar que el Parlamento adquiera un papel más relevante dentro del debate y seguimiento de las iniciativas.

[23] Señala Juan María Bilbao (2012, 55) que, aunque la Comisión está obligada a exponer públicamente sus conclusiones sobre la ICE presentada, no existe plazo para que la institución presente una propuesta legislativa o política que trate de dar cumplimiento a la propuesta ciudadana.

[24] Cuando la Comisión tenga la intención de realizar un seguimiento de la iniciativa incluida, en su caso, la adopción de propuestas de legislación de la UE, la comunicación también indicará el calendario de ejecución. La Comisión ofrecerá actualizaciones, en el registro o en el sitio web público de la iniciativa ciudadana europea, sobre las medidas adoptadas como resultado de la iniciativa. A continuación, el Parlamento evaluará las medidas adoptadas por la Comisión.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

Las dificultades en la tramitación de la ICE no tienen que ver tanto con las oportunidades de difusión de la propuesta, pues los organizadores tienen a su disposición reunirse con los grupos políticos o la propia Comisión. El problema, más bien, son las escasas garantías para que la iniciativa realmente suponga un cambio en las políticas de la Unión. La Comisión, acepte o no acepte la propuesta, puede establecer sus propios medios para lograr el objetivo que se propone, y esos medios pueden consistir simplemente en instar a otro órgano. El inconveniente tiene que ver con la naturaleza no vinculante y no legislativa de la ICE, pues las iniciativas populares estatales se tienen que sustanciar obligatoriamente en una ley que genera, evidentemente, cambios jurídicos de entidad, aunque con frecuencia las cámaras legislativas introducen en el texto cambios que terminan por desnaturalizar la ILP.

Por todo lo anterior, es posible que la nueva normativa produzca un leve repunte en el empleo del mecanismo (sobre todo una vez superadas las peores consecuencias de la crisis sanitaria), aunque la misma resulte insuficiente para que los ciudadanos y la sociedad civil confíen en la ICE como herramienta efectiva para lograr verdaderos cambios en las políticas comunitarias. Ello dependerá, sobre todo, del compromiso de la Comisión con las iniciativas planteadas, pero también de la introducción de futuros cambios legislativos que permitan suavizar los requisitos materiales acerca de la herramienta, o minorar la dispersión requerida en cuanto a firmas.

4.- La incidencia práctica del instrumento

Aunque la crisis del COVID haya distorsionado la vida democrática en la UE a partir de 2020, no está claro que los cambios implementados desde lo jurídico sean suficientes para conseguir la ansiada efectividad del mecanismo. Algunos condicionantes sobre la ICE exceden del ámbito jurídico y se relacionan más bien con la coincidencia programática entre la Comisión y la sociedad civil proponente y la capacidad de diálogo y generosidad de la primera. Aunque la figura ha despertado cierto interés tras su reforma, le falta mejorar en operatividad si quiere lograr un mayor y mejor impacto en las políticas de la Unión.

Al respecto, la ICE y la ILP en España se suelen topar con obstáculos similares desde el punto de vista práctico; unos requisitos materiales y, sobre todo, de representatividad excesivamente onerosos. En otros casos, sin embargo, son los responsables políticos (grupos parlamentarios o la propia Comisión) los que deciden no comprometerse con la propuesta ciudadana por diferencias sobre su finalidad o medios. Por lo anterior, la contribución efectiva de la ICE hacia el buen gobierno es más modesta de lo esperado. Es cierto que la figura pone de manifiesto realidades desatendidas por las instituciones comunitarias que cuentan con gran respaldo social, pero no siempre el enorme esfuerzo que conlleva el éxito de una ICE se traduce en lograr el verdadero objetivo de la propuesta (prohibir el glifosato, impedir

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

las jaulas en las granjas de animales, prohibir experimentaciones con embriones, mejorar el saneamiento del agua en determinadas zonas, etc.).

¿Qué puede hacer la Comisión para mejorar los resultados? Puede empezar por resultar más sensible hacia las demandas planteadas, porque no tiene sentido considerar como 'atendidas' algunas iniciativas que a la postre no muestran resultados de entidad en las políticas comunitarias. Al mismo tiempo, la institución comunitaria debería realizar un esfuerzo de comprensión de los motivos que llevan al colectivo a plantear una demanda y, si el asunto no es de su estricta competencia, puede reforzar el seguimiento de las actuaciones emprendidas por otros actores (Estados Miembro, el Parlamento Europeo, etc.). La dispersión competencial en la UE –no siempre bien recibida o entendida por el ciudadano- puede favorecer que la Comisión se desentienda de los resultados de una ICE atendida, generando frustración entre sus promotores.

4.1.- Los promotores de las iniciativas

Si atendemos a los promotores, el impulso de la ICE aparece vinculado a colectivos, sindicatos, asociaciones y partidos políticos con una fuerte capacidad de movilización e infraestructura transnacional. Esto se debe a los complejos requisitos del instrumento y especialmente a la representatividad requerida. La casuística confirma que la ICE se aparta ligeramente de los rasgos de una democracia directa menos institucionalizada, pues se sitúa más bien como un mecanismo "*altamente mediado por partidos y organizaciones con infraestructura*", rasgo que por cierto comparte con la ILP española (Fernández, 2021, 433).

La situación descrita no ha de ser entendida necesariamente como un inconveniente, pues permitiría mejorar la eficacia práctica del mecanismo ya que prácticamente sólo dichas organizaciones con infraestructura tienen a su alcance lograr la representatividad requerida. Al mismo tiempo, el carácter mediado de la ICE favorece la cooperación entre la Comisión y la dirección de las organizaciones proponentes. El inconveniente, por el contrario, es que la institución participativa se desnaturaliza si es un actor político el que utiliza un instrumento de participación ciudadana, al estar ocupando un espacio que pertenece a la sociedad civil y no a un partido político.

Por lo anteriormente señalado, la sociedad civil europea también tiene una responsabilidad en la mejora de las relaciones entre las ICE planteadas y la Comisión, pues las organizaciones deberían renunciar a utilizar la participación sólo como un medio de oposición política y la movilización de sus adeptos. De lo contrario, probablemente nos encontraremos no sólo un alto porcentaje de iniciativas que no reúnen los requisitos, sino con la negativa de la Comisión a atenderlas y la consiguiente frustración de los promotores.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

4.2.- Los resultados de las iniciativas

Hasta octubre de 2022 habían sido presentadas un total de 119 iniciativas[25]. El grado de utilización del instrumento puede considerarse como óptimo, pues en diez años de vida se presentaron casi tantas iniciativas a nivel europeo como iniciativas populares ante el Congreso de los Diputados español (125), siendo esta última una herramienta que lleva en vigor desde 1984. No obstante, los problemas afloran cuando se analiza el resultado global de las propuestas europeas. De las ciento diecinueve presentadas, cuarenta y cinco no llegaron a los umbrales de apoyo requeridos, veintitrés fueron inadmitidas en fase de registro por defectos formales o materiales no subsanados, veinte fueron retiradas por los organizadores, y catorce están en fase de recogida de firmas.

Los datos son claros al respecto, pues la obtención del nivel requerido de firmas es el principal obstáculo actual de la figura como se ha señalado. El 48% de las iniciativas registradas fracasan por falta de apoyo, y a ello deberíamos sumar otro 21% de iniciativas que se retiran tras ser registradas o en plena fase de recogida, quizás por dificultades. Esta estadística negativa puede deberse a que los requisitos son excesivamente onerosos (no sólo por el millón de firmas sino, sobre todo, por la representatividad que deben alcanzar), a que las organizaciones proponentes carecen de suficiente estructura y capacidad de movilización, o a que en general la herramienta no despierta suficiente interés entre los europeos. También es posible que una mezcla de todos estos factores incida en el dato, aunque el elemento clave para el éxito -en cuanto a apoyos- de una ICE es que la organización proponente cuente con una estructura transnacional potente.

La segunda causa del fracaso de las iniciativas es el grado de inadmisiones en fase de registro. Las veintitrés propuestas denegadas[26] se explicarían atendiendo a su contenido, pues es posible que el mismo exceda de las competencias de la Comisión o incumpla en alguno de los requisitos formales o materiales regulados en la normativa. En cualquier caso, las causas del fracaso práctico de la iniciativa europea coinciden en buena medida con las que acontecen para la ILP española, aunque la herramienta comunitaria muestra comparativamente menor grado de inadmisiones en fase de registro.

Siguiendo con los datos, no resulta muy esperanzador que tan sólo siete de las ciento diecinueve iniciativas hayan sido finalmente atendidas por la Comisión, lo que demuestra las carencias prácticas del instrumento (Luena, 2022, 128). Con carácter previo debemos advertir que además de las siete formalmente atendidas, existen

[25] Todos los datos pueden ser consultados aquí: https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_es

[26] Las iniciativas que fueron denegadas en fase de registro por la Comisión se pueden consultar en el siguiente enlace: https://europa.eu/citizens-initiative/find-refused-requests-for-registration_en

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

otras cinco que están siendo en la actualidad examinadas por la Comisión tras reunir los avales necesarios. Las propuestas atendidas, por orden cronológico, fueron: la ICE por la Prohibición del glifosato[27] (1.070.865 apoyos); la ICE "Stop Vivisection", que buscaba prohibir los ensayos o experimentación con animales (1.173.130 apoyos); la iniciativa "One of Us" que propuso acabar con la financiación de la experimentación con embriones humanos (1.721.626 apoyos), la ICE por el derecho al agua y el saneamiento como derecho humano (1.659.543 apoyos); la ICE "Minority SafePack" (1.123.422 apoyos) que pretendía mejorar la protección de las minorías nacionales y la diversidad lingüística, y la ICE "End the Cage Age" que pretendía acabar con las jaulas para animales en granjas. En fase de elaboración de este trabajo se ha conocido que una séptima ICE ha reunido los apoyos necesarios y podrá ser atendida por la Comisión, quien recientemente emitió un comunicado[28] al respecto de la iniciativa "Salvemos a las abejas y a los agricultores – Hacia una agricultura respetuosa con las abejas para un medio ambiente sano".

Si ponemos el foco en las iniciativas atendidas por la Comisión, en algunas de ellas el órgano comunitario reconoció no estar de acuerdo con el modo o el medio para lograr los objetivos propuestos en la ICE, a pesar de considerarla "atendida". Este planteamiento puede 'descafeinar' el sentido inicial de los promotores en un sentido no muy respetuoso con el propio instrumento. Por ejemplo, en la ICE "Right2water" la Comisión Europea se comprometió públicamente con varios de los objetivos contenidos en la propuesta ciudadana pero, por el contrario, argumentó que el saneamiento del agua y su acceso universal eran responsabilidad de las autoridades estatales. Algo parecido ocurrió con la iniciativa "Stop vivisection", en la que se admitió que "*si bien la Comisión comparte la convicción de que los ensayos con animales deben eliminarse en Europa, su planteamiento para alcanzar ese objetivo difiere del propuesto en esta iniciativa*".

Asimismo, en la iniciativa "One of us" la Comisión declinó emprender medidas concretas, al existir según ella una política europea en este sentido. Al respecto señaló que el Parlamento y los Estados miembros habían decidido seguir con la

[27] Dicha iniciativa sobre prohibición de glifosato tenía como objetivo la protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos.

[28] En el siguiente enlace se puede consultar la respuesta oficial de la Comisión a la iniciativa sobre las abejas; https://europa.eu/citizens-initiative/save-bees-and-farmers-towards-bee-friendly-agriculture-healthy-environment_es#Respuesta-de-la-Comision-Europea

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

financiación de este tipo de investigación con embriones[29], en un sentido opuesto al de la iniciativa ciudadana. Por último, la ICE "End the Cage Age[30]" reunió casi 1,4 millones de firmas solicitando a la Comisión acabar con la práctica de mantener enjaulados a los animales de granja. Esta iniciativa fue promovida por diversas organizaciones animalistas y ecologistas. Al respecto, y como se ha indicado (Luena, 2022, 127), la propuesta recibió una respuesta favorable de la Comisión, quien se comprometió recientemente a acabar con dichas jaulas en la ganadería a partir de 2027. Esta sería, por tanto, la primera iniciativa sobre la que la Comisión se compromete de manera plena a implementarla (Viñuales, 2022, 161) aunque el plazo anunciado para ello resulte un tanto excesivo.

Por todo lo anterior, no es extraño preguntarse si se pueden realmente considerar como "atendidas" algunas propuestas si no se satisface su objetivo. No sería descabellado conceder al grupo de organizadores una solicitud de queja o retirada no vinculante de su propuesta que les permita manifestar públicamente su descontento ante las medidas anunciadas por la Comisión o su mera inacción. Tampoco se debe olvidar que ha ser el Parlamento el que efectúe un control político acerca de las acciones emprendidas por la Comisión, pues al final son los representantes quienes deben rendir cuentas ante el ciudadano.

5.- Conclusiones

Dentro del objetivo de reforzar su legitimidad, el Tratado de Lisboa consolidó un mayor peso político de la Unión, configurando asimismo una iniciativa ciudadana europea que ayudara a revitalizar la democracia comunitaria. La ICE permite a un millón de ciudadanos 'invitar' a la Comisión a adoptar un acto jurídico-político en el marco de sus atribuciones y en aplicación de los Tratados. La figura ha generado cierto interés si tenemos en cuenta el total de 119 iniciativas europeas propuestas hasta el momento. Sin embargo, el carácter no vinculante y no necesariamente legislativo de la ICE la ha convertido en una figura de participación *sui generis* que,

[29] Al respecto puede resultar de utilidad acudir a las propias palabras de la Comisaria Europea de Investigación, Innovación y Ciencia, Máire Geoghegan-Quinn, quien manifestó lo siguiente: «Hemos deliberado con los promotores de esta Iniciativa Ciudadana (…). Sin embargo, los Estados miembros y el Parlamento han acordado proseguir la financiación de la investigación. Las células madre de embriones son únicas y ofrecen un alto potencial de salvación de vidas humanas; las pruebas de carácter clínico han comenzado ya. La Comisión seguirá aplicando las normas y restricciones éticas que se han determinado para toda la investigación financiada por la UE, entre ellas la no financiación de la destrucción de embriones».

[30] Según el Parlamento Europeo, Según un informe y un informe científico de la organización Compassion in World Farming, todos los años se crían en la Unión más de 300 millones de animales en jaulas o compartimentos individuales. La Unión cuenta con normas en vigor para proteger el bienestar de los animales de granja, como la prohibición de los establos individuales para las cerdas gestantes y de las jaulas convencionales para gallinas ponedoras. No obstante, se sigue criando casi la mitad de las gallinas ponedoras en jaulas «acondicionadas», y no se ha prohibido el uso de jaulas para otras especies.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

unida a sus onerosos requisitos, no ha terminado de desplegar efectos tangibles en las políticas o legislación comunitarias.

No obstante, la figura puede aportar beneficios a una Unión Europea que tampoco ha resultado ajena a la crisis de confianza ni al propio desapego ciudadano. La herramienta permite a la sociedad civil organizada alertar sobre demandas escasamente atendidas por la Comisión que cuentan con cierto respaldo popular, y este no deja de ser un objetivo coherente con una concepción más plural e integradora de Europa. Ello permitiría vincular las decisiones europeas más al ideal del buen gobierno (o gobierno abierto), y menos a la tecnocracia, aunque el encaje de esta vía de participación en el complejo diseño institucional comunitario no será nada sencillo.

Hasta la entrada en vigor del nuevo Reglamento el 1 de enero de 2020, la Comisión sólo había aceptado cinco de noventa y siete iniciativas, frente a trece inadmitidas, veinte retiradas, y treinta y ocho que fracasaron por falta de apoyo. A pesar de la buena acogida de la institución por parte de la literatura jurídico-constitucional, las estadísticas recomendaban una reforma del marco jurídico de la ICE que revitalizara la institución y solventara los problemas detectados, especialmente en lo relativo a las dificultades para la obtención de apoyos y el grado de inadmisiones.

De esta forma, el Reglamento 2019/788 implementó una serie de mejoras en el instrumento que han sido analizadas, entre las que podemos destacar el establecimiento de un requisito de representatividad más laxo en cada Estado (el millón de firmas deben proceder de un cuarto de los Estados miembro, representando en cada uno de ellos su número de eurodiputados multiplicado por 705), y la orientación de los sistemas de recogida de avales hacia medios telemáticos (con una web específica donde se pueden apoyar iniciativas mediante firma electrónica y realizar cierto seguimiento de sus resultados). Otros cambios introducidos por el reglamento fueron el de la apertura de la legitimación de apoyo a la ICE a menores de dieciocho años, el aumento de la transparencia financiera de las iniciativas, y la mejora de los cauces para la repercusión de los objetivos planteados por el grupo organizador de la propuesta, que podrá reunirse con la propia Comisión y con los grupos políticos en el Parlamento. Sin embargo, la doctrina ha cuestionado que no se permita a los extranjeros con residencia en la UE emplear el mecanismo, y que el requisito de dispersión en la procedencia de apoyos siga dificultando de manera importante la efectividad de la herramienta. A ello creo que debemos sumar el hecho de que la Comisión actúe como juez y parte en el registro de iniciativas, y la tendencia a considerar 'atendidas' algunas propuestas que, a la postre, no producen cambios de entidad en las políticas comunitarias, produciendo el desaliento entre sus proponentes.

Aunque la crisis del COVID-19 haya distorsionado la incidencia práctica de la ICE tras su reforma, parece que el nuevo reglamento ha animado moderadamente el registro

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

y admisión de iniciativas, pues en octubre de 2022 se encontraban en fase de recogida de firmas 14 iniciativas. Con todo, la proporción de iniciativas atendidas hasta la fecha (7) sigue siendo muy reducida frente al total de las presentadas (119), siendo la inadmisión y la falta de apoyos los principales escollos a solventar (23 fueron inadmitidas en fase de registro y 45 no llegaron al umbral de apoyo requerido). Aunque sea responsabilidad de los organizadores (entre los que abundan colectivos con una fuerte infraestructura y evidentes vínculos políticos) adaptarse a los nuevos sistemas de obtención de apoyos, debemos comprender que la sociedad civil europea tomará en serio la herramienta si esta es capaz de generar cambios reales en las políticas de la Unión, pues de poco sirve considerar atendida una iniciativa si los ciudadanos comprueban que su esfuerzo no se ha traducido en resultados tangibles.

Bibliografía

ALLEGRI, G. 2010 "Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (ECI) e la democracia partecipativa nell'Unione europea: prime riflessioni", in Federalismi.it, *Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n. 23.

BÁEZ LECHUGA, I. 2016, *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea en el Contexto de un equilibrio institucional complejo: posibles efectos dinamizadores a partir de la introducción de la iniciativa ciudadana en la Unión Europea*. Colección Derecho Público. Agenda Boletín Oficial del Estado.

BILBAO UBILLOS, J. M. 2012, "La iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE)", *Cuadernos Europeos de Deusto* Núm. 46.

BOUZA GARCÍA, L., 2010, "Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la unión europea. algunas propuestas para el desarrollo del artículo 11 TUE del tratado de Lisboa", *Estudios de Progreso. Fundación Alternativas*, n. º 57.

BURGUERA AMEAVE, L. 2016 "Centralidad parlamentaria e iniciativa ciudadana en el proceso legislativo". *Revista de Estudios Políticos*, 171.

CASTELLS, M. 2020. *Ruptura. La crisis de la democracia liberal.* Alianza Editorial. 3ª Ed.

COTINO HUESO, L. 2011 "El Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea de 2011. Su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de los datos de los ciudadanos", en *Revista de Derecho Político núm. 81.*

CUESTA LÓPEZ, V. 2012, "A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative" *Perspectives on European Politics and Society* 13.

CUESTA LÓPEZ, V. 2008 *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional.* Pamplona: Aranzadi.

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

DAHL, R. 1999, "Can International Organizations Be Democratic? A skepic's view" en: Shapiro, L. y Hacker, C., *Democracy's Edges.* La Edición, Cambridge University Press.

DE WITTE, B., 2013, "Legislating after Lisbon. New opportunities for the European Parliament" EUDO, Study Paper (2010) en GLOGOWSKI P. y MAURER A., "The Europeans Citizens Initiative – Chances, Constraints and Limits", *Political Science Series,* Institut für Höhere Studien (IHS) núm. 134, Viena.

ESPALIÚ BERDUD, C. 2019. "Impulsar la participación de los ciudadanos como factor de legitimidad en el proyecto de la integración europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, N. 60/2919, págs. 157-185.

FERNANDEZ LE GAL A. 2020. "El nuevo reglamento regulador de la iniciativa ciudadana europea: un instrumento de participación de la ciudadanía europea poco conocido y de gran potencial democrático e integrador", *Revista General de Derecho Europeo n. 51.*

FERNÁNDEZ SILVA, A. 2021 *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales / Tribunal Constitucional.

FREIXES, T. y POPTCHEVA, E.M., 2009, "Iniciativa legislativa: Estudio Comparativo de la situación legal en los estados Miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE", *Pliegos de Yuste, núm. 9-10*.

GARCÍA-PELAYO, M. 1982, *Burocracia y tecnocracia y otros escritos* (2ª edición). Ed. Alianza Universidad. Madrid.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., 2013, "La iniciativa ciudadana en la Unión Europea" *Revista Panorama Social n. 17* (primer semestre).

GONZÁLEZ CADENAS, D. 2020 "Facing Democratic Crisis in the EU: the New European Citizens' Initiative Regulation" *Global journal of comparative law* n. 9.

HABERMAS, J. 1991, *La necesidad de revisión de la izquierda*, Madrid, Tecnos.

ILLUECA BALLESTER, J.E. 2019, "La iniciativa ciudadana europea: una institución participativa sui generis en proceso de revisión", *Revista de derecho constitucional europeo*, Nº. 32.

LUENA LÓPEZ, C. 2022, "La participación ciudadana en la arquitectura institucional de la Unión Europea", en SIERRA, REVIRIEGO y TUDELA (Eds.), *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel.* Fundación Manuel Giménez Abad.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019
por Ángel Fernández Silva
Págs. 331-356
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.257

MAIR, P 2013, *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental.* Ed. Alianza Editorial.

PAJARES (coord.), VINTRÓ y BILBAO 2011, *Participación ciudadana y procedimiento legislativo. De la experiencia española a la iniciativa europea*. Colección Foro (CEPC), Madrid.

PIZZORUSSO. A, 1973, "Democrazia rappresentativa e democracia partecipativa", *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. III, CEDAM, Padua.

PRESNO LINERA, M. A. 2014, "Fatiga del parlamentarismo y algunas propuestas para revitalizarlo", en Pinelli y Presno, *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política,* Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid.

SUÁREZ ANTÓN, O. 2017, "¿Una nueva oportunidad para la Iniciativa Ciudadana Europea?" *L'Opinió,* núm. 35.

SUÁREZ ANTÓN, O. 2019, *Iniciativa Legislativa Popular. Análisis de la iniciativa de agenda en América Latina y la Unión Europea.* Ed. Tirant.

TRZASKOWSKI, R. 2010, "The European Citizens' Initiative: a victory for democracy or a marketing trick?", *European View* 9.

VINTRÓ Y BILBAO 2011, *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

VIÑUALES FERREIRO, S. 2022, "La reforma de la iniciativa ciudadana europea: un nuevo impulso para la participación democrática en Europa" en SIERRA, REVIRIEGO y TUDELA (Eds.), *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel.* Fundación Manuel Giménez Abad.

WEBER M. 1978, *Economy and Society.* University of California Press, Berkeley and Los Angeles.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

Transparencia, ciberseguridad e identidad digital en el entorno 5G

Clara Rodríguez Ilárraz[1]

Universidad CEU San Pablo
Madrid

España

ORCID: 0009-0004-1080-4544

Ricardo J. Palomo Zurdo[2]

Universidad CEU San Pablo
Madrid

España

ORCID: 0000-0002-4243-6684

RECIBIDO: 31 de mayo de 2023
ACEPTADO:24 de noviembre de 2023

RESUMEN: El espíritu de la Directiva europea 2022/2555, conocida como NIS 2, en materia de ciberseguridad y del Real Decreto-ley 7/2022, de 29 de marzo, conocido como Ley de Ciberseguridad 5G, es que se promueva la creación e implementación de normas comunes, correspondientemente certificadas, en el ámbito de la ciberseguridad, en aras de favorecer la transparencia y la resiliencia del Mercado Único Digital Europeo. En este sentido, el sector de los prestadores de servicios de confianza, cuya normativa está siendo actualmente objeto de debate (denominada eIDAS 2), es el mejor ejemplo del uso de la estandarización en la que podría llamarse sociedad digital. En este trabajo se analiza la relación jurídica entre la ciberseguridad, la identidad digital y la transparencia, debido al nuevo escenario que implica la irrupción de la era de la Quinta Generación (TIC-5G) de telecomunicaciones y la convergencia de las tecnologías que la integran.

PALABRAS CLAVE: Ciberseguridad, transparencia, resiliencia, identidad digital, 5G.

[1] Investigadora en formación del programa de Derecho y Economía de la Escuela Internacional de Doctorado CEU (CEINDO).

[2] Catedrático en Universidad CEU San Pablo, Madrid.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

CONTENIDOS: 1.- Introducción. 1.1.- La transparencia en el entorno de la tecnología 5G. 1.2.- Ciberseguridad en el entorno de la tecnología 5G. 1.3.- La Identidad Digital y las certificaciones de la tecnología 5G. 2.- Normativa y operadores en el entorno de la tecnología 5G. 2.1.- La dimensión del principio de transparencia en los operadores, suministradores y usuarios corporativos 5G. 2.2.- Análisis de la problemática de la determinación de la responsabilidad en el entorno 5G. 2.3.- Análisis de riesgos, medidas de transparencia y responsabilidad proactiva en el entorno 5G. 3.- La identidad digital autosoberana como ejemplo de transparencia. 4.- La identidad digital europea y captación de datos en el entorno 5G. 5.- Conclusiones. – Bibliografía.

Transparency, Cybersecurity and Digital Identity in the 5G Context

ABSTRACT: The purpose of the European Directive 2022/2555, known as NIS 2, on cybersecurity, and the Spanish Royal Decree-Law 7/2022, of March 29, known as the 5G Cybersecurity Law, is to encourage the creation and implementation of common standards, correspondingly certified, in the field of cybersecurity, in order to enhance the transparency and resilience of the European Digital Single Market. In this regard, the sector of trust services providers, whose regulations are currently being discussed (referred to as eIDAS 2), is the prime example of the use of standardization in what could be termed the digital society. This paper analyzes the legal relationship between cybersecurity, digital identity, and transparency, in the light of the new scenario that emerges with the advent of the Fifth Generation (ICT-5G) of telecommunications and the convergence of the technologies that it encompasses.

KEYWORDS: Cybersecurity, transparency, resilience, digital identity, 5G.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

1.- Introducción

La cuarta revolución industrial, caracterizada por la aplicación intensiva de la ciencia informática, de la innovación de base tecnológica y la convergencia de nuevas tecnologías disruptivas como el 5G, está transformando la sociedad, crecientemente digitalizada. Inclusive, cabría preguntarse si no se ha iniciado ya una quinta revolución industrial con una clara tendencia hacia la creación de sociedades inteligentes, con un fuerte componente de transparencia, así como de sostenibilidad, si bien, la mera sostenibilidad, entendida como la reducción o eliminación de los efectos negativos de la actividad humana sobre el medioambiente, mejoraría con una economía circular, que lograría «un impacto positivo sobre el medioambiente, incrementando el valor, la productividad y la calidad de los recursos materiales» (PALOMO ZURDO, R., RODRÍGUEZ-MARTÍN, A. y GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, F. 2020: 240).

La evolución exponencial de la tecnología parece adelantarse al legislador europeo en materia digital, que nació con el inicio del Mercado Único Digital Europeo (MUDE) en el año 2015, fruto del proceso de liberalización nacional y europeo del sector de las telecomunicaciones, con la consiguiente supresión de todas las barreras nacionales digitales, como las tarifas de itinerancia, la antigua imposibilidad de portabilidad transfronteriza de los servicios en línea o el geobloqueo.

Actualmente la Sociedad Digital europea está regulada aún desde una perspectiva de centralización propia de las generaciones anteriores a la Quinta Generación (5G), implantándose, a partir de ahora, un modelo descentralizado, con los menores intermediarios posibles, e interconectado de forma permanente y cada vez más global, que implica que no se puede tener en cuenta de forma aislada la ciberseguridad, sin tener en consideración también la seguridad física o la configuración de la identidad digital de ciudadanos, empresas e instituciones y también, de las "cosas" conectadas. Para ello, es necesario la creación de un entorno 5G gobernado por el principio de transparencia.

El modelo descentralizado 5G y la siguiente, la Sexta Generación (6G), (i) pretende aliviar el exceso de almacenamiento de los datos que generamos, gracias a la tecnología de la computación en el borde o *edge computing*, esto es, en los dispositivos o *hardware* que se encuentran a una mayor aproximación al usuario, en unión con el conocido almacenamiento en la nube o *cloud computing*, para garantizar una baja latencia, en convergencia con otras tecnologías, (ii) la interconexión entre personas, objetos y cuerpos en tiempo real, de forma ininterrumpida (*IoT/IoC*, por sus siglas en inglés) y (iii) la eficiencia y el ahorro energético en el uso de las redes y del espectro radioeléctrico.

Puede afirmarse que tres son los conceptos con los que mayormente se define el 5G. En primer lugar: el de virtualización de la red, que permite el uso de redes y la distribución de servicios por capas (*network slicing*), según las prioridades de servicio que se establezcan. En segundo lugar: la computación en el borde (*edge computing)* y, en tercer lugar, la descentralización de las comunicaciones, con mejora de la seguridad de las redes, apostándose por la certificación.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

1.1.- La transparencia en el entorno de la tecnología 5G

La transparencia en sus múltiples facetas se ha convertido en uno de los valores fundamentales de las democracias del siglo XXI y en uno de los principios más reclamados por la ciudadanía (MARTÍN DELGADO 2021: 14). Debe tenerse en cuenta que, en la Sociedad Digital, no debe hablarse de usuarios, en lugar de ciudadanía. Y precisamente para la regulación de un entorno garantista virtual, es necesaria la aplicación holística del principio de transparencia.

En este sentido, el Reglamento 2022/868 relativo a la gobernanza europea de datos, conocido como Reglamento de Gobernanza de Datos[3], plantea la transparencia como premisa fundamental para la integración de la actividad de las administraciones públicas, con el sector privado. Y «a fin de aumentar la transparencia [...] debe fomentarse el establecimiento de mecanismos de certificación», de acuerdo con el Considerando 100 del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)[4].

Por tanto: la transparencia no solo implica la obligación y el derecho de información, o de acceso a una información pública, sino también la creación de mecanismos de certificación y normalización. Así, la funcionalidad añadida de la certificación consiste en que «adquiere una importancia transversal porque goza de presunción *iuris tantum*» (VIGURI CORDERO, J.A. 2018: 10), disminuyendo -e incluso-, pudiendo llegar a evitar, la imposición de sanciones. La certificación resulta interesante para los agentes del mercado digital, además, porque les dota de un elemento diferenciador que les otorga una mayor competitividad.

El principio de transparencia pertenece a los Derechos de Libertad, como señala la Carta de Derechos Digitales española (2022: 9, 10)[5], aunque la vía de la certificación parezca imponer mayores barreras, especialmente a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs). Por ello, el Gobierno de España, en el Marco Estratégico en Política de PYME 2030 (2019: 73)[6] ya preveía «ofrecer un sistema de incentivos a las PYMEs que están certificadas con arreglo al Sistema de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS), ISO 14000 o ISO 50001, y ayudar a las microempresas y las pequeñas empresas a aprovechar sistemas simplificados del tipo EMAS, como «EMAS-EASY». Además, en la Sociedad Digital, también debe tenerse en cuenta el principio de transparencia algorítmica, tal y como pone de relieve COTINO HUESO (2023: 19). Es esencial para el control de los sesgos de la tecnología y favorece la

[3] Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos).

[4] Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD).

[5] "Carta de Derechos Digitales", Gobierno de España, 2019.

[6] "Marco Estratégico en Política de PYME 2030", Gobierno de España, 2019. Disponible en: https://industria.gob.es/es-es/Servicios/MarcoEstrategicoPYME/Marco%20Estrat%C3%A9gico%20PYME.pdf

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

transmisión y facilitación de información y conocimiento para toda la ciudadanía (COTINO HUESO (2023: 20).

Por todo ello, el progreso de la sociedad digital, al menos desde la consideración del legislador europeo, no puede entenderse sin control de sesgos o de discriminación de ningún tipo, ni tampoco sin interoperabilidad entre los distintos sistemas, especialmente en un entorno 5G conectado ininterrumpidamente. Desde el punto de vista técnico, la seguridad y privacidad desde el diseño y por defecto es necesaria, así como el establecimiento y cumplimiento de estándares normalizados y certificables, en aras de fomentar la transparencia y, por tanto, el crecimiento y la confianza en la Sociedad Digital europea.

En un entorno descentralizado 5G, el uso de la cadena de bloques o *DLT*[7], el *Blockchain*, o sus nuevas variantes acíclicas, denominadas *DAG*[8], por sus acrónimos en inglés, para el almacenamiento y rastreo de la información, incrementaría el nivel de seguridad en términos de disponibilidad, confidencialidad e integridad de los datos (CORTES VELES, J.J. 2021: 8). De hecho, ya es una realidad gracias a la Infraestructura europea de Servicios *Blockchain* (*EBSI*)[9]. De acuerdo con PALOMO ZURDO, «la tecnología Blockchain promete ser la mayor revolución tecnológica global después de la aparición de Internet» (2020: 18).

1.2.- Ciberseguridad en el entorno de la tecnología 5G

Actualmente en Europa está vigente la Directiva 2016/1148[10], denominada NIS 1, que ha sido traspuesta al ordenamiento jurídico español a través del Real Decreto-ley 12/2018, de seguridad de las redes y sistemas de la información. En enero del año 2020 la Comisión Europea anunció la revisión de la NIS 1 y, en el año 2022, se aprobó y publicó la NIS 2[11], que entrará en vigor a partir del 18 de octubre de 2024.

Las novedades que incorpora la Directiva NIS 2 son: (i) que las medidas para la gestión de riesgos de ciberseguridad deben basarse en un planteamiento que abarque todos los riesgos y tenga por objetivo proteger también el entorno físico de dichos sistemas (Considerando 79 NIS 2); (ii) que se mantienen, como *lex specialis*, la normativa específica para entidades financieras[12], denominada Reglamento DORA, y

[7] Distributed Ledger Technology (DLT).

[8] Directed Acyclic Graph (DAG).

[9] *Vid*. Infraestructura Europea de Servicios Blockchain (EBSI). Más información disponible en: https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/EBSI/Home

[10] Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2016 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión.

[11] Directiva (UE) 2022/2555 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad en toda la Unión, por la que se modifican el Reglamento (UE) 910/2014 y la Directiva (UE) 2018/1972 y por la que se deroga la Directiva (UE) 2016/1148 (NIS 2).

[12] Reglamento (UE) 2022/2554 sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero (Reglamento DORA).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

la de los prestadores de servicios de confianza, cuyo Reglamento es el que está siendo actualmente revisado, denominado Reglamento eIDAS[13]; (iii) que se extiende el alcance de la norma a los propios prestadores de servicios de confianza, estableciendo la propuesta del eIDAS 2 (2021: 5)[14] que pretende «reducir la fragmentación en la aplicación de los requisitos generales en materia de ciberseguridad». Se extiende su alcance también a las medianas y grandes empresas que operan dentro de los sectores de actividad recogidos en sus anexos, así como a las pequeñas empresas y microempresas que tengan un papel clave para la sociedad, la economía o determinados sectores; (iv) se regulan los proveedores de plataformas de servicios de redes sociales; (v) se incluyen, los que se espera que sean, los futuros centros de seguridad o *SOC*, por sus siglas en inglés, 5G, que son los proveedores de gestión de servicios TIC (de empresa a empresa); (vi) se integran en el sector de infraestructuras digitales a los proveedores de servicios de centro de datos, los proveedores de redes públicas de comunicaciones electrónicas y los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público y (vii) se distingue entre entidades esenciales e importantes.

Además de la anterior regulación, las infraestructuras críticas se rigen por una normativa distinta a la NIS 1, que es la Directiva 2022/2557 relativa a la resiliencia de las entidades críticas, que todavía no se ha traspuesto al ordenamiento jurídico español aplicándose, hasta que llegue ese momento, la Ley 8/2011 por la que se establecen medidas para la protección de infraestructuras críticas.

Por su parte, la Ley de Ciberseguridad 5G (LC5G) prevé especificaciones que se abordan en este trabajo, estando la normativa propia del sector de infraestructuras digitales (centros de datos, entre otros), del sector de infraestructuras críticas, del sector de servicios de TIC de empresa a empresa y la propia del sector de telecomunicaciones, de los operadores 5G y de los proveedores de servicios de confianza, entrelazada en materia de ciberseguridad. Todo ello en aras de promover una mayor transparencia y confianza, resultando de vital importancia la salvaguarda de las cadenas de suministro y la implementación de mecanismos de información coordinada entre las distintas autoridades competentes en materia de supervisión de la ciberseguridad en los entornos 5G.

1.3.- La Identidad Digital y las certificaciones de la tecnología 5G

La propuesta eIDAS 2 en materia de identidad digital está orientada a la creación de un monedero digital de identidad europeo o *European Digital Identity Wallet* (*EDIW*, por su acrónimo en inglés), que deberá operar también en un entorno 5G descentralizado.

[13] Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE (eIDAS).

[14] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 910/2014 en lo que respecta al establecimiento de un Marco para una Identidad Digital Europea (eIDAS 2).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

Cabe mencionar que la propuesta eIDAS 2 hace referencia directamente a la Directiva NIS 2, en su artículo 21.2, en el que establece que «el organismo de control verificará si el prestador de servicios de confianza y los servicios de confianza que presta cumplen los requisitos establecidos en el presente Reglamento, y [...] la conformidad del proveedor de servicios de confianza con los requisitos establecidos en el artículo 18 de la Directiva XXXX [SRI 2] (NIS 2), el organismo de control solicitará a las autoridades competentes en virtud de la citada Directiva que lleven a cabo actuaciones de control en ese sentido [...]». Ello implica que los prestadores de servicios de confianza, sujetos a una normativa estricta y estandarizada, deberán también tener en cuenta en su evaluación de la conformidad los requisitos técnicos en materia de ciberseguridad que se determinen con la trasposición de la Directiva NIS 2. En este trabajo se estudia el modelo de identidad digital que se está creando en Europa y que constituye el mejor ejemplo de cara a la implementación de los esquemas de certificación 5G, atendiendo todo ello a los aspectos relacionados con el principio de transparencia, que constituye el fundamento de la confianza (OLIVARES DELGADO, F. 2018:476).

La Directiva NIS 2 y el entorno 5G, así como el futuro Reglamento eIDAS 2, tienen en común que serán implementados a través de normas estandarizadas. Para no sobrecargar a las entidades, es aconsejable establecer criterios comunes entre las referidas normas.

2.- Normativa y operadores en el entorno de la tecnología 5G

La normativa aplicable a las redes 5G de forma específica está conformada, por el momento, por la Recomendación europea 2019/534 sobre ciberseguridad, de 26 de marzo de 2019[15] y el Real Decreto-Ley 7/2022, de 29 de marzo, sobre los requisitos para garantizar la seguridad de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas de Quinta Generación (Ley de Ciberseguridad 5G o LC5G), que sobre las redes 5G establece en su Preámbulo que «son claves para cumplir con los ambiciosos objetivos de descarbonización y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos en el ámbito europeo para el año 2030, ya que facilitan la aparición de nuevos servicios inteligentes máquina a máquina (redes eléctricas inteligentes, logística inteligente, ciudades inteligentes, sistemas de producción inteligente) y la sustitución de determinadas actividades a la implantación de nuevas fuentes de energía limpias y renovables».

Por su parte, la Ley General de Telecomunicaciones, 11/2022 (LGT22), viene a implementar, entre otras, la Directiva por la que se establece el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas (CECE)[16], que sobre el 5G afirma que «es probable que estas redes se desarrollen fuera de los edificios y en las carreteras, para el transporte, la energía, investigación y desarrollo, la sanidad en línea, la protección pública y el socorro en caso de catástrofes, el internet de las cosas, la comunicación

[15] Recomendación (UE) 2019/534 de la Comisión, de 26 de marzo de 2019, sobre Ciberseguridad de las redes 5G. Disponible en: https://www.boe.es/doue/2019/088/L00042-00047.pdf

[16] Directiva (UE) 2018/1972 por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (CECE).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

máquina a máquina y los vehículos conectados, destacando su alta conectividad ininterrumpida y resaltando los riesgos de la conectividad transfronteriza». De hecho, en la *Memoria de Impacto Normativo* (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital 2021: 15), sobre el anteproyecto de la referida LGT22, se afirma que «las redes 5G se sitúan como el motor de transformación digital de la sociedad y la economía, contribuyendo en la lucha contra la despoblación, la brecha digital y el cambio climático».

Por el momento no hay una sobrerregulación, pero sí que se introducen cambios significativos, especialmente en materia de modelos de almacenamiento, cooperación y clasificación de sectores y servicios, así como en materia de notificación y supervisión de ciberseguridad, lo que afectará directamente a las políticas y procedimientos de las empresas, tanto públicas como privadas, en aras de poder garantizar el principio de transparencia en el cumplimiento de sus obligaciones legales.

Concretamente, con las redes 5G se pasa de un modelo centralizado de comunicaciones, a un modelo descentralizado autogobernado por cada usuario y en el que convergen distintas tecnologías, como la inteligencia artificial y el *Blockchain* y este cambio de paradigma, desde la centralización a la descentralización, requiere un entorno digital confiable, seguro y, por tanto, transparente.

2.1.- La dimensión del principio de transparencia en los operadores, suministradores y usuarios corporativos 5G

La LC5G introduce en nuestra legislación nacional tres nuevas figuras: los operadores, los suministradores y los usuarios corporativos 5G.

En primer lugar, los operadores 5G, que se definen en el artículo 3.1.a) LC5G como «la persona física o jurídica que instala, despliega o explota redes públicas 5G o presta servicios 5G disponibles al público a través, total o parcialmente, de las redes 5G, disponga de red 5G propia o no, y ha notificado al Registro de operadores el inicio de su actividad o está inscrita en el Registro de operadores».

De esta definición resulta bastante llamativa la distinción entre red púbica y red propia, un fenómeno que no ha ocurrido hasta ahora. Ello se debe al avance de la tecnología espectral que permite, con una capacidad cada vez mayor, un uso más eficiente del espectro radioeléctrico, así como la determinación del uso de las frecuencias que se utilizan y la generación de redes virtuales.

La virtualización de las redes permite la creación de redes propias por parte de los operadores, las administraciones públicas, los suministradores y los usuarios corporativos 5G. Hay muchos usos potenciales dentro de una sola banda de frecuencias gracias a la virtualización de la red 5G.

El modelo 5G está basado en una infraestructura de uso común, en la que el *software* adquiere el protagonismo, incluso, para la configuración de la red y los servicios 5G. Concretamente, se aplica una técnica denominada *network slicing,* gracias a la

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

virtualización de la red, que implica que se puedan ampliar y personalizar los recursos de red de manera flexible para satisfacer las necesidades de los usuarios, cuya gestión requiere tanto de sistemas de *software* complejos, como de proveedores para la orquestación o automatización de los referidos recursos. La organización 3rd Generation Partnership Project (3GPP), que es una asociación de empresas de telecomunicaciones que tiene como fin desarrollar estándares para las tecnologías de la comunicación móvil, reconoce la gestión de la red por capas, lo cual permite una estructura vertical de la red, encontrándose el organismo europeo de estandarización ETSI trabajando en la normalización de los sistemas virtuales de red, su funcionamiento, seguridad y demás especificaciones técnicas, siguiendo también las previstas por el grupo 3GPP. El diseño de la red virtualizada por capas en entornos descentralizados demanda una actuación transparente como mecanismo para desencadenar cambios profundos en ámbitos distintos y mayor credibilidad en las organizaciones (WANDEN-BERGHE LOZANO, J. L. y FERNÁNDEZ DAZA, E. 2020:132), así como en la Administración Pública, que también deberá cumplir con el principio de transparencia y obtener las correspondientes certificaciones.

Además, cabe mencionar que la investigación científica señala que será necesario no solo la tecnología del *edge computing* y *network slicing*, sino también nuevas soluciones de gestión de la movilidad en las ciudades (Nowak, T.W., *et. al.* 2021:4), pues la aplicación del *network slicing* se está concibiendo de acuerdo con las características específicas de cada negocio, habiendo ya casos de uso reales, fundamentalmente, en los sectores de automoción, logística, energía, salud, educación, seguridad pública, medios de comunicación y ciudades inteligentes. En este contexto adquieren especial relevancia los acuerdos de calidad de servicio (*QoS*, por sus siglas en inglés), que determinarán la velocidad de las transmisiones por servicios o capas, junto con el uso de los productos y servicios TIC-5G. La transparencia respecto de estos acuerdos de calidad de servicio también se hace necesaria para evitar conflictos de competencia entre operadores y una deficiente prestación de servicios de telecomunicaciones 5G a los usuarios.

En segundo lugar, los suministradores 5G se definen en el punto *f)* del artículo 3.1 LC5G como «el fabricante, el representante autorizado, el importador, el distribuidor, el prestador de servicios logísticos o cualquier otra persona física o jurídica sujeta a obligaciones en relación con la fabricación de productos, su comercialización o su puesta en servicio en materia de equipos de telecomunicación, los suministradores de *hardware* y *software* y los proveedores de servicios auxiliares que intervengan en el funcionamiento u operación de redes 5G o en la prestación de servicios 5G», pudiendo ser personas físicas o jurídicas.

A los suministradores 5G no se les aplica, por norma general, la Directiva NIS 2 ya que no se encuentran dentro del sector de infraestructura digital. No obstante, por medio de la excepción prevista en el artículo art. 2.2, puntos *c) y d)* NIS 2, sí que cabría la posibilidad, de forma excepcional, la aplicación de la NIS 2 a alguna entidad suministradora 5G, en caso de «una perturbación del servicio prestado que pudiera tener repercusiones significativas sobre la seguridad pública, el orden público o la salud pública», o bien, cuando «una perturbación del servicio prestado pudiera

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

inducir riesgos sistémicos significativos, en particular para los sectores en los que tal perturbación podría tener repercusiones de carácter transfronterizo».

De acuerdo con la LC5G, las obligaciones de los suministradores 5G «serán objeto de concreción y desarrollo en el Esquema Nacional de Seguridad de redes y servicios 5G (artículo 13.2 LC5G)». Es importante señalar que, actualmente, mientras continúa vigente la NIS 1 y el Real Decreto-ley 12/2018 referidos anteriormente, el Esquema de Seguridad Nacional se regula en el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo y es aplicable a todo el sector público. Sin embargo, a partir de la entrada en vigor de la NIS 2, las administraciones públicas también quedan, algunas de ellas, incluidas en el ámbito de aplicación de la NIS 2, lo cual previsiblemente provocará una nueva modificación del Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

El ENS-5G, o Esquema Nacional de Seguridad 5G, es aplicable, una vez realizado, a los operadores, suministradores y usuarios corporativos 5G, de acuerdo en los artículos 4 y 16 LC5G. Llama la atención que el ENS 5G no hace referencia al principio de transparencia, cuando el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) lo recoge del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que establece los principios de buena regulación, que son el de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. De acuerdo con esto, es importante señalar que el principio de transparencia debe ser tenido en cuenta también como principio de buena regulación o de buen gobierno.

Por otro lado, cabe añadir que la autoridad competente para la aprobación del ENS 5G es el Gobierno, mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, previo informe del Consejo de Seguridad Nacional. Su creación es fruto de la citada Recomendación 2019/534 sobre la ciberseguridad de las redes 5G que incluso determina la realización de un análisis de riesgos a nivel nacional. En relación con este asunto, cabe resaltar el análisis de riesgos de las redes 5G, realizado en octubre de 2019, por el Grupo de Cooperación NIS europeo que establece cinco escenarios de riesgos concretos en el entorno 5G: (a) aquellos generados por la aplicación de medidas de seguridad insuficientes, (b) aquellos relacionados con la cadena de suministro 5G y (c) otros relacionados con el *modus operandi* de los *hackers*, revistiendo especial importancia las técnicas de ingeniería social para la vulneración de la seguridad de los sistemas de información e infraestructuras críticas.

Asimismo, el ENS 5G también debe hacer referencia a los riesgos relacionados con la interdependencia de las redes 5G con otros sistemas o servicios, especialmente con los de carácter crítico y aquellos derivados del uso del *IoT* o internet de las cosas, y la conexión ininterrumpida. Precisamente estos riesgos analizados a nivel europeo se tendrán que concretar ahora en el correspondiente análisis de riesgos realizado por cada Estado miembro.

Además, el Gobierno, mediante acuerdo adoptado en Consejo de Ministros y previo informe del Consejo de Seguridad Nacional, podrá calificar a determinados suministradores 5G como de alto riesgo (artículo 14.1 LC5G) que no podrán utilizar en los elementos críticos de red ningún recurso o servicio, ni podrán acceder a una red pública 5G, especialmente, cuando se trate de estaciones radioeléctricas con las que se proporcione cobertura a centrales nucleares, centros vinculados a la Defensa

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

Nacional, etc. Si un suministrador de alto riesgo utiliza sus equipos únicamente en redes privadas 5G o para la prestación de servicios 5G en régimen de autoprestación, será calificado como suministrador de riesgo medio (artículo 14.6 LC5G).

Esta calificación es importante porque los suministradores 5G de riesgo medio y alto deberán remitir al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, cada dos años, «una descripción de las medidas técnicas y organizativas diseñadas y aplicadas para gestionar y mitigar los riesgos», de acuerdo con el artículo 13.5 LC5G.

Por lo tanto: el ENS 5G, aunque no mencione explícitamente el principio de transparencia, aboga por la objetividad de la información, así como por el principio de publicidad, pues ambos buscan garantizar la moralidad e imparcialidad de la Administración Pública en la designación de las empresas que van a ser consideradas suministradores de alto o medio riesgo (DUQUE BOTERO, J.D. 2020: 79).

En tercer lugar, los usuarios corporativos 5G, definidos como la «persona física o jurídica que instala, despliega o explota redes privadas 5G o presta servicios 5G a través, total o parcialmente, de las redes 5G, para fines profesionales o en autoprestación», pudiendo tener «otorgados derechos de uso del dominio radioeléctrico para la instalación de una red privada 5G o prestar servicios profesionales o en autoprestación», constituyen la figura más innovadora del sector digital. Los usuarios corporativos 5G, o bien tendrán otorgados derechos de uso del dominio público radioeléctrico para explotar una red privada, o bien prestarán servicios 5G, en régimen de autoprestación, pudiendo ser con fines profesionales. El uso privativo del espectro supone la utilización de determinadas frecuencias de forma exclusiva, por un número limitado de usuarios situados en un mismo ámbito físico de aplicación. Estos usuarios corporativos 5G en régimen de autoprestación deberán solicitar una licencia de uso privativo del espectro a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID), dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Además, hagan uso o no del espectro de forma privativa, los usuarios corporativos 5G deben tener en cuenta las medidas generales de valoración de riesgos que son comunes al resto de los operadores 5G y la adopción de medidas específicas previstas en la LC5G, como: (i) el examen de las vulnerabilidades ligadas a la cadena de suministro de las redes y servicios 5G (art.22.2.*b)* LC5G), (ii) la evaluación de su grado de dependencia con los suministradores 5G y (iii) las medidas a adoptar en caso de interrupción del suministro.

De acuerdo con lo anterior, el principio de transparencia va a vertebrar, en realidad, el entorno 5G, en sus dos grandes dimensiones: la objetividad de la información, que debe ser relevante, exacta y clara y la percepción de la imagen divulgada, que ha de ser percibida como comprensible y completa por los usuarios. Tanto los operadores, como los suministradores y los usuarios corporativos 5G deben recabar la información objetiva prevista en la legislación, así como realizar las correspondientes auditorías y obtener las certificaciones necesarias para que todos ellos puedan ser percibidos por el supervisor como entidades que cumplen con la normativa. La cuestión es que un operador 5G puede ser al mismo tiempo un operador de telecomunicaciones, sujeto entonces al cumplimiento de la Directiva

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

NIS 2 y el ENS, así como también a la LC5G y al ENS 5G. Ello generaría multitud de certificaciones que, en realidad, están basadas en la implementación de normas que establecen numerosos criterios comunes e igualmente válidos para su implantación en un esquema de certificación por servicios, como ocurre con el esquema de certificación de los prestadores de servicios de confianza.

2.2.- Análisis de la problemática de la determinación de la responsabilidad en el entorno 5G

Además de la organización 3GPP referida, cuyas normas en materia de 5G han sido validadas internacionalmente (3GPP 5G-SRIT, 3GPP 5G-RIT y 5Gi), la Comisión y la industria europeas de fabricantes de TIC, operadores de telecomunicaciones, proveedores de servicios, PYMEs e instituciones de investigación, conforman una iniciativa conjunta desde el año 2018, denominada 5G-PPP (Public, Private, Partnership), que tiene como fin ofrecer estándares para las infraestructuras 5G en Europa. Los proyectos en curso son parte de las dos últimas fases (Fase 3.5: Proyectos 5G Core y CAM y Fase 3.6: Innovaciones 5G y más allá de 5G) y abordan las necesidades de cuatro convocatorias de propuestas diferentes en el marco del programa de trabajo H2020, que son: (a) H2020-ICT-41: Innovaciones 5G para verticales con servicios de terceros; (b) H2020-ICT-42: Innovación en tecnologías centrales 5G; (c) H2020-ICT-52: Conectividad inteligente más allá de 5G; (d) H2020-ICT-53: 5G para Movilidad Conectada y Automatizada. En el *White Paper* del grupo 5G-PPP sobre la arquitectura de seguridad inteligente de las redes 5G (5G-PPP 2022: 1), se concluye que el proyecto europeo INSPIRE-5Gplus ofrece una innovadora orquestación de seguridad definida por *software* y un marco de gestión que promueve el cambio hacia una seguridad totalmente automatizada e inteligente, ideal para los sistemas conectados y servicios omnipresentes 5G.

La gestión de la seguridad avanzada se construye partiendo de una arquitectura denominada *Zero-touch Service Management* (*ZSM*) que permite la automatización de tareas, la eficiencia en la prestación de los servicios y la mínima intervención manual. Los estándares de esta arquitectura están siendo objeto de elaboración por ETSI y suponen una automatización completa de extremo a extremo en las comunicaciones para garantizar agilidad y velocidad de los servicios ofrecidos por los proveedores de servicios digitales. El objetivo de esta automatización es habilitar redes autónomas capaces de autoconfigurarse y autorrepararse sin intervención humana adicional, tecnología que utiliza el proyecto europeo INSPIRE-5Gplus (ETSI. 2021: 1). La tecnología de cadena de bloques o *Blockchain* «ofrece transparencia al poder ligar todas las transacciones de redes virtuales, lo que a su vez ofrece inmutabilidad» (LLAMAS COVARRUBIAS. 2021: 37) que, como se analiza posteriormente, no resulta compatible con el ejercicio de algunos derechos de protección de datos, pero existen soluciones técnicas aplicables.

El sistema 5G, en su conjunto, se visualiza como una red virtual y automatizada de extremo a extremo, con una arquitectura basada en servicios y definida por *software* de redes (*SDN*, por su acrónimo en inglés), virtualización de las funciones de red (*NFV*), gestión del ciclo de vida para respaldar el sistema 5G y orquestación de recursos de operadores de red. En este entorno es indispensable la aplicación del llamado derecho de explicación, tal y como pone de relieve BONMATÍ SÁNCHEZ (2020: 355), pues la automatización inteligente en la toma de decisiones no podría

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

resultar plenamente transparente, sin el derecho de los usuarios a conocer el cómo y el por qué.

De hecho, en el entorno descentralizado que es aplicable al del 5G, se pueden identificar roles adiciones, como los agregadores de servicios en varias capas, el agregador de servicios de red, el agregador de infraestructura y el agregador de centro de datos, así como el agregador del espectro (5G-PPP. 2021: 12). Estos roles se pueden desempeñar mediante actividades de prestación de servicios, pudiendo operar en entornos transfronterizos o entornos mixtos de red públicos y privados, esperándose una alta interacción entre los roles propios de las tecnologías de la información y sistemas tradicionales y los roles de los operadores 5G, y otros como el proveedor del sistema a clientes verticales.

Ante esta casuística, todos ellos deberán ser calificados, según corresponda, como responsables, corresponsables, encargados del tratamiento, cedentes o cesionarios, pudiendo resultar extremadamente complicado discernir entre las responsabilidades de cada uno de los operadores y proveedores participantes en este entorno. La Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ya identificó que, en el entorno 5G, el reparto de responsabilidad entre fabricantes, operadores de red y proveedores de servicios «podría llevar a problemas de ambigüedad en cuanto a la responsabilidad por el tratamiento de los datos [..] de cada una de las partes, quedando diluida» (AEPD. 2020: 10).

Teniendo en cuenta estos hechos, parece inevitable que el 5G sea propicio para la generación de un gran volumen de todo tipo de datos, no solo personales que, en todo caso, deberán ser protegidos conforme a las garantías europeas. Además, la identidad digital es la huella que toda persona deja en su uso e interacción en los medios y plataformas digitales. Por ello, en la sociedad digital, la posibilidad de los ciudadanos de decidir sobre los atributos de identidad que comparten, o que crean, debería incluir también que estos pudieran hacer uso de un pseudónimo para identificarse en este entorno, tal y como defiende ADSUARA VARELA (2022: 53), debiéndose analizar caso por caso y, de forma especializada, cada conflicto que pueda suscitarse en este entorno, cada vez, más complejo, debiendo regir en todo ello el principio de transparencia que opera como principio de buen gobierno, de acuerdo con el referido artículo 129 de la Ley 39/2015.

2.3.- Análisis de riesgos, medidas de transparencia y responsabilidad proactiva en el entorno 5G

Para garantizar un entorno de transparencia o cumplimiento normativo, es necesario que las organizaciones y las empresas prevean políticas y procedimientos que contemplen la medición del riesgo y la criticidad de sus infraestructuras y servicios. En el entorno 5G, se consideran elementos críticos los relativos a las funciones del núcleo de la red, los sistemas de control y gestión y los servicios de apoyo, así como la red de acceso de aquellas zonas geográficas y ubicaciones que se determine (art. 6.3 LC5G).

La separación entre la seguridad de la infraestructura, o parte de ella, de la ciberseguridad, plantea problemas de supervisión y de notificación de incidentes. Gracias a la aplicación del principio de transparencia, se fomentaría la cooperación

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

entre los supervisores y los organismos competentes en materia de notificación de incidentes -denominados *CSIRTs/CERTs* o *SOCs*, por sus acrónimos en inglés-, además de la conformación de criterios entre las normativas de aplicación. La Directiva NIS 2 apuesta, en su Considerando 52, por las herramientas y aplicaciones de ciberseguridad de código abierto para facilitar la interoperabilidad entre las herramientas de seguridad, permitir la diversificación de los proveedores, propiciar un proceso de detección de vulnerabilidades a cargo de la comunidad, así como un proceso de verificación más transparente.

Sobre el análisis de riesgos, faltaría por determinar en el ENS 5G el uso de soluciones de autenticación y la introducción de políticas y procedimientos relativos a la utilización de criptografía y, en su caso, de cifrado, de acuerdo con los puntos *j)* y *h)* del artículo 21.2 NIS 2. También, sobre las medidas de transparencia, cabe resaltar que no se recogen en la LC5G, pero sí en la NIS 2, en el referido Considerando 52, se destaca la transparencia como parte de la estrategia de seguridad. El sistema de código abierto (*OSS*, por sus siglas en inglés) anteriormente comentado, posibilita una explotación libre de la invención tecnológica por medio de distintas plataformas colaborativas. Una estrategia contraria a la de China, por ejemplo, que ha optado por el registro de patentes y la elaboración de documentos de estandarización que las incluyan para que su aplicación sea mayor, en comparación con la aplicación de las patentes europeas. Por otro lado, la adopción de medidas de responsabilidad proactiva constituye una cuestión central.

Actualmente, con la NIS 1, todavía en vigor, se distingue entre operadores de servicios esenciales y operadores de servicios digitales, una denominación que cambia profundamente con la NIS 2, que introduce nuevos sectores y subsectores, como se ha mencionado al comienzo de este trabajo y, además, la distinción entre entidades esenciales e importantes. Las medidas de responsabilidad proactiva constituyen una cuestión fundamental porque la NIS 2 establece un sistema de supervisión por parte de la Administración Pública a todas estas entidades esenciales e importantes, que deberán cumplir con lo previsto en la Directiva y en la normativa nacional de trasposición, con la diferencia de que las entidades esenciales serán supervisadas con anterioridad y posterioridad a ser consideradas como tal, mientras que las importantes únicamente podrán ser supervisadas *a posteriori*, debiendo ambos tipos de entidades realizar auditorías de cumplimiento en materia de seguridad (arts. 32 y 33 LC5G).

3.- La identidad digital autosoberana como ejemplo de transparencia

La identidad digital es uno de los pilares de la conectividad y la interoperabilidad entre sistemas y servicios, más aún en el entono 5G. El modo en que se implante la configuración descentralizada debe tender a ser más interoperable y segura, teniendo como fin la economía de los datos, en la que se basa el Mercado Único Digital Europeo (MUDE).

El concepto de identidad es muy amplio, pero en palabras de LLANEZA GONZÁLEZ (2021: 33), desde una perspectiva legal, puede definirse como «el derecho a existir en el mundo jurídico a partir de unos atributos de identificación que dan lugar a una serie de capacidades, que es el presupuesto para el reconocimiento y atribución del resto de los derechos y de la capacidad de ejercitarlos de un determinado modo».

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

Para ello, sostiene la referida autora, que es necesario que exista, por un lado, la capacidad de las personas de demostrar su identidad y, por otro lado, la capacidad de los proveedores de servicios, denominados Prestadores de Servicios de Confianza (PSC o TSP, en inglés), de identificar a sus clientes.

Hoy en día, la identidad legal ha evolucionado de una identificación documental, a una identificación informática, basada en atributos de la identidad. Existen corrientes que abogan por modelos de identidad autosoberana en los que el titular de los atributos gestiona los mismos sin intervención del Estado, desde el control y la privacidad de los datos personales *(*LLANEZA GONZÁLEZ, P. 2021: 60). Además, existe el modelo de identidad centralizada, el modelo de identidad federada y el modelo de identidad centrada en el usuario. A diferencia de los demás, el modelo autosoberano de identidad está relacionado con el principio de libertad de elección de atributos, que se propone tener en cuenta como principio digital, permitiendo a los usuarios crear su propio identificador, siendo el resto de la comunidad quienes se nutren de esa identidad, validando su información.

Todo ello debería estar basado en algoritmos verdes[17] y de código abierto, «debiendo existir una firme separación entre el concepto de identidad y sus afirmaciones o *claims*, de tal forma que pueda ejercitarse el derecho al olvido» (LLANEZA GONZÁLEZ, P. 2021: 82). Una afirmación o *claim* puede definirse como la descripción de un determinado atributo. Por ejemplo: el atributo de edad puede ir acompañado del *claim* minoría o mayoría de edad.

Desde la publicación del Reglamento (UE) 2021/953, de 14 de junio de 2021, sobre pasaporte digital Covid y la Orden ETD/465/2021, de 6 de mayo, por la que se regulan los métodos de identificación remota por vídeo para la expedición de certificados electrónicos cualificados, la nueva propuesta europea eIDAS 2 está orientada a la creación de un monedero digital de identidad europeo o *European Digital Identity Wallet* (*EDIW*, por sus siglas), que deberá operar también en un entorno 5G. Ello se realiza técnicamente a través de un identificador descentralizado, denominado *DID*, por sus siglas, que en sí mismo no es una identidad sino «una cadena alfanumérica aleatoria única bajo el control del usuario» (LLANEZA GONZÁLEZ, P. 2021: 84), pero no contiene ningún atributo de identidad, salvo que se autorice por el usuario a través de una credencial verificable, siempre emitida por entidades que hayan comprobado previamente la identidad del sujeto, pudiéndose acceder con este *DID* o identificador descentralizado desde cualquier parte. El modelo hace uso de métodos de identificación tales como las herramientas criptográficas, las firmas digitales o los datos biométricos.

En el panorama de los sectores de la Sociedad Digital, la NIS 2 distingue entre el sector de las Infraestructuras Digitales, el de Gestión de Servicios de TIC (de empresa a empresa) y el de los Proveedores de servicios digitales. Los Prestadores de Servicios de Confianza o PSCs comienzan a formar parte del sector de Infraestructuras Digitales a partir del momento de entrada en vigor de la NIS 2, algo que no sucede en estos momentos. Actualmente estos prestadores se regulan por

[17] Un algoritmo verde es el resultado de un proceso de programación que tiene como fin reducir el impacto ambiental de las aplicaciones informáticas.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

su propio reglamento europeo, eIDAS, que no prevé la aplicación de las normas de seguridad previstas en la NIS 1. El eIDAS 2, como se ha analizado anteriormente, hace referencia directa a la NIS 2 en el artículo 21.2 de su Propuesta.

El todavía vigente Reglamento eIDAS se implementa a través de un esquema de certificación, que también está siendo ahora revisado. Estos prestadores se dividen en: (i) aquellos dedicados a «la creación, verificación y validación de firmas electrónicas, sellos electrónicos o sellos de tiempo electrónicos, servicios de entrega electrónica certificada y certificados relativos a estos servicios», (ii) «la creación verificación y validación de certificados electrónicos relativos a estos servicios», o (iii) «la preservación de firmas, sellos o certificados electrónicos relativos a estos servicios» (art. 3.16 eIDAS). Con ánimo de evitar una fragmentación en la supervisión de estos servicios, así como múltiples certificaciones por País e incluso Comunidad Autónoma, el eIDAS vino a establecer una serie de criterios unificados y certificables, mediante un proceso de evaluación de la conformidad, desarrollado por la entidad de normalización europea, ETSI-ESI, número EN 319 403, que además permite el mutuo reconocimiento de las evaluaciones a nivel comunitario.

El esquema de certificación y supervisión aplicable a los PSCs puede considerarse un modelo para los sistemas descentralizados 5G, siendo la intención del legislador europeo, que los agentes que actúen en la Sociedad Digital, adopten una conciencia de cumplimiento, auditoría, certificación, interoperabilidad y supervisión, para ofrecer mayores garantías, transparencia y seguridad jurídica e informática a todos los usuarios. Además de lo anterior, el esquema de certificación eIDAS ya distingue también entre la certificación de servicios, por ejemplo, la norma de estandarización ETSI-ESI EN 319 401 establece los requisitos comunes y transversales para todos los PSCs, la ETSI-ESI EN 319 421 se aplica a los servicios de sellado de tiempo, la ETSI-ESI EN 319 451, a los servicios de entrega electrónica certificada, etc. Lo mismo podría ocurrir en materia de ciberseguridad, en cuyo esquema se pueden tener en cuenta los criterios ya aplicables de seguridad de la información a los PSCs e introducir, tras los requisitos comunes, nuevas normas de estandarización para los servicios 5G.

4.- La identidad digital europea y captación de datos en el entorno 5G

El dato es un concepto clave en la Sociedad Digital. Las cadenas de valor de datos se basan en actividades de creación, recopilación, agregación, organización o estructuración, tratamiento, análisis, comercialización, distribución de datos, utilización y reutilización de datos.

Desde la publicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el año 2000, el Derecho a la Protección de Datos se independizó jurídicamente del derecho a la intimidad, erigiéndose como un derecho fundamental autónomo consagrado en su artículo 8. En el entorno 5G en el que la conectividad se produce en tiempo real, aumentan los riesgos y las implicaciones en la protección de datos, debiendo ello abarcar tanto los datos personales, como los metadatos y los datos no personales, que también son utilizados y tratados en la Sociedad Digital.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

El RGPD define el dato personal, en el artículo 4.1, como «toda información sobre una persona física identificada o identificable [...] cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente [...]». Los metadatos, considerados datos sobre datos, revisten especial importancia para los agentes del mercado digital porque pueden incluir datos de números telefónicos, sitios web visitados o de georreferenciación.

La georreferenciación de las personas u objetos y con etiquetas que contienen determinados datos sobre las mismas, permiten su localización, incluso en movimiento. La propia AEPD señala, en su informe sobre *Introducción a las Tecnologías 5G* (2020: 12), que recomienda «implantar medidas de minimización de datos, en particular, con relación a la georreferenciación, teniendo en cuenta el principio de privacidad por defecto y desde el diseño de productos que utilicen servicios 5G».

El tratamiento de los metadatos debería estar actualmente regulado por medio de la propuesta de Reglamento sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, conocido como Reglamento *e-privacy*, que sustituiría a la Directiva vigente 2002/58/CE, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas, traspuesta a nuestro ordenamiento por medio de la Ley 34/2002, de Servicios de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico (LSSI-CE), pero su texto ya conoce hasta ocho presidencias europeas, sin haberse concluido a día de hoy un acuerdo definitivo. El objetivo general del Reglamento *e-privacy* es que el contenido de las comunicaciones en línea y los metadatos asociados a dichas comunicaciones, tengan la misma protección que las telecomunicaciones tradicionales. Afectará tanto a los datos de las personas físicas como jurídicas, siendo el consentimiento de los usuarios uno de sus elementos centrales, y pudiendo llegar a ser considerado el futuro Reglamento E-Privacy como una lex *specialis* del RGPD. Si bien la aplicación del principio de transparencia puede resultar contradictoria con la intimidad, especialmente, con la confidencialidad, en realidad se trata de conceptos distintos, pues la obligación de confidencialidad, al igual que la de seguridad, es inherente a la información (Febles Pozo, N. 2021: 468).

Además, cabe resaltar que, de acuerdo con la AEPD, uno de los principales riesgos en materia de privacidad en los entornos 5G, es que «permitirán llegar a una individualización precisa de las personas, así como al desarrollo de servicios que permitirán la toma de decisiones automáticas sobre las mismas» (AEPD. 2020:10). Por ello, y precisamente ante posibles brechas de seguridad, o del quiebre de la confidencialidad en el entorno 5G, tanto la aplicación del principio de transparencia, como el de protección de datos, son cruciales para la trazabilidad de los sucesos, garantizándose así una mayor confiabilidad en el sistema 5G.

Asimismo, la tecnología 5G permitirá la captación y el tratamiento de datos biométricos en tiempo real. Por ejemplo, se podrían utilizar cámaras de alta resolución y sensores avanzados para capturar características biométricas con mayor precisión y rapidez. Además, la menor latencia podría mejorar la experiencia del usuario al autenticarse en línea a través de la biometría, lo que podría ser especialmente útil en aplicaciones que requieren un alto nivel de seguridad, como las transacciones financieras.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

El panorama tecnológico abarca diversas tecnologías para la verificación de la identidad basadas en *hardware*, dispositivos móviles y biometría: opedID connect, FIDO2, uso de certificado u otros medios electrónicos. También se han diseñado protocolos de autenticación basados en la tecnología de identificación por radiofrecuencia (*RFid*, por sus acrónimoa en inglés) y que puede complementarse con tecnología de cadena de bloques o *DLT*. Desde el punto de vista normativo, parece que se pueden suscitar dudas sobre su compatibilidad con el RGPD, habida cuenta que, en apariencia, como se ha comentado anteriormente, la arquitectura de *Blockchain* y su propia naturaleza inmutable y descentralizada podrían impedir el ejercicio de algunos derechos, como el de supresión o derecho al olvido, o el de rectificación, además de difuminar las figuras de los responsables y encargados del tratamiento de los datos entre millones de ordenadores anónimos. Existen soluciones técnicas que abordan el problema de la protección de datos, por ejemplo, las cadenas de bloques puedan tener su propio mecanismo de actualización, quedando registrado el cambio, la trazabilidad del mismo, pero mostrándose en la versión más reciente.

Este sistema de cadena de bloques garantiza el anonimato de manera segura porque encripta los datos y restringe su acceso únicamente al titular de los mismos, aunque no puede ocultar la IP de los usuarios, que está considerada como un dato personal. Frente a esto también se han adoptado distintas soluciones técnicas como los servicios TOR (*The Onion Router*), I2P (*Invisible Internet Project*) y el protocolo Wraith (LLANEZA GONZÁLEZ, P. 2021: 9) que protegen la identidad de la IP. Otras soluciones pasan por que los usuarios puedan determinar si las transacciones que realizan se registren en un registro público o privado ya que resulta que la disociación de los datos personales del titular de los mismos no resulta tan fácil en un sistema *DLT*, tal y como pone de manifiesto la AEPD en el Dictamen 5/2015 sobre técnicas de anonimización. La referida disociación de datos se denomina doctrinalmente técnica de la privacidad diferencial, entendida como un sistema para compartir información de forma pública sobre un conjunto de datos a los que se les aplica técnicas de ruido matemático, lo que permite que se preserve el anonimato sin importar posibles ataques o accesos indebidos.

Existiendo soluciones técnicas que aborden la complejidad de los entornos interconectados en tiempo real, en aras de fomentar la aplicación del principio de transparencia, los sistemas de cadenas de bloques o acíclicos (*DAG*) son los que están mejor diseñados para garantizar los principios de la seguridad de la información: confidencialidad, integridad, autenticidad, disponibilidad, responsabilidad y no repudio.

5.- Conclusiones

El trabajo analiza la implementación de las normativas aplicables a la ciberseguridad e identidad digital en Europa y en España y su relación con el principio de transparencia. La comunicación en los entornos descentralizados 5G se producirá de forma ininterrumpida, en tiempo real y entre cuerpos y objetos (*IoT/IoC*), lo cual va a influir en determinados aspectos de la protección de datos que también son analizados. La aplicación del principio de transparencia, como principio de buen gobierno e inspirador de la creación de normas estandarizadas y certificables, se

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

interrelaciona directamente con la configuración jurídica y práctica o técnica de la ciberseguridad y la identidad digital.

La cantidad de datos personales, no personales y metadatos que circularán por las redes y los dispositivos conectados en los entornos 5G, afectará a la intimidad de los usuarios. El concepto de intimidad en la Sociedad Digital se analiza desde el punto de vista objetivo, esto es, el de la protección de datos personales, como desde la perspectiva subjetiva del Derecho a la intimidad, que incluye el derecho a no ser reconocido o al pseudonimato, así como a la identidad digital, todo ello en un hábitat digital seguro y transparente.

Desde el punto de vista de la protección de datos, en primer lugar, en los entornos 5G se pueden recabar o generar tipos de datos que pueden resultar ser considerados personales, como ocurre con los metadatos, o tener implicaciones en la personalización de contenidos y decisiones automatizadas sobre las personas, uno de los principales riesgos de los entornos 5G y, en segundo lugar, que la utilización del sistema de cadena de bloques o *DLT* no tiene por qué ser contraria a lo previsto en el RGPD, siempre que se adopten las medidas de seguridad y privacidad desde el diseño y por defecto correspondientes. El verdadero comercio se realiza respecto de datos anonimizados, sobre otros datos, a los que ya no se les aplica la normativa de datos personales y de los que se puede extraer mucha información. La transparencia en este entorno facilitaría la trazabilidad de las brechas de seguridad y cualesquiera otros sucesos que pudieran acontecer.

En segundo lugar, desde el punto de vista subjetivo, la intimidad implica también valorar la identidad, constituyendo junto con la privacidad, las dos caras de una misma moneda: la de la dignidad humana, que puede estar acechada de forma perpetua, en un mundo digital, ininterrumpidamente conectado, por un fallo de seguridad, físico o cibernético. Hoy en día una gestión eficaz y eficiente de la ciberseguridad es una actividad fundamental, quedando un largo camino legislativo y de implementación por recorrer para garantizar e instaurar un entorno verdaderamente transparente y seguro.

El principio de transparencia incide y está directamente relacionado con el modo de configuración de la seguridad y la identidad digital descentralizadas en los entornos 5G. Entendido también como cumplimiento normativo a través de la certificación del cumplimiento de normas estandarizadas, así como una protección frente al sesgo de la tecnología. Unido el principio de transparencia al de responsabilidad proactiva, el legislador exige la estructuración de una supervisión clara y común, en términos generales, por parte de los organismos competentes, en materia de ciberseguridad y fortalecer así la ciberdefensa nacional.

En el entorno 5G hay, al menos, tres actores fundamentales, que son los operadores 5G, los suministradores 5G y los usuarios corporativos 5G. Deberá delimitarse la responsabilidad de cada uno de ellos y el resto de los agentes intervinientes en este entorno, asignándose caso por caso la misma, debido a su complejidad, y conforme a medidas objetivas de medición de riesgos y detección de vulnerabilidades. Todo ello regido por el principio de transparencia, como principio de buen gobierno aplicable en toda la cadena de suministro.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

La identidad digital está gestionada por el sector de los Prestadores de Servicios de Confianza (PSC), que constituyen el mejor precedente de uso de la estandarización de servicios y procesos, dentro del sector de Infraestructura Digital. La implantación de los sistemas y redes 5G van a exigir que el legislador comience por la creación de un Esquema Nacional de Ciberseguridad 5G (ENS 5G), iniciándose así la vía de la certificación y la formación especializada.

La responsabilidad proactiva de las entidades esenciales e importantes reguladas por la NIS 2 exige la supervisión de la ciberseguridad por parte de la Administración Pública a todas ellas, que deberán cumplir con lo previsto en la Directiva y en la normativa nacional de trasposición, con la analizada diferencia de que las entidades esenciales serán supervisadas *a priori* y *a posteriori*, mientras que las importantes únicamente podrán ser supervisadas *a posteriori*. Esto significa que, salvo un buen trabajo de recopilación de criterios, podrían los operadores y suministradores estar sujetos, tanto al cumplimiento de la NIS 2 y el Esquema Nacional de Seguridad (ENS), como al de la LC5G y el ENS-5G, si prestan servicios en los entornos 5G.

La solución que se propone tras el análisis realizado es la coordinación y colaboración entre las Administraciones Públicas supervisoras competentes para la unificación de criterios de esquemas de certificación, junto con las entidades que deben cumplir con la normativa en materia de ciberseguridad e identidad digital, para la creación de un esquema de certificación 5G similar al previsto por el Instituto Europeo de Telecomunicaciones (ETSI) para los Prestadores de Servicios de Confianza (PSCs). Asimismo, cabe resaltar que, entre los servicios prestados por los PSCs, no se prevé un servicio para la emisión de atestaciones de atributos, ni tampoco para su registro y almacenamiento, pudiendo resultar necesaria la creación de dichos servicios.

En definitiva, el principio de transparencia es crucial para la seguridad e identidad digital en los entornos 5G. No solo garantiza el cumplimiento normativo, sino que también protege contra sesgos tecnológicos. Por ello los avances normativos pretenden una supervisión unificada basada en normas estandarizadas para fortalecer, entre otros ámbitos, el de la ciberdefensa nacional.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Estudios y Artículos
Transparencia, ciberseguridad e identidad digital…
por Clara Rodríguez Iláraz y Ricardo J. Palomo Zurdo
Págs. 359-380
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

Bibliografía

5G-PPP. 2021. 5GPPP Architecture Working Group. View on 5G Architecture, en *5G-PPP.eu*. Disponible en: https://5g-ppp.eu/wp-content/uploads/2021/11/Architecture-WP-V4.0-final.pdf

Adsuara Varela, B. 2022. «El derecho al pseudonimato. Entre la identificación y el anonimato (IV)», en *La carta de Derechos Digitales.* (coord.) COTINO HUESO, L. (53-78).

Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). 2020. «Introducción a las tecnologías 5G y sus riesgos para la privacidad», en *Aepd.es.* Disponible en: https://www.aepd.es/sites/default/files/2020-06/nota-tecnica-privacidad-5g.pdf

Bonmatí Sánchez, J. 2020. La automatización inteligente de la toma de decisiones y el principio de transparencia: el derecho de explicación, en el Anuario Jurídico Secciones del ICAM 2020 (coord. RIBÓN SEISDEDOS, E. (355-366).

Cortés Vélez, J.J. 2021. «Derecho a la privacidad en la era de la digitalización y del *blockchain*», en *Práctica de tribunales: revista de derecho procesal civil y mercantil*, Nº 149.

Cotino Hueso, L. 2023. «Qué concreta transparencia e información de algoritmos e inteligencia artificial es la debida», en *Revista Española de Transparencia*, número 16, Primer Semestre (17-63).

Duque Botero, J.D. 2020. «Los principios de transparencia y publicidad como herramientas de lucha contra la corrupción en la contratación del Estado», en Revista Digital de Derecho Administrativo, nº 24 (79-101).

ETSI. 2021. «Zero Touch Network & Service Managamente (ZSM)», en *etsi.org*. Disponible en: https://www.etsi.org/technologies/zero-touch-network-service-management

Llamas Covarrubias, J.Z. 2021. «Transparencia y protección de datos personales en la cadena de bloques (*blockchain*)», en Estudios en Derecho a la información, nº 11 (27-63).

Llaneza González, P. 2021. «Identidad digital, actualizado a la Orden ETD/465/2021, de 6 de mayo (sobre métodos de identificación remota) y a la propuesta de Reglamento eIDAS2». Madrid: Editorial Wolters Kluwer.

López Jiménez, D. 2021. «Marcas Negras (en la era de la transparencia)», en *Revista de ciencias sociales*, Vol. 27, nº 4 (475-477).

Martín Delgado, I. 2021. «Transparencia y acceso a la información pública», en *Guía de Gobierno Abierto del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*. Disponible

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.298

en: https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2022-06/a-942-guia-del-gobierno-abierto-int-corregido.pdf

Mercader Uguina, J.R. 2020. «Datos biométricos en los centros de trabajo», en *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales.*

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. 2021. *Memoria de impacto normativo sobre el anteproyecto de la Ley General de Telecomunicaciones, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales*.

NIS Cooperation Group. 2019. EU Coordinated Risk Assessment of the Cybersecurity of 5G Networks, en *Ec. Europa.EU*. Disponible en: HTTPS://EC.EUROPA.EU/COMMISSION/PRESSCORNER/DETAIL/EN/IP_19_6049

Nowak, T.W. y Sepczuk, M., et. al. 2021. «Verticals in 5G MEC-use cases and security challenges», en *IEE Acess.*

Palomo zurdo, R. 2018. «Blockchain: la descentralización del poder y su aplicación en la defensa», en *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (Revista IEEE),* nº. 70, (1-20). Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO70-2018_Blockchain_PalomoZurdo.pdf.

Palomo Zurdo, R., Rodríguez-Martín, A. y González-Sánchez, F. 2020. «Transparencia y Economía Circular: análisis y valoración de la gestión municipal de los residuos sólidos urbanos», *CIRIEC- España, Revista de economía pública, social y cooperativa* (233-272).

Viguri Cordero, J.A. 2018. «La certificación en el nuevo Reglamento europeo de Protección de Datos y anteproyecto de la Ley orgánica de Protección de Datos», en *Universidad Carlos III Madrid*, *Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas.* Disponible en: https://redtiempodelosderechos.files.wordpress.com/2018/01/wp11-certificacion-protecciondedatos.pdf

Wanden-Berghe Lozano, J.L. y Fernández Daza, E. 2020. «*Blockchain*: Instrumento de transparencia y control del sector público», en Revista española de control externo, Vol. 22, nº Extra 64 (132-149).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Casos y Sistemas Comparados
Innovación tecnológica en trámites y servicios…
por Arabella Hernández García
y Carlos Vázquez Cid de León
Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

Innovación tecnológica en trámites y servicios, un análisis nacional (México)

Arabella Hernández García[1]
Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca
México

ORCID: 0000-0002-8841-2928

Carlos Vázquez Cid de Léon[2]
Universidad Tecnológica de la Mixteca, Oaxaca
México
ORCID: 0000-0003-2067-0565

RECIBIDO: 23 de mayo de 2023
ACEPTADO: 15 de octubre de 2023

RESUMEN: Las entidades federativas de México, en cumplimiento de los preceptos constitucionales de transparencia y mejora regulatoria, ponen a disposición de la ciudadanía información sobre los trámites y servicios mediante herramientas tecnológicas. Se evalúa si estos medios brindan a la ciudadanía acceso ágil, fácil y oportuno a la información y herramientas necesarias para atender sus solicitudes. Utilizando un enfoque cualitativo y herramientas de recolección de datos, se obtiene un ranking de implementación de la innovación tecnológica, se identifican mejores prácticas para agilizar los trámites y servicios, prevenir la corrupción y reducir tiempo y costos. Los resultados revelan discrepancias en las prioridades de desarrollo a nivel subnacional y limitaciones de conectividad. Se identificaron ventajas, desventajas y áreas de oportunidad para los tomadores de decisiones en la implementación del gobierno electrónico como un elemento clave de valor público. Se proponen estrategias de implementación basadas en la literatura de gurús de estrategia y las tecnologías de la Industria 4.0.

[1] Doctoranda en Ciencias de la Administración por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, trabajó como Directora de Modernización Administrativa y de Contraloría Social en el Gobierno del Estado de Oaxaca, colaboradora del Cuerpo Académico: UTMIX-CA-37. E-mail: arabellahg@gmail.com

[2] Doctor en Ciencias de la Administración, Profesor-Investigador de la Universidad Tecnológica de la Mixteca, adscrito al Instituto de Ingeniería Industrial y Automotriz. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), responsable del Cuerpo Académico: UTMIX-CA-37. E-mail: carlosvazquezc@mixteco.utm.mx Autor corresponsal.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

PALABRAS CLAVE: Transparencia, innovación tecnológica, gobierno electrónico, trámites y servicios.

CONTENIDOS: 1.- Obligatoriedad de los entes públicos en materia de transparencia y mejora regulatoria. 2.- Innovación tecnológica como elemento clave de desarrollo y competitividad. 3.- Metodología. 4.- Resultados del análisis de la implementación de la innovación tecnológica en los trámites y servicios estatales. 5.- Conclusiones. Bibliografía.

Technological Innovation in Procedures and Services: A National Analysis (Mexico)

ABSTRACT: The Mexican federal entities, in compliance with constitutional principles of transparency and regulatory improvement, provide citizens with information on procedures and services through technological tools. The study evaluates whether these means offer citizens quick, easy, and timely access to the necessary information and tools to address their requests. Employing a qualitative approach and data collection tools, an innovation implementation ranking is obtained. Best practices are identified to streamline procedures and services, prevent corruption, and reduce time and costs. The results reveal discrepancies in development priorities at the subnational level and connectivity limitations. Advantages, disadvantages, and areas of opportunity for decision-makers in the implementation of e-government as a key element of public value are identified. Implementation strategies are proposed based on the literature of strategy gurus and Industry 4.0 technologies.

KEYWORDS: Transparency, technological innovation, e-government, procedures and services.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Casos y Sistemas Comparados
Innovación tecnológica en trámites y servicios…
por Arabella Hernández García
y Carlos Vázquez Cid de León
Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

1.- Obligatoriedad de los entes públicos en materia de transparencia y mejora regulatoria

En México y en el mundo, la transparencia es hoy en día un principio rector que incide particularmente en el desempeño de los gobiernos democráticos; en la medida en que el gobierno cumple con el acceso a la información, se contará con una sociedad informada y consciente al reconocer la importancia de participar en los asuntos públicos que repercuten en su entorno, fomentando la integridad, la legalidad, la eficacia y la eficiencia de las instituciones públicas; menciona (Claramunt, 2022) que la participación y la transparencia son bienes intangibles que se encuentran intrínsecamente ligados, afirma que la transparencia sin participación es un proyecto sin contenido y que esta no es posible si no existe una administración abierta.

A nivel constitucional, en México, se establece el derecho de acceso a la información, así como que este será garantizado por el Estado, el artículo Constitucional sexto, segundo y tercer párrafo[3], además establece entre otros preceptos lo siguiente:

> «Artículo 6. …
>
> Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole en cualquier medio de expresión…
>
> El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios…»

A partir de la reforma constitucional del mes de junio de 2013, se establece como un derecho, el acceso a tecnologías de la información y comunicación, siendo, estos instrumentos los que hacen realidad los derechos fundamentales de las personas, cuya implementación se traduce en primer lugar, en mejores servicios públicos y mayor acceso a la información y en segundo lugar, en el establecimiento de condiciones de competencia ya que un mayor número de usuarios acceden a los servicios en mejores términos, calidad y precio.

[3] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2022.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

Conforme a la ley general en materia de transparencia y acceso a la información[4], las entidades están obligadas a transparentar y permitir el acceso a su información; en este sentido, las leyes particulares de cada una de ellas, establecen la obligación de poner a disposición del público en sus respectivos medios electrónicos, la información actualizada de los trámites y servicios que ofrecen, señalando los requisitos para acceder a ellos, así como los formatos que ofrecen.

Por otro lado, en materia de desarrollo económico y competitividad la misma constitución establece que el Estado permitirá el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, entendiéndose como competitividad el conjunto de condiciones para generar mayor crecimiento económico, promover la inversión y generar empleo, y para este fin, se establece que se deberán implementar políticas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites y servicios.

> «Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá´ como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo…».

Para dar cumplimiento al precepto anterior, se promulgó la Ley General de Mejora Regulatoria[5], la cual tiene por objeto establecer los principios y las bases a los que se sujetarán los órdenes de gobierno en esta materia, así mismo, establece la creación de un Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios, siendo una herramienta tecnológica en la que se compilan los trámites y servicios de los sujetos obligados.

Se establece en dicho ordenamiento, los elementos mínimos que deberá contener, esto, brindando a la o el ciudadano los elementos para acceder al trámite o servicio, otorgándole seguridad y certeza jurídica para mejorar su percepción, mencionan (Hernández García & Vázquez Cid de León, 2022) que la percepción que tienen las personas respecto a la calidad regulatoria es útil e importante para la administración

[4] Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 de mayo de 2012, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021.

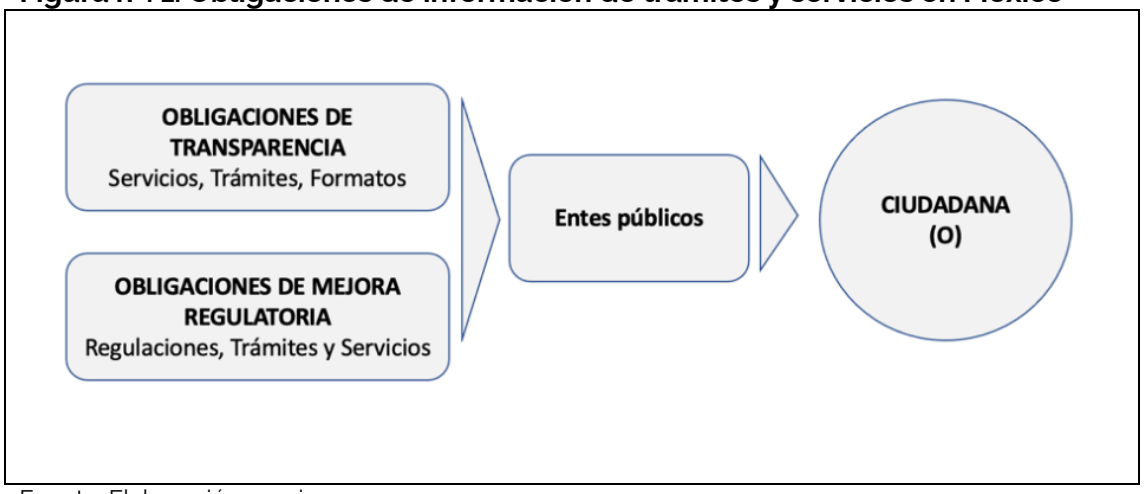
[5] Ley General de Mejora Regulatoria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2018, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

pública pues con la simplificación de trámites y servicios se mejora la competitividad y se impulsa el desarrollo económico.

Figura nº. 1. Obligaciones de información de trámites y servicios en México



Fuente: Elaboración propia.

En el ámbito estatal de México se cuenta con las leyes que regulan la mejora regulatoria y atendiendo a las disposiciones de dichas leyes, las entidades federativas deberán poner a disposición de la ciudadanía los trámites y servicios considerando los elementos dispuestos en dichos ordenamientos y en legislación general. (figura No. 1)

2.- Innovación tecnológica como elemento clave de desarrollo y competitividad

La función del conocimiento es generar nuevas ideas que parten de la reflexión y el pensamiento racional, de esta manera se da la innovación, la cual es un elemento determinante en el crecimiento y desarrollo social y económico de cualquier país, como señalan diversos actores, el modelo del crecimiento basado en el conocimiento es garantía del desarrollo y por ende los países se deben plantear la forma de afrontar los desafíos y aprovechar las oportunidades a las que se enfrentan, para impulsar el conocimiento y la innovación, y deben ser capaces de incitar y favorecer todas las actividades que impulsen la innovación, la competitividad, el empleo y el conocimiento con el fin de crear riqueza, desarrollo y mejorar el bienestar de la ciudadanía.

De acuerdo con (Rodrigues et al., 2023) la innovación es un importante motor de la competitividad potencial para países y organizaciones, y (Choi & Chand 2009) la definen como una idea o práctica percibida como nueva por un individuo o una unidad de adopción; en las instituciones públicas, la innovación tecnológica permite mejorar el bienestar de la ciudadanía, (Catalá Pérez & de Miguel Molina, 2018) afirma

Sección Casos y Sistemas Comparados
Innovación tecnológica en trámites y servicios…
por Arabella Hernández García
y Carlos Vázquez Cid de León
Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

que la literatura científica reconoce que la innovación juega un papel relevante como factor de crecimiento y desarrollo económico en cualquier país.

Existe un creciente interés político en cómo fomentar la innovación en el sector público, afirman (Arundel et al., 2019), y mencionan esto en razón de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, la calidad de los servicios públicos y abordar una amplia gama de desafíos sociales incluidos el cambio climático, demografía, presiones, congestión urbana y desigualdad social y económica; coinciden (Felix & Rubalcaba, 2022) que afirman que una forma en que la innovación pública puede darse, es a partir de la mejora de los servicios gubernamentales que brinda a su ciudadanía o a las organizaciones empresariales, lo que se refleja en la reducción de tiempo que se dedica a las unidades de trabajo de los servicios públicos, por el menor valor de tiempo perdido en hacer un proceso necesario para perseguir la implementación de un deber o derecho para la o el ciudadano o para la organización empresarial.

Mejorar los servicios públicos es una tarea continua y constante de cualquier gobierno en diferentes latitudes, (Kitsios et al., 2023) afirman que estos están modificando la forma en que operan para mejorar la provisión de servicios públicos, ser más exitosos y eficientes en sus planes y lograr objetivos como mayor transparencia, interoperabilidad y placer para las y los ciudadanos. (Serrano et al., 2019) mencionan que la complejidad y la incertidumbre caracterizan cada vez más los problemas públicos en las sociedades contemporáneas por eso la relevancia de la innovación pública, que designa una colección de enfoques para explorar, probar y validar nuevas ideas que crean valor añadido para la sociedad.

En México a nivel subnacional o estatal existen estudios limitados de cómo se lleva a cabo esta tarea común.

3.- Metodología

La metodología utilizada para llevar a cabo el análisis nacional de innovación tecnológica en trámites y servicios en México, se centró en evaluar atributos clave relacionados con la implementación de tecnología en la prestación de trámites y servicios públicos. A continuación, se describen los atributos analizados, el enfoque metodológico, los instrumentos utilizados y la temporalidad del análisis.

Atributos analizados. Los atributos analizados se centran primeramente en evaluar cómo las entidades federativas de México cumplen con las obligaciones de transparencia y mejora regulatoria en la publicación de trámites y servicios, esto, considerándose importante para prevenir la corrupción, mejorar la gestión pública y promover la competitividad y el desarrollo económico; en segundo lugar, se centran en el análisis de la adopción de tecnologías avanzadas, como el Internet de las Cosas (IoT) y la Inteligencia Artificial (IA), para mejorar la eficiencia, personalización y la

Sección Casos y Sistemas Comparados
Innovación tecnológica en trámites y servicios…
por Arabella Hernández García
y Carlos Vázquez Cid de León
Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

experiencia innovadora del usuario de los trámites y servicios gubernamentales; y por último, se centran en la accesibilidad abordando la implementación de aplicaciones basadas en la nube para facilitar el acceso y la interacción con los trámites y servicios gubernamentales, analizando la inclusión digital y la accesibilidad.

Enfoque metodológico. El enfoque utilizado para llevar a cabo este análisis, se basó en una combinación de métodos cualitativos y herramientas de recolección de datos. Se utilizaron fuentes de información públicas y oficiales, como los portales web de las entidades federativas y las regulaciones gubernamentales disponibles. Además, se recurrió a herramientas de análisis de contenido para evaluar y comparar la información recopilada.

Instrumentos utilizados. Los instrumentos principales utilizados fueron:

- Revisión de los portales web oficiales de las entidades federativas para recopilar información relacionada con los atributos analizados.

- Herramientas de análisis de contenido para clasificar y evaluar la información recopilada.

- Consulta de regulaciones y documentos gubernamentales relacionados con la prestación de trámites y servicios en línea.

Temporalidad del análisis. El análisis se llevó a cabo en un período de tiempo específico, abarcando los datos disponibles hasta la fecha de corte de esta investigación, que corresponde a [16 de abril 2023]. Se consideró que esta temporalidad proporcionaba una instantánea precisa de la situación de la innovación tecnológica en trámites y servicios en México en ese momento.

Valor de los atributos para el ranking. Cada atributo analizado fue evaluado en función de su importancia en la mejora de los servicios públicos y la promoción de la competitividad. Se asignó un valor a cada atributo en función de su relevancia, y estos valores se utilizaron para desarrollar el ranking mencionado en el texto.

Esta metodología proporcionó una base sólida para llevar a cabo el análisis nacional de innovación tecnológica en trámites y servicios en México, permitiendo evaluar y comparar la situación en las diferentes entidades federativas y destacar las mejores prácticas y áreas de mejora en la implementación de tecnología en los servicios públicos.

A continuación, se presenta la Tabla No. 1, que refleja el valor otorgado a cada uno de los atributos analizados para el desarrollo del ranking, el valor se asignó en función de la importancia de cada concepto en la mejora de los servicios públicos y la promoción de la competitividad, se han asignado valores de evaluación en una

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

escala del 0 ó 1 a cada concepto, de acuerdo con (Bonnefoy, 2005) que estudia sobre los indicadores del desempeño del sector público.

Tabla Nº. 1 Valores otorgados a los conceptos del Ranking.

Concepto e importancia	Método de Análisis	Valor
1. Cuenta con portal. 2. Se puede encontrar mediante motores de búsqueda. 3. Tiene una página de contáctenos. 4. Cuenta con protocolo seguro de transferencia de hipertexto (HTTPS) para brindar experiencia segura. 5. Tiene una función de búsqueda básica en la página de inicio. 6. Tiene función de búsqueda avanzada. 7. Utiliza diseño web receptivo. 8. Última actualización. 9. Tiene un mapa del sitio. 10. Incluye una sección que brinda ayuda o responde preguntas frecuentes. 11. Ofrece tutoriales u orientación para garantizar que las personas entiendan cómo usar los servicios ofrecidos. 12. Cuenta con catálogo de trámites y servicios. 13. Se menciona la institución responsable de proporcionar cada trámite y cada servicio. 14. Cuenta con trámites y servicios incluidos en el catálogo. 15. Cuenta con trámites y servicios que se realizan en línea. 16. Los trámites y servicios se encuentran agrupados por tema. 17. Se encuentran agrupados por frecuencia de uso. 18. Se mencionan los lugares para la realización de los trámites. 19. Se mencionan los requisitos para la realización de los trámites. 20. Se especifica el tiempo para la realización. 21. Contiene los teléfonos y correos para dudas.	Se calificó los 21 requisitos en el sitio Web asignando el valor de 1 si lo tenían funcionando y 0 cuando no funcionaba o cuando no contaba con el requisitos y finalmente se dividió el valor total entre los 21 requisitos para poder así generar el Ranking para los estados cuyo valor se acerca más a 1, lo que significa que si se acerca más a 1 son más completos los sitios Web y cuando se acerca el valor a cero significa que su sitio Web tiene menos requisitos que generan satisfacción al usuario.	0 ó 1

Fuente: Elaboración propia.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

4.- Resultados del análisis de la implementación de la innovación tecnológica en los trámites y servicios estatales

Como parte de alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, la Organización de las Naciones Unidas a través de la herramienta de medición denominada "Encuesta de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas"[6], realiza una investigación analítica y el seguimiento de las tendencias de los países miembros, en los resultados se destaca que todos los países están involucrados en procesos de digitalización pero los resultados entre uno y otro varían, algunos países están comprometidos con la modernización y transformación digital, implementando la inteligencia artificial con la que se pueden obtener grandes beneficios para la gestión pública.

Lo anterior coincide con lo que afirman (Filgueiras F., 2021) y (Gomes W. et al., 2019), que los gobiernos y los gerentes de organizaciones públicas han aumentado considerablemente la adopción de sistemas de inteligencia artificial, invirtiendo recursos sustanciales en el desarrollo de tecnologías de inteligencia artificial para automatizar y personalizar los servicios públicos. (Wirtz, Weyerer y Geyer, 2019) afirman que la inteligencia artificial aplicada a los gobiernos, representa una herramienta importante para aumentar el desempeño de la administración pública.

En la encuesta señalada, México, está considerado en una calificación alta del grupo de desarrollo de gobierno electrónico y está posicionado con índices muy altos para un desarrollo acelerado en el índice de servicios en línea y en el índice de telecomunicaciones e infraestructura, pero sus valores bajos en el índice de capital humano por lo que apunta a la necesidad de una mayor inversión en este rubro.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021, se observa un notable aumento en el uso de internet en transacciones relacionadas con servicios públicos a nivel nacional. El informe revela que el 14.4% de los pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos fueron realizados por los usuarios a través de internet, lo que representa un incremento significativo de 9.6 puntos porcentuales en comparación con la encuesta anterior.

Además, destaca que un 54.5% de la población de 18 años y más tuvo al menos una interacción con el gobierno mediante internet, un 39.3% de estos ciudadanos completó y envió electrónicamente formularios para iniciar, continuar o finalizar trámites, mientras que un 21% realizó personalmente trámites, pagos o solicitudes de servicios públicos en línea. La implementación de herramientas digitales en la prestación de servicios públicos se vislumbra como una oportunidad clave para agilizar y expandir los servicios, mejorar la percepción ciudadana, reducir la

[6] E-GOVERNMENT SURVEY 2022. (2022). Disponible en: https://publicadministration.un.org/en/

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

corrupción y fomentar la competitividad, contribuyendo así a fortalecer la gobernanza y las capacidades de las políticas públicas.

Con el fin de conocer la forma en que los gobiernos estatales de México ponen al alcance de la ciudadanía los medios electrónicos para la prestación de los trámites y servicios, se llevó a cabo este análisis con los siguientes resultados:

En México se cuenta con las plataformas digitales denominadas: Plataforma Nacional de Transparencia y el Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios, estas herramientas son un vínculo entre los sujetos obligados de los tres niveles de gobierno con la ciudadanía.

La Plataforma Nacional de Transparencia tiene como objetivo permitir a la ciudadanía ejercer el derecho de acceso a la información pública en relación con los servicios públicos, trámites, requisitos y formatos. Para acceder a esta información, la o el ciudadano debe realizar una serie de acciones. Primero, debe seleccionar la entidad federativa o la Ciudad de México entre las 32 opciones disponibles. Luego, debe identificar la dependencia, entidad o ente público pertinente, que a veces puede ser uno de más de 90 entes públicos. Una vez seleccionado el ente, se presentan 33 íconos correspondientes a obligaciones generales de los sujetos obligados, que incluyen servicios públicos, trámites, requisitos y formatos. Al elegir cualquiera de estas opciones, se despliega un listado de trámites y servicios que las y los ciudadanos deben buscar minuciosamente. Además, al seleccionar un trámite o servicio, el enlace puede redirigir a una página electrónica o documento que en muchas ocasiones presenta una estructura poco atractiva en su diseño y contiene información sobre múltiples trámites, lo que dificulta la búsqueda de información relevante.

A pesar de su objetivo, esta plataforma no garantiza agilidad, oportunidad, accesibilidad e inmediatez para las y los ciudadanos debido a la falta de estructura y actualización de la información, la ausencia de tutoriales para comprender su funcionamiento y la complejidad del proceso. Por lo tanto, la Plataforma Nacional de Transparencia no siempre cumple con eficacia su función de servir como un vínculo efectivo entre el gobierno y la ciudadanía para acceder a información pública relacionada con trámites y servicios.

Por otro lado, a través del Indicador de la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria (IENMR)[7] se evalúa, mide y da seguimiento a la política de mejora regulatoria en México mediante tres pilares: políticas, instituciones y herramientas. El pilar de herramientas se centra en medir el grado de implementación de diversos programas y políticas públicas relacionadas con la mejora regulatoria. Este pilar se compone de

[7] Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria (IENMR) Estrategia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de agosto de 2019.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

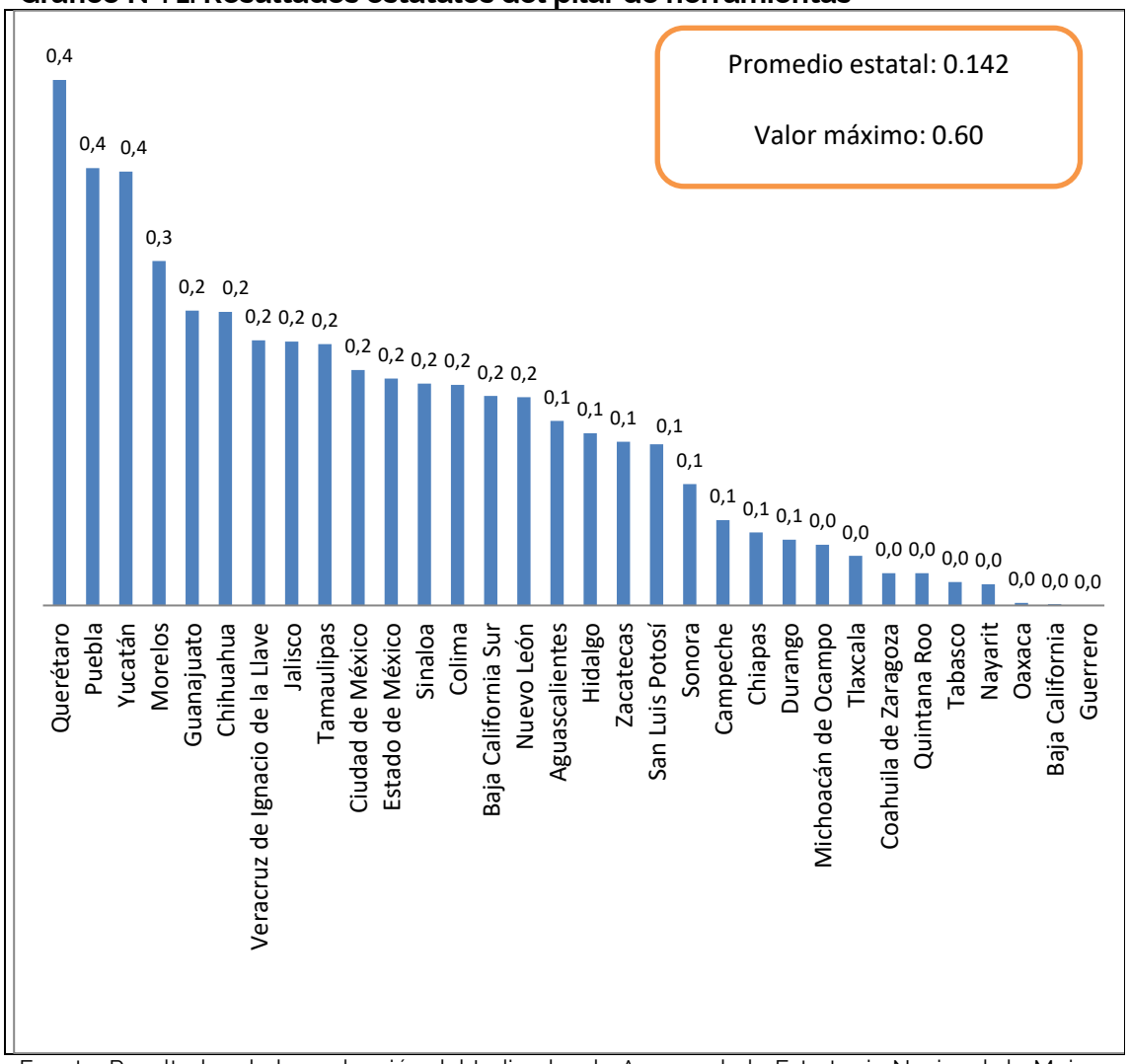
Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

tres secciones con un total de 109 preguntas, incluyendo aspectos relacionados con el Catálogo de Regulaciones, Trámites y Servicios, que es el foco de interés de esta investigación.

Las calificaciones se otorgan en una escala de valores entre 0 y 1, evaluando en esta sección la información que los sujetos obligados integran en el mencionado catálogo. Se asume que una implementación adecuada de estas herramientas tiene un impacto directo en los ciudadanos, y se espera que los resultados de la mejora regulatoria sean claramente perceptibles para ellos.

En cuanto a los resultados, la última evaluación del Indicador de Avance de la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria se llevó a cabo en el año 2020, y los resultados de esta evaluación se presentan en el Gráfico No. 1.

Gráfico Nº. 1. Resultados estatales del pilar de herramientas



Fuente: Resultados de la evaluación del Indicador de Avance de la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria 2020.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

A través de esta sección se evaluó en la parte relativa a los trámites y servicios que se cuente con información detallada de cada uno de los trámites que ofrece cada entidad federativa entre ellos: Nombre y descripción del trámite o servicio, homoclave del trámite o servicio, modalidad, beneficio del servicio, en su caso especificar si es necesario agendar cita, en caso de requerir cita, señalar liga para solicitarla, fundamento jurídico de la existencia del trámite, descripción con lenguaje claro, sencillo y conciso de los casos en los que debe realizarse el trámite.

También especificar ¿quién puede presentar el trámite o servicio? tipo de trámite o servicio, pasos que debe llevar a cabo el particular para su realización, requisitos para realizar el trámite o servicio, descripción y fundamento jurídico, en caso de que existan requisitos que necesiten alguna firma, validación, certificación, autorización o visto bueno de un tercero.

Para el cumplimiento de la política de mejora regulatoria en México en términos de la ley general, las entidades federativas cuentan en sus relativas leyes estatales la obligación de crear catálogos de trámites y servicios, así mismo, la mayoría de estos ordenamientos disponen la obligatoriedad de interconectar el Catálogo Estatal de Regulaciones, Trámites y Servicios con el Catálogo Nacional.

En virtud de que el medio más inmediato para que la ciudadanía acceda a la información de trámites y servicios de sus gobiernos estatales es a través de sus páginas oficiales, se procedió a revisar como las entidades federativas de México en el contexto de sus administraciones públicas estatales, han gestionado la innovación tecnológica en los trámites y servicios, se llevó a cabo el estudio a los 31 estados de la República Mexicana y la Ciudad de México.

Se revisaron de las páginas electrónicas oficiales de los niveles federal y estatal, aplicando herramientas diseñadas para la recolección de datos; esto, con el fin de observar el grado de avance en la implementación de la gestión tecnológica, lo que se traduce en valor para la ciudadanía, previene la corrupción y disminuye costos para la o el ciudadano y las instituciones; menciona (de Lourdes, 2019) que la tecnología puede contribuir a constituir empresas coordinadas, reguladas y controladas en mejora de la productividad; es por ello que la implementación de la tecnología y la innovación en la gestión gubernamental permite contar con sistemas de trabajo más eficientes al interior de las instituciones, disminuyendo pasos innecesarios y como resultado brindar a la o el ciudadano respuestas ágiles y oportunas.

Respecto al análisis efectuado a nivel estatal, si bien, la información en este ámbito se encuentra incluida en la Plataforma Nacional de Transparencia, en materia de acceso a la información pública y en el Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios en materia de calidad regulatoria, la o el ciudadano para que pueda acceder a la información de los trámites o servicios debe realizar un conjunto de

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

acciones, lo cual no es un proceso ágil, si bien, ambas plataformas cuentan con un ambiente ciudadanizado, no se encuentran disponibles para fácil acceso.

Del resultado de la revisión se observó que la totalidad de los gobiernos de los estados de la república mexicana cuentan con portal oficial, los cuales se pueden localizar mediante motores de búsqueda, el 100% de las entidades cuenta con protocolo seguro de transferencia de hipertexto (HTTPS) para brindar una experiencia segura. Todos los portales analizados contienen una función básica de búsqueda, no así, una función de búsqueda avanzada, salvo el estado de Tamaulipas que cuenta con una sección de búsqueda avanzada de trámites y servicios en la que se pueden localizar por impacto, por tema, por dependencia, así como los que pueden realizarse en línea o los trámites de índole federal.

En lo que atención ciudadana o contacto con la ciudadanía se refiere, solo 21 entidades federativas cuentan con un apartado dentro de la página para contacto, y solo 12 entidades cuentan en su portal con mapa del sitio para proporcionar información sobre el contenido específico, por otra parte, solo los estados de Baja California Norte, Coahuila de Zaragoza y el Estado de México incluyen en sus portales una sección que brinda ayuda o responde a preguntas frecuentes; y únicamente el Estado de México y Puebla ofrecen tutoriales u orientación para garantizar que las personas comprendan cómo usar los servicios.

Respecto a la información de los trámites y servicios, de acuerdo al artículo 38 de la Ley General de Mejora Regulatoria en el Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios se compilan los trámites y servicios de los sujetos obligados de la ley, sin embargo con el fin de observar que tan ágil es el acceso a la información de los trámites y servicios, se analizó el contenido en los portales sobre este rubro, destacando que la mayoría de los estados cuentan con un sitio que contiene el catálogo de trámites y servicios.

Los estados de Guerrero, Sinaloa y Veracruz de Ignacio de la Llave no cuentan en su página oficial con un sitio o micro sitio, en el caso de San Luis Potosí contiene un enlace al catálogo estatal el cual no se encuentra activo y en el caso de Oaxaca únicamente ofrece un listado de los trámites y servicios y en algunos casos contienen un enlace que remite a la dependencia responsable de otorgarlo.

Todos los estados que cuentan con su catálogo de trámites y servicios en sus portales oficiales, mencionan en la descripción la institución responsable de proporcionarlos, y además los agrupan: 23 entidades los contienen agrupados por tema, 19 entidades agrupan por frecuencia de uso, todos mencionan los lugares para su realización y en su mayoría cuentan con los requisitos para la realización los tiempos y los teléfonos para dudas.

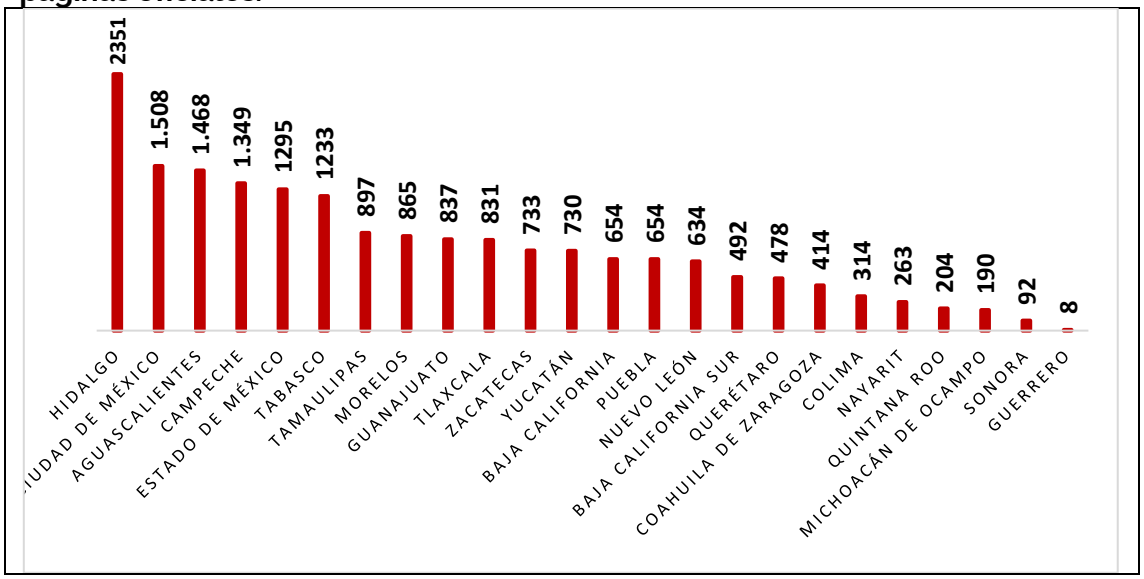
En total 18,494 trámites y servicios se encuentran contenidos en los catálogos, (Gráfico No. 2).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

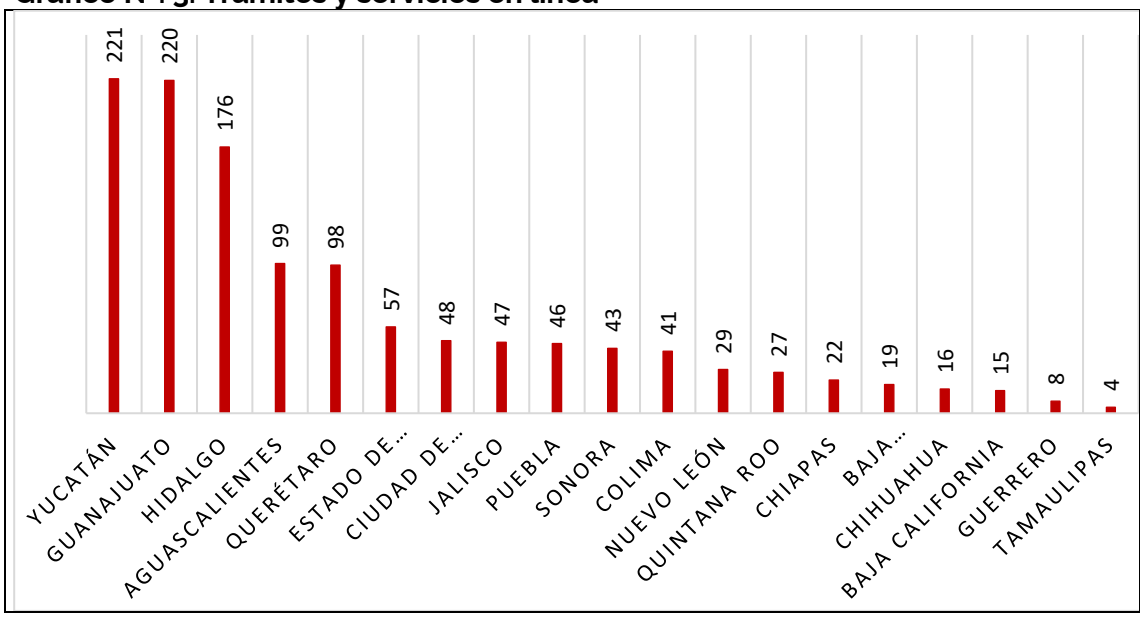
Los trámites y servicios que se pueden realizar en línea son 1,233, estos únicamente corresponden a 19 entidades federativas, siendo el estado de Yucatán el que cuenta con más trámites o servicios en línea 221, seguido por Guanajuato con 220. (Gráfico No. 3).

Gráfico Nº. 2. Trámites y servicios incluidos en los catálogos publicados en las páginas oficiales.



Fuente: Elaboración propia con base en datos recopilados en portales oficiales de las entidades federativas. (Se excluyen los estados de Chiapas, Chihuahua, Durango, Jalisco, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz de Ignacio de la Llave al no encontrar datos al momento del levantamiento).

Gráfico Nº. 3. Trámites y servicios en línea



Fuente: Elaboración propia con base en datos recopilados en portales oficiales de las entidades federativas.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Casos y Sistemas Comparados
Innovación tecnológica en trámites y servicios…
por Arabella Hernández García
y Carlos Vázquez Cid de León
Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

Se puede observar las diferencias significativas que existen en términos de innovación tecnológica en trámites y servicios, así mismo destacan buenas prácticas que se observaron de la revisión de las páginas oficiales:

Se encontró que el estado de Aguascalientes cuenta con un sitio web de ventanilla única de trámites y servicios, en la que se puede acceder a todos los trámites, contando con la información necesaria para realizarlos.

Baja california cuenta con un módulo en el que se destacan los trámites por tipo de usuario, mujer, hombre, adulto mayor, estudiante, joven, empresario, además cuenta con una ventanilla que puede ser descargada como aplicación en el celular para consultar información.

Los tres estados que ofrecen atención ciudadana son: Chihuahua que se hace la pregunta ¿hay algún problema con la información de su trámite?, Coahuila de Zaragoza cuenta con un asistente de preguntas y en el caso de Jalisco cuenta con un apartado para realizar propuestas ciudadanas.

Hidalgo cuenta con un registro único de trámites y servicios ordenado por diferentes opciones: A quien va dirigido, que entidad y dependencia, e incluye también trámites y servicios municipales; Estado de México cuenta con un registro único de trámites y servicios por medio de un sistema denominado Sistema Electrónico de Información de Trámites y Servicios ordenado por diferentes opciones y con imágenes para distinguir el tipo de gestión, lo que hace facilite su uso a la o el ciudadano, el portal cuenta además con una sección de datos abiertos.

Nuevo León cuenta con una página de registro estatal de trámites y servicios muy completa. Entre las páginas con más elementos atractivos para la o el ciudadano se encuentran: Yucatán, Zacatecas, Querétaro, Aguascalientes y Baja California.

A continuación, se presenta la Tabla No. 2 como resultado del análisis de datos, generándose un Ranking de la República Mexicana de cumplimiento de atributos evaluados en la implementación de la innovación tecnológica.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

Tabla Nº. 2 Ranking de la República Mexicana en el 2023

Ranking	Estado de la República Mexicana	Valor obtenido basado en el cumplimiento de requisitos
1	Estado de México	0.904761905
2	Baja California	0.857142857
3	Aguascalientes	0.80952381
4	Guanajuato	0.80952381
5	Tamaulipas	0.80952381
6	Yucatán	0.80952381
7	Jalisco	0.761904762
8	Puebla	0.761904762
9	Querétaro	0.761904762
10	Zacatecas	0.761904762
11	Chihuahua	0.714285714
12	Ciudad de México	0.714285714
13	Colima	0.714285714
14	Hidalgo	0.714285714
15	Michoacán de Ocampo	0.714285714
16	Morelos	0.714285714
17	Nayarit	0.714285714
18	Tabasco	0.714285714
19	Nuevo León	0.666666667
20	Quintana Roo	0.666666667
21	Sonora	0.666666667
22	Tlaxcala	0.666666667
23	Coahuila de Zaragoza	0.619047619
24	Durango	0.619047619
25	Baja California Sur	0.571428571
26	Chiapas	0.571428571
27	Campeche	0.523809524
28	Guerrero	0.380952381
29	Oaxaca	0.380952381
30	Veracruz de Ignacio de la Llave	0.285714286
31	San Luis Potosí	0.238095238
32	Sinaloa	0.238095238

Fuente: Elaboración propia.

Podemos destacar en este estudio que, en el contexto de la administración pública, el gobierno desempeña diversas acciones importantes, pero no menos importante es la provisión de los servicios públicos para lograr su objetivo de brindar a la sociedad bienestar. (Ismail & Hartati, 2023) afirman que una de las principales preocupaciones en la administración pública es el trato justo a cada ciudadano por los gobiernos, pues existen los que discriminan sistemáticamente a favor de burocracias establecidas y estables minorías de clientes privilegiados y otras minorías por ejemplo agricultores trabajadores agrícolas que son pobres en recursos políticos y económicos.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Casos y Sistemas Comparados
Innovación tecnológica en trámites y servicios…
por Arabella Hernández García
y Carlos Vázquez Cid de León
Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

Se destaca también el liderazgo en las instituciones que juega un papel muy importante, pues la visión estratégica de un líder permite ver hacia el futuro en una directriz global y con un enfoque hacia el ciudadano, (Clausen et al., 2020) afirman que para dar forma a la dirección de innovación se supone que un estilo de liderazgo se apoya en ideas innovadoras influye positivamente en el proceso de innovación, afirman que la innovación en el sector público está impulsada por factores internos y externos siendo los factores externos los que más influyen en los procesos de innovación como pueden ser las demandas regulatorias y la agitación pública por servicios públicos justos equitativos, o prácticas transformación digital limitada a las prioridades de desarrollo establecidas por las jerarquías competentes.

El éxito del gobierno electrónico desde la perspectiva de la legislación en materia de transparencia y mejora regulatoria se evalúa en México desde la perspectiva de las instituciones con criterios que se basan en indicadores normativos, tecnológicos o institucionales, pero esta evaluación, también se debe dar desde la perspectiva del ciudadano, la satisfacción o la insatisfacción recibida determinará el éxito de la implementación del gobierno electrónico pues desde la perspectiva de las y los ciudadanos se da la pauta para integrar servicios con un enfoque de valor público en beneficio de la sociedad.

Muchas veces las decisiones de innovar no obedecen o están orientadas al interés de que el ciudadano tenga la satisfacción de que el gobierno se esfuerza por otorgarle mejores servicios, sostenibilidad, y ahorrándole tiempo y costos, la innovación en ocasiones depende de las prioridades de desarrollo de quienes toman las decisiones para asignar los recursos públicos.

Por otro lado, la participación de los usuarios es un componente importante en la mejora de los servicios públicos (Ballon et al., 2018) mencionan que muchas empresas exitosas han adoptado estrategias abiertas de innovación digital, la idea es que los usuarios también deben ser incluidos, destaca que los llamados "laboratorios vivos" son una de las herramientas más visibles que se han desarrollado para tal innovación centrada en el usuario.

El concepto de un laboratorio vivo está caracterizado por la experimentación en la vida real y la participación activa de los usuarios (Ballon et al., 2015), para (Hossain M. et al., 2019) laboratorio vivo es un espacio físico o virtual en el que pueden resolver los desafíos sociales, especialmente para las áreas urbanas, reuniendo a varias partes interesadas para la colaboración y la ideación colectiva.

Otro factor que incide en la implementación de la innovación tecnológica, es el complejo aparato burocrático en los gobiernos subnacionales de México, en muchas ocasiones repercute negativamente para que la ciudadanía pueda acceder con oportunidad y eficiencia a los trámites y servicios que estos proporcionan, coincide

Sección Casos y Sistemas Comparados
Innovación tecnológica en trámites y servicios…
por Arabella Hernández García
y Carlos Vázquez Cid de León
Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

con lo que afirma (Martínez, 2022) que las complejas estructuras administrativas hacen que para la ciudadanía realizar un trámite resulte en ocasiones una tarea excesivamente complicada y que por ello menciona que la adecuada configuración de los trámites administrativos y el establecimiento de mecanismos adecuados para informar y asesorar a la ciudadanía sobre los mismos resulte una labor básica para que se logre un buen gobierno y la correcta satisfacción del interés general.

En este contexto es importante para los gobiernos, transitar de un gobierno burocrático a un gobierno de gestión, (Anne Vorre Hansen et al., 2021) señalan que el paso reconocido de la administración pública tradicional a la nueva gestión pública y luego al cambio actual de la nueva gobernanza pública ha estimulado una mayor conciencia sobre el papel de las partes interesadas externas en el desarrollo de los servicios públicos y por lo tanto la forma en que se lleva a cabo la innovación en el servicio público.

La colaboración y coordinación interinstitucional por la tarea común de innovar y mejorar la prestación de los servicios públicos es crucial en el proceso de desarrollo de la innovación, (Ruben D´Hauwers et al., 2020) mencionan que para obtener acceso a bienes y servicios entre personas o partes interesadas cierta colaboración entre los actores es un componente necesario. (Anne Vorre Hansen et al., 2021) afirman que esto depende ahora más de procesos conjuntos basados en la colaboración intersectorial lo que implica que la innovación pública se ha vuelto compleja y dinámica ya que las necesidades multifacéticas de las y los ciudadanos requieren de varios actores que coordinen sus esfuerzos.

Pero todas las personas como integrantes de la ciudadanía desde cualquier trinchera somos ciudadanos y todos queremos el éxito de la innovación en la prestación de servicios y esta se da a través de la creatividad en un ejercicio constante, (Azamela et al., 2022) menciona que la creatividad institucional y la capacidad de innovación institucional también son posibles gracias a las colaboraciones interinstitucionales, el liderazgo institucional y la presión de las partes interesadas La colaboración interinstitucional de liderazgo institucional contribuyen positivamente a la creatividad institucional y la capacidad del proceso de toma de decisiones es más abierto y político dados los múltiples intereses de las partes interesadas que deben cumplir.

Por otro lado los problemas y fracasos de la implementación de la innovación en México representan grandes cargas económicas, (Nugraha et al., 2022) mencionan que la cultura de la tecnología de la información en el gobierno está influenciada por diversos factores que contribuyen a la causa raíz del problema de que la implementación de servicios públicos; este es el caso de los gobiernos subnacionales de México (GARY S et al., 2023) mencionan que los fracasos del gobierno electrónico han sido bien investigados y documentados en las últimas dos

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

décadas, con impactos identificados a partir de estos fracasos que van desde la pérdida económica hasta la mala satisfacción de los ciudadanos con los servicios.

La implementación del gobierno electrónico en México presenta grandes aristas que impactan su desarrollo, existen retos institucionales que demandan la atención de los gobiernos como son garantizar los derechos humanos, entre ellos la salud, la educación, la seguridad; la escasez de los recursos públicos, la desigualdad marcada, la pobreza, son preocupaciones constantes.

La innovación tecnológica representa una oportunidad para garantizar esos derechos, sin embargo el problema de conectividad es una barrera, las cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a junio de 2020 colocan a México en el penúltimo sitio en conexiones fijas de banda ancha con 16.2 de cada 100 habitantes con el servicio, mientras que el promedio de ese organismo es de 32.5 por cada 100 personas, esto representa una limitante y asevera las brechas de desigualdad.

Después del análisis efectuado, es innegable que la implementación del gobierno electrónico impacta en la calidad de vida de todas las personas en todos los aspectos: en la salud, en la educación, en la competitividad, etcétera; implementar la innovación tecnológica en trámites y servicios representa una serie de ventajas y desventajas que se describen en la Tabla No. 3.

Tabla Nº. 3 Ventajas y desventajas de la innovación tecnológica en trámites y servicios

Ventajas	Desventajas
1. Mayor agilidad en los trámites y servicios. 2. Acceso rápido y oportuno a la información. 3. Reducción de tiempos y costos en los trámites. 4. Prevención de actos de corrupción. 5. Mayor transparencia en los procesos. 6. Mejoramiento de la calidad de los servicios. 7. Facilitación del acceso a la información pública. 8. Mayor eficiencia en la atención a la ciudadanía.	1. Limitaciones de conectividad en algunas zonas del país. 2. Brecha digital que dificulta el acceso para un sector de la población. 3. Posibilidad de ciberataques y vulnerabilidades de seguridad. 4. Resistencia al cambio y falta de adopción de tecnología. 5. Riesgo de exclusión de ciertos grupos de población.

Fuente elaboración propia.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

Al identificar las ventajas y desventajas es deseable la generación de estrategias para una implementación que coadyuve a la mejora continua de los trámites y servicios en México, en seguida se enumeran aspectos a considerar.

Orientación hacia la mejora: La tabla No. 4 Estrategias para mejorar la situación de innovación tecnológica en trámites y servicios, proporciona un enfoque claro y concreto para abordar los desafíos existentes en la innovación tecnológica en trámites y servicios. Al identificar acciones específicas, se pueden implementar medidas concretas para impulsar el progreso en este ámbito.

Maximización de beneficios: Diseñadas para optimizar los beneficios de la innovación tecnológica. Al mejorar la eficiencia, reducir los costos y prevenir la corrupción, se promueve un entorno propicio para el desarrollo económico, la inversión y la competitividad.

Adaptación a las necesidades actuales: La implementación de tecnología en los trámites y servicios públicos es cada vez más importante en un mundo digitalizado. Las estrategias propuestas permiten adaptarse a las demandas y expectativas de la ciudadanía, proporcionando servicios más ágiles, accesibles y oportunos.

Impulso a la igualdad y los derechos humanos: La implementación de tecnología en los trámites y servicios puede contribuir a la igualdad de acceso y a la garantía de los derechos humanos de la población. Al eliminar barreras, mejorar la inclusión digital y promover la transparencia, se fomenta un sistema más equitativo y justo para todos.

Fomento de la colaboración y el aprendizaje: Establecer alianzas público-privadas y promover el intercambio de mejores prácticas. Esto fomenta la colaboración entre entidades federativas, facilitando el aprendizaje conjunto y la implementación de soluciones efectivas en todo el país.

La implementación de las estrategias mencionadas en la Tabla No. 4 es de vital importancia para México. Estas estrategias, impulsadas por los gurús de estrategia y las tecnologías de la Industria 4.0, tienen el potencial de transformar los trámites y servicios gubernamentales en el país. La incorporación de tecnologías avanzadas, como el Internet de las Cosas, la Inteligencia Artificial y el Big Data, permitirá mejorar la eficiencia, la personalización y la competitividad de estos servicios. Además, el uso de tecnologías disruptivas, como Blockchain y Contratos Inteligentes, garantizará la seguridad y la transparencia en los procesos. Estas estrategias también promoverán la inclusión digital y la accesibilidad a través de soluciones móviles y aplicaciones basadas en la nube.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

Tabla Nº. 4 Estrategias para mejorar la situación de innovación tecnológica en trámites y servicios:

Tipo de Estrategia	Estrategia
Estrategia de Diferenciación	Implementación de tecnologías de la Industria 4.0, como el Internet de las Cosas (IoT) y la Inteligencia Artificial (IA), para mejorar la eficiencia y personalización de los trámites y servicios gubernamentales.
Estrategia de Diferenciación	Diseño de una experiencia de usuario innovadora y centrada en la o el ciudadano, utilizando tecnologías de Realidad Aumentada (AR) y Realidad Virtual (VR), para agilizar y mejorar la interacción con los trámites y servicios.
Estrategia de Eficiencia	Automatización de procesos administrativos mediante el uso de tecnologías de Automatización Robótica de Procesos (RPA) y Machine Learning, para reducir el tiempo y los costos asociados con los trámites y servicios gubernamentales.
Estrategia de Eficiencia	Implementación de soluciones de Big Data y Analytics para recopilar y analizar datos en tiempo real, permitiendo una toma de decisiones más informada y eficiente en la gestión de trámites y servicios.
Estrategia de Competitividad	Colaboración con empresas líderes en tecnologías de la Industria 4.0 para impulsar la innovación conjunta en el desarrollo de soluciones y mejorar la competitividad de los trámites y servicios gubernamentales.
Estrategia de Competitividad	Desarrollo de alianzas estratégicas con instituciones académicas y centros de investigación para fomentar la investigación y el desarrollo de tecnologías emergentes aplicadas a la mejora de los trámites y servicios.
Estrategia de Innovación Disruptiva	Exploración de nuevas formas de brindar trámites y servicios a través de tecnologías disruptivas, como Blockchain y Contratos Inteligentes, que garanticen la seguridad, transparencia y agilidad en los procesos.
Estrategia de Innovación Disruptiva	Implementación de soluciones móviles y aplicaciones basadas en la nube para facilitar el acceso y la interacción con los trámites y servicios gubernamentales, promoviendo la inclusión digital y la accesibilidad.

Fuente elaboración propia.

Las estrategias presentadas en la tabla anterior pueden ser consideradas para mejorar la implementación de la innovación tecnológica en los trámites y servicios gubernamentales en México. Estas estrategias abordan diferentes aspectos, desde la adopción de tecnologías avanzadas hasta la colaboración con el sector privado y académico, y la exploración de tecnologías disruptivas para garantizar la seguridad y la eficiencia en los procesos.

Sección Casos y Sistemas Comparados
Innovación tecnológica en trámites y servicios…
por Arabella Hernández García
y Carlos Vázquez Cid de León
Págs. 381-405
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

5.- Conclusiones

Este estudio sobre la innovación tecnológica en trámites y servicios en México ha revelado varias conclusiones importantes. En primer lugar, la transparencia, la mejora regulatoria y la innovación tecnológica son aspectos clave en constante desarrollo en el país, estos preceptos constitucionales son fundamentales para combatir la corrupción, promover la rendición de cuentas, la competitividad, el desarrollo económico y el fortalecimiento de la inversión.

El ranking de implementación de la innovación tecnológica en trámites y servicios revela una diferencia significativa en la implementación de la innovación tecnológica a nivel nacional, destacándose que existe una disparidad en las prioridades de desarrollo, lo cual influye en la adopción de herramientas tecnológicas para facilitar los trámites y servicios públicos, así mismo esto resalta la importancia de una mayor coordinación y alineación en las estrategias de implementación a nivel nacional.

Las brechas de conectividad representan un desafío significativo para las administraciones públicas en su objetivo de brindar servicios ágiles y accesibles a la ciudadanía. Es necesario abordar estas limitaciones para garantizar la igualdad de acceso a las herramientas tecnológicas y a la información necesaria para realizar los trámites de manera eficiente. El análisis de los portales oficiales estatales ha identificado áreas de oportunidad para mejorar la implementación del gobierno electrónico; se han destacado mejores prácticas que agilizan los trámites, previenen la corrupción y reducen el tiempo y los costos asociados. Estas prácticas exitosas pueden fortalecer el diseño y desarrollo de los procesos de gestión de la tecnología y la innovación en todo el país.

La implementación de la tecnología y la innovación en los trámites y servicios públicos tiene un impacto positivo en la sociedad, además de fortalecer la inversión y la competitividad; la adopción de procesos eficientes genera confianza y credibilidad en el gobierno, al tiempo que contribuye a combatir la corrupción mediante la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas.

Es esencial que los responsables de la toma de decisiones en el sector público identifiquen y aborden las barreras de la transformación digital. Se deben realizar estudios precisos para garantizar que toda la ciudadanía tenga acceso a la conectividad y a la innovación tecnológica, evitando dejar a nadie rezagado. Esto implica superar barreras geográficas, socioeconómicas y educativas, con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades y el pleno ejercicio de los derechos humanos de la población mexicana.

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

Bibliografía

ANNE VORRE HANSEN ET AL. 2021. "Living Labs for Public Sector Innovation: insights form a European case study", Technology Innovation Management Review, Volumen 11: pp. 47–58. Available at: https://doi.org/10.22215/timreview/1464.

ARUNDEL, A., BLOCH, C., & FERGUSON, B. 2019. "Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals. Research Policy". 48(3), 789–798. https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.12.001

AZAMELA, J. C., TANG, Z., OWUSU, A., EGALA, S. B., & BRUCE, E. 2022. "The Impact of Institutional Creativity and Innovation Capability on Innovation Performance of Public Sector Organizations in Ghana". Sustainability (Switzerland), 14(3). https://doi.org/10.3390/su14031378.

BALLON, P., VAN HOED, M., & SCHUURMAN, D. 2018. "The effectiveness of involving users in digital innovation: Measuring the impact of living labs". Telematics and Informatics, 35(5), 1201–1214. https://doi.org/10.1016/j.tele.2018.02.003.

BALLON, P., & SCHUURMAN, D. 2015. Living labs: concepts, tools and cases. info, 17 (4).

BERND W. WIRTZ, JAN C. WEYERER & CAROLIN GEYER 2019. "Artificial Intelligence and the Public Sector—Applications and Challenges", International Journal of Public Administration, 42:7, 596-615, DOI: 10.1080/01900692.2018.1498103.

BONNEFOY, J. (2005). Indicadores del desempeño del sector público. In Indicadores de desempeño en el sector público (Issue 1). http://repository.lasallista.edu.co/dspace/bitstream/10567/720/1/Indicadores_claves_rendimiento_CummisdelosAndes.pdf

CATALÁ PÉREZ, D., & DE MIGUEL MOLINA, M. 2018. "La colaboración público-privada como instrumento de impulso para la innovación: definición de un marco de análisi"s. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357559243002

CLARAMUNT, J. C. 2022. "Transparency and citizen participation: the fight against corruption as the backbone of the democratic process". Revista Española de La Transparencia, 15, 107–129. https://doi.org/10.51915/ret.220

CLAUSEN, T. H., DEMIRCIOGLU, M. A., & ALSOS, G. A. 2020. "Intensity of innovation in public sector organizations: The role of push and pull factors". Public Administration, 98(1), 159–176. https://doi.org/10.1111/padm.12617

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

CHOI, JN Y CHANG, JY. 2009. "Implementación de la innovación en el sector público: Una integración de dinámicas institucionales y colectivas". Revista de Psicología Aplicada, 94 (1), 245–253. https://doi.org/10.1037/a0012994

DE LOURDES, M. (2019). "Tecnología y productividad en el sistema de transporte público urbano de la ciudad de Oaxaca". Proceedings- ECORFAN, 33-42.

FILGUEIRAS F. 2021. "Inteligencia Artificial en la administración pública: ambigüedad y elección de sistemas de IA y desafíos de gobernanza digital". Revista del CLAD Reforma y Democracia. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357570194001

FELIX, F., & RUBALCABA, L. 2022. "Combining KIBS and Co-Creation Methods for Public Innovation". Foresight and STI Governance, 16(1), 42–53. https://doi.org/10.17323/2500-2597.2022.1.42.53

GARY STERRENBERG, PATRICK L'ESPOIR DECOSTA. 2023. "Identifying the crucial factors of e-government success from the perspective of Australian citizens living with disability using a public value approach", Government Information Quarterly, 101813, ISSN 0740-624X, https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101813

HERNÁNDEZ GARCÍA, A., & VÁZQUEZ CID DE LEÓN, C. 2022. "Avances, retrocesos y desafíos de la política de mejora regulatoria en el ámbito municipal". Telos Revista de Estudios Interdisciplinarios En Ciencias Sociales, 24(3), 676–696. https://doi.org/10.36390/telos243.14

ISMAIL, I., & HARTATI, S. 2023. "Trend on public administration research: Bibliometric analysis". Journal of Governance and Regulation, 12(1, special issue), 401–410. https://doi.org/10.22495/jgrv12i1siart18

KITSIOS F., KAMARIOTOU M., MAVROMATIS A., KITSIOS, FOTIS KAMARIOTOU, MARIA; MAVROMATIS, ARCHELAOS. 2023. "Drivers and Outcomes of Digital Transformation: The Case of Public Sector Services Information (Switzerland)", 14 (1), art. no. 43, Cited 0 times. https://doi.org/10.3390/info14010043

MARTÍNEZ, J. C. 2022. "Access to administrative procedures from small municipalities: a constitutional and good local government requirement". Revista Española de La Transparencia, 15, 131–156. https://doi.org/10.51915/ret.231

MOKTER HOSSAIN, SEPPO LEMINEN, MIKA WESTERLUND, 2019. "A systematic review of living lab literature", Journal of Cleaner Production, Volumen 213:976-988. ,https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.12.257.

NUGRAHA, J. T., ACHMAD, T., WARSONO, H., & YUNINGSIH, T. 2022. "Understanding information technology culture in digital-based public services". Journal of Governance and Regulation, 11(2):62–79. https://doi.org/10.22495/jgrv11i2art6

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.297

RODRIGUES, K. T., MATOS, L. DOS S., ENSSLIN, S. R., ENSSLIN, L., DUTRA, A., & MUSSI, C. C. 2023. "Evaluation of public sector innovation: systematic review". Public Administration Issues, 0(5):165–188. https://doi.org/10.17323/1999-5431-2023-0-5-165-188

RUBEN D´HAUWERS, JACOBUS VAN DER BANK, & MEHDI MONTAKHABI. 2020. "Trust, Transparency and Security in the Sharing Economy: What is the Government´s Role?". Technology Innovation Management Review, Volumen 10:6–18. https://doi.org/http://doi.org/10.22215/timreview/1352

SERRANO CÁRDENAS, L.F., VÁSQUEZ GONZÁLEZ, Y.L., DÍAZ-PIRAQUIVE, F.N., GUILLOT LANDECKER, J.E. 2019. "Public Innovation: Concept and Future Research Agenda". Knowledge Management in Organizations, Volumen 1027:165-177. https://doi.org/10.1007/978-3-030-21451-7_14

WESLEI GOMES DE SOUSA, ELIS REGINA PEREIRA DE MELO, PAULO HENRIQUE DE SOUZA BERMEJO, RAFAEL ARAÚJO SOUSA FARIAS, ADALMIR OLIVEIRA GOMES. 2019. "How and where is artificial intelligence in the public sector going? A literature review and research agenda", Government Information Quarterly, Volume 36, Issue 4, 101392, ISSN 0740-624X, https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.07.004

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Experiencias y Divulgación
Renovar la ética en las relaciones públicas…
por Joaquín Marqués Pascual y Clara Eugenia de Uribe
Págs. 406-425
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

Renovar la ética en las relaciones públicas. Estudio de caso

Joaquín Marqués Pascual

EAE Business School
España

ORCID: 0000-0002-7696-4661

Clara Eugenia de Uribe Gil

Universidad Central de Catalunya (UVic-UCC)
España

ORCID: 0000-0003-1363-9033

RECIBIDO: 3 de noviembre de 2022
ACEPTADO :2 de diciembre de 2023

RESUMEN: Este trabajo propone una revisión del código ético del Col·legi de Màrqueting, la Comunicació, la Publicitat i les Relacions Públiques de Catalunya (CMCC) que data de 2005, a la luz del desarrollo de una ética profesional acorde a los tiempos actuales. La propuesta de reforma (desarrollada mediante un proceso de *benchmarking*) es fruto del análisis de las últimas versiones de los códigos éticos (CE) más recientes, de diferentes entidades, en el campo de las relaciones públicas (RRPP). Se fija, además en los criterios de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) y su renovado código ético (2020) así como el de la Association for Computing Machinery (ACM) de 2018 y el del Consejo General de Ingeniería Informática de España, debido a la cada vez mayor implicación de los algoritmos y la inteligencia artificial en el quehacer diario de la profesión. Como resultado se propone una redacción de un código ético que es el primero en plantear el papel de la inteligencia artificial y los algoritmos en el quehacer de los profesionales de la publicidad, el márquetin y las RRPP.

PALABRAS CLAVE: ética, deontología, relaciones públicas, códigos éticos, inteligencia artificial.

CONTENIDOS: 1. Introducción.- 2. Marco teórico.- 3. Objetivos.- 4. Metodología- 5. Resultados.- 6. Discusión, conclusiones y recomendación.-Bibliografía.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Experiencias y Divulgación
Renovar la ética en las relaciones públicas…
por Joaquín Marqués Pascual y Clara Eugenia de Uribe
Págs. 406-425
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

Renewing Ethics in Public Relations: A Case Study

ABSTRACT: This paper proposes a review of the ethical code of the Col·legi de Màrqueting, la Comunicació, la Publicitat i les Relacions Públiques de Catalunya (CMCC) dating from 2005, in light of the development of professional ethics according to current times. The reform proposal (developed through a benchmarking process) is the result of the analysis of the latest versions of the most recent codes of ethics (CE) of different entities in the field of public relations (PR). It also follows the criteria of the AEPD and its renewed code of ethics (2020). They have also been reviewed the ethic code of Association for Computing Machinery (ACM) of 2018, at an international level, and that of the General Council of Computer Engineering of Spain, due to the increasing greater involvement of algorithms and artificial intelligence in the daily work of the profession. As a result, a draft of an EC is proposed that is the first to raise the role of artificial intelligence and algorithms in the work of advertising, marketing and PR professionals.

KEYWORDS: ethics, deontology, public relations, ethical codes, artificial intelligence.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Experiencias y Divulgación
Renovar la ética en las relaciones públicas…
por Joaquín Marqués Pascual y Clara Eugenia de Uribe
Págs. 406-425
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

1. Introducción

En una sociedad hipermediatizada como la actual, el papel de la comunicación de las organizaciones con sus públicos de interés (stakeholders) y, en paralelo, entre los diversos actores que componen la arena pública, deviene vital (Habermas, 1987). Muchas de esas interacciones se desarrollan de manera digital, generando una ingente cantidad de datos, muchos de ellos de carácter personal, ámbito conocido como *big data*. Esta nueva actividad demanda una regulación *ad hoc* que en demasiadas ocasiones aún no existe (Pereira, Portilla, y Rodríguez, 2019). Es necesario por ello que las interacciones (tanto las humanas como las automatizadas mediante inteligencia artificial —IA, o AI por sus siglas en inglés— y las generadas en el Internet de las Cosas o IoT (acrónimo anglosajón del concepto), se desarrollen respetando no solo las legislaciones vigentes en todo momento y territorio, sino que cada colectivo implicado se comprometa con unos valores superiores. Los códigos éticos, deontológicos (en adelante CE o CD) o de conducta configuran este compromiso social extra.

Este tipo de documentos parten de una reflexión centrada en torno a los deberes y derechos de una profesión para con la sociedad, estableciéndose unas normas mínimas de comportamiento y actuación requeridas para ejercer esa actividad. Funcionan como un mecanismo autorregulador de la praxis profesional, aunque no es habitual que contengan regímenes sancionadores en caso de incumplimiento.

Un CE es un documento que refleja una serie de principios y conductas que de forma general deben de respetar los miembros de la entidad. Su objetivo es disponer de una guía que regule el comportamiento ético de los profesionales en realización con su profesión. En él se identifican unos principios deontológicos universales, transversales a cualquier profesión, como son la independencia, el desinterés, la dignidad, la obligación de decir la verdad, el respeto a la legalidad vigente en cada momento, o el deber de guardar el secreto profesional. Esta línea de valores deviene del propósito de la entidad (Marqués-Pascual y Domínguez, 2020b).

Para conocer los primeros códigos éticos de la profesión de relaciones públicas (RRPP) hay que retrotraerse a 1961 cuando la IPRA (International Public Relations Association) dio a conocer el llamado Código de Venecia, unas reglas de conducta profesional, modificado inicialmente en 2011 y actualizado en 2020.

Por su lado, en 1965 la asamblea general del entonces conocido como European Centre of Public Relations (CERP) proclamó el conocido como Código de Atenas. Este último fue actualizado en 1978 surgiendo el Código de Lisboa. El CERP fue creado en 1959 por cinco estados, con sede en Bruselas. En 1979 se convirtió en la

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Experiencias y Divulgación
Renovar la ética en las relaciones públicas…
por Joaquín Marqués Pascual y Clara Eugenia de Uribe
Págs. 406-425
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

Confédération Européenne des Relations Publiques. A partir de 2009 se integró en la Global Alliance, convirtiéndose en su división europea.

Tras el escándalo del denominado caso Bell Pottinger, una de las grandes multinacionales del sector de las RRPP, que quebró en 2017 por mala praxis (Marqués-Pascual, 2020a), los profesionales de este sector tomaron conciencia de la necesidad de volver a revisar los códigos éticos con los que se habían dotado hasta la fecha, ante su ineficacia. Incluso Richard Edelman, presidente de la empresa que lleva su nombre y líder mundial del sector (ProvokeMedia, 2022), reclamó la necesidad que tenía la profesión de revisar sus estándares deontológicos y adoptar un nuevo conjunto de reglas éticas efectivas (PRWeek, 2017).

Este artículo focaliza su investigación en torno al código de ética profesional del Col·legi de Màrqueting, la Comunicació, la Publicitat i les Relacions Públiques de Catalunya (CMCC, 2005). Se ha escogido esta institución por ser el primer colegio profesional que se creó en Europa focalizado en el ámbito de las relaciones públicas. Es una entidad que representa y defiende los intereses del sector del marketing, la comunicación, la publicidad y las relaciones públicas, en Cataluña. Pretende agrupar el colectivo de profesionales de una industria que estaban desperdigados en diversas organizaciones y con formaciones regladas diferentes. Desde diseñadores gráficos, pasando por mercadólogos, publicistas, comunicadores, fotógrafos, marketeros, relacionistas, etc. Existen varias entidades que los representan: el antiguo Gremi de la Publicitat (hoy Associació Empresarial de Publicitat), el Col·legi de Periodistes de Catalunya (que acoge también a profesionales de la comunicación corporativa), el Col·legi Oficial de Disseny Gràfic de Catalunya, el Sindicat de la Imatge UPICFC, el Club de Marketing de Barcelona, etc. Estos profesionales se dotaron de unos CE, como en otras actividades, que, a modo de autoregulación, establecen unas normas morales y éticas mínimas aplicables en su desempeño.

El CE del CMCC ha quedado obsoleto por la evolución de la sociedad, la tecnología y las prácticas profesionales, demandando una actualización. «La revolución digital, que ha llegado para quedarse, plantea nuevos retos que el profesional de la comunicación estratégica debe afrontar» (Martín-Antoranz, Cabezuelo-Lorenzo y Bartolomé-Muñoz-de-Luna, 2019).

El propio CMCC nace con la promulgación de la Ley 12/1998, de 5 de noviembre, de la Generalitat de Catalunya, que propició la creación de este colegio profesional como corporación de derecho público en España, mediante una asamblea general constituyente, el 10 de noviembre de 1999 (DOGC, 1999). Se inició su andadura aunando los intereses de los profesionales provenientes del ámbito de las relaciones públicas, incorporando a los publicistas, a lobistas, y finalmente incorporando los *marketers*.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Experiencias y Divulgación
Renovar la ética en las relaciones públicas…
por Joaquín Marqués Pascual y Clara Eugenia de Uribe
Págs. 406-425
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

2. Marco teórico

Desde la creación de los códigos éticos de Venecia y Atenas, a mediados del siglo pasado, las normas deontológicas aplicables a la práctica de los profesionales de las relaciones públicas, se han reformulado en repetidas ocasiones, acompañando la evolución que se ha ido produciendo en la sociedad de cada época.

La terminología utilizada de 'los profesionales' incluye diferentes tipologías de sujetos: desde el personal interno de una entidad, encuadrado dentro de la estructura del departamento encargado de esos temas, pasando por la agencia de relaciones públicas (también llamada gabinete de prensa, de comunicación o de relaciones públicas), la consultoría o consultora, hasta un profesional individual externo a la organización (Noguero, 1995).

Las relaciones publicas no deben entenderse como una ciencia autónoma, sino como parte de las ciencias de la comunicación, e integradas éstas, a su vez, en las ciencias sociales. En tanto que disciplina científica su estudio se ha desarrollado preferentemente en el ámbito anglosajón y es una actividad típica de los países desarrollados (de Uribe, 2004; Xifra, 2007). Para Bernays (1990) que fue un brillante profesional y de los primeros teorizantes en este campo, las funciones de esta disciplina se basan tanto en el asesoramiento experto sobre la relación con los *stakeholders*. Como indica Castillo: «la investigación sobre los ajustes y desajustes entre la organización y sus públicos» (2010:18).

La profesión de relaciones públicas se inscribe dentro del amplio campo de la comunicación y «todavía está luchando por encontrar su propia posición» (Castillo, 2009: 12). Estos profesionales con sus actuaciones ejercen una influencia indudable en las personas y su entorno social. Es una gran responsabilidad que debe estar guiada por principios éticos.

En los últimos tiempos, la profesión ha visto cómo se han ido actualizando los diversos códigos de otras organizaciones próximas como son: la Asociación de Consultoras de Comunicación o ADC (la evolución de la antigua ADECEC) que reformó su código en 2019 incorporando nuevos estándares; Dircom, la asociación española de directivos de comunicación de referencia, que revisó su código en 2021; La Asociación Española de Profesionales de las Relaciones Institucionales, conocida como APRI, que lo renovó también en 2021; la Federación de Asociaciones de la Prensa de España (FAPE), que reúne a los profesionales que trabajan en el periodismo, actualizó su CD en 2017.

Este es un camino que también han transitado algunas asociaciones internacionales del ámbito de las relaciones públicas actualizando sus principios éticos. Como

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Experiencias y Divulgación
Renovar la ética en las relaciones públicas…
por Joaquín Marqués Pascual y Clara Eugenia de Uribe
Págs. 406-425
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

Global Alliance for Public Relations and Communications Management (en 2018), o IPRA (en 2020).

En este proceso de reformulación y adaptación a los tiempos actuales de un CE o CD hay que tener claro que éste es, realmente, un documento substancial que interpela a todos los miembros de una organización. En él se desarrollan los valores de la entidad y el respeto a ciertas conductas o actuaciones de ámbito moral. Son instrumentos que nacen a partir del 'propósito' de la organización (Marqués-Pascual y Domínguez, 2020b). La cuestión de «cómo debemos actuar en relación con los demás» (Rhodes, 1986:21) es la base para definir la ética, en clara diferencia con la moral que responde a la pregunta 'qué debo hacer'. Mientras que la moral conduce a una acción, la ética induce a reflexionar y a preguntarse no solamente el cómo sino también el porqué de la actuación.

Los CE tienen una diferencia fundamental frente a los CD, aunque ambos conceptos en ocasiones se utilicen como sinónimos. El primero responde a la libertad, a la autonomía de la voluntad del ser humano. El segundo es un acto heterónomo. «La deontología establece la sujeción a una serie de deberes que rigen la actividad profesional» (Blanco Mercadé, 2019:29). Así, la deontología va más allá del nivel individual y se convierte en una norma para ser aplicada en un grupo. Las normas de los CD, a diferencia de los CE, devienen «en obligatorias, en el marco de una práctica disciplinaria, cuya facultad normalmente se encomienda a la organización profesional que las promulga y aprueba y de la que depende el profesional» (Delgado-Alemany et al., 2020: 4).

La existencia de CE aplicados a profesionales y/o actividades concretas sirve de pauta de comportamiento para el colectivo, pero además actúa de recordatorio que hay algo que está por encima de las órdenes de los superiores, de las peticiones de los clientes, de las presiones recibidas. Una serie de principios basados en la honestidad, en la aplicación práctica de la responsabilidad social corporativa y en las indicaciones del buen gobierno (Gómez Nieto y Martínez Domínguez, 2016).

Cuando se elabora un código ético, o documento similar, es necesario diferenciar entre las diferentes clases de responsabilidad que recaen en un profesional. Pueden ser de carácter: a) penal (afecta a actos tipificados como delitos en el código penal de cada país y puede acarrear penas de privación de libertad); b) civil (donde el acto ilícito producido por actuar bien sea con mala fe, con negligencia, o simplemente si se comete una impericia inexcusable, causa unos daños que se reparan con una cuantía pecuniaria; o c) de carácter disciplinario en caso de infracción de los deberes que se establezcan de forma general para todos los miembros de una institución (una serie de normas de ética profesional) con el compromiso de respetarlas por pertenecer a un organismo asociativo, gremial o similar (Navarro Fallas, 2006). Es este último el ámbito propio de los CE. Algunas organizaciones desarrollan su código com un enfoque más bien educativo mientras que otras prefieren que sea más 'de

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

aplicación' (Global Alliance, 2022). Así, algunas organizaciones apuestan por códigos con una serie de principios y valores éticos, pero de adopción voluntaria (CE). En estos casos su efectividad es escasa (McKendall et al., 2002). Otras convierten esas normas en obligatorias para el colectivo lo cual comporta disponer de un marco disciplinario en caso de incumplimiento. Es el campo de actuación de los CD (Blok, 2017; Kaptein, 2004).

Este artículo aborda la cuestión sobre qué nuevos derechos adicionales podrían imaginarse en la era digital si los redactáramos ahora mismo, desde cero, en lugar de vincularlos a un conjunto de derechos fundamentales existentes. Derechos que van apareciendo conforme la sociedad evoluciona. Como el 'derecho al olvido'.

Por otro lado, el uso cada vez mayor de tecnologías digitales por parte de gobiernos y empresas plantea numerosas preguntas con respecto a la regulación de estas tecnologías, en particular con respecto a la protección legal que tienen derecho los ciudadanos. Y es que las acciones de un profesional pueden afectar al bienestar de los demás (Bebeau, Rest y Yamoor, 1985). Así pues, los CE y CD deben también determinar si las opciones tecnológicas utilizadas afectan negativamente a otras personas, sea de manera directa o indirectamente. Y, en esa situación, tener la previsión de aportar una solución acorde a criterios éticos (Rest, 1982).

La utilización de desarrollos tecnológicos digitales de última generación por parte de los publicistas, marquetinianos y RRPP, que implican la aplicación de algoritmos desarrollados por ingenieros y aplicados mediante técnicas de inteligencia artificial, conlleva repensar ciertas cuestiones éticas relacionadas con actuaciones cotidianas teniendo en cuenta los potenciales daños a las personas (Olcott *et al*., 2015).

3. Objetivos

Este trabajo se centra en la revisión del CE del CMCC estando orientado a un objetivo de investigación múltiple:

A) analizar los elementos distintivos del CE del CMCC de 2005, y determinar los valores que en él se establecen, para compararlo con:

A1) los principios de los CE de otras entidades del sector, tanto a nivel nacional como en el ámbito internacional, que se han revisado en los últimos años, actualizándose y poniendo al día.

A2) los elementos apuntados en los CE de otras entidades y profesiones que influyen en el quehacer de los profesionales del márquetin, la publicidad y las RRPP, en relación con la recolección y/o explotación de datos (como pueden ser los ingenieros informáticos, o la Agencia Española de Protección de Datos).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

Sección Experiencias y Divulgación
Renovar la ética en las relaciones públicas…
por Joaquín Marqués Pascual y Clara Eugenia de Uribe
Págs. 406-425
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

B) Determinar los nuevos retos morales y éticos que comporta la utilización de nuevas tecnologías como son la inteligencia artificial, el internet de las cosas (IoT), la tecnología *blockchain* (criptomonedas y *tokens* no fungibles o NFT, incluidos), así como el desarrollo de la web 3.0 y las diversas apuestas por el metaverso, entre otras.

A través de ese análisis de contenido cualitativo comparativo se identifican una serie de principios globales centrales y se realiza una propuesta de nuevo redactado donde se incluyen los retos que se les plantean a estos profesionales en el contexto de la sociedad actual donde las últimas tecnologías están teniendo cada vez mayor transcendencia en las actuaciones humanas y en las decisiones de la gestión pública.

Como resultado se establece un conjunto de buenas prácticas y respeto a determinados principios que orienten la actuación tanto de los miembros de la entidad colegial como del conjunto de profesionales de los tres sectores (márquetin, publicidad y RRPP) que actúan en el territorio catalán.

El propósito de la investigación aplicada que se plantea (la solución a la problemática detectada) es reformular su contenido adaptándolo a las necesidades actuales.

4. Metodología

El conjunto de métodos y técnicas de la presente investigación es comparativo sobre un corpus documental. Está basado en estudios similares realizados sobre otros colectivos, como el de los traductores (Schweda-Nicholson, 1994; McDonough, 2011). El método de análisis documental de contenido sigue los postulados de Pinto y Gálvez (1996) y López Noguero (2002).

A partir de un inicial estudio exploratorio descriptivo y de análisis de contenido se observa la composición de los valores clave formulados en el CE-CMCC-2005, estableciendo un primer marco referencial sobre el que analizar su adecuación a los retos de la profesión y de la sociedad en la actualidad. De esta manera se identifican las características del universo a analizar.

A continuación, se procede a realizar un proceso idéntico sobre un conjunto de CE reformulados recientemente e identificados como cercanos a la actividad profesional de las personas colegiadas en el CMCC. El método comparativo permite identificar los elementos y características que no están presente en el articulado del CE-CMCC-2005.

Se consulta la base de datos de CE que dispone el Center for the Study of Ethics in the Professions (Illinois Institute of Technology) creado en 1976 y que dispone de cerca de 4.000 códigos de diferentes partes del mundo, industrias, sectores, asociaciones y ámbitos profesionales. De esta manera se identifican los más

Sección Experiencias y Divulgación
Renovar la ética en las relaciones públicas…
por Joaquín Marqués Pascual y Clara Eugenia de Uribe
Págs. 406-425
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

adecuados al caso. La selección de los CE se establece bajo los criterios de temática y proximidad geográfica. Finalmente se determina un listado en el que se encuentran los siguientes códigos:

Tabla 1. Códigos éticos consultados.

Codi de bon govern de les fundacions realizado por la Coordinadora catalana de Fundacions	Elaborado en 2019 y aprobado en 2020, (marco regulador: Llei catalana 21/2014 sobre el Protectorat de les Fundacions i Associacions declarades d'utilitat pública)
Código deontológico de la Federación de Asociaciones de Periodistas de España – FAPE	Aprobado en asamblea del 22/4/2017
Global Alliance	2018
IPRA	2020
ADC	2019
Dircom	2021
Código de conducta de la Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales - APRI	Aprobado en 2011 y revisado el 3 de marzo de 2021
Código ético del Consejo General de Ingeniería Informática de España - CGII	Aprobado el 4/5/2019
Agencia Española de Protección de datos (AEDP)	Vigente desde 2020
Código ético de la Association for Computing Machinery – ACM	Vigente desde 2018

Fuente: elaboración propia.

5. Resultados

En una primera aproximación al CE del CMCC se observa que está estructurado en dos niveles, con cuatro párrafos iniciales donde se indica la obligación de respetar la legislación (la legalidad vigente) como no podía ser de otra manera. Ahí se incluyen los valores, principios y derechos ubicados en la Constitución y resto de normativa de obligado cumplimiento. Cabe reseñar por el enfoque de la actividad del CMCC, una especial referencia a los derechos al honor, a la intimidad y a la imagen propia, por otro parte ya incluidos dentro del respecto a la legalidad vigente.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Experiencias y Divulgación
Renovar la ética en las relaciones públicas…
por Joaquín Marqués Pascual y Clara Eugenia de Uribe
Págs. 406-425
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

En un segundo nivel se observa un listado de diez artículos donde se incluyen las siguientes reglas:

Tabla 2. Principios del código ético del CMCC de 2005

No abusar de la buena fe ni engañar.	No explotar la carencia de experiencia o conocimiento.
La publicidad debe identificarse como tal.	Evitar la confusión con otros tipos de comunicación.
No sacar provecho del miedo, temor o supersticiones.	
No incitar a la violencia.	
No animar las prácticas peligrosas para la seguridad de las personas.	
No fomentar ni alentar comportamientos incívicos.	
Respetar la confidencialidad con el cliente y dar consejo honesto y leal.	Máxima eficacia en la resolución de los objetivos de comunicación planteados por el cliente.
No perjudicar a menores de edad.	
No discriminar por raza, nacionalidad, religión, sexo, orientación sexual o ideología.	
No colaborar con actividades de comunicación que atenten contra el honor y/o la dignidad de las personas o de las instituciones.	

Fuente: CMCC.

En general, en este CE se constata la inexistencia de principios de respeto relacionados con el mundo digital y los criterios que hoy en día la sociedad exige en este campo. Es un elemento más que denota su antigüedad.

Algunos de los puntos señalados no deberían estar presentes en un código ético ya que son actividades obligatorias en tanto en cuanto se respeten las normativas legales vigentes. Lo vemos en los artículos 4, 5, 8, 9 y 10 donde se indican una serie de reglas que ya se recogen en el código penal español vigente.

Otras infracciones, como puede ser el respeto a los derechos de autoría, son contravenciones a la ley que tampoco deben estar presentes en un ordenamiento ético que debe ir más allá de las obligaciones legales determinadas por los corpus jurídicos de cada nación.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Experiencias y Divulgación
Renovar la ética en las relaciones públicas…
por Joaquín Marqués Pascual y Clara Eugenia de Uribe
Págs. 406-425
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

En paralelo, en el decálogo del CMCC se constata la ausencia de ciertos elementos claves presentes en códigos elaborados más recientemente, como son:

Tabla 3. Principios éticos presentes en diversos códigos internacionales analizados.

Precepto	Presente en:
La transparencia en la rendición de cuentas.	Codi bon govern de les Fundacions catalanes (Llei 21/2014); CC de APRI (2021)
Respeto por el medio ambiente.	CD del CGII (2019): Codi bon govern de les Fundacions catalanes : CE de la ACM (2018)
No infringir los derechos de autor, la propiedad intelectual y la industrial.	CC de APRI (2021); CD de FAPE (2017)
No intentar romper la neutralidad de informadores y/o servidores públicos mediante acciones deshonestas (regalos, favores, etc.)	CC de APRI (2021)
Incorporar un plazo de incompatibilidad para ejercer la profesión y colegiarse después de ejercer cargo público.	CC de APRI (2021)
Alentar la formación, puesta al día y perfeccionamiento profesional a lo largo de la vida laboral/profesional como una vía de mejora de la calidad en el servicio .	CE de la GA (2018)
Castigar la captación de clientes con métodos no ortodoxos y desleales que pueden incluir desde el engaño hasta la denigración de los competidores.	CD del CGII (2019)
Informar acerca de cualquier petición de un cliente o de una práctica conocida practicada por competidores entre cuyos fines esté la comisión de un delito.	CD del CGII (2019)
Cuando los intereses de diversos grupos entran en conflicto, dar mayor atención y prioridad a las necesidades de los menos aventajados.	CE de la ACM (2018)
Crear una lista de sanciones por incumplimiento, así como un órgano de supervisión.	CD del CGII (2019)
Disponer de una cobertura económica suficiente para hacer frente a sus responsabilidades profesionales.	CD del CGII (2019)
Promover los derechos humanos fundamentales dentro de la organización/ entidad en la que desarrolle su actividad profesional.	CE de la ACM (2018)
Rechazar clientes que propongan actuaciones contrarias a los criterios de este código, especialmente cuando se refieran a violaciones de la salud, la seguridad y la privacidad de las personas.	CE de la ACM (2018)
Denunciar cualquier abuso de poder o intimidación, sea sexual, *bulling*, etc. que contravenga el espíritu de principios y valores de este código.	CE de la ACM (2018)
No utilizar el *big data* de manera que pueda transgredir los principios de este código.	CE de la ACM (2018)
Crear vías de reparación de agravios.	CE de la ACM (2018)

Fuente: elaboración propia.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Experiencias y Divulgación
Renovar la ética en las relaciones públicas…
por Joaquín Marqués Pascual y Clara Eugenia de Uribe
Págs. 406-425
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

En la observación de los valores existentes en los diversos CE analizados se determina la existencia de matices en el marco regulatorio de las asociaciones profesionales examinadas. Existen una serie de principios descritos en la actuación práctica que son globales: temas como los de transparencia, honestidad, integridad y protección del interés público. Otros son más amplios en cuanto a la diversidad y no discriminación incluyendo también las condiciones personales, físicas o sociales. Otros incluyen el derecho a la intimidad en escenarios aún no contemplados por las leyes. O el respeto a la diversidad y no discriminación que abarca también ámbitos no observados como puede ser la condición militar como estigma. Así mismo, la no represión de la libertad de afiliación sindical y discriminación a aquellas personas que puedan desarrollar su ejercicio en el ámbito laboral, que enlaza con el derecho a la conciliación de la vida laboral y familiar y el teletrabajo.

En conjunto, se observa en todos códigos analizados una llamada hacia el respecto a una serie de valores comunes: (1) Trabajar para el público; (2) Honestidad, comunicación veraz y basada en hechos; (3) Integridad; (4) Transparencia; (5) Tratar con el público con justicia y respeto; (6) Comportarse de tal manera que realce la profesión; y (7) Actuar profesionalmente.

El punto más importante y denominador común de los códigos es el acatamiento a los Derechos Humanos, concretados en torno a los 30 artículos de la Declaración Universal de la ONU. En relación con la palabra 'respeto' ésta se acompaña de diversos conceptos que resumen la esencia de los códigos analizados. Respeto a: las leyes establecidas, al contrato con el cliente, la verdad, la diversidad, al trato digno, los públicos, los derechos de autor, la confidencialidad, la privacidad, al código, a los competidores, a la intimidad e imagen de las personas (sobre todo si son menores), a la naturaleza y al medio ambiente.

Otros puntos relevantes son los que hablan del interés público, transparencia, la responsabilidad, honestidad, claridad, credibilidad, confianza, máxima responsabilidad con el tratamiento de la información, veracidad, velar por el prestigio y la reputación de la profesión.

Medidos esos conceptos en porcentaje de aparición, se concretan estos resultados: conflicto de intereses (en el 70% de las veces); confidencialidad (70%); transparencia (60%); respeto a la verdad (40%); respetar las leyes (30%); mirar por el interés público (30%); informar adecuadamente (30%). Con el 20% aparecen los siguientes conceptos: respeto a los derechos de autor; deber de informar, y respeto a la libertad de expresión. Finalmente, la distinción entre información y publicidad es la de menor frecuencia de aparición (10%).

Al mismo tiempo, es necesario indicar que, en la mayoría de las asociaciones se prevé ciertas sanciones en caso de incumplimiento del código, aunque con eficacia diversa. Solamente en algunos casos se establece la existencia de un comité ético

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Experiencias y Divulgación
Renovar la ética en las relaciones públicas…
por Joaquín Marqués Pascual y Clara Eugenia de Uribe
Págs. 406-425
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

que gestione las denuncias. En casos graves, puede acabar con la expulsión del asociado. La norma común es que los asociados han de comprometerse con su CE o CD.

A modo de ejemplo, se citan algunas de las actuaciones previstas (diferentes) en caso de incumplimiento.

a) Así, en el CE de ADC es de obligatorio cumplimiento para sus asociados. Se les pide, desde la asociación, que se identifiquen aquellas empresas o asociados que incumplan el CE, notificándolo a la organización para poder tomar las medidas pertinentes.
b) Global Alliance solicita a sus miembros que observen el articulado de su CE y sigan sus recomendaciones éticas. A los miembros, les puede pedir una rendición de cuentas en caso de no cumplir las normas.
c) PRSA centra su articulado en los valores profesionales y el compromiso de sus miembros, en caso de no cumplir el código, se puede proceder a la expulsión del miembro en cuestión.
d) Dircom señala el obligado cumplimiento de sus miembros en el desarrollo de su actividad profesional, pero no señala las acciones en caso de no seguir las normas éticas.

En resumen, cada asociación decide cómo actuar en caso de una mala praxis profesional, desde debatir el caso en una comisión de ética a su expulsión de la asociación, para evitar un desprestigio de la profesión.

Por otro lado, ninguno de los códigos hace mención directa a la manipulación mediante las f*ake news* o al concepto de 'hechos alternativos', termino acotado por la asesora de Donald Trump, Kellyanne Conway, quién en la conferencia de prensa del 22 de enero de 2017, acuño el nuevo concepto *alternative facts* (Mars, 2017).

Tampoco se han encontrado menciones a conceptos tecnológicos del tipo ciberataques, o a la relación con *hackers*, actuaciones tan presentes en la sociedad de hoy en día, y que deberían contemplarse desde el plano ético.

6. **Discusión, conclusiones y recomendaciones**

No engañar y decir la verdad realmente no debería ser complicado en el ejercicio de una actividad, Pero en demasiadas ocasiones se observa que algunos profesionales parecen tener dificultades para aplicar este concepto. La lucha entre la búsqueda de la riqueza personal (el lucro) y la aplicación práctica de la ética profesional siempre ha sido difícil de resolver. Es una realidad que el compromiso, tanto profesional como académico, con los códigos sigue siendo relativamente escaso (Hagelstein et al., 2021).

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Experiencias y Divulgación
Renovar la ética en las relaciones públicas…
por Joaquín Marqués Pascual y Clara Eugenia de Uribe
Págs. 406-425
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

Se considera que el reto del CMCC es la de incorporar al articulado de su CE una serie de propuestas que actualicen su CE a la realidad actual:

a) Temas como el respeto a los derechos de autor, a la privacidad y a los competidores, por ejemplo. Tener presente en cada una de las actuaciones que utilizar información veraz y difundir mensajes claro aporta un plus de prestigio. No fabricar o utilizar *fake news* aunque favorezcan al cliente.
b) Que la sociedad apuesta por la igualdad de oportunidades.
c) Que se debe rechazar la utilización de presiones comerciales o judiciales para obtener fines empresariales no éticos.
d) Que los códigos se han de ir actualizando y poniendo al día en función de la evolución de la digitalización, de la inteligencia artificial, del *big data* y de los nuevos paradigmas de la comunicación, cuestiones que no están presentes en su CE. La utilización de herramientas tecnológicas se debe implementar de manera responsable de acuerdo a los principios éticos contenidos en el CE.
e) Que se debe intentar convencer a proveedores de servicios, a clientes y resto del entramado empresarial (operadores de redes, plataformas sociales, desarrolladores de aplicaciones, etc.) que adopten las buenas practicas descritas apuntadas en el CE.

Por otro lado, no hay nada que hacer si un CE contempla la defensa y respeto de una serie de valores, pero no hay manera de controlar su cumplimiento. El caso Enron (diciembre 2001) fue paradigmático. Su CE indicaba el respeto por la justicia, la honestidad, la integridad y una comunicación transparente. Pero nada le impidió generar uno de los mayores escándalos financieros de la historia, el primero de este siglo (Sims & Brinkmann, 2003). Es un claro ejemplo de aplicación de la máxima 'la codicia es buena' o 'ganar a cualquier costa' (Eissa, *et al*., 2019; Oyedepo, *et al*., 2020).

Este tipo de herramientas (sean CE o CD) con los que se dota una organización o profesión, en pos de mejorar sus prácticas, debería ser útil, además, como instrumento de rendición de cuentas de tal forma que, en caso de mala praxis, la actuación incorrecta pudiera ser penalizada: «la existencia de un código deontológico sirve también para valorar, a posteriori, su nivel de acatamiento» (Marqués-Pascual y González-Peláez, 2020c: 208).

Por eso es aconsejable desarrollar una plataforma de observancia del cumplimiento del código que contemple la posible imposición de algún tipo de sanción o reconvención, de carácter público, a aquellos profesionales que desarrollen desempeños profesionales contrarios a los parámetros establecidos en su código. En algunas profesiones estos incumplimientos son castigados severamente (médicos, abogados) aunque suelen ser CD. Los CE no suelen tener esa severidad y, en la gran mayoría, ni tan siquiera disponen de un sistema de sanciones. Se recomienda seguir la propuesta de García-Marzá (2017) sobre la necesidad de

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Sección Experiencias y Divulgación
Renovar la ética en las relaciones públicas…
por Joaquín Marqués Pascual y Clara Eugenia de Uribe
Págs. 406-425
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

implementar auditorías éticas al ser de utilidad para conocer el nivel de seguimiento del código.

Otro de los ámbitos que un CE puede propiciar es la resolución de conflictos mediante la vía de la mediación, antes de llegar, como último recurso, a la resolución mediante los tribunales de justicia. Se podría incluir un nuevo principio, en un futuro CE, donde la entidad o profesional que acate el CE se le pueda exigir la utilización previa de la mediación como vía para resolver la desavenencia.

En resumen, después de haber revisado los puntos principales sobre los que descansan los principales códigos deontológicos de la comunicación, se sugieren posibles aportaciones, en forma de retos futuros, para actualizar el código deontológico del CMCC que se aprobó en 2005 y desde entonces no se ha puesto al día.

Tabla 4. Propuesta de articulado

Honestidad: Cualidad de una persona sincera, objetiva y leal; como la información que reciben y/o emiten los profesionales del sector. Evitando los conflictos de interés. Ensalzando el respeto a la privacidad e intimidad.
Confidencialidad: Los profesionales de la comunicación deben generar confianza a sus públicos.
Veracidad: Responsabilidad del comunicador al transmitir información de forma transparente. Estricta observancia de la verdad. En todos los formatos nuevos e incipientes de comunicación.
Legalidad: Respetar las leyes también a nivel comunicativo. Aplicable también al *big data* y en los contenidos digitales.
Respeto: Buscar el interés público por encima del particular. Respeto incluye los derechos de autor.
Objetividad: Ser objetivos y asentar unos principios de libertad de expresión.
Autenticidad: Los profesionales del sector debe tener en cuenta el deber de informar a sus públicos de una forma auténtica. También en actividades de redes sociales y en el uso del *brand content*.
Derechos Humanos: Los comunicadores debe tener en cuenta las bases de todos los códigos éticos, el respeto y cumplimiento de los derechos humanos, poniendo en valor la igualdad de oportunidades y temas de responsabilidad social corporativa (como es la conciliación laboral).
Profesionalidad: Distinguir e informar a los públicos claramente sobre lo que es publicidad, sin ánimo de engañar o confundir. Evitar los bulos y la comunicación poco transparente. También en entornos como de realidad virtual, Inteligencia Artificial, como, por ejemplo, el metaverso y *brandverse*.
Responsabilidad: Como profesional actuar responsablemente para prestigiar a la profesión.

Fuente: elaboración propia.

Con este articulado se pretende incluir nuevos paradigmas que se han de tener en cuenta en un escenario cambiante como es la comunicación. Un CE o CD se debe

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

de ir nutriendo y actualizando al ritmo de los tiempos y de las novedades que pueda aparecer en el sector.

Bibliografía

BERNAYS, E. 1990. *Los años últimos: radiografía de las Relaciones Públicas (1956-1986).* ESRP- Promociones y Publicaciones Universitarias.

BLANCO MERCADÉ, A. 2019. "Vida, ética y deontología médica: aclarando conceptos". *EIDON*. núm. 52, 23-32. https://doi.org/10.13184/eidon.52.2019.23-32

BLOK, V. 2017. "Bridging the Gap between Individual and Corporate Responsible Behaviour: Toward a Performative Concept of Corporate Codes". *Philosophy of Management*. núm. 16, 117–136. https://doi.org/10.1007/s40926-016-0045-7

BUSTAMANTE ALONSO, N. B., y GUILLÉN ALONSO, S. T. 2017. "Un acercamiento al Big Data y su utilización en comunicación". *Mediaciones Sociales*. núm. 16, 115–134. https://doi.org/10.5209/meso.58112

CASTILLO ESPARCIA, A. 2009. *Relaciones Públicas. Teoría e historia*. UOC.

CASTILLO ESPARCIA, A. 2010. *Introducción a las Relaciones Públicas*. Instituto de Investigación en Relaciones Públicas /IIRP).

CMCC (Col·legi de Màrqueting y Comunicació de Catalunya), (2005*). Codi d'ètica profesional.* https://bit.ly/3RzintY

COMISIÓN EUROPEA. 2021, 21 abril. *Nuevas normas sobre la inteligencia artificial: preguntas y respuestas*. European Commission. https://bit.ly/3enw011

CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA. 2019. *Código Deontológico*. https://bit.ly/3Rrd7bI

DELGADO-ALEMANY, R., BLANCO-GONZÁLEZ, A. Y DÍEZ-MARTÍN, F. 2020. "Ethics and Deontology in Spanish Public Universities". *Education Sciences*. núm. 10 (9): 259. https://doi.org/10.3390/educsci10090259

DE URIBE-GIL, C.E. 2004. *Anàlisi teòric i pràctic de la future search conference en la gestió de crisi: la seva aplicació professional en l'àmbit de les relacions publiques*. [Tesis de Doctorado, Universitat Autònoma de Barcelona]. Repositorio TDX: https://www.tdx.cat/handle/10803/4121

DOGC 1999. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 2977. https://bit.ly/3THE5O1

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

DÍAZ-CAMPO, J. Y SEGADO-BOJ, F. 2014. "La adaptación de los códigos de ética periodística europeos a Internet y las TIC". *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación.* núm. 26, 91-100.

EISSA, G., WILAND, R., LESTER, S.W. & GUPTA, R. 2019. "Winning at all costs: An exploration of bottom-line mentality, Machiavellianism, and organisational citizenship behavior". *Human Resource Management Journal*. núm. 29 (3), 469-489. https://doi.org/10.1111/1748-8583.12241

HABERMAS J. 1987. *Théorie de l'agir communicationnel*. Fayard.

GABELAS, J. A.; MARTA LAZO, C. Y ARANDA, D. 2012. "Por qué las TRIC y no las TIC". *COMeIN [en línea].* núm. 9. https://doi.org/10.7238/c.n9.1221

GARCÍA-MARZÁ, D. 2017. "From ethical codes to ethical auditing: An ethical infrastructure for social responsibility communication". *El profesional de la información*. núm. 26 (2), 268-276. https://doi.org/10.3145/epi.2017.mar.13

GARCÍA SANTAMARÍA, J. V. 2011. "Los responsables de comunicación en la empresa española desde la década de los setenta hasta hoy día: evolución de funciones y perfiles profesionales. Managing Director of Communication in Spanish Companies from the 70's until today". *Revista Internacional de Relaciones Públicas*. núm. 1 (2), 25–40. https://doi.org/10.5783/rirp-2-2011-02-25-40

GLOBAL ALLIANCE 2022. *Code of Ethics*. Recuperado el 13 de agosto de 2022 de: https://www.globalalliancepr.org/code-of-ethics

GÓMEZ NIETO, B. Y MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ, R. 2016. "Los valores éticos en la responsabilidad social corporativa". *Anagramas Rumbos y Sentidos de la Comunicación*. núm. 14 (28), 33-50. https://doi.org/10.22395/angr.v14n28a2

GONÇALVES, G., & RUIZ-MORA, I. 2020. "A ética das Relações Públicas. Um estudo comparativo dos códigos de conduta profissional em Espanha e Portugal e o código da Global Alliance for Public Relations and Communication Management". *El Profesional de la Información*. núm. 29(3). https://doi.org/10.3145/epi.2020.may.16

GUADARRAMA RICO, L. A. Y SUÁREZ VILLEGAS, J. C. (eds.) 2016. *Cuestiones de Ética de la Comunicación*. Dykinson.

GUTIÉRREZ CÁRDENAS, G. 2019. "El neuromarketing, como herramienta efectiva para la educación en las ventas y la publicidad". *Revista Latina De Comunicación Social*. núm. 74, 1173-1189. https://doi.org/10.4185/RLCS-2019-1377

HAGELSTEIN, J, EINWILLER, S. & ZERFASS, A. 2021. "The ethical dimension of public relations in Europe: Digital channels, moral challenges, resources, and training".

Sección Experiencias y Divulgación
Renovar la ética en las relaciones públicas…
por Joaquín Marqués Pascual y Clara Eugenia de Uribe
Págs. 406-425
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

Public Relations Review. núm. 47, 1-9. https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2021.102063

JUNG, E. S. 2018. *4th Industrial Revolution and Boundry: Challenges and Opportunities*. 2018 IEEE International Electron Devices Meeting (IEDM), https://doi.org/10.1109/IEDM.2018.8614509

KAPTEIN, M. 2004. "Business Codes of Multinational Firms: What Do They Say?" *Journal of Business Ethics*. núm. 50, 13–31. https://doi.org/10.1023/B:BUSI.0000021051.53460.da

LÓPEZ DE MÁNTARAS, R. 2017, agosto. "Ética en la inteligencia artificial". *Investigación y Ciencia*. Consultada 20 julio de 2022 https://bit.ly/2PJqJQB

LÓPEZ NOGUERO, F. 2002. "El análisis de contenido como método de investigación". *XXI Revista de Educación*. núm. 2, 167-179. https://bit.ly/3QvoH4N

MCDONOUGH, J.D. 2011) "Moral ambiguity: Some shortcomings of professional codes of ethics for translators". *The Journal of Specialised Translation*. núm. 15, 28-49. Consultada el 20 septiembre de 2022 https://bit.ly/3Q9C8qQ

MCKENDALL, M.; DEMARR, B. & JONES-RIKKERS, C. 2002. "Ethical Compliance Programs and Corporate Illegality: Testing the Assumptions of the Corporate Sentencing Guidelines". *Journal of Business Ethics*. núm. 37, 367–383. https://doi.org/10.1023/A:1015287823807

MARQUÉS-PASCUAL, J. 2020a. "Cuando el lucro entra por la puerta, la ética sale por la ventana", en, D. CALDEVILLA, J.D. BARQUERO Y E. CASTILLERO (eds.). *Comunicando en el siglo XXI: claves y tendencias*, Tirant Lo Blanch. pp.281-293.

MARQUÉS-PASCUAL, J. Y DOMÍNGUEZ, M. 2020b. "Repensando la ética empresarial. El propósito como eje central de management del futuro", en E. DITTMAR (coord.), *Tendencias y organización empresarial frente al nuevo entorno tecnológico. Una perspectiva multidisciplinar*. Thompson Reuters Aranzadi. pp. 75-95.

MARQUÉS-PASCUAL, J. y GONZÁLEZ-PELÁEZ, M. 2020c. "Pros y contras del remozado código deontológico de los periodistas catalanes". *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*. núm. 26(1), 207-213.

MARS, A. 2017. "La Casa Blanca defiende que hay 'hechos alternativos' para analizar la realidad". *El País*, 23/1/2017. https://bit.ly/2sCMebM

MARTÍN-ANTORANZ, P.; CABEZUELO-LORENZO, F. y BARTOLOMÉ-MUÑOZ-DE-LUNA, Á. 2019. "Competencias y formación ética de los profesionales de la comunicación corporativa en contextos interculturales". *Revista de Ciencias de la*

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

Comunicación e Información. núm. 24(1), 59-72. https://doi.org/10.35742/rcci.2019.24(1).59-72

MARTÍNEZ-RODRÍGUEZ, J. 2021. *Neuroinsights. La neurociencia, el consumidor y las marcas*. ESIC.

MARTÍNEZ SUÁREZ, G. 2022. *Códigos éticos, de conducta, buen gobierno y transparencia*. BOE. https://bit.ly/3CXupt8

MIQUEL SEGARRA, S. Y ACED TOLEDANO, C. 2020. "Big data: la revolución de los datos y su impacto en la comunicación corporativa". *Comunicación y hombre*. núm. 16, 115–132.

NAVARRO FALLAS, R.A. 2006. "El ejercicio profesional y la responsabilidad penal, civil, administrativa y éticodisciplinaria derivada de su ejercicio". *Gestión, Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social*. núm. 14 (1), 11-54. Recuperada el 27 de octubre de 2022 de: https://bit.ly/3QkJszU

NOGUERO, A. 1995. *La función social de las relaciones públicas: Historia, teoría y marco legal*. ESRP-UB.

OLCOTT JR. D.; CARRERA FARRAN, X.; GALLARDO ECHENIQUE, E. E. y GONZÁLEZ MARTÍNEZ, J. 2015. "Ética y Educación en la era digital: perspectivas globales y estrategias para la transformación local en Cataluña". *RUSC. Universities and Knowledge Society Journal*. núm. 12(2), 59-72. http://dx.doi.org/10.7238/rusc.v12i2.2455

OYEDEPO, O.; OYESOMI, K.; SALAU, J.; AIYENDE, O. & NEJO, O. 2020. "Epitomising Ethical Dilemma in Public Relations Practice: The Way Forward", en, KHALID S. SOLIMAN (ed.) *Proceedings of the 35th International Business Information Management Association Conference* (IBIMA). Education Excellence and Innovation Management: A 2025 Vision to Sustain Economic Development during Global Challenges, pp. 11624-11630.

PEREIRA VILLAZÓN, T.; PORTILLA MANJÓN, I. y RODRÍGUEZ SALCEDO, N. 2019. "Big data y Relaciones Públicas. Una revisión bibliográfica del estado de la cuestión". *Revista de Comunicación*. núm. 18 (1), 151-160. https://doi.org/10.26441/RC18.1-2019-A8

PROVOKEMEDIA 2022. Global Top 250 PR Agency Ranking 2022. Consultado el 01/10/2022. https://bit.ly/3QleuaJ

PRWEEK. 7-5-2017. Edelman calls for new set of PR ethics standards post-Bell Pottinger. Recuperado de: https://bit.ly/3AQxqsb

RHODES, R. 1986. *The making of the atomic bomb*. Simon & Schuster.

CC BY SA

DOI: https://doi.org/10.51915/ret.263

SIMS, R.R. & BRINKMANN, J. 2003. "Enron Ethics (Or: Culture Matters More than Codes)". *Journal of Business Ethics*. núm. 45 (3), 243–256. https://doi.org/10.1023/A:1024194519384

SCHWEDA-NICHOLSON, N. 1994. "Professional ethics for court and community interpreters", en HAMMOND, D. (ed.), *Professional Issues for Translators and Interpreters*. John Benjamins Publishing Company. pp. 79-98. https://doi.org/10.1075/ata.vii.10sch

TORRES VALDÉS, R. 2021. "Papel confiable de las relaciones públicas en procesos de innovación social". *Correspondencias & Análisis.* núm. 14, 163-202. https://doi.org/10.24265/cian.2021.n14.08

WILCOX, D.; CAMERON, G.T. y REBER, B.H. 2015. Public Relations: strategies and tactics (11th. ed). Pearson.

XIFRA TRIADÚ, J. 2007. "Las Relaciones Públicas: ¿Ciencia norteamericana? ¿Ciencia occidental? ¿Ciencia universal?". *Sphera Pública.* núm. 7, 29-44. Recuperado a partir de https://bit.ly/3Bfg2iA

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

CC BY SA

Recensiones y reseñas
Recensión del libro: Hacia la regulación de los grupos de interés
por Marcos Núñez Navarro
Págs. 427-432

OCHOA MONZÓ, J. (dir.) *Hacia la regulación de los grupos de interés*, Aranzadi, 2023.

Marcos Núñez Navarro
UNED
España

RECIBIDO: 30 de marzo de 2023
ACEPTADO: 13 de abril de 2023

RESUMEN: Recensión de la obra "Hacia la regulación de los grupos de interés", dirigida por Josep Ochoa Monzó y coordinada por Javier Sierra Rodríguez, ha sido publicada por Aranzadi en 2023.

PALABRAS CLAVE: Grupos de interés, lobbies, regulación, transparencia, participación ciudadana.

ABSTRACT: Review of the book "Hacia la regulación de los grupos de interés", directed by Josep Ochoa Monzó and coordinated by Javier Sierra Rodríguez, has been published by Aranzadi in 2023.

KEYWORDS: Interest groups, lobbies, regulation, transparency, citizen participation.

Revista Española de la Transparencia
RET. ISSN 2444-2607
Núm. 18. Segundo semestre. Julio-diciembre 2023
www.revistatransparencia.com

1. Introducción

El trabajo analizado, *Hacia la regulación de los grupos de interés,* es una obra conjunta dirigida por Josep Ochoa Monzó y ha sido coordinada por Javier Sierra Rodríguez. Ambos son también autores de aportaciones presentes en el libro.

Josep Ochoa Monzó es Profesor Titular de la Universidad de Alicante. Al margen de su amplia trayectoria docente e investigadora, ha sido Abogado del Estado habilitado en la región y magistrado, así como cargos relacionados con la Transparencia y el Buen Gobierno en la Consellería de Transparencia.

Javier Sierra Rodríguez es Profesor de derecho constitucional en la UNED. Está ligado a la docencia y la investigación desde el año 2009, participó en el proceso de aprobación de la ley de Transparencia y Participación ciudadana de Murcia (Ley 12/2014 del 16 de diciembre). Sus publicaciones se relacionan con la transparencia en las instituciones, los grupos de interés y el *Whistleblowing,* entre otras.

En el libro se ponen en común diversas aportaciones de académicos y profesionales relacionados con los grupos de interés, dando así una visión diversa y, en su conjunto, completa del objeto de estudio.

La obra está dividida en dos bloques principales, uno relacionado con cuestiones generales y de regulación de los lobbies y otro que desarrolla el estado normativo actual y las perspectivas de regulación a nivel autonómico, nacional y europeo.

El primer bloque *"Cuestiones generales y fundamentos sobre la regulación de los grupos de interés"* desarrolla el marco institucional en el que se desenvuelve el lobby. La participación ciudadana y la transparencia son otros de los aspectos considerados, al ser dos conceptos clave dentro del ejercicio del lobby moderno.

- La primera aportación en este bloque la realiza Josep Ochoa Monzó. *"La regulación de los lobbies en el marco de gestión de la integridad institucional de las administraciones públicas".* En ella, el papel de la regulación de los lobbies como salvaguarda dentro de las administraciones. Dentro de España, las administraciones autonómicas han sido pioneras en las propuestas de regulación de los grupos de interés, destacando la propuesta de la Comunidad Valenciana.
  La "*función poliédrica"* de la regulación (transparencia, participación, gobierno abierto) es parte clave de los sistemas autonómicos y es una visión que se debe asumir desde la legislación estatal.

  Los lobbies no deben contemplarse exclusivamente como una actividad a controlar, si no una que debe considerar la participación ciudadana y en el

CC BY SA

que la transparencia debe regir la rendición de cuentas. De esta forma se fomentará la confianza en la administración y su integridad.

- La siguiente parte la realiza Juli Ponce Solé, catedrático de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona *"Los lobbies, más allá de la transparencia: sobre la buena administración´ la mejora normativa y la igualdad, con algunos datos empíricos. "*
  Su aportación se centra en las consultas realizadas por los lobbies y el papel de estos dentro del diseño de normas. En este sentido, la legislación catalana y la posterior valenciana (surgida a partir de este modelo) contemplan la negociación del lobby dentro de los proyectos de ley y reglamentos.

  El correcto diseño de una legislación estatal debe consolidar la huella legislativa, el registro de grupos y la transparencia en la toma de decisiones, estandarizando un código unitario en España que normalice el papel de los grupos de interés en los procesos legislativos.

- La tercera parte de este bloque está realizada por Verónica Crespo Val, docente en derecho en la Universidad Internacional de la Rioja (UNIR) *"Lobby: la defensa de intereses en los sistemas democráticos".* En este artículo se realiza una aproximación teórica al concepto del lobby, defendiéndolo como un instrumento histórico que ha servido para la defensa de los intereses de la ciudadanía, pero que actualmente se ha institucionalizado. En la actualidad existen diversos tipos de lobby (*think tanks,* grupos de presión, *grassroots lobbying*, entre otros) así como formas de actuación de los mismos (directas o indirectas).
  Pese a existir distintas tipologías y haberse desarrollado rápidamente en las democracias modernas, algunas que no los integran adecuadamente en sus procesos de tomas de decisiones. Esto último es un elemento por corregir, puesto que el lobby se liga también a la participación de la sociedad civil en los sistemas políticos.

- La siguiente aportación al bloque está redactada por Javier Sierra Rodríguez, *"Grupos de interés versus participación ciudadana".* En este artículo, se busca indagar en los efectos de la futura regulación tendrá sobre la ciudadanía.
  Los lobbies requieren una legislación específica en la que el registro es básico, pero también puede contemplarse uno alternativo fundamentado en interacciones, ayudando a diferenciar el lobby de la participación ciudadana genuina.

  Las medidas que defienda la futura legislación deben no sólo garantizar, si no potenciar el papel de la ciudadanía en los procesos legislativos, mediante esta reforma de los grupos de interés, avanzadas por otras comunidades.

- La última aportación al bloque está realizada por Adela Romero-Tarín Profesora Contratada Doctora por la Universidad de Alicante. *"Transparencia,*

CC BY SA

grupos de presión y evaluación de políticas públicas: un nuevo impulso hacia el paradigma de la gobernanza".

En ella se analiza la relación entre estos tres anteriores aspectos, tratando de que estos aspectos no se relacionen de una forma simbólica, si no que tengan un reflejo real. Dentro de ello, se concluye que es necesaria un mayor peso de la participación ciudadana y la sociedad civil junto con otro aspecto muy relevante.

La relación de los grupos de presión con la administración debe ser regulada y revisada, debido a la estrecha relación que mantienen en los últimos años y la capacidad de influencia que los lobbies tienen en ella. Una correcta regulación que cuente con la ciudadanía ayudará a garantizar estas actividades.

El segundo bloque *"Balance, estado actual y perspectivas de la regulación europea, estatal y autonómica"* aborda distintos aspectos regulatorios. sobre los grupos de interés, tanto a nivel nacional e internacional.

- La primera aportación al bloque está realizada por Rafael Rubio Núñez, Profesor Titular de derecho en la Universidad Complutense de Madrid y Javier Pedregal Trujillo, abogado y doctor por la Universidad Complutense de Madrid. *"La regulación del lobby. Evolución y tendencias".* Durante ella, se pone de manifiesto la carencia de una regulación del lobby a nivel nacional, pese a los numerosos antecedentes históricos. Durante la aportación se recogen 13 propuestas presentadas a lo largo de todas las legislaturas de diversos grupos políticos. Estas iniciativas se contrastan con la última propuesta (anteproyecto de ley) de la presente legislatura.
  Los autores concluyen que, pese al interés evidente de legislación en la materia, no se ha realizado un marco nacional que regule la actividad, lo que ha propiciado la aparición de registros autonómicos y normas fragmentadas.

  El anteproyecto se presenta así, como una gran oportunidad para ofrecer un marco concreto para una actividad que, considerando los antecedentes, siempre ha mantenido un interés legislativo histórico.

- La siguiente aportación la realiza Jordi Esteve Girbés. Profesor Ayudante de derecho en la Universidad de Alicante. *"Proceso de normación de la actividad de influencia en España y en la Unión Europea. Especial referencia a la regulación autonómica."* El autor pone de manifiesto el recorrido que mantiene el lobby y la realidad evidente que es en Europa y España. Pese a ello, únicamente la Unión Europea ha fijado un marco determinado para su regulación, frente al caso de la nación española.
  Aunque se carece de un marco normativo nacional, esta aportación destaca la importancia de las regulaciones autonómicas, pero se concluye que la

armonización del registro y reducir las cargas administrativas se presentan como diferenciales en el próximo anteproyecto de ley nacional.

- La siguiente parte del bloque la aborda Javier Bermúdez Sánchez, Letrado provisional del Tribunal de Cuentas y Profesor Titular de derecho de la Universidad Autónoma de Madrid *"La reforma de la regulación estatal de transparencia sobre agendas públicas y grupos de interés".*
  En esta aportación, se indica que las regulaciones autonómicas pueden ser de gran interés para la regulación nacional, considerando también aspectos como la publicidad y reuniones con las administraciones públicas.

  La norma estatal también debe considerar las autonómicas, y para evitar duplicidades o normas contradictorias puede ser una opción considerar el registro a disposición autonómica de estos grupos, no imponerlo mediante el anteproyecto. Pese a estos aspectos, esta regulación será diferencial en el funcionamiento de estos grupos en España y que ofrecerá un marco regulado a una actividad que ha vivido en un cierto vacío legal hasta el momento.

- La siguiente aportación al bloque está realizada por Jorge Castellanos Claramunt, Profesor Ayudante Doctor de la Universidad de Valencia *"Los lobbies y su regulación por Les Corts. Aproximación normativa sobre la materia."*
  En ella se destaca el caso de la Comunidad Valenciana, que ha elaborado una normativa modelo para la actividad lobista, que requería una reforma legislativa urgente.

  Esta normativa ofrece aspectos muy novedosos (huella normativa, diálogo en el diseño de políticas o registro de grupos) que la sitúan a la vanguardia legislativa a nivel nacional. Estos aspectos inciden en la actividad lobista y ayudan a una mejora democrática en su gestión y reporte de actividades.

  Las autoridades estatales deben considerar los distintos avances ofrecidos por las autonomías en la materia, ya que existen ciertas medidas (como el registro de lobbies) que si no se compensan con adicionales no ayudarán a una mejora significativa del sistema, por lo que contemplar estos antecedentes es diferencial para perfeccionar el anteproyecto de ley estatal.

- La antepenúltima parte del bloque está realizada por Mario Carrión Peinado, Director de la Oficina de Control de Conflictos de Intereses de la Generalitat Valenciana *"La obligación de inscripción de los grupos de interés: especial referencia a la regulación valenciana".*
  En ella, al igual que en la previa se pone de manifiesto los distintos avances que ha presentado la regulación valenciana y distintos aspectos que deben ser considerados cuando se aborde el proyecto a nivel nacional.

  Entre las más destacadas se encuentran: sujetos obligados al registro de actividades y grupos, información sobre actividades indirectas o directas junto con el desglose de las obligaciones de los lobbies. Este reporte de

CC BY SA

actividades que ya se ha abordado en Valencia debe ser considerado a nivel estatal, teniendo en cuenta el peso del proceso administrativo en su aplicación.

- La última parte del bloque y del libro está redactada por Daniel Capodiferro Cubero, Profesor de derecho constitucional de la UNED *"Representación de intereses e incidencia política en el Parlamento Europeo".* En esta última parte, se aborda el recorrido legislativo que ha seguido el lobby en la Unión Europea.

  El desarrollo de la legislación europea ha permitido la suma de aspectos como el registro de grupos, los códigos de conducta, pero en su mayoría, el carácter voluntario o autorregulatorio de las mismas dificulta su eficacia real. En muchas ocasiones estas herramientas no impiden el contacto entre lobistas y la administración europea y estas limitaciones deben ser consideradas no ya sólo para su reforma, si no para tenerlas en cuenta para el anteproyecto de il anteproyecto nacional.

  El control a los lobbies debe regirse por pautas regulatorias firmes, que obliguen a la rendición de cuentas y que contemplen la creación de políticas públicas como una realidad compleja que no se puede abordar de base desde la autorregulación.

En conclusión, el conjunto de autores ofrece en este libro un análisis completo (tanto como del concepto como de regulación) del fenómeno del lobby, a nivel europeo, autonómico y nacional. Pese a ser una actividad generalmente aceptada, la legislación es desigual y distintas comunidades autónomas han avanzado de forma independiente en su regulación, aspectos que deben ser considerados en el nuevo anteproyecto de ley.

Este anteproyecto también debe considerar las críticas al sistema de regulación europeo (fundamentalmente a sus características autorregulatorias), que pueden afectar a la transparencia y la rendición de cuentas. Así mismo, la futura propuesta debe considerar la participación ciudadana efectiva como un elemento central dentro de la regulación estatal.

En definitiva, el libro supone un análisis heterogéneo de una materia de actualidad y compleja como es la regulación lobista en España, ayudando a entender e interpretar los antecedentes de esta actividad y prever su desarrollo futuro.