



**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=ca>

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=es>

**WARNING.** The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

**EL IMPACTO DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA EN EL  
TRABAJO DE LA SOCIEDAD CIVIL. EL CASO ESPAÑOL**

Victoria Anderica Caffarena

Doctorado en Ciencia Política, Políticas Públicas y Relaciones  
Internacionales

Directora Ixchel Pérez Duran

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Departamento de Ciencia Política y Derecho Público  
Universidad Autónoma de Barcelona  
Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP)

Febrero de 2024

*A Aitana y Jimena, un pasito más.*

## RESUMEN

Esta tesis plantea un análisis de las políticas de transparencia en el ámbito público desarrolladas en España desde la aprobación de la *Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno* aprobada en 2013. La pregunta principal de la investigación es qué impacto tiene en el desarrollo de políticas de transparencia de las instituciones públicas la inclusión de diferentes y nuevos actores, incluida la sociedad civil, y en los procesos de toma de decisiones de lo público. Para poder responder a esta pregunta se aborda el estudio de las diferentes normas que han desarrollado la transparencia en España a nivel estatal, regional y municipal, así como el estudio de otras medidas que complementan este tipo de regulaciones como son la transparencia del lobby. Al analizar cuantitativa y cualitativamente la implementación de la transparencia en España los datos indican que ha existido un avance importante en esta materia en España, aunque siguen pendientes reformas legislativas que permitan continuar el desarrollo de la transparencia.

Palabras clave: Transparencia, acceso a la información, gobierno abierto, rendición de cuentas.

## ABSTRACT

This thesis presents an analysis of the transparency measures developed by public institutions in Spain since the approval of Transparency, Access to Information and Good Government Law approved in 2013. The main question of the research is what impact the development of public transparency policies has in the inclusion of different actors, including civil society, and in public decision-making processes. To answer this question, we propose the study of the different regulations that have developed transparency in Spain at the state, regional and municipal level. We also propose the study of other measures that complement this type of regulation such as lobby transparency. After analysing quantitatively and qualitatively the implementation of transparency in Spain, the data indicate that there has been significant progress in this matter in Spain, although legislative reforms are still pending to allow the development of transparency to continue.

Keywords: Transparency, access to information, open government, accountability.

## RESUM

Aquesta tesi planteja una anàlisi de les polítiques de transparència a l'àmbit públic desenvolupades a Espanya des de l'aprovació de la Llei de transparència, accés a la informació i bon govern aprovada el 2013. La qüestió principal de la investigació versa sobre l'impacte que té en el desenvolupament de polítiques de transparència de les institucions públiques la inclusió de diferents i nous actors, inclosa la societat civil, i en els processos de presa de decisions en l'àmbit públic. Per poder respondre aquesta qüestió s'aprofundeix en l'estudi de les diferents normes que han desenvolupat la

transparència a Espanya a nivell estatal, regional i municipal, així com l'estudi d'altres mesures que complementen aquest tipus de regulacions com són la transparència del lobby. Quan s'analitza quantitativament i qualitativament la implementació de la transparència a Espanya les dades ens indiquen que hi ha hagut avenços importants en aquesta matèria a Espanya, encara que segueixen pendent reformes legislatives que permetin seguir el desenvolupament de la transparència.

Paraules clau: transparencia, accés a la informació, govern obert, rendició de comptes.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN</b>	<b>3</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
<b>1. Antecedentes, justificación del tema, objetivos, preguntas de investigación</b>	<b>9</b>
<b>2. Metodología</b>	<b>11</b>
<b>3. Estructura del trabajo</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1: EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA DE LO PÚBLICO</b>	<b>15</b>
<b>1.1. Introducción</b>	<b>15</b>
<b>1.2. Marco teórico: el concepto de transparencia</b>	<b>17</b>
1.2.1. Definición de transparencia	17
1.2.2. Las consecuencias de la transparencia	21
<b>1.3. Las leyes de transparencia</b>	<b>31</b>
1.3.1. Del concepto de transparencia a la norma	31
1.3.2. Evolución de las leyes de acceso a la información en el tiempo	34
1.3.3. Desgranando las leyes de acceso a la información	40
<b>1.4. Conclusiones</b>	<b>45</b>
<b>CAPÍTULO 2: LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN ESPAÑA</b>	<b>49</b>
<b>2.1. Introducción</b>	<b>49</b>
<b>2.2. Metodología</b>	<b>53</b>
2.2.1. El caso de estudio	53
2.2.2. Recopilación de información	54
<b>2.3. La ley 19/2013 como punto de partida: antecedentes y principales carencias</b>	<b>55</b>
<b>2.4. Desarrollo e implementación de la transparencia en España</b>	<b>68</b>
2.4.1. Evolución de la transparencia en la Administración General del Estado	69
2.4.2. El desarrollo de la transparencia en las comunidades autónomas	77
2.4.3. La implementación de la ley de transparencia en las entidades locales	89
<b>2.5. La evaluación de la transparencia en España.</b>	<b>94</b>
2.5.1. El papel del consejo de transparencia en la implementación de la ley de transparencia en España	94
2.5.2. La evaluación de la transparencia en España	97
2.5.3. Primera encuesta sobre los efectos de la transparencia en España	103
<b>2.6. Conclusiones</b>	<b>106</b>

<b>CAPÍTULO 3: LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS: LA ZONA GRIS DE LA TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL</b>	<b>110</b>
<b>3.1. Introducción</b>	<b>110</b>
3.1.1. El acceso a la toma de decisiones en la UE	112
3.1.2. Medidas de transparencia para integrar a más actores en la toma de decisiones	118
<b>3.2. Las leyes de transparencia y la información sobre la toma de decisiones</b>	<b>119</b>
3.2.1. Obligaciones de publicidad activa para conocer en detalle la toma de decisiones	120
3.2.2. Los límites al acceso a la información sobre la toma de decisiones incluidos en las de leyes transparencia	122
<b>3.3. Otras medidas de transparencia necesarias para asegurar la transparencia en la toma de decisiones</b>	<b>125</b>
3.3.1. Transparencia del lobby	126
3.3.2. Agendas	133
3.3.3. La huella normativa	136
<b>3.4. La trazabilidad de la toma de decisiones en el Ayuntamiento de Madrid</b>	<b>138</b>
3.4.1. El registro de lobbies de la Ciudad de Madrid	140
3.4.2. La publicación de agendas en la Ciudad de Madrid	145
3.4.3. La huella normativa en la Ciudad de Madrid	146
<b>3.5. Conclusiones</b>	<b>148</b>
<b>CAPÍTULO 4: ACTIVISMO DE DATOS</b>	<b>152</b>
<b>4.1. Introducción</b>	<b>152</b>
<b>4.2. Antecedentes. la transparencia de las administraciones públicas.</b>	<b>155</b>
4.2.1. Datos, información y evidencias	155
4.2.2. La lucha por los datos como catalizador del activismo de datos	157
4.2.3. Entre el periodismo de datos y las políticas basadas en la evidencia	161
<b>4.3. Definición y características del activismo de datos</b>	<b>165</b>
4.3.1. Activismo de datos	165
4.3.2. El activismo de datos en la práctica	167
<b>4.4. Posibilidades y limitaciones que plantea el activismo de datos</b>	<b>170</b>
<b>4.5. Conclusiones</b>	<b>173</b>
<b>CAPÍTULO 5 EVOLUCIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y FUTURO DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN ESPAÑA</b>	<b>175</b>
<b>5.1. Introducción</b>	<b>175</b>
<b>5.2. La sociedad civil española: testigo y tracción de la transparencia en España</b>	<b>177</b>
5.2.1. Organizaciones de la sociedad civil que marcaron el ritmo a la transparencia en España.	177
5.2.2. La sociedad civil a ciegas: ejemplos prácticos antes de la puesta en marcha de la ley de transparencia en España.	183
5.2.3. Ejemplos prácticos del uso que hace la sociedad civil del derecho de acceso a la información después de la entrada en vigor de la LTAIBG.	185
<b>5.3. El impacto de la ley de transparencia en el trabajo de la sociedad civil. Evidencia empírica.</b>	<b>189</b>
5.3.1. ¿En qué punto estamos con la transparencia en España? La ordenanza de transparencia de la Ciudad de Madrid como ejemplo clave en el desarrollo normativo de la transparencia en España.	191

## Índice

5.3.2. ¿Qué impacto ha tenido para el trabajo de la sociedad civil en España la implementación de leyes de transparencia? ¿Podemos hablar de la existencia de una cultura de la transparencia?	193
5.3.3. Claves consideradas importantes para conseguir una buena implementación de una política de transparencia.	195
<b>5.4. Conclusiones</b>	<b>201</b>
<b>CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>204</b>
<b>ANEXO 1: CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA REALIZADA</b>	<b>212</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>213</b>



## AGRADECIMIENTOS

Cada cual tiene sus razones para hacer una tesis, en mi caso, el impulso fundamental fue la pasión por la transparencia de lo público y la firme creencia de que esta disciplina es clave para la mejora de las políticas públicas.

Esa pasión se la debo a muchas personas con las que he trabajado o he compartido espacios de tertulia, reflexión e investigación, pero en origen y en esencia se la debo a una persona: Helen Darbishire. Helen me dio la maravillosa oportunidad de trabajar en Access Info Europe y depositó toda su confianza en mí, me empoderó, me enseñó todo desde el respeto y la confianza. Soy muy consciente de que una gran culpa de que yo hoy esté aquí es que ella ha sido mi maestra y mi referente. Es una mujer inteligente, valiente, tenaz y es una persona increíble. Si en España podemos hablar de transparencia es en grandísima parte gracias a ella.

David Cabo es otra de las personas que han sido esenciales para acabar de apasionarme por esta disciplina. Hablar de datos abiertos en España es hablar de David. Su llegada al activismo por la transparencia en España fue esencial para llegar más lejos. Una persona comprometida y generosa con la causa, que eligió siempre con inteligencia y tino los proyectos en los que trabajar y por eso hoy la transparencia en España es y se entiende mejor.

En el Ayuntamiento de Madrid pude seguir desarrollando mi conocimiento sobre la transparencia y fue fundamental el apoyo y la confianza que depositó en mí Pablo Soto, que construyó el “*dream team*” del gobierno abierto con Miguel Arana y Vicky Bolaños. A los tres les agradezco el trabajo para conseguir hacer de Madrid un ejemplo en materia de transparencia.

Mención muy especial para mis compañeros Javier Moscoso y Joaquín Meseguer, juntos, y con un equipo maravilloso, hicimos de la Ciudad de Madrid un referente en transparencia. Imposible superar la calidad humana de estas personas y nadie sabe más de transparencia en España.

En la Universidad necesito empezar agradeciendo al profesor Joan Subirats la confianza que depositó en mi trabajo. También a Mayo Fuster que aceptó unirse al proyecto.

En este ámbito, el agradecimiento más grande que tengo es sin duda para Ixchel Pérez Durán, gracias por aceptar el reto de dirigir este proyecto ya iniciado, gracias por tu generosidad y paciencia, gracias por transmitir seguridad y confianza, gracias por trabajar siempre con calma y candidez. Sin tu ayuda y la solidez de tu trabajo hoy yo no estaría aquí presentando la tesis.

A nivel personal, y por encima de todo, quiero agradecer a Raúl Magallón que me haya acompañado estos años y me haya dado la confianza para empezar, me haya animado a continuar y finalmente me haya convencido de que podía acabar la tesis.

## INTRODUCCIÓN

### **1. ANTECEDENTES, JUSTIFICACIÓN DEL TEMA, OBJETIVOS, PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

La demanda de una mayor profundización, crecimiento y desarrollo de los mecanismos de transparencia en el siglo XXI no sólo se ha convertido en una forma de resiliencia democrática, sino en el pilar de supervivencia de las mismas. En este escenario, la irrupción del fenómeno de la transparencia y sus diferentes vectores y problemáticas en nuestra sociedad está teniendo implicaciones a diferentes niveles. En cualquier caso, el foco más importante es que se trata de una cuestión de interés creciente que afecta a la calidad democrática de las sociedades.

Como señala Byung-Chul Han, “quien refiere la transparencia tan solo a la corrupción y a la libertad de información desconoce su envergadura. La transparencia es una coacción sistémica que se apodera de todos los sucesos sociales y los somete a un profundo cambio” (Han, 2012, p.12). Esta reflexión de Han (2012) es el punto de partida de esta investigación, la cual plantea las siguientes preguntas: ¿Qué ocurre cuando se desarrollan sistemas de transparencia en la gestión de lo público?, ¿qué cambios puede generar éstos? y, ¿qué mecanismos son los adecuados para conseguir los cambios esperados?

A lo largo de este trabajo, me centro en analizar el impacto de la transparencia en las instituciones públicas y en analizar de qué manera estas pueden integrar a más actores en la definición de las políticas públicas (Subirats Humet y Dente, 2014; Pérez Durán, 2016). En concreto, me centro en analizar qué impacto ha tenido la aprobación de la *Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno* en el desarrollo de la acción de la sociedad civil en España. El objeto de estudio de esta investigación es analizar la transparencia de la gestión y administración pública.

Desde un punto de vista personal, el motivo principal de la elección del tema ha sido el haber estado activamente involucrada en el desarrollo práctico y legislativo de esta

## Introducción

materia en España. En primer lugar, como investigadora y coordinadora de proyectos en Access Info Europe, participé como una de investigadoras principales del *Global Right to Information Index*<sup>1</sup>, el único índice que mide la calidad de las leyes de transparencia en el mundo. Además de diseñar el desarrollo metodológico de las preguntas que formaron parte del propio índice, fui la investigadora encargada de analizar todas las leyes de acceso a la información europeas.

También he trabajado como directora del Proyecto de Transparencia de la Ciudad de Madrid. Este proyecto ha sido determinante para abordar el trabajo que aquí se presenta ya que, en diversos capítulos de esta investigación, el análisis de la implementación de las políticas de transparencia de la Ciudad de Madrid ha servido como caso práctico para analizar y estudiar si las medidas que en teoría se deben poner en marcha para conseguir la transparencia de la gestión pública son realizables y si tienen los efectos esperados. Estos trabajos, y sus correspondientes experiencias adquiridas, me han permitido tener una idea más clara, global y, sobre todo, un conocimiento práctico de la implementación de la transparencia. Desde esta experiencia previa, quiero plantear un análisis que incorpore las lecciones aprendidas y las principales asignaturas pendientes.

El hecho de poder combinar un marco académico y otro práctico a la investigación resulta fundamental para intentar describir, estudiar y proponer alternativas a una cuestión de creciente relevancia en el mundo académico y combinarlo con un análisis del papel de la sociedad civil.

### *Objetivos*

El objetivo principal de este trabajo es analizar qué impacto han tenido y tienen las políticas públicas de transparencia en la participación o intervención de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas públicas en España, principalmente en la última década. Para poder alcanzar este objetivo necesitaremos abordar otros objetivos secundarios como:

---

<sup>1</sup> Véase: <https://www.rti-rating.org/>

## Introducción

- Estudiar el concepto de transparencia de las instituciones públicas durante los últimos años/décadas.
- Analizar la implementación de la Ley de transparencia en España y estudiar los niveles de cumplimiento de ésta.
- Estudiar la evolución de la transparencia en la toma de decisiones para entender hasta qué punto la información que existe de los procesos de toma de decisión es realmente pública o depende de un acceso privilegiado a aquellos que toman las decisiones.
- Analizar el papel que ocupa en este escenario el activismo de datos para entender de qué manera el uso de datos públicos mejora la incidencia de la sociedad civil.
- Por último, nos marcamos como objetivo analizar qué impacto ha tenido la implementación de la Ley de transparencia en España para el trabajo de la sociedad civil.

### *Preguntas de investigación*

La pregunta fundamental que quiero investigar a lo largo de este estudio es qué impacto tiene el desarrollo de políticas de transparencia de las instituciones públicas en la inclusión de nuevos y diferentes actores, incluida la sociedad civil, y en los procesos de toma de decisiones de lo público. Para poder responder a esta pregunta necesitaremos contestar durante el estudio a otras preguntas como son en qué medida las políticas de transparencia están integradas o tienen un rol específico en la definición de políticas públicas o en qué medida la definición actual del derecho de acceso a la información es suficiente para asegurar una definición de políticas públicas abierta e inclusiva.

Estas preguntas pretenden culminar con otra que concentra el análisis académico y social del mundo de la transparencia y la rendición de cuentas: ¿En qué medida políticas de publicidad activa y las políticas de datos abiertos pueden contribuir a una mayor inclusión de actores sociales en la toma de decisiones públicas?

## 2. METODOLOGÍA

El tipo de caso de estudio y la complejidad metodológica que requiere la realización de una tesis doctoral establecía la necesidad de ajustar diferentes técnicas de investigación. Para la realización de este trabajo, a lo largo de los capítulos aquí presentados, se ha utilizado la combinación de diversas técnicas documentales y cualitativas que proveen una visión más exhaustiva de las distintas aristas que se integran en la cuestión de estudio.

En primer lugar, se ha partido del análisis sistemático de la literatura académica existente para definir el objeto de estudio, los distintos enfoques, retos y déficits identificados por la comunidad académica y las metodologías previamente utilizadas para abordar la cuestión.

En segundo lugar, se ha analizado la *Ley de transparencia acceso a la información y buen gobierno* (en adelante LTAIBG) a la luz de distintas aproximaciones que ya se han hecho desde la sociedad civil y la academia. Este análisis nos ha permitido extraer las carencias que plantea esta norma en su definición y nos ha ayudado a responder a la pregunta de si las normas aprobadas a posteriori en las comunidades autónomas han mejorado lo planteado a nivel estatal.

En tercer lugar, se ha realizado un análisis legislativo con el objetivo de examinar la evolución política y social de la cuestión. En este trabajo se plantea el análisis y revisión documental de las distintas normativas de transparencia aprobadas en España desde la aprobación de la LTAIBG del 9 de diciembre de 2013. En concreto se ha planteado una comparativa de las quince leyes autonómicas de transparencia que hay vigentes en España.

Para finalizar este análisis normativo, se han revisado ejemplos de las ordenanzas municipales sobre regulación de la transparencia en España que han seguido desarrollando las legislaciones existentes. En concreto se ha revisado, por un lado, la Ordenanza tipo de la Federación Española de Municipios y Provincias y, por otro lado,

## Introducción

las ordenanzas de transparencia de Madrid y de Zaragoza que aportan variaciones interesantes a la materia.

Por otra parte, la investigación también ha utilizado metodología cualitativa con entrevistas a expertos. El objetivo es incorporar su experiencia sobre el tema, así como las diferentes problemáticas a las que han tenido que responder con las leyes de transparencia (Ruiz, 1999, p. 165). La realización de entrevistas permitió obtener información sobre el impacto de la Ley de transparencia en el trabajo de incidencia política de la sociedad civil en España. Estas entrevistas se realizaron a profesionales expertos en transparencia de distintos ámbitos (miembros de la sociedad civil, funcionarios especializados en transparencia y periodistas de datos).

Los cuestionarios se han elaborado siguiendo las pautas marcadas por De Miguel (2005). En primer lugar, se realizó una tabla que recogía las entrevistas deseadas. Posteriormente, se contactó con las personas seleccionadas. Se envió un correo electrónico a cada uno de ellos exponiendo el tema de investigación y solicitando su ayuda, dada su experiencia profesional. Tras ese primer contacto, se concertó la cita para realizar la entrevista y, en algunos casos, se envió el cuestionario para ser contestado por el mismo medio.

Desde esta perspectiva, la variedad de técnicas metodológicas no sólo buscaba tener una visión global y plural del objeto de estudio sino, y, sobre todo, de las posibles deficiencias y soluciones identificadas por actores tan diversos.

### **3. ESTRUCTURA DEL TRABAJO**

Este trabajo se estructura en cinco capítulos a través de los cuales planteo analizar el concepto de transparencia, su desarrollo en España y el rol de la sociedad civil en este proceso.

En el primer capítulo presento el marco teórico desde el que analizo el concepto de transparencia a lo largo de esta investigación. Planteo la definición que utilizaremos del concepto de transparencia, así como las consecuencias o efectos que produce su

## Introducción

aplicación. Además de estudiar este aspecto, profundizo en el análisis de las leyes de transparencia como un mecanismo que permite hoy en día poner en marcha la transparencia en la gestión de lo público.

En el segundo capítulo analizo la puesta en marcha de las políticas legislativas de transparencia en España y qué resultados han dado después de diez años de su implementación normativa. Para hacerlo describo en primer lugar qué deficiencias contiene la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno a la luz del análisis planteado en el primer capítulo y retomando las valoraciones que se han hecho desde la academia y la sociedad civil. También estudio las leyes que se han ido aprobando en las comunidades autónomas y algunas de las que se han aprobado a nivel municipal para ver de qué manera han complementado el sistema de transparencia puesto en marcha por la ley estatal. En este capítulo también se aborda la evaluación de la transparencia en España para entender si se ha avanzado en estos diez años de implementación, o si por lo contrario las medidas no han sido correctamente implementadas.

En el tercer capítulo analizo la transparencia de la toma de decisiones, y examino de qué manera las leyes de transparencia incluyen medidas que permitan implementar dicha transparencia. Además, estudio otros mecanismos para conseguir una toma de decisiones abierta. En este capítulo se profundiza en el caso de la Ciudad de Madrid como ejemplo para observar de qué manera se ha implementado la transparencia de la toma de decisiones en la práctica.

En el cuarto capítulo estudio el concepto de activismo de datos, analizo sus distintas definiciones, aristas y enfoques y de qué manera la transparencia de lo público puede ayudar a que las organizaciones de la sociedad civil desarrollen su trabajo de incidencia política.

Por último, en el quinto capítulo busco responder a la pregunta de si la Ley de transparencia en España ha conseguido realmente integrar a la sociedad civil en la toma de decisiones o al menos en la definición de las políticas públicas. Para ello realizo un repaso de qué organizaciones han sido protagonistas en la aprobación e implementación

## Introducción

de la Ley de transparencia en España y analizaremos casos reales a los que se han enfrentado a la hora de utilizar las medidas de transparencia existentes. Completo este capítulo con el análisis de una encuesta realizada a expertos en materia de transparencia para intentar responder a la pregunta de si las medidas de transparencia en España han conseguido integrar en mayor medida a la sociedad civil en la definición de políticas públicas.



## CAPÍTULO 1: EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA DE LO PÚBLICO

### 1.1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo utiliza el concepto de transparencia como aquel mecanismo por el cual se pone a disposición de la sociedad, por parte de las instituciones públicas, la información necesaria para comprender e interactuar en la definición de la esfera pública (De Fine Licht and Naurin, Gerring, 2016; Grimmelikhuisen, 2012). En ese sentido intentaremos describir cómo las leyes de acceso a la información son la herramienta adecuada para conseguir dicho objetivo.

Con el repaso de la literatura y las distintas definiciones de transparencia, se pretende entender si algunas utilidades y usos que se atribuyen a la transparencia como son la rendición de cuentas (Pérez-Durán, 2023; Pérez-Durán y Rodríguez-Menés, 2017), el aumento de la legitimidad o como herramienta de lucha contra la corrupción han quedado de alguna manera avalados por otros autores y cuáles han sido los principales argumentos, ideas y relaciones propuestas.

Es importante destacar en este punto que, si bien el concepto de transparencia es a priori aplicable a cualquier sujeto (institución pública o persona privada), nuestra investigación se centrará en la transparencia aplicada a las instituciones públicas dejando por lo tanto fuera de nuestro análisis el impacto que está teniendo la transparencia que aporta la integración de internet y redes sociales en la esfera privada.

Este repaso se centra por tanto en la transparencia aplicada a las instituciones públicas y en la materialización de este concepto en mecanismos concretos para transparentar las mismas, como son las leyes de transparencia. Este último punto sí tendrá algunas recomendaciones fruto de la investigación que se orientarán en torno a los tipos de información que pueden favorecer la integración de más actores en la definición de políticas públicas.

## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

Parece haber consenso entre los autores sobre la relevancia y el estatus que ha adquirido el concepto de transparencia a nivel global y la necesidad de analizarlo para comprender su impacto (Christensen y Cornelissen, 2015; Hood, 2011; Koivisto, 2016; Wyatt, 2018). No hay sin embargo tanto acuerdo a la hora de definir el mismo.

Una de las metáforas a las que se recurre con mayor frecuencia para definir este concepto es la de la transparencia como un cristal o una ventana que nos permite ver a través de ella (Bianchi, 2013). Sin embargo, éste solo sería el punto de partida.

Wyatt apunta a un concepto relacional que necesita de otras materias para cobrar sentido (Wyatt, 2018). En la misma línea, Claire Birchall describe la transparencia como un significante cultural de neutralidad, algo que no es en sí mismo sino como un medio invisible a través del cual ciertos contenidos se ponen a disposición del público (Birchall, 2011).

Ante las dudas sobre el significado, Koivisto (2016) pone en duda el mito de la transparencia (Christensen & Cornelissen, 2015) y llama nuestra atención sobre el impacto de ésta en distintos campos en los que las consecuencias varían de manera considerable (Koivisto, 2016). Wyatt, por su parte, propone analizar el impacto, los efectos y las relaciones que crea la transparencia para poder entender y sobre todo verificar si son reales las bondades que se predicen del mismo. En este sentido Michener (2019) recuerda que hay una tendencia por parte de los autores a destacar las consecuencias no previstas y los peligros que se esconden detrás de “demasiada” transparencia.

En este primer capítulo queremos plantear el marco teórico para situar nuestro objeto de estudio. Para ello, se presenta en un primer lugar el estado de la cuestión haciendo un repaso de la literatura en materia de transparencia. Este análisis se ha desarrollado en dos partes: además de analizar el concepto de transparencia, prestando especial atención a la definición de transparencia como la puesta a disposición de información, nos detendremos a analizar los efectos que, según los distintos autores, tiene la transparencia aplicada a las instituciones públicas.

## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

Para hacerlo, nos apoyaremos en el trabajo que plantean Cucciniello *et al.* (2016) en su estudio *25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions*. En este trabajo vemos como se propone la división de los resultados de la transparencia en dos clasificaciones:

- Los efectos sobre la ciudadanía, que serían los siguientes: legitimidad, participación, confianza en el gobierno y satisfacción.
- Los efectos sobre los gobiernos, que serían los siguientes: rendición de cuentas, corrupción, resultados, procesos de toma de decisiones, gestión financiera y colaboración entre gobiernos (Cucciniello et al., 2016).

En un segundo lugar, se plantea de qué manera se ha desarrollado la transparencia de las instituciones públicas en la práctica, analizando las leyes de transparencia y su desarrollo a nivel global. Este análisis nos permitirá empezar a despejar incógnitas sobre de qué manera han elegido los distintos gobiernos materializar la puesta a disposición de su información y si ésta nos acerca o nos aleja de la inclusión de más actores en la toma de decisiones.

## 1.2 MARCO TEÓRICO: EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA

### 1.2.1. DEFINICIÓN DE TRANSPARENCIA

---

*La transparencia: un cristal que permite ver.*

La *Real Academia de la Lengua Española* define transparencia como la cualidad de ser transparente; de este adjetivo, la RAE arroja más significados que pueden hacernos intuir muchos de los matices que los autores plantean cuando se utiliza la metáfora de un cristal o una ventana para explicar el concepto de transparencia:

1. adj. Dicho de un cuerpo: Que permite ver los objetos con nitidez a través de él.
2. adj. Dicho de un cuerpo: traslúcido.
3. adj. Que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse.
4. adj. Claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad.

## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

Si bien la mayoría entendemos como transparente algo que nos permite ver, la pregunta que se hacen los autores es si esta transparencia puede ser realmente total. De este modo, se plantean el debate entre nitidez o translucidez (Koivisto, 2016).

Cuando se utiliza la metáfora de algo que nos permite ver, los autores coinciden en atribuirle las siguientes características:

- Que hay un observador.
- Que algo que es observado.
- Que hay un cristal que permite ver otro espacio, es decir que hay algo que separa al observador del objeto que se quiere hacer transparente.
- Que se podría convertir en oscuridad (Bianchi, 2013; Wyatt, 2018; Koivisto, 2016).

Esta metáfora aplicada al objeto de nuestro estudio, la transparencia de las instituciones públicas nos ubicaría en la siguiente situación:

- Hay un observador: El ciudadano, por ejemplo.
- Hay un objeto observado: Una institución pública.
- Hay un mecanismo de transparencia que permite al ciudadano ver cierta información sobre la gestión realizada por la institución pública. Estos mecanismos podrían ser las leyes de transparencia, los portales de transparencia o los portales de datos abiertos.
- Según qué mecanismo se pone en marcha, esta situación es reversible (retirar una información ya publicada, por ejemplo).

Al hacer este ejercicio, una de las primeras problemáticas que surgen es discernir si esa transparencia que separa al observador del objeto observado es realmente algo nítido o si por el contrario incluye filtros que ofrecen una imagen alterada del objeto observado. En general los autores tienden a reconocer que no estaríamos hablando de una transparencia absoluta, que no sería posible (Koivisto, 2016).

Trasladado a nuestro objeto de estudio, este análisis nos obliga a plantearnos si los mecanismos que utilizamos para la puesta a disposición de la información por parte de las instituciones son realmente suficientes para hacernos una idea de la institución o al

menos para poder entablar la relación que deseamos. En nuestro caso, ser un actor en el proceso de toma de decisiones de lo público. En este sentido se hace necesario entender qué mecanismos utilizan las instituciones públicas para transparentar su gestión y si estos son realmente suficientes.

### *La transparencia definida como acceso a la información*

En su análisis sobre las dimensiones de la transparencia, Wyatt apunta a que hay autores que directamente hablan de transparencia como la puesta a disposición por parte de un actor u organización de información sobre sus procesos internos o decisiones (de Fine Licht and Naurin, 2014). En la misma línea, Gerring y Thacker (2004) destacan que la transparencia debía ser entendida como la puesta a disposición o la accesibilidad a información relevante sobre el funcionamiento de una política. Mitchell (1998), por su parte, define la transparencia como la puesta a disposición de información relevante.

En esta línea, la escuela de Utrecht -una de las escuelas más relevantes en el estudio de la transparencia- define la transparencia como la disponibilidad de información sobre un actor que permite monitorizar sus acciones y decisiones (Meijer, 2013). En cuanto a la puesta a disposición de la información es importante destacar que ésta no es sencilla ni neutra, según los mecanismos que se pongan en marcha se conseguirá o no el objetivo que se persigue; por otro lado, la mera puesta a disposición de la información no asegura dicho resultado ya que hay otros condicionantes. Por otra parte, como señalábamos, el alcance de la transparencia en cuanto a la puesta a disposición de información tiene distintas consecuencias según el nivel de publicación. Para Wyatt esta sería una distinción posible:

- La transparencia racional: Sería aquella relacionada con procedimientos, información, razones y hechos sobre los que se basan las decisiones. El autor cita el ejemplo del *Tribunal Supremo* de Estados Unidos donde las deliberaciones internas son secretas, pero los hechos y las razones por las que se toma la decisión son públicos.
- La transparencia del proceso: Hace referencia a las deliberaciones y negociaciones de organismos relevantes de toma de decisiones que incluiría el

## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

sentido de los votos. Sería la relacionada con mecanismos de transparencia en tiempo real o la publicación de toda la información que seguiría a un proceso de toma de decisiones como puede ser el acta de la reunión; el autor utiliza la metáfora de la pecera para este caso.

Según Wyatt la distinción entre estos tipos de transparencia sería importante porque podrían tener impactos diferentes y potencialmente significativos sobre el proceso de toma de decisiones y su resultado final (Wyatt, 2018). La pregunta que se puede formular entonces sería: ¿Se darían las mismas deliberaciones si los debates que las provocan fueran públicos?

Por otro lado, la puesta a disposición de la información por sí sola no asegura la consecución de un objetivo ya que estaríamos presuponiendo que la audiencia lo entiende, sino que existiría la necesidad de introducir un relato o de formar al oyente. Esta sería -según Wyatt- la teoría de Etzioni que indica que la transparencia asume que aquellos que reciben la información publicada por los productores de esa información pueden procesarla y que sus conclusiones les llevarán a una acción razonable (Wyatt, 2018).

Además de la metodología elegida para transparentar la información y de la puesta en contexto o no de la misma, los autores Cucciniello *et al.* (2016) hablan de tres tipos de transparencia:

- Transparencia administrativa.
- Transparencia política.
- Transparencia presupuestaria.

Estos tipos de transparencia pondrían a su vez el foco en distintas actividades:

- La transparencia de la toma de decisiones.
- La transparencia política.
- Los resultados de las políticas implementadas (Cucciniello *et al.*, 2016).

Teniendo todos estos factores en cuenta y volviendo a recordar nuestro objeto de estudio, el reto que se plantea es saber si los mecanismos con los que hoy en día se

## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

publica la información de los gobiernos cubren todas estas variables -sin las que, según los autores citados, no conseguiríamos la transparencia deseada-.

### 1.2.2. LAS CONSECUENCIAS DE LA TRANSPARENCIA

---

Los objetivos que se persiguen con la transparencia son variados y los resultados que se pretenden alcanzar también lo son: luchar contra la corrupción, la existencia de una rendición de cuentas, mejorar las políticas públicas y el funcionamiento de la propia administración, mejorar la participación ciudadana, reforzar la confianza de las personas en las instituciones públicas y la legitimidad de estas a la hora de tomar decisiones (Hood, 2006; Birkinshaw 2006; Villoria, 2012, Grimmelikhuijsen et al, 2013). Retomando el estudio de Cucciniello et al, *25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions*, en el que se analiza la literatura que ha estudiado la transparencia durante este periodo de tiempo, vemos cómo dividen los resultados de la transparencia en dos clasificaciones:

- Los efectos sobre los gobiernos: rendición de cuentas, corrupción, resultados, procesos de toma de decisiones, gestión financiera y colaboración entre gobiernos.
- Los efectos sobre la ciudadanía: legitimidad, participación, confianza en el gobierno y satisfacción (Cucciniello et al, 2016).

Una de las conclusiones que hace este estudio es que, en prácticamente todos los textos sobre la transparencia analizados, los resultados son mayoritariamente positivos con relación al objetivo que perseguían. Utilizando la clasificación de los resultados que puede provocar la transparencia que se hace en el citado estudio, pasamos ahora a analizar qué opinan el resto de los autores sobre la relación entre la transparencia y los distintos resultados que se esperan obtener con la misma.

#### 1.2.2.1 EFECTOS DE LA TRANSPARENCIA SOBRE EL GOBIERNO

##### *La transparencia como herramienta de lucha contra la corrupción*

En la práctica, el derecho de acceso a la información -entendido como el derecho de cualquier persona a solicitar información a las instituciones públicas- tiene un efecto

## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

disuasorio y preventivo sobre la corrupción; así lo reconocen por ejemplo tratados internacionales de lucha contra la corrupción como son la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* que en su capítulo segundo expone las medidas de prevención de la corrupción e incluye en su artículo 10 la exigencia a los estados de aprobar medidas de transparencia para combatir la corrupción (Anderica, 2020).

Los autores que han estudiado la transparencia como elemento necesario o como mecanismo de lucha contra la corrupción son numerosos y los ejemplos empíricos de cómo mecanismos de transparencia han resultado en descensos significativos en los niveles de corrupción o han conseguido directamente destapar casos de corrupción también lo son. Manuel Villoria define la corrupción como un abuso de posición por un servidor público, con un beneficio extraposicional directo o indirecto (para el corrupto o los diferentes grupos de los que puede formar parte éste), con incumplimiento de normas jurídicas que regulan el comportamiento de los servidores públicos (Villoria y Jiménez, 2012). José Luis Pellicer García, por su parte, señala que debemos entender como corrupción aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el mal uso y destino de los recursos públicos para beneficios particulares, a través de transacciones irregulares que implican la violación de algún modelo de comportamiento (Pellicer García, 2017).

Según las Naciones Unidas, hay un consenso general de que la transparencia -entendida como la situación que se da cuando un proceso de toma de decisiones se hace público y en consecuencia pueden ser fácilmente verificadas tanto las decisiones que se toman como las identidades de los tomadores de esas decisiones- incrementa las probabilidades de detectar la corrupción y reduce la posibilidad de que se dé una conducta corrupta porque -al abrir la barrera de la información- permite el escrutinio y el monitoreo. Además, la transparencia también reduce la corrupción en tanto en cuanto aumentan las probabilidades de ser descubierto<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Notas de Naciones Unidas sobre transparencia y corrupción:  
<https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-6/key-issues/transparency-as-a-precondition.html>



## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

El hecho de que haya varias voces que señalan a la transparencia como el instrumento indicado para esta lucha contra la corrupción se debe a la relación directa existente entre la transparencia y el control de la corrupción (Dabbagh Rollán, 2016).

Quedando esta relación clara, algunos autores apuntaban a la falta de estudios empíricos que demuestren directamente que a mayor transparencia menos corrupción (Everett et al., 2007; Benito et al., 2015; Sargiacomo et al., 2015; Brusca et al., 2018). Sin embargo, en 2018 Brusca *et al.* plantean un estudio para demostrar empíricamente esta relación y estas son las conclusiones al respecto:

- Que la transparencia tiene un efecto positivo y una influencia significativa en los rankings que miden la corrupción en el sistema político, mejorando los resultados.
- Estos resultados apoyan por lo tanto las recomendaciones internacionales (provenientes del *Banco Mundial*, del *Fondo Monetario Internacional* o de la OCDE) que animan a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas como un mecanismo interno de lucha contra la corrupción (Brusca et al, 2018).

La puesta a disposición de información sobre la gestión de los asuntos públicos (contratación pública, presupuestos de las instituciones públicas, financiación de partidos políticos, transparencia sobre los actores y su relación entre ellos, etc.) permitiría controlar a priori que las decisiones y el gasto público se ajustan a derecho. Así, Manuel Villoria apuntaba que las leyes de transparencia serían un buen mecanismo para conseguirlo:

“La Ley de transparencia se ha considerado como un buen antídoto contra la corrupción, sobre todo porque permitiría detectar mejor los casos de corrupción existentes y, con ello, desincentivaría las actividades corruptas, especialmente si la persecución y sanción siguen a la detección previa” (Villoria, 2014).

Dicho esto, son muchos los autores que destacan que la promulgación de una ley de transparencia no implica necesariamente la destrucción de la corrupción, sino que serían necesarias muchas otras medidas para conseguir este objetivo; para empezar una actitud ética y un deseo de acabar con la corrupción que debe llevarse a la práctica (Manfredi, 2013). En la práctica son muchos los ejemplos de países donde gracias a la publicación

## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

de información sobre la gestión de lo público se han destapado casos de corrupción. La acumulación de estos casos provoca lo que los expertos llaman *el efecto disuasorio de la transparencia*.

Uno de los casos más conocidos y mediáticos en los que las leyes de transparencia ayudaron a destapar un caso de corrupción, fue el llamado “*MP expenses scandal*”, que tuvo como protagonistas a diputados y lores del Parlamento y la Cámara de los Comunes británicos. En febrero de 2008, se solicitó mediante la ley de acceso a la información pública el detalle de los gastos que parlamentarios y lores habían solicitado en concepto de dietas. Tras un largo trámite para conseguir los datos, la información fue publicada por el diario británico *The Telegraph*, desde donde se destapó el mal uso que se hizo durante años de los fondos públicos. Entre las actividades ilícitas se compraron muebles para casas que no eran de los representantes públicos, se evadían impuestos, se pagaban casas que no eran las que se utilizaban para desarrollar su trabajo como representantes públicos, etc.<sup>3</sup>

Este es solo uno de los muchos casos que existen en todo el mundo y quizás uno de los más exóticos, pero la transparencia de la contratación pública ha permitido por ejemplo saber que las instituciones públicas contrataban empresas de familiares o amigos, conocer sobrecostes indebidos en obras y servicios públicos o destapar incluso obras o servicios no realizados. En estos casos se plantean ejemplos de la transparencia como mecanismo para revelar casos de corrupción que ya han ocurrido. Sin embargo, a las leyes de transparencia también se le otorga la cualidad de herramienta preventiva de lucha contra la corrupción, entendiendo que con la implementación de sistemas de transparencia se darán menos casos y se desincentivaría la corrupción.

### ***La transparencia como mecanismo de rendición de cuentas.***

La rendición de cuentas implica que aquellos a los que se le confiado el dinero público deben rendir cuentas sobre cómo han gestionado dichos recursos y qué resultados han obtenido con su gestión. Hopper, al respecto, plantea cómo el público necesita acceso a

---

<sup>3</sup> En cuanto a datos curiosos, en materia de adquisición de bienes, distintos miembros de las cámaras de representante adquirieron con dinero público una casa para un pato o un inodoro de oro.

la información para acceder a los resultados y la transparencia iría de la mano de la rendición de cuentas (Hopper et al., 2009). Según Wyatt, la transparencia forma parte de la rendición de cuentas ya que, analizando las aportaciones de Meijer a la definición de transparencia, coincide en que la disponibilidad de información sobre un actor permite a otro actor monitorizar el trabajo y los resultados del primero (Wyatt, 2018). Wyatt, en cualquier caso, concluye que la transparencia será un elemento necesario en un proceso de rendición de cuentas (si bien no necesariamente un prerrequisito).

Por su parte, Font y Pérez-Durán asumen que la transparencia (la provisión de información) sería una condición esencial y una fase en el proceso de rendir cuentas y, en su estudio sobre las agencias europeas, se preguntan si la entrega de información estaría afectada por el diseño institucional de las agencias (Font y Pérez-Durán, 2020). Sin embargo, la relación entre transparencia y rendición de cuentas sí puede ser entendida como un prerrequisito (Bovens, 2007), como una relación de siameses interdependientes, como elementos que se complementan o como una relación extraña (Hood, 2010).

Al respecto, debemos subrayar que la transparencia se centra en la fase de la provisión de información, la cual es una fase central de la *accountability*. Si a la ecuación añadimos el resultado de reducir la corrupción, los autores Lindset y Naurin (2010) afirmarían que la rendición de cuentas sería un condicionante para que la transparencia tenga un efecto en ese sentido.

### ***La transparencia como mecanismo para la mejora de la gestión económica***

Organizaciones como el *Banco Mundial*, el *Fondo Monetario Internacional* o la OCDE vinculan la idea de que tanto la transparencia como la disponibilidad de información tienen efectos positivos en la gestión económica en tanto y en cuanto tienen el efecto de reducir la corrupción. En concreto, el *Banco Mundial* destaca la idea de que la corrupción limita el desarrollo porque impide gobernar eficaz y eficientemente y es por ello el mayor obstáculo al avance económico y social (World Bank, 2006). Ahondando en esta idea, Brusca *et al.* inciden en que la disponibilidad de información puede

## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

efectivamente prevenir los sobornos y el fraude y permite de alguna manera identificar los posibles problemas que puedan tener las instituciones (Brusca et al, 2018).

En esta línea, Benito y Bastida (2009) en su estudio internacional sobre transparencia presupuestaria concluyen que cuanto más información sobre el presupuesto se publica, menos oportunidades hay de que los políticos utilicen los déficits fiscales para conseguir fines oportunistas, mejorando por lo tanto la gestión financiera.

Manuel Villoria, al respecto, habla de la transparencia como un valor instrumental con un impacto positivo en la economía, fomentando su crecimiento. Entre otras consecuencias, reduciría las incertidumbres del mercado sobre las preferencias de los *policy-makers* generando mercados financieros más eficientes y políticas monetarias más predecibles; también incrementaría la inversión, pues la opacidad y la información no confiable desincentiva a los inversores (Villoria, 2018). Al respecto, el estudio mencionado anteriormente realizado en 2004 por el *Banco Mundial* establecía la comparativa entre el ingreso per cápita y los niveles de transparencia de cada país y describía una correlación interesante para seguir analizando.

Sobre esta correlación, Dabbagh Rollán se preguntaba cuál es la variable dependiente y cuál es la independiente y dudaba sobre si es la transparencia la que favorece el desarrollo económico o, a la inversa, es el desarrollo económico el que propicia una mayor transparencia. El autor considera que se puede plantear que ambos aspectos se retroalimentan y, por tanto, cada uno de ellos favorece el desarrollo del otro (Dabbagh Rollán, 2016).

En el estudio desarrollado por Brusca *et al.* sobre la relación entre transparencia y corrupción, la conclusión es que habría una relación directa entre la mejora de la transparencia y la reducción de la corrupción; y, por lo tanto, destaca que el consenso en la literatura sobre los efectos de la corrupción sobre el desarrollo económico es significativo, reduciendo por ejemplo las oportunidades de inversión que pueden implicar una reducción del crecimiento económico. Desde esta perspectiva, la transparencia sería en consecuencia un mecanismo importante para la mejora económica (Brusca et al., 2018).

### 1.2.2.2 EFECTOS DE LA TRANSPARENCIA SOBRE LOS CIUDADANOS

Como bien apuntaban Cucciniello *et al.* (2016), son muchos los autores que han señalado que la transparencia aplicada a los gobiernos puede tener un efecto sobre la relación que tiene la ciudadanía con sus instituciones facilitando y mejorando la participación ciudadana, reforzando la confianza de las personas hacia sus gobiernos y legitimando las decisiones que se toman en el ámbito de lo público (Rollán, 2016, Brusca et al, 2018).

De nuevo distintas organizaciones internacionales (el *Banco de Desarrollo Asiático* y la OCDE, por ejemplo) señalan que la transparencia es vital para cultivar la confianza en el gobierno y es una herramienta esencial para que exista participación de la ciudadanía en las decisiones públicas. Siendo esta una afirmación extendida en el análisis de la transparencia, los efectos que tiene sobre aquellos que observan no ha recibido la misma atención por parte del análisis teórico y empírico (De Fine Licht et al., 2014). La transparencia como mecanismo para conseguir estos objetivos (rendición de cuentas, legitimidad, mejores gobiernos, mejores decisiones) podría ser la base de lo que, según los autores, movería a los gobiernos a realizar el esfuerzo de publicar información (Wyatt, 2018; Cucciniello et al., 2016). Siguiendo la línea argumental que presentábamos, pasamos a analizar otra serie de efectos que según distintos autores produce la transparencia, esta vez sobre los ciudadanos (Cucciniello et al, 2016).

#### *La transparencia como mecanismo de legitimación de las decisiones públicas*

Una de las motivaciones que según diversos autores hay detrás de la puesta en marcha de medidas de transparencia por parte de los gobiernos es la de dar legitimidad a sus acciones (Curtin y Meijer, 2006). Comunicar la motivación que hay detrás de una decisión podría incrementar la legitimación y la confianza sobre el gobierno (Gandía and Archidona, 2008).

El propio *Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Oficiales* hace referencia en su preámbulo a esta relación entre transparencia y legitimidad

## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

considerando que el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de autoridades públicas, ayudando así a que sea firme su legitimidad. El concepto de legitimidad como el resultado de la aplicación de un mecanismo de transparencia, no se referiría al derecho de la persona que toma la decisión de hacerlo, sino al efecto que tiene sobre las personas que reciben la decisión, y, concretamente, a la aceptación de la decisión. Esta aceptación sería importante ya que generaría la percepción de que la autoridad en cuestión es apropiada y justa (De Fine Licht et al, 2014).

Por su parte, Curtin y Meijer (2006) reconocen que aumentar la transparencia podría ayudar a las instituciones a generar esa legitimidad. Esto sería especialmente importante para aquellos que proponen la construcción de nuevas formas de gobernanza democrática como puede ser la Unión Europea. En esta línea, autores como De Fine Licht, Naurin, Esaiasson y Gilljam concluían en su estudio empírico que pretendía investigar si la transparencia genera realmente la legitimación de las decisiones públicas, que el tipo de transparencia que se escoge para hablar sobre el proceso de toma de decisiones tendría efectos distintos a la hora de generar esa legitimidad (De Fine et al, 2014).

Según Villegas Coronas, la visión de Mark Bovens (2002) sobre esta cuestión sería relevante ya que consideraba que “los grupos políticos que ocupan los cargos gubernamentales visualizaron en la creación de las instituciones de transparencia y acceso a la información una oportunidad para una renovación de sus discursos. A través de herramientas y estrategias más cercanas a la higiene pública, hicieron uso de la transparencia para la legitimación de sus acciones y no necesariamente como un elemento para modificar las relaciones entre gobiernos y ciudadanía en la era informacional, e impulsar la participación ciudadana y la rendición de cuentas para el logro de instituciones democráticas auténticas” (Villegas Coronas, 2018).

### *La transparencia como mecanismo de confianza*

La falta de confianza en las instituciones públicas o la desafección está en alza y la corrupción podría ser una de las causas detrás de este fenómeno ya que erosiona la confianza en el gobierno y la legitimidad de las instituciones políticas (Villoria y

Jiménez, 2012). Pero no sería la única razón, según Sánchez Fernández, “vivimos momentos en los que la percepción que los ciudadanos tienen de la sociedad y de las instituciones parecen lastradas por la desconfianza. El desasosiego es permanente. Las encuestas y los estudios de opinión reiteran que se acumula la falta de confianza en los gobiernos, en los políticos, en las instituciones, y los mercados, los modernos oráculos, no confían” (Sánchez Fernández, 2011).

Ackerman y Sandoval-Ballesteros señalan que una de las lecciones centrales que se extraen de los textos que analizan el fenómeno de la democratización es que las nuevas democracias están plagadas de problemas de rendición de cuentas (Ackerman y Sandoval-Ballesteros, 2006). De ahí que otra de las teorías más refrendadas sobre el porqué de la expansión de normativas sobre transparencia sería la necesidad de recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas a través de mecanismos de rendición de cuentas (Grimmelikhuijsen, 2013). Sobre la relación entre transparencia y confianza en las instituciones habría tres tipos de opiniones:

- Que a más transparencia más confianza en las instituciones (Hood, 2006).
- Que la transparencia no provoca más confianza en las instituciones públicas (Brusca et al, 2018; Villegas Coronas, 2018) y que incluso puede generar incertidumbre y confusión (O’Neill, 2002).
- Que la transparencia tiene efectos en la confianza pero que la clave para determinar el tipo de efecto sería cultural y variaría según los países (Grimmelikhuijsen et al, 2013).

### *La transparencia como mecanismo que facilita la participación ciudadana*

La transparencia, entendida como elemento condicionante para que exista la participación ciudadana o como un elemento potenciador o facilitador de la participación ciudadana, es una referencia recurrente en la literatura que relata sus efectos.

Una de las sentencias más relevantes en cuanto al reconocimiento del derecho de acceso como un derecho fundamental es la sentencia del *Tribunal Europeo de Derechos*

## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

*Humanos* en su sentencia *Társaság a Szabadságjogokért<sup>4</sup> vs Hungary* y *Kenedi vs Hungary<sup>5</sup>* donde reconoce entre otras cosas que el Estado tiene un monopolio sobre la información pública y que esta es esencial para asegurar la existencia de un debate público informado. En la misma línea el *Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Oficiales* en su preámbulo también hace referencia al derecho de acceso a la información como elemento esencial para formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y las autoridades públicas.

Las formas por las que se plantea la participación van desde la elección cada cierto tiempo de un nuevo gobierno a través de elecciones hasta habilitar mecanismos concretos para que los ciudadanos participen directamente en la toma de decisiones, para ello sería necesario disponer de “información pública de calidad, cierta y veraz que efectivamente posibilite una participación ciudadana informada” (Luna Pla, 2013). Villegas Coronas apunta en esta línea a que la transparencia y las leyes de acceso posibilitarían que la ciudadanía cuente con información pública para involucrarse en las discusiones colectivas, evaluar el desempeño gubernamental y exigir mejores resultados a sus representantes (Villegas Coronas, 2018).

Meijer, al respecto, destaca cómo a pesar de sus cambios y evolución a lo largo del tiempo, la transparencia ha sido un elemento esencial para participar de alguna manera en los asuntos públicos. En concreto, habla de dos fases:

- La transparencia en las democracias representativas, accediendo a la información mediante los medios de comunicación como único medio de monitorizar la acción de los gobernantes.
- La transparencia en una democracia participativa: En esta fase, según Meijer, la transparencia no sería vista como un elemento para elegir a representantes sino para participar de manera activa en los asuntos públicos (Meijer, 2015).

---

<sup>4</sup> Véase: *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* (App no 37374/05), ECHR, 14 April 2009, paragraph 36,

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=849278&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

<sup>5</sup> Véase: *Kenedi v. Hungary* (Appl. no. 31475/05).



Villegas Coronas también sitúa a la transparencia como elemento clave para el logro de instituciones democráticas acordes a la nueva realidad del siglo XXI y destaca que esta no sería una realidad sin una ciudadanía informada y participativa que vigile el poder político, exija cuentas y participe activamente en los asuntos públicos (Villegas Coronas, 2018). Pero, además, la introducción de nuevos actores en los procesos de toma de decisiones implica necesariamente que las instituciones renuncien a ese monopolio de la información que ha supuesto durante mucho tiempo el eje central de su poder (Anderica, 2014).

### 1.3 LAS LEYES DE TRANSPARENCIA

#### 1.3.1 DEL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA A LA NORMA

---

En la actualidad, entendemos por transparencia de las instituciones públicas la obligación de éstas de publicar toda la información, registrada, archivada, elaborada, recibida o en posesión de las instituciones públicas sea cual sea el formato<sup>6</sup>. Se trata de explicar y dar cuenta de todo lo que afecte a una decisión sobre lo público: qué se hace, quién lo hace, por qué se hace, cómo se hace y cuánto cuesta. Además, hoy en día se exige que esta información sea publicada en formatos abiertos que la hagan más accesible y reutilizable por cualquiera. Pero ¿cómo hemos llegado a esta definición de transparencia?

El concepto de transparencia relacionado con la actividad de las instituciones públicas está directamente vinculado con el concepto de democracia. Wyatt señala que la palabra transparencia actualmente está en la lengua del discurso moderno sobre gobernanza (Wyatt, 2018).

Maarten Hillebrandt, por su parte, señala que se puede diferenciar la transparencia como valor ético que nace durante la Ilustración y la transparencia como normativa, como

---

<sup>6</sup> Definición de información recogida en el Convenio del Consejo de Europa de Acceso a Documentos Públicos, hoy por hoy el único tratado internacional vinculante en materia de acceso a la información. [http://www.access-info.org/documents/Access\\_Docs/Advancing/Council\\_of\\_Europe/Convention\\_on\\_Access\\_to\\_Official\\_Documents\\_CofE\\_es.pdf](http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Council_of_Europe/Convention_on_Access_to_Official_Documents_CofE_es.pdf)

## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

deber concreto que evoluciona a partir de los años 1970 (Hillebrandt, 2013). Desde esta perspectiva, Helen Darbshire recuerda que la idea de transparencia de los estados no es nueva, cita a Christopher Hood en su libro “*What Happens When Transparency Meets Blame-Avoidance?*” quien recuerda que filósofos como Rousseau, Jeremy Bentham, Immanuel Kant, y, antes que ellos, Baruch de Spinoza ya propusieron un concepto de estado que incluía la noción de gobierno abierto en el sentido de acceso a los documentos en manos de las instituciones públicas (Darbshire, 2014).

La transparencia como valor ligado a la democracia y a la soberanía popular, implica que para que *El Pueblo* pueda tomar decisiones debe poder acceder a la misma información con la que cuentan los gobernantes (Banisar, 2006). Esta es una idea que refleja por ejemplo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en sus sentencias *Társaság a Szabadságjogokért<sup>7</sup> vs Hungary* y *Kenedi vs Hungary<sup>8</sup>* donde reconoce que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental ya que es esencial para asegurar la existencia de un debate público informado.

Esta línea de interpretación ha sido mantenida por el tribunal en años sucesivos en la Gran Sala, de 8 de noviembre de 2016 caso Magyar. En la misma línea, son muchos los organismos internacionales que también han reconocido el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental: el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas lo reconoce en sus observaciones generales<sup>9</sup> al artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre y vincula el derecho de acceso a la información a la libertad de expresión; la *Corte Interamericana de derechos humanos* también lo reconoció en la sentencia del Caso Claude Reyes vs Chile<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Véase: *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* (App no 37374/05), ECHR, 14 April 2009, paragraph 36,

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=849278&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

<sup>8</sup> Véase: *Kenedi v. Hungary* (Appl. no. 31475/05).

<sup>9</sup> Véanse los puntos 18 y 19 de las observaciones generales del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas:  
[https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CCPR/00\\_2\\_obs\\_grales\\_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN34](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN34)

<sup>10</sup> Véase: [http://www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/tomas\\_vial\\_solar.pdf](http://www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/tomas_vial_solar.pdf)

## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

Hoy en día el concepto de transparencia de las instituciones públicas no es ajeno a ninguna esfera pública, ni como valor asociado a una democracia moderna, ni como norma necesaria para el buen funcionamiento de las instituciones públicas. En este sentido, son muchas las teorías sobre por qué se ha desarrollado tanto en los últimos años.

Amitai Etzioni señalaba que la creciente expansión de este concepto y su implementación en las políticas públicas de Estados de todo el mundo se debe sobre todo al hecho de que una de las razones por las que estalló la crisis en 2008 fue la falta de transparencia de nuestro sistema financiero. Etzioni añadía que estas políticas hacían posible comprobar que las decisiones de lo público buscarán realmente satisfacer el interés general y no el de ciertos intereses privados, un problema que muchos consideran la razón principal de la crisis económica (Etzioni, 2010).

Berliner al reflexionar sobre el porqué un gobierno aprobaría una norma que permitiera hacer un control más exhaustivo a la oposición y a los ciudadanos concluye que es la manera de asegurarse el acceso a la información cuando este sea oposición ya que hasta la fecha ningún gobierno ha revocado una ley de acceso a la información (Berliner, 2014). También, desde un punto de vista más práctico, vemos cómo las nuevas posibilidades que ofrecen los datos son una de las causas de la expansión de estas políticas. Neelie Kroes, ex vicepresidenta de la Comisión Europea hacía estas declaraciones en 2012 destacando el valor de la transparencia:

“Permitidme destacar una iniciativa que estoy apoyando para hacer que la tecnología trabaje al servicio de la gobernanza y la transparencia: la apertura de datos públicos. En la era digital los datos se convierten en un nuevo valor y con las nuevas tecnologías podemos hacer grandes cosas con ellos. La apertura de datos no es sólo buena para la transparencia, también estimula contenidos web fantásticos, y proporciona el combustible para la economía del futuro. Esa es la razón por la que se habla de los datos como el nuevo petróleo de la era digital.

## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

Pocas maneras existen de estimular un mercado de 70 billones de euros al año sin gastar grandes presupuestos.”<sup>11</sup>.

En Europa, por ejemplo, un estudio de 2011 estableció que el mercado total de la información del sector público en 2008 ascendía a 35 mil millones de dólares. El mismo estudio indicaba que las ganancias económicas globales derivadas de una apertura mayor de la información del sector público serían de unos 50 mil millones de dólares anuales y las ganancias económicas totales, directas e indirectas, derivadas de las aplicaciones y el uso de esta información pública en la economía de la Unión Europea se situarían en torno a los 173 mil millones de dólares anuales (Reyes y Noriega, 2014).

En 2019 el impacto económico de los datos abiertos en Europa siguió creciendo, consiguiendo un mercado de 184,45 billones de euros y 1,09 millones de empleos; la previsión de la Unión Europea señala que este mercado podría ser en 2025 de entre 199 y 334 billones de euros y se podrían generar entre 1,12 y 1,97 millones de empleos. Este cálculo de impacto económico se podría completar con el aumento de la eficacia de los servicios públicos (servicio de emergencias más rápidos, ahorro de tiempo y dinero por la reducción en el uso de transporte para acceder a los servicios públicos...) y el ahorro de ciertos costes como los energéticos o los del sistema nacional de salud<sup>12</sup>.

Al hablar de la transparencia como un elemento esencial en la creación de democracias participativas, son muchos los autores que destacan que la irrupción de las tecnologías de la información y de la comunicación han incrementado el poder y las oportunidades que ofrecen los sistemas de transparencia ya que cada vez resulta más fácil almacenar, publicar y acceder a la información (Meijer, 2009).

Estas tecnologías han actuado como un catalizador para la transparencia hasta el punto de que, aunque las leyes de transparencia sigan siendo la columna vertebral de los

---

<sup>11</sup> Se puede leer el comunicado de prensa completo en este enlace: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-149\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-149_en.htm) Consultado el 1 de octubre de 2023.

<sup>12</sup> Datos extraídos del Portal de Datos Europeo: <https://www.europeandataportal.eu/es/highlights/the-economic-impact-of-open-data>

sistemas de transparencia, estos ya no se entienden sin la intervención de la tecnología (Grimmelikhuijsen et al 2013).

### 1.3.2 EVOLUCIÓN DE LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL TIEMPO

Desde la aprobación de la primera ley de acceso a la información en Suecia en 1766 hasta hoy, la evolución del concepto de transparencia ha ido acompañado de cambios legales que han transformado el sentido y objetivo de esta normativa. Especialmente importante han sido los movimientos sociales que, en distintos momentos y con distintas motivaciones, han presionado para conseguir cambios en las leyes de acceso a la información y en su implementación práctica. Como indicaba Guichot:

“En la mayoría de las ocasiones, ha debido concurrir una labor activa de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la promoción de la transparencia; de las asociaciones de periodistas y de los medios de comunicación y, en un grado difícil de discernir, de la doctrina académica. Ni siquiera esos factores han sido siempre suficientes, pues se ha necesitado, las más de las veces, un impulso político nacido en contextos de crisis de legitimación democrática, sospechas de corrupción y debilidad gubernamental –el caso de Estados Unidos, y la “reactivación” de la Ley tras la crisis del Watergate, o de la Unión Europea, y la aprobación del Reglamento 1049/2001 como respuestas a una opinión pública especialmente crítica en relación con el oscurantismo, la corrupción y el déficit democrático de las instituciones son ilustrativos– o de nacimiento de nuevas democracias que tratan de distanciarse de anteriores regímenes –véase la cronología de su expansión en Latinoamérica, Europa del Este o el resto del mundo–” (Guichot, 2011).

Según Dabbagh Rollán fue a partir de la década de los setenta, y especialmente en la de los noventa, cuando fueron surgiendo en el panorama internacional distintas leyes de transparencia, la explicación que este autor encontraba era que “poco a poco se había implantado en el conocimiento colectivo el convencimiento de que la transparencia es una necesidad para cualquier país desarrollado” (Dabbagh Rollán, 2016).

## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

La aprobación de leyes de transparencia ha ido *in crescendo* sin seguir ninguna lógica desde el punto de vista del estado de desarrollo de un país o del tipo de régimen político (Berliner, 2014). Sin embargo, aquellos elementos que iban definiendo lo que debía constituir una buena regulación del derecho de acceso a la información se consolidaban y se reflejaban en las regulaciones que le seguían.

En este sentido, entender la evolución del concepto de transparencia de las instituciones públicas en el tiempo es importante ya que nos permite situar qué debates están superados y cuáles quedan por definir y conquistar.

Desde nuestro punto de vista, se podría hacer una clasificación en cuatro etapas para analizar la evolución del derecho de acceso a la información en el tiempo. Esta clasificación se hace utilizando los datos del *Global RTI Rating*, un proyecto de investigación de las organizaciones no gubernamentales Access Info Europe y el *Centre for Law and Democracy* en el que se analiza la calidad de las leyes de acceso a la información de todo el mundo.

Para proponer las etapas que se exponen a continuación se ha observado que en general las leyes que se aprueban en las correspondientes etapas cumplen con los requisitos que definen dichas etapas. Sin embargo, se dan casos en los que no sería así. Encontraremos algunas leyes avanzadas a su época y leyes que no integran los estándares ya consolidados en épocas anteriores. Las etapas serían las siguientes:

**Tabla 1.1: Las etapas de las legislaciones de transparencia**

Etapa	Periodo	Característica principal
1. Concepción del derecho	1766-1960	Algunos tratados internacionales de derechos humanos reconocen este derecho que no veremos plasmado en normas estatales hasta los años 50.
2. Reconocimiento como derecho administrativo	1950-1990	El derecho de acceso a la información reconocido como un derecho administrativo.
3. Consolidación del derecho	1990-2010	Casi el 60% leyes de acceso a la información que existen hoy en día, 73 de 128, se aprobaron en esta época.
4. La extensión del derecho	2010-actualidad	Debate sobre los nuevos contenidos que estas leyes deberían incluir para que los gobiernos sean realmente transparentes.

**Fuente: Elaboración propia.**

### *Primera etapa (1766 -1960): Concepción del derecho*

La fecha de inicio, 1766, la marca la aprobación de la primera ley de acceso a la información del mundo en Suecia. En esta época no se encuentran más leyes de acceso a la información. Sin embargo, vemos como algunos tratados internacionales de derechos humanos reconocen este derecho que no veremos plasmado en normas estatales hasta los años 50.

La *Declaración Universal de Derechos Humanos* aprobada en 1948 por la *Asamblea General de las Naciones Unidas*, reconocía en su artículo 19 el derecho a la libertad de opinión y de expresión que incluye el derecho a recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión y en el que el *Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas* ha incluido el derecho de acceso a la información pública.

### *Segunda etapa (1950-1990): Reconocimiento como derecho administrativo*

El derecho de acceso a la información reconocido como un derecho administrativo. Durante esta etapa veremos cómo se van aprobando leyes de acceso a la información pública que reconocen el derecho del administrado a acceder a la información administrativa (Darbishire, 2015). En esta época las leyes todavía no dejan ver el concepto de acceso a la información pública tal y como lo conocemos hoy en día, sino que, en su mayoría, se reconoce como un instrumento administrativo.

En esta época encontramos solo 13 leyes de acceso a la información pública aprobadas y tienen de media una puntuación de 79 sobre 150 en el *Global Right to Information Rating* (esta puntuación es actual, como veremos a continuación, y algunas de estas normas han mejorado con el tiempo). La ley de acceso a la información francesa, por ejemplo, fue aprobada en 1978 y tiene como nombre, *Ley de acceso a documentos administrativos* (con el tiempo se añadió una modificación que hace referencia a la reutilización de la información pública). La ley holandesa, aprobada en el mismo año (1978), también hace referencia en su título al acceso a la información de la administración pública.

Muchas de las leyes que se aprobaron durante esta época han sufrido modificaciones y se han ido adaptando a las mejoras que se iban consolidando en los estándares internacionales. Es el caso de Finlandia por ejemplo que, aunque ya partía de un buen nivel cuando aprobó su ley de acceso a la información en 1951, la modificó por última vez en 2016 añadiendo aclaraciones a la interpretación de las excepciones.

### *Tercera etapa (1990-2010): Consolidación del derecho.*

Casi el 60% de las leyes de acceso a la información que existen hoy en día, 73 de 128, se aprobaron en esa época. La calidad de las leyes aumenta considerablemente pasando de una puntuación media en la época anterior de 79 sobre 150 a una puntuación media de 89 sobre 150. Además, el 32,8% de las leyes que se aprueban en esta época es superior a 100 sobre 150, mientras que en la época anterior vemos que solo un 6,4% superan dicha puntuación.



## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

Según Ball, el concepto de transparencia sólo cogió fuerza en el discurso político y social a mitad de los años 90 y fue impulsado por organizaciones no gubernamentales como *Transparencia Internacional* (Ball, 2009). Wyatt añade a esto que la academia puso el foco sobre la transparencia en la misma época cuando, según defiende, todavía se consideraba que el estudio de esta materia estaba en un estado incipiente con muchas preguntas sobre este concepto y sus muchas dimensiones abiertas a debate (Wyatt, 2018).

Las razones históricas que podrían haber impulsado esta aprobación masiva de leyes de transparencia, podrían ser varias:

- El cambio de régimen que se iba dando en países que salían de periodos de guerra o de dictaduras (Guichot, 2011; Darbshire, 2015).
- La presión de la sociedad civil que exigía información pública para defender otros derechos (FOIANet, 2010).
- La transparencia se empieza a considerar una herramienta fundamental para la apertura económica (Villegas Corona, 2018).
- El derecho de acceso a la información pública es reconocido como un derecho fundamental por la Unión Europea en 2001.

Como colofón a esta prolífica época de aprobación de leyes de acceso a la información pública, se dan dos hitos que acabarán de apuntalar este derecho a nivel global:

- La sentencia del *Caso Claude Reyes vs Chile* de la *Corte Interamericana de Derechos Humanos* que es considerada una de las sentencias que más claramente hacen referencia al derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental esencial para proteger los derechos humanos.
- La aprobación en 2010 de distintos de tratados internacionales de acceso a la información pública: *La ley Modelo de la organización de Estados Americanos* (142/150 puntos en el RTI Global Rating) y la *Ley Modelo de la Unión Africana* (142/150 puntos en el RTI Global Rating).

### *Cuarta etapa (2010-actualidad): La extensión del derecho*

A partir de 2010 se han aprobado 41 de las 128 leyes de acceso a la información aprobadas en todo el mundo. En esta época la puntuación media es de 86 sobre 150 puntos (solo 3 puntos menos que la anterior etapa). Mientras a nivel de contexto en la anterior etapa estábamos en la fase de reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, el debate que se da en la sociedad civil y en la academia durante esta etapa ya no es la necesidad o no de aprobar dichas leyes, sino los nuevos contenidos que éstas deberían incluir para que los gobiernos sean realmente transparentes y para potenciar la obtención de los resultados que hemos estudiado (la lucha contra la corrupción, el desarrollo de la participación ciudadana, etc.). Estos nuevos contenidos serían:

- El desarrollo de las obligaciones de publicidad activa.
- El formato como algo esencial en la definición de transparencia y la inclusión de menciones a los datos abiertos.
- Los procesos de toma de decisiones como un elemento esencial de la política pública que debe ser abordado de manera expresa en las regulaciones de transparencia.

En esta época, el desarrollo de las tecnologías de la información tendrá una influencia muy importante y el movimiento de apoyo a los datos abiertos argumentará que de la misma manera que los datos están revolucionando el desarrollo del mercado, deberían ser protagonistas en el desarrollo y mejora de las políticas y los servicios públicos.

#### 1.3.3 DESGRANANDO LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Las leyes de acceso a la información pública o leyes de transparencia son -como decíamos- la herramienta que permite la implementación en la práctica ese valor democrático que se quiere alcanzar. Estas leyes van a definir qué información se pone efectivamente en manos del público para que este pueda conocer, examinar y controlar el funcionamiento de los distintos gobiernos.

## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

Como veíamos, del mismo modo que el concepto de transparencia, las leyes que la garantizan han ido evolucionando a lo largo del tiempo, se han ido estableciendo obligaciones concretas de transparencia desde que se aprobó la primera ley de acceso a la información en Suecia en 1766 y de manera más generalizada a partir del año 2.000 (92 de las 128 leyes de acceso a la información que existen se aprobaron después del año 2.000<sup>13</sup>).

La base que debe definir un sistema de transparencia es que toda la información en manos de las instituciones públicas es pública a menos que pueda afectar a otro interés legítimo protegido por ley, en tal caso habría que ponderar el interés a proteger con el interés público de conocer la información. Como dicta el lema de Access Info Europe (organización no gubernamental especializada en materia de transparencia): “la transparencia debe ser la norma y el secretismo la excepción”.

Darbishire destaca que las primeras leyes de acceso a la información, aunque en muchos sentidos servían para exigir una rendición de cuentas a los gobiernos, estaban diseñadas principalmente para regular las comunicaciones entre los ciudadanos y unas administraciones cada vez más grandes (Darbishire, 2015). Hoy en día los estándares internacionales en la materia establecen que estas normas deberían reconocer dos vertientes del derecho de acceso a la información para asegurar una garantía completa: la obligación de publicar proactivamente la información esencial y el derecho de toda persona a solicitar información. Ambas vertientes deben ser aplicables a todos los tres poderes del estado y a todos los organismos públicos, sin excepción<sup>14</sup>.

Sin embargo, el desarrollo del derecho de acceso a la información pública ha tendido a prestar más atención a la regulación del derecho a solicitar información que a las obligaciones de publicidad activa cuyo reflejo normativo sigue siendo bastante escaso y discreto (Cotino Hueso, 2017). A pesar de lo establecido en los estándares internacionales, la mayoría de las leyes de acceso a la información se limitan a reconocer el derecho a solicitar información y no entran a definir las obligaciones de

---

<sup>13</sup> Véase: [www.rti-rating.org](http://www.rti-rating.org)

<sup>14</sup> Esta valoración se basa en los criterios de evaluación que utiliza el RTI Global Rating, véase: <https://www.rti-rating.org/methodology/>

## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

publicidad activa que deberían cumplir los gobiernos. De hecho, de las 128 leyes existentes, solo 87 incluyen obligaciones de publicidad activa de información. Esto no quiere decir que aquellos Estados cuyas leyes carecen de dichas obligaciones no estén publicando información activamente, pero sí puede reflejar que esta información no sea fácilmente accesible. Pongamos el ejemplo de España.

En 2013 el gobierno español aprobó su *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Esta ley reconocía el derecho de acceso a la información pública y establecía unas obligaciones de publicidad activa que deberían verse recogidas en el futuro *Portal de la Transparencia*.

Realmente este último apunte era prácticamente la única novedad en cuanto a la transparencia; el hecho de que la información fuera a estar recogida en un solo portal, ya que la mayoría de las obligaciones en materia de publicidad activa hacían referencia a obligaciones ya existentes con anterioridad (véase por ejemplo la publicidad de la contratación pública o de los presupuestos generales del Estado).

A pesar de este hecho, en la práctica el desarrollo de las nuevas tecnologías ha hecho que sea cada vez más importante la inversión que los estados hacen en sus políticas de publicación proactiva de información; es más eficiente publicar la información y que esté al alcance de todos que el hecho de que cada persona la solicite de forma individual. Además, veremos también que la accesibilidad de la información será un factor fundamental en la integración de nuevos actores en el desarrollo de las políticas públicas.

Los beneficios de tener más información publicada de manera proactiva son muchos, también para el Estado. La publicación de las leyes y de las decisiones públicas por ejemplo es fundamental para su propio cumplimiento; publicar en detalle la composición y el funcionamiento de las instituciones facilita a las personas el acceso a los servicios públicos y al cumplimiento de las obligaciones ligadas a la condición de ciudadano (como el pago de impuestos). Además, un buen sistema de información activa mejora el flujo de información interno de las administraciones públicas y mejora su eficacia (Darbishire, 2010).

Como apuntábamos previamente, si bien la publicidad activa todavía no encuentra un reflejo armonizado en las leyes de acceso a la información pública, esta homogeneidad de criterio sí se da para la regulación del derecho de acceso a la información pública. En este contexto, las organizaciones Access Info Europe y el *Centre for Law and Democracy* han establecido en el *Global Right to Information Rating* unos indicadores para analizar las leyes de acceso a la información, según los cuales estas leyes deben abarcar siete tipos de medidas:

- El reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental.
- Un alcance amplio de la ley: debe afectar a todas las instituciones públicas sin excepción y a todos los tipos de información.
- Un procedimiento de solicitud simple, gratuito y en el que no haya que explicar por qué se solicita la información.
- Un listado de excepciones limitado por ley y en línea con lo establecido en los estándares internacionales.
- Un sistema de recursos que incluya un recurso sencillo, gratuito y rápido especializado en el derecho de acceso a la información y con poder y mandato que permita realmente proteger este derecho.
- Un sistema de sanciones que penalice a aquellos funcionarios que incumplan sus obligaciones de transparencia.
- Una batería de medidas que promocionen el derecho de acceso a la información dentro de las instituciones públicas y entre el público<sup>15</sup>.

Vemos que lejos de afectar únicamente al sector público, cada vez son más las exigencias de transparencia que se aplican al sector privado. La privatización de los servicios públicos y el impacto de la actividad empresarial privada en la vida de las personas hacen que ya no solo se hable de transparencia financiera de las empresas con el objetivo de mantener la seguridad de los mercados, sino que en la Unión Europea se

---

<sup>15</sup> Véase: [www.rti-rating.org](http://www.rti-rating.org)

## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

debate sobre la regulación del *non-financial reporting*<sup>16</sup> de las empresas relacionadas con el impacto social y medioambiental que tienen las mismas.

Demandas como la regulación de los grupos de interés, la apertura de los registros mercantiles o la publicación de los beneficiarios últimos de las empresas son más ejemplos del crecimiento de lo que engloba hoy en día la transparencia de lo público. El concepto de transparencia mantiene un significado original, pero amplía su ámbito de actuación a medida que se transforma el Estado, nuestro sistema político y las demandas de la sociedad civil que -al exigir un papel más relevante en la toma de decisiones- necesitan de más información.

Son muchos los retos por alcanzar e incorporar a las leyes de transparencia. Desde esta perspectiva, la comunidad internacional de datos abiertos - que pide la publicación de datos en formatos reutilizables- ha desarrollado un ranking de publicación de datos<sup>17</sup>, el *Open Data Index* en el que pretende definir los mínimos exigibles a las administraciones públicas. En su estudio sobre “La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia”, Manuel Villoria propone unos estándares para medir la política de transparencia que van más allá del análisis de las leyes de transparencia. El profesor Villoria propone medidas que incluyen la buena gestión de los archivos públicos, la incorporación de los datos abiertos, la regulación del lobby o la protección de los denunciantes de información para tener un sistema de transparencia exhaustivo y transversal, en línea con las demandas actuales de transparencia de la sociedad civil.

---

<sup>16</sup> Comunicado de prensa de la comisión de la UE en el que se anuncia la pretensión de avanzar en la transparencia de las empresas [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-330\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-330_en.htm)

<sup>17</sup> Véase: <http://census.okfn.org/>

**Tabla 1.2: Estándares de calidad de una política de transparencia según Manuel Villoria.**

1.	Un sistema de archivos y de almacenamiento de decisiones eficaz.
2.	Una simplificación exigente de normas y procedimientos.
3.	Una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes intra eintergubernamentales para intercambiar información y utilizar la información intercambiada.
4.	Reconocimiento del principio de máxima apertura.
5.	Una garantía de agilidad, claridad y calidad en la provisión de información y en el tratamiento y renovación de la misma.
6.	Una garantía de reutilización de los datos por todos los usuarios que lo deseen, gratis o a bajo coste.
7.	Un sistema de sanciones eficaz de los incumplimientos.
8.	Un procedimiento ágil de solicitud, demandas, quejas y recursos para el derecho de acceso.
9.	Una formación eficaz de los funcionarios afectados, técnica y en valores.
10.	Un presupuesto suficiente.
11.	Un órgano político impulsor con relevancia y peso político.
12.	Un órgano de gestión del sistema con medios suficientes, independencia, transparencia, que rinde cuentas y que asegura la integridad de sus miembros.
13.	Un control público de las agendas de los actores públicos relevantes y un sistema que permita seguir la huella legislativa.
14.	Protección a los denunciantes.
15.	Un sistema de información de los inputs, outputs y outcomes, así como de los procesos para alcanzarlos (Heald, 2006, 30-32)
16.	Un sistema de regulación del lobby que permita conocer quién lo ejerce, para qué, con quién se reúne y con qué presupuesto.

**Fuente: “La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia” (Villoria, 2018).**

Aunque cada vez son más los países que defienden e intentan reconocer esta máxima en sus leyes de acceso a la información, todavía son muchos los retos que quedan para conseguir un nivel de transparencia que permita a la sociedad civil tener la información suficiente para plantear alternativas a las políticas públicas.

Uno de estos retos, como veíamos, es que la información esté disponible proactivamente y que no sea necesario esperar lo que dura el proceso de acceso a la información para poder acceder a la misma.

Otro de los retos que se plantean, como veremos a continuación, es poder acceder a aquella información que de momento parece estar excluida de los sistemas de transparencia. Como es aquella relativa a la toma de decisiones o medidas -como las que planteaba el profesor Villoria en sus estándares de calidad de una política de transparencia- sin las que hoy no se entiende completa una política de transparencia de lo público.

### **1.4 CONCLUSIONES**

La metáfora de la transparencia como un cristal que permite ver o una ventana sería, a pesar de las falacias que le acompañan, un buen ejemplo del sentido de la transparencia ya que se espera poder ver las cosas claras a través de una ventana, se espera tener acceso a la realidad (Bianchi, 2013). Sin embargo, la transparencia como cualquier medio no es neutra, Koivisto argumenta que un medio no solo expone, sino que de alguna manera crea parte del objeto que se ve (Koivisto, 2016).

De ahí que esta metáfora trasladada a nuestro objeto de estudio, la gestión de lo público nos obliga a plantearnos si los mecanismos que utilizamos para la puesta a disposición de la información por parte de las instituciones públicas son realmente suficientes y qué mecanismos siguen estando pendientes de incorporar. En ese sentido habría dos retos sobre el cómo se publica la información que las políticas de transparencia deben abordar antes de emprender la labor de publicar:



## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

- Definir cuáles serían los mecanismos de transparencia adecuados. Como señalaba Wyatt decidir qué mecanismos de transparencia o qué tipo de información se publica sobre una decisión sería importante porque puede acabar en resultados diferentes (Wyatt, 2018).
- Por otro lado, y siguiendo a Etzioni, no se debe asumir que aquellos que reciben la información publicada por los productores pueden procesarla y que sus conclusiones les llevarán a una acción razonable (Etzioni, 2010).

Sobre los efectos que provoca la transparencia, hemos constatado que son muchos los autores que han entendido que la publicación de información sobre las instituciones públicas, debidamente realizada, tiene un impacto real en la reducción de la corrupción, en la mejora de la economía, en la rendición de cuentas, en el aumento de la participación ciudadana o en la legitimación de las decisiones públicas (Grimmelikhuijsen et al, 2013; Villoria, 2014; Cucciniello et al, 2016; Dabbagh Rollán, 2016, Brusca et al, 2018)

Tenemos por lo tanto un concepto, el de la transparencia, que sería un medio que nos permitiría acabar obteniendo unos efectos siempre y cuando se apliquen los mecanismos adecuados. ¿Se están aplicando los mecanismos adecuados?

Veíamos cómo la evolución de las leyes de transparencia ha consolidado a nivel global el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental que está permitiendo a periodistas y sociedad civil exigir rendición de cuentas sobre las políticas que desarrollan; ahora bien, las políticas de transparencia ya no solo se definen en torno a este derecho.

La publicidad activa -la otra pata del derecho de acceso a la información- también ha evolucionado a lo largo del tiempo, pasando en sus inicios a publicar normas y decisiones para asegurar su cumplimiento a la publicación de información como mecanismo de rendición de cuentas (Darbishire, 2010). En el escenario actual, la evolución de las tecnologías de la información nos dice que la transparencia puede ser todavía más completa y efectiva. La incorporación de los datos abiertos como una medida más que define una buena política de transparencia abre posibilidades que potencian todavía más los efectos de la transparencia que hemos analizado.

## Capítulo 1: El concepto de transparencia de lo público

La publicación de información sobre la contratación pública nos permite, por ejemplo, saber que las instituciones públicas contrataban empresas de familiares o amigos, pero, su publicación en formatos abiertos combinada con la publicación de registros mercantiles, ha permitido a la *Fundación Ciudadana Civio* a través de su proyecto “Quién cobra la obra” analizar todo el sistema de contratación pública español y llegar a conclusiones que arrojan irregularidades sistemáticas en la contratación pública española y a la vez proponen y provocan mejoras en dicho sistema<sup>18</sup>.

En ese sentido y aunque las leyes de transparencia siguen siendo la columna vertebral de los sistemas de transparencia que parten del reconocimiento de un derecho fundamental, las nuevas obligaciones de transparencia que está demandando la sociedad civil son esenciales para consumar la creación de sistemas de transparencia transversales que aseguren los efectos que esperamos de la transparencia. Estas medidas serían:

- i. El desarrollo de las políticas de transparencia activa para incorporar contenidos básicos que ayuden a entender el desarrollo y los resultados de las políticas públicas.
- ii. La incorporación definitiva de los datos abiertos a las políticas de transparencia haciendo obligatorio el uso de estos formatos en la publicación de información.
- iii. La incorporación de la trazabilidad de la toma de decisiones en las políticas de transparencia a través del desarrollo de mecanismos como la regulación de los grupos de interés, la huella normativa o la publicación de agendas.

En los siguientes capítulos veremos cómo se han desarrollado estas cuestiones en España y de qué manera su desarrollo puede ayudar a la incorporación de más actores en los procesos de elaboración de políticas públicas.

---

<sup>18</sup> Web del proyecto quien cobra la obra de la Fundación Ciudadana Civio: <https://civio.es/quien-cobra-la-obra/>

## CAPÍTULO 2: LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN ESPAÑA

### 2.1 INTRODUCCIÓN

En la actualidad entendemos por transparencia de las instituciones públicas la obligación de publicar toda la información, registrada, archivada, elaborada, recibida o en posesión de ésta sin importar el formato que tengan.

En general, se trata de explicar y dar cuenta de todo lo que afecte a una decisión sobre lo público: qué se hace, quién lo hace, por qué se hace, cómo se hace y cuánto cuesta. Además, hoy en día se exige que esta información sea publicada en formatos abiertos que la hagan más accesible y reutilizable por cualquiera. Esta definición suele estar incluida en las leyes de transparencia de las que se dotan los gobiernos para permitir el acceso a la información.

España aprobó su *Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* el 9 de diciembre de 2013 sumándose así a los entonces cien países que contaban con una ley de transparencia<sup>19</sup>. La ventaja de llegar tarde -en 2013, en Europa, únicamente Luxemburgo, Malta y España no contaban con una ley de transparencia-, era que se podía incorporar la experiencia acumulada de leyes con recorrido y contar con los estándares más avanzados.

Esta ley era sin duda una buena noticia y planteaba las mejoras necesarias en un contexto en el que los casos de corrupción resonaban en las noticias diarias con cada vez más asiduidad y normalización de conductas. Como recordaba Ruíz-Rico, “en respuesta a las actuales disfunciones del sistema democrático y al progresivo deterioro institucional, se ha regulado recientemente la transparencia como cauce legal destinado a impulsar el control social. A través de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, se institucionaliza

---

<sup>19</sup> Right to Information Global Rating: [www.rti-rating.org](http://www.rti-rating.org)

un marco jurídico para el conocimiento por la ciudadanía de la actividad pública” (Ruiz-Rico Ruiz, 2014).

Sin embargo, España no consiguió ponerse a la cabeza en materia de transparencia con su legislación, sino que aprobó una normativa de menor alcance. En el momento de su aprobación, la ley española de transparencia se situaba en la posición 68 de 100 países con leyes de transparencia, obteniendo 73 puntos, lejos de los 150 que según el *Right to Information Global Rating* tienen las leyes que garantizan plenamente el derecho de acceso a la información. En septiembre de 2023 el texto español se sitúa en la posición 94 de 136 leyes en todo el mundo.

**Tabla 2.1: Posición de España en el *Right to Information Global Rating*<sup>20</sup>**

Ranking	Country	Date	Right of Access	Scope	Requesting Procedure	Exceptions & Refusals	Appeals	Sanctions & Protections	Promotional Measures	Total
92	Morocco	2018	4	20	11	15	12	3	8	73
93	Portugal	1993	4	22	19	10	14	0	4	73
94	Spain	2013	0	14	13	20	12	0	14	73
95	Tanzania	2016	3	19	15	21	7	5	3	73
96	Zimbabwe	2002	4	15	13	18	17	2	4	73
97	Cook Islands	2008	4	15	16	16	15	3	2	71
98	Costa Rica	2017	3	23	19	2	16	4	4	71

**Fuente: *Right to Information Global Rating***

Desde 2004 se encuentran referencias a la posible aprobación de una ley de transparencia en los programas electorales de los partidos políticos en España. En 2011 la mayoría de los partidos políticos que se presentaron a las elecciones generales incluían en sus programas electorales la promesa de aprobar una ley de transparencia.

<sup>20</sup> Consultado el 01/10/2023.

## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

En dichos programas veíamos cómo los partidos más minoritarios prometían el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental y pretendían promover una ley más garantista, mientras que los partidos con más representación y más poder acumulado se limitaban a pedir transparencia administrativa, dejando fuera mucha información sobre la toma de decisiones. Finalmente se aprobó la ley propuesta por el Partido Popular que planteaba, como veremos a continuación, un modelo menos garantista del derecho de acceso a la información (Anderica, 2011).

El caso de España resulta interesante por no haber seguido los mismos patrones que otros países -de América Latina o Europa del Este, por ejemplo- que apostaron por este tipo de legislación al salir de regímenes totalitarios, como una herramienta fundamental para la consolidación de la democracia y como garantía para que todos puedan conocer el pasado, para que se puedan depurar responsabilidades y para que no se olviden los errores ni vuelvan a ocurrir (Darbishire, 2015).

Desde esta perspectiva, es destacable que 5 de las 10 mejores leyes de acceso a la información pública del mundo se pueden encontrar en estos países: México, Serbia, Eslovenia, Albania, Croacia<sup>21</sup>.

Otra de las peculiaridades que tiene el caso español es que la ley estatal se ha visto complementada por una serie de normas autonómicas y locales que han mejorado en muchos casos el punto de partida y han ayudado a impulsar la transparencia en España y a avanzar hacia la llamada cultura de la transparencia.

---

<sup>21</sup> Dato extraído del RTI Global Rating el 02 de septiembre de 2023. <https://www.rti-rating.org/country-data/>

Gráfico 2.1: Las fases en el desarrollo de la transparencia en España.



**Fuente: Elaboración propia.**

En este contexto, y pasados diez años desde su aprobación, nos planteamos de qué manera ha evolucionado la transparencia en España desde la aprobación de su Ley de transparencia en 2013. Al respecto, la pregunta de investigación que se plantea es la siguiente: ¿Se puede afirmar que hemos avanzado en transparencia en España?

Para poder responder a esta pregunta, vamos en primer lugar a analizar el punto de partida, cuáles son las deficiencias que plantea esta norma en su redacción y puesta en marcha.

En segundo lugar, analizaremos la evolución legislativa y práctica de la transparencia en España desde la aprobación de la Ley 19/2013 hasta el día de hoy. En esta sección

analizaremos de qué manera ha evolucionado la transparencia en España en los distintos niveles administrativos (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), preguntándonos qué aportan las leyes de transparencia aprobadas por las Comunidades Autónomas y las ordenanzas de transparencia que han aprobado algunas entidades locales.

Por último, analizaremos los mecanismos de evaluación existentes para intentar responder a la pregunta sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y su evolución en estos 10 años de vida de la Ley de transparencia en España. Para ello se analizará por un lado el papel del Consejo de Transparencia en la implementación de la transparencia en España y, por otro lado, se analizará los mecanismos de evaluación de los que se ha dotado España para medir y hacer seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

## **2.2 METODOLOGÍA**

### **2.2.1 EL CASO DE ESTUDIO**

---

El caso de estudio de este trabajo es de España. Se ha elegido este país por haber aprobado su Ley de transparencia en 2013; el hecho de que sea tan reciente hace más sencillo estudiar la evolución de su implementación por la cantidad de información disponible.

Otra particularidad que tiene el caso español es que la amplia descentralización de su administración pública hace que las comunidades autónomas e incluso muchas entidades locales hayan desarrollado su propia legislación en materia de transparencia -y con notables diferencias entre ellas-. El estudio de estas diferencias permite evaluar qué tipo de medidas de transparencia aplicadas a las instituciones públicas tienen mayor impacto.

Desde el punto de vista metodológico, y a través de la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas, se ha partido de una revisión de la literatura sobre la

cuestión, el análisis legislativo y comparativo de las leyes de acceso a la información pública y entrevistas a expertos en la materia.

### 2.2.2 RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN

---

Para analizar el caso español he realizado en primer lugar un análisis normativo, documental y cualitativo.

Se plantea el análisis y revisión documental de las distintas normativas de transparencia aprobadas en España desde la aprobación de la *Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno* (en adelante LTAIBG) aprobada el 9 de diciembre de 2013.

En concreto se propone iniciar con el análisis de las carencias encontradas en la LTAIBG. Para ello he revisado el trabajo realizado por distintos actores relevantes en la materia:

- El análisis que se hace en el *Right To Information Global Rating*, este ranking es el único ranking que existe en materia de leyes de acceso a la información pública. Impulsado por las organizaciones pro-transparencia Access Info Europe y Centre for Law and Democracy, plantea una metodología para analizar las leyes de acceso a la información que ha sido avalada por expertos mundiales en la materia.
- Para conocer la opinión de la sociedad civil hemos contrastado la norma con los diez principios que propone la *Coalición Pro Acceso*, red de organizaciones y personas a favor de la regulación del derecho de acceso a la información en España.
- Para profundizar en la opinión que tiene la sociedad civil sobre la LTAIBG se han estudiado las notas de prensa que publicaron las organizaciones más activas en materia de transparencia en España al aprobarse la Ley de transparencia (Access Info Europe, la Fundación Ciudadana Civio y Transparencia Internacional España);



## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

- Hemos revisado los distintos análisis realizados por académicos especializados en la materia (Emilio Guichot, Lorenzo Cotino Hueso y Manuel Sánchez de Diego, entre otros).

Para completar el análisis del marco normativo español en materia de transparencia, se plantea el estudio de las leyes autonómicas de transparencia. Se ha realizado un análisis comparativo entre las 15 leyes de transparencia autonómicas vigentes, con el que se pretende verificar si las leyes autonómicas aprobadas tras la aprobación de la ley 19/2013 de transparencia mejoraban o no la normativa aprobada por el estado. Sabiendo que la ley estatal establece límites que las leyes autonómicas deben respetar y que muchas de las carencias que se han enumerado sobre esta norma no podrán ser mejoradas por los gobiernos autonómicos, nos hemos preguntado si estas leyes avanzan en materia de publicidad activa, datos abiertos, etc., mejoran los mecanismos de revisión y si aportan avances en la transparencia de la trazabilidad de la toma de decisiones.

Por último, se propone analizar de qué manera han venido a completar las ordenanzas municipales la regulación de la transparencia en España. Para ello se plantea por un lado el análisis descriptivo de la Ordenanza tipo de la *Federación Española de Municipios y Provincias*, norma en la que se basan la mayoría de las ordenanzas municipales en la materia, así como las ordenanzas de transparencia de Madrid y de Zaragoza que aportan variaciones interesantes a la materia.

Para medir la evolución de la transparencia en España se han analizado los siguientes datos:

- Encuestas del CIS sobre transparencia.
- Datos del uso del portal de transparencia de la Administración General del Estado.
- Datos de reclamaciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- Revisión de las memorias anuales del Consejo de Transparencia.
- Encuesta de transparencia del Consejo de Transparencia y buen Gobierno.

Además de esta revisión, se han realizado entrevistas a tres altos cargos del *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*, para entender el rol que ha jugado o está jugando el *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* en la implementación de la transparencia en España.

### **2.3 LA LEY 19/2013 COMO PUNTO DE PARTIDA: ANTECEDENTES Y PRINCIPALES CARENCIAS**

Como ya apuntábamos en la introducción, la *Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (LTAIBG) nace con numerosas carencias. Estas limitaciones se confirman contrastando esta regulación con los estándares internacionales básicos en la materia y se refleja también en la literatura que diversos expertos han publicado al respecto. En el momento de la aprobación de la norma, hubo consenso por parte de la academia y de la sociedad civil a la hora de destacar la falta de ambición de dicha norma, estos actores también coincidían en los principales problemas que planteaba la ley española en materia de transparencia.

Para analizar las carencias que se encuentran en la ley española de transparencia hemos revisado en un primer lugar el análisis que se hace en el *Right To Information Global Rating*<sup>22</sup>.

En un segundo lugar, y para conocer la opinión de la sociedad civil, hemos contrastado la norma con los 10 principios que propone la Coalición Pro Acceso<sup>23</sup> así como con las notas de prensa de las organizaciones más activas en materia de transparencia en España (Access Info Europe, la Fundación Ciudadana Civio y Transparencia Internacional España); por último, hemos revisado los distintos análisis realizados por académicos especializados en la materia.

---

<sup>22</sup> Ranking mundial de leyes de acceso a la información pública: [www.rti-rating.org](http://www.rti-rating.org)

<sup>23</sup> Coalición que reúne a más de 60 organizaciones de la sociedad civil en España que piden la aprobación de una ley de transparencia en España Página web de la Coalición Pro Acceso: <https://www.proacceso.org/>

## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

La siguiente tabla plantea un resumen de los problemas más destacados por las fuentes citadas y describe si estos problemas han sido reconocidos por las distintas fuentes analizadas.

**Tabla 2.2: Principales problemas encontrados en la ley española de transparencia según la sociedad civil y academia españolas.**

Principales problemas encontrados en la ley española de transparencia	¿Cumple con los principios establecidos en RTI Global Rating?	¿Cumple con los 10 principios de la CPA?	¿Cumple con lo establecido por la academia?	¿Cumple con lo establecido por las principales organizaciones pro-transparencia?
El no reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental.	X	X	X	X
Un alcance limitado al ámbito administrativo.	X	X	X	X
La exclusión de diferentes tipos de información.	X	X	X	X
Un órgano de revisión cuya independencia no queda asegurada y carente de funciones esenciales para el correcto desarrollo de su labor.	X	X	X	X
Los límites al acceso a la información en la práctica	X	X	X	X

**Fuente: Elaboración propia.**

Pasamos a continuación a analizar uno a uno estos problemas y describir sus características.

*El no reconocimiento del derecho de Acceso a la información como un derecho fundamental.*

La transparencia como valor ligado a la democracia y a la soberanía popular, implica que para que “*el Pueblo*” pueda tomar decisiones debe poder acceder a la misma información con la que cuentan los gobernantes (Banisar, 2006).

Esta es una idea que refleja por ejemplo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en sus sentencias *Társaság a Szabadságjogokért*<sup>24</sup> vs Hungary y *Kenedi vs Hungary*<sup>25</sup> donde reconoce que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental ya que es esencial para asegurar la existencia de un debate público informado.

Esta línea de interpretación ha sido mantenida por el tribunal en años sucesivos en la Gran Sala, de 8 de noviembre de 2016 caso Magyar. En el mismo sentido, son muchos los organismos internacionales que también han reconocido el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental: el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas lo reconoce en sus observaciones generales<sup>26</sup> al artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre y vincula el derecho de acceso a la información a la libertad de expresión; la Corte Interamericana de derechos humanos también lo reconoció en la sentencia del Caso Claude Reyes vs Chile<sup>27</sup>.

Sin embargo, en España tal y como señala Manuel Sánchez de Diego, la Ley de transparencia ha configurado un derecho de acceso a la información pública de naturaleza puramente administrativa. Para Sánchez de Diego, es un error anclar la Ley de transparencia sólo en el artículo 105.b) de la Constitución Española, cuando dicho

<sup>24</sup> Véase: *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* (App no 37374/05), ECHR, 14 April 2009, paragraph 36,

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=849278&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

<sup>25</sup> Véase: *Kenedi v. Hungary* (Appl. no. 31475/05)

<sup>26</sup> Véanse los puntos 18 y 19 de las observaciones generales del *Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*:  
[https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CCPR/00\\_2\\_obs\\_grales\\_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN34](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN34)

<sup>27</sup> Véase: [http://www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/tomas\\_vial\\_solar.pdf](http://www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/tomas_vial_solar.pdf)

precepto se encuentra dentro del título IV, referido al Gobierno y la Administración (Sánchez de Diego, 2014).

Por su parte, y como apunta Cotino Hueso (2017):

*“Que el derecho de acceso a la información pública se ha conformado internacionalmente como un derecho fundamental, no hay duda. Que ello aún no se ha consolidado en Europa y especialmente en España, tampoco. Entiendo que el atractivo de este proceso de consolidación como derecho y fundamental va más allá del interés concreto por este nuevo e importante derecho para nuestras sociedades democráticas”* (Cotino Hueso, 2017, p.279).

De igual forma Olmedo Palacios manifiesta que:

*“El derecho de acceso es un derecho fundamental y no un derecho administrativo. El derecho de acceso a la información pública es un presupuesto capital de formación de la opinión pública, base fundamental del funcionamiento democrático de una comunidad política, al mismo nivel que la libertad de información y de la que forma parte según los textos internacionales en la materia y la jurisprudencia del TEDH. Su regulación como derecho meramente administrativo lo deja huérfano de la protección y garantías propias de los fundamentales, y prejuzga en su contra la ponderación de intereses que deberá realizarse administrativa y judicialmente para resolver los previsibles conflictos con otros derechos y bienes jurídicos”* (Olmedo Palacios, 2014).

En cuanto a la postura de la sociedad civil en este aspecto, destaca:

- La *Coalición Pro Acceso* establece en su primer principio que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental de toda persona.
- El *Right to Information Global Rating* valora con dos puntos de un total de 150 puntos el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental.
- La Fundación Ciudadana Civio y Access Info Europe denunciaban así el no reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental: *“El Gobierno ha dejado clara su intención de no reconocer el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental. Se sostiene*

*para ello en valoraciones del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo anteriores a 2003 que, según nuestros análisis, no tratan en profundidad el asunto de si la Constitución incluye, en el ámbito de la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información. Así ha sido reconocido en muchos países de nuestro entorno y en entidades internacionales de Derechos Humanos. De hecho, esta postura nos sitúa por debajo de los estándares internacionalmente reconocidos que rigen la transparencia y el derecho a la información, cuyo reconocimiento más reciente como derecho fundamental se produjo el pasado 25 de junio por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”<sup>28</sup>.*

En este sentido, parece evidente que tanto academia como sociedad civil consideraban que el derecho de acceso a la información pública ha sido reconocido internacionalmente como un derecho fundamental y que en España no haberlo hecho constituye hoy por hoy una deficiencia del sistema de transparencia.

### *Un alcance limitado al ámbito administrativo.*

De acuerdo con lo que establecen los estándares internacionales en la materia<sup>29</sup>, las leyes de acceso a la información deberían incluir en su alcance de manera íntegra a todas las instituciones públicas de un estado.

En el caso de España, la ley 19/2013 limita el alcance de ésta a aquellas materias sujetas a derecho administrativo dejando fuera -entre otras cuestiones- el poder judicial o el desarrollo legislativo.

Al respecto, Cotino Hueso señalaba al analizar el alcance de las leyes de transparencia que: *“Internacionalmente es amplio el concepto de quiénes son los sujetos obligados por el derecho de acceso a la información, si bien con particularidades especialmente con el poder legislativo y ejecutivo. Los influyentes Principios de 1999 de la*

---

<sup>28</sup> Las organizaciones pro transparencia denunciaron la tibieza de una ley totalmente insuficiente: <https://civio.es/novedades/2013/08/01/las-organizaciones-pro-transparencia-denunciamos-la-tibieza-de-una-ley-totalmente-insuficiente/>

<sup>29</sup> Véase el ranking internacional de leyes de acceso a la información [www.rti-rating.org](http://www.rti-rating.org)

*organización «Artículo 19» ya incluyeron como obligado a todo poder público (incluidos legislativo o judicial, principio nº 4). Ello se ratifica en la Observación general nº 34 de 2011 del CDH (§ 18)” (Cotino hueso, 2017).*

Por su parte, el *Right to Information Global Rating* valora con hasta doce puntos de un total de 150 puntos que las leyes de acceso a la información se apliquen tanto al poder ejecutivo como al poder judicial y legislativo, incluyendo todo tipo de información.

En esta línea, la Coalición Pro Acceso establece en su segundo principio que el derecho de acceso a la información se aplica a todas las entidades públicas, a todos los poderes del Estado y a todas aquellas entidades privadas que realicen funciones públicas.

Al ser aprobada la Ley de transparencia denunciaban que -entre otras carencias- la ley no incluía a todas las instituciones públicas; en concreto, excluye al poder judicial al completo y las empresas privadas que gestionan servicios públicos no tienen las mismas obligaciones de transparencia que las instituciones públicas, solo tienen que publicar una serie de informaciones de manera proactiva<sup>30</sup>.

### *La exclusión de diferentes tipos de información.*

El artículo 18 de la Ley 19/2013 establece una serie de causas de inadmisión entre las que se encuentran: las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

Esta exclusión, además de no estar reconocida en ninguna otra ley de acceso a la información de las 139 que existen en el mundo hasta el momento<sup>31</sup>, establece un límite que resulta arbitrario al no existir una definición jurídica de los conceptos que desarrolla el artículo y quedar su interpretación por lo tanto sujeta a la consideración de cada gestor.

---

<sup>30</sup> La Coalición Pro Acceso critica las graves carencias con las que entra en vigor la Ley de transparencia: <https://www.access-info.org/esp/12738>

<sup>31</sup> Véase: <http://www.rti-rating.org/country-data/>

El *Comité de Derechos Humanos* de la ONU en su Observación general nº 34 de 2011 afirma al definir qué tipos de información a la que da derecho el derecho de acceso a la información que: «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» (§ 18). No establece por tanto ninguna exclusión absoluta como sí hace la legislación española.

Al respecto, Cotino Hueso destacaba especialmente esta circunstancia como una de las principales carencias de la ley española de transparencia: *“Las carencias de la Ley 19/2013 no son pocas, especialmente por cuanto a las causas de inadmisión (art. 18) o la ponderación con el derecho de protección de datos (art. 15). A falta de un legislador adecuado, las autoridades de transparencia primero y los tribunales después, son los principales encargados de digerir el estado internacional del acceso a la información”* (Cotino Hueso, 2017).

Por su parte, la *Coalición Pro Acceso* establece en su tercer principio que el derecho de acceso a la información se aplica a toda la información elaborada, recibida o en posesión de las entidades públicas, sin importar cómo esté almacenada. Al aprobarse la Ley de transparencia denunciaban lo siguiente:

*“Definición de información inaceptable: Esta ley excluye mucha información lo que choca directamente con el Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Públicos que con esta ley España no podrá ratificar. En primer lugar, el artículo 18 es inaceptable ya que excluye tipos de información, en concreto la información auxiliar (notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos de órganos o entidades administrativas), imprescindibles para entender por qué se toman las decisiones. En segundo lugar, la disposición adicional primera establece que esta ley tiene un carácter supletorio para aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información. Y por último la definición de información no menciona toda información será accesible, sin importar el formato, algo*



*fundamental entre otras cosas, para el movimiento Open Data, muy desarrollado en España.”<sup>32</sup>.*

*Un órgano de revisión cuya independencia no queda asegurada y carente de funciones esenciales para el correcto desarrollo de su labor.*

La Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno establece la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y crea un órgano que estaría dedicado a velar por el correcto cumplimiento de las obligaciones recogidas en la misma.

Las críticas a este órgano se centran en primer lugar en el tipo de designación del presidente del Consejo que, si bien es nombrado por mayoría simple en el Congreso, está designado por el Ministerio de Hacienda.

En segundo lugar, las funciones y los poderes que tiene para desarrollarlas serían insuficientes, concretamente solo resuelve en materia de derecho de acceso a la información pública, quedando fuera las obligaciones de publicidad activa y no tiene capacidad para imponer sanciones o revisar la documentación en caso de ser denegada.

Sobre este extremo, Joaquín Meseguer, destacaba que “en una estrategia de fortalecimiento de la ética pública no debemos olvidarnos de trabajar para superar los déficits con los que han nacido las instituciones de control de la transparencia y para reconocerles capacidades inspectora y sancionadora. Desvincularlas a todos los niveles del poder ejecutivo -lo que han demostrado ya con sus resoluciones- y dotar a sus decisiones de mayor impacto, incluso presupuestario, ayudaría indudablemente a la consolidación de la transparencia” (Meseguer, 2018).

Del mismo modo, buena parte de la doctrina coincide con dicha percepción. Como bien ha indicado el profesor Guichot Reina:

---

<sup>32</sup> La Coalición Pro Acceso critica las graves carencias con las que entra en vigor la Ley de transparencia: <https://www.access-info.org/esp/12738>

*“Hubiera sido más acertado exigir una mayoría más cualificada para el nombramiento del presidente, forzando, así, el acuerdo entre los grupos parlamentarios. Y es que al ser él quien concentra los “auténticos poderes ejecutivos en esta materia política y jurídicamente compleja”, se debe extremar “el cuidado en la elección de una persona muy cualificada y con garantías de independencia de criterio”. Además, no ve con buenos ojos que la separación del cargo pueda ser acordada por el Gobierno “sin siquiera audiencia de la Comisión y sin intervención alguna del Congreso de los Diputados, por mucho que las causas sean tasadas [...]” (Guichot Reina, 2014, 30-31).*

Por su parte, la Coalición Pro Acceso establece en su décimo principio que el derecho de acceso a la información debe ser garantizado por un órgano independiente.

Al aprobarse la Ley de transparencia denunciaba que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no era independiente; en concreto el presidente es nombrado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y según apuntaba la propia Coalición Pro Acceso, esto hace que este organismo sea juez y parte a la hora de decidir sobre un conflicto<sup>33</sup>.

La organización Access Info Europe destaca que:

*“El organismo de revisión es un organismo no independiente y muy politizado. No se especifican qué poderes tendrá para conocer de las reclamaciones que reciba, no sabemos si tendrá poder vinculante y teniendo en cuenta que habrá una persona encargada de responder las reclamaciones (el presidente) es claramente insuficiente y augura que se hará mucho uso del silencio negativo doble, porque también hay silencio negativo cuando se reclama”<sup>34</sup>.*

---

<sup>33</sup> La Coalición Pro Acceso critica las graves carencias con las que entra en vigor la Ley de transparencia: <https://www.access-info.org/esp/12738>

<sup>34</sup> España ocupará el lugar 72 de 96 en leyes de transparencia: <https://www.access-info.org/es/esp-es/13899>

La propia Comisión Europea consideraba que la Ley de transparencia no garantizaba la independencia del Consejo de transparencia en el Anexo España al Informe de lucha contra la corrupción en la UE de 3 de febrero de 2014:

*“Establece un mecanismo de control mediante la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, cuyo presidente es nombrado por el Gobierno, requiriendo su refrendo únicamente una mayoría simple en el Parlamento. No obstante, la nueva Ley no ha previsto garantías suficientes para la independencia de su mecanismo de control independiente, y podría haberse dado más consideración a la mejora del régimen de sanciones y a la limitación de las excepciones al principio de acceso a la información”.*

Además de estas carencias, la ley da la opción a las comunidades autónomas de que creen su propio órgano de revisión, opción por la que han optado once de las diecisiete comunidades autónomas (todas menos Asturias, Cantabria, La Rioja, Castilla La Mancha, Extremadura y las Islas Baleares que tienen un convenio firmado con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno). La existencia de múltiples organismos de revisión para una misma materia plantea el riesgo de que existan diferentes interpretaciones ante situaciones idénticas.

En este sentido la que fuera la primera presidenta del Consejo de Transparencia, Esther Arizmendi, reconocía en una entrevista que el Consejo actúa con plena independencia y sin injerencias del ejecutivo y destacaba que dos de los principales retos a los que debe enfrentarse son establecer criterios compartidos para todas las Comunidades Autónomas y desarrollar un sistema de evaluación común básico “que recoja matices, no percepciones”, con una primera evaluación por la propia institución y otra externa realizada por el propio Consejo (Arizmendi, 2015). Desde su punto de vista, sin la implicación de la sociedad civil para hacer “la revolución de la transparencia”, ésta “quedará coja”<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Entrevista a Esther Arizmendi, presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. (2015). *Revista española de la transparencia*, (1), 60-69. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6130454>

### *Los límites al acceso a la información en la práctica*

El profesor Cotino Hueso, al definir cómo debía ser el derecho de acceso a la información pública, declaraba que las barreras al acceso pueden ser consideradas formas de censura. El procedimiento de acceso ha de ser ágil, con garantías y sencillez (Cotino Hueso, 2017).

En ese sentido, en la primera memoria anual realizada en 2015 por el Consejo de Transparencia sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte del Consejo, éste señalaba lo siguiente sobre las trabas al derecho de acceso a la información pública:

*“Por lo que respecta al derecho a la información, y sin perjuicio de que, el cumplimiento de la Ley ha sido muy positivo desde el punto de vista de la resolución de las solicitudes de los ciudadanos, las garantías procesales y la organización y los medios puestos al servicio de la misma, debe destacarse como conclusión principal que el sistema de identificación electrónico aplicado con carácter general a los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado, que han demostrado su eficacia y utilidad en sus ámbitos específicos, para el ejercicio del derecho de acceso a la información puede interpretarse como una limitación por los titulares del derecho”. Según el propio CTBG el sistema elegido por la Administración General del Estado es complejo en cualquiera de sus modalidades y discrimina a personas jurídicas y personas extranjeras (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 2015).*

A todas las limitaciones ya citadas y que quedaron establecidas por ley, hay que sumar un gran problema que el Estado ha creado en la práctica: límites a la hora de solicitar información.

Según el Defensor del Pueblo, el Portal de Transparencia puede tener un efecto disuasorio sobre el derecho de acceso a la información. En relación con los mecanismos y pasos para presentar una solicitud en el Portal de la Transparencia, el Defensor del Pueblo considera que son complejos y muy largos, por lo que pueden incluso convertirse en obstáculos para el ejercicio del derecho. Además, reconoce que algunas

personas legitimadas por la ley como los extranjeros pueden ver dificultado o imposibilitado el acceso a través del portal de la transparencia debido a los mecanismos de registro<sup>36</sup>.

Por su parte, la *Coalición Pro Acceso* establece en su cuarto principio que realizar solicitudes debe ser sencillo, rápido y gratuito. En concreto se establece que los solicitantes deben tener el derecho de realizar las solicitudes de forma escrita u oral, en los idiomas oficiales de su autonomía, y el único requisito debe ser proporcionar un nombre, un domicilio y la descripción de la información buscada, sin que se les exija justificar el motivo de su solicitud.

Ante la denuncia por parte de Access Info Europe por las trabas que suponía el sistema de acceso que había planteado el gobierno, el Defensor del pueblo contestaba lo siguiente:

- Reconoce que el portal no informa sobre otras vías para enviar solicitudes de información e informará al Ministerio de la Presidencia al respecto, pero no aprecia ninguna irregularidad porque la Ley de transparencia establece claramente que se pueden enviar solicitudes por cualquier medio que permita tener constancia de la identidad del solicitante.
- Sobre los mecanismos y pasos para presentar una solicitud en el portal de la Transparencia, el Defensor del Pueblo considera que son complejos y muy largos, por lo que pueden incluso convertirse en obstáculos para el ejercicio del derecho. Además, reconoce que algunas personas legitimadas por la ley como los extranjeros pueden ver dificultado o imposibilitado el acceso a través del portal de la transparencia debido a los mecanismos de registro<sup>37</sup>.

Otro de los problemas que se han generado con la puesta en marcha del derecho de acceso a la información es la indefinición legal sobre el momento exacto en el que se inicia el tiempo de respuesta. Desde la entrada en vigor de la norma, la administración

---

<sup>36</sup> Véase: <https://www.access-info.org/es/sin-categorizar/15451>

<sup>37</sup> El Defensor del Pueblo reconoce que el Portal de Transparencia puede tener un efecto disuasorio sobre el derecho de acceso a la información: <https://www.access-info.org/es/esp-es/15451>

aplicó el plazo de respuesta asumiendo que los treinta días establecidos por ley se iniciaban al recibir la solicitud el órgano que debe responder y no cuando el solicitante realiza su solicitud, esta situación ha hecho que los plazos se dilaten y lleguen en muchos casos a duplicarse.

Sobre estas dos cuestiones se hacía especial hincapié en las conclusiones del *Congreso Internacional de Transparencia* en 2019 que decían lo siguiente sobre la reforma de la ley estatal de transparencia:

*“La ausencia de un procedimiento de acceso sencillo, ágil y eficaz para el ejercicio del derecho de acceso. La opción por sistemas fuertes de identificación y autenticación electrónica por parte del Portal de la Transparencia está dificultando el acceso a la información pública de los ciudadanos, que tienen serias dificultades en algunos casos para poder presentar solicitudes de acceso a la información por medios electrónicos. Junto con ello, son necesarias ciertas mejoras del procedimiento: no existe un trámite de audiencia al solicitante, que debería ser obligatorio al menos en los casos en los que el órgano va a desestimar su petición, lo que le impide participar en la ponderación de la decisión; se ha constatado alargamiento fraudulento de facto del procedimiento de acceso: puesto que el cómputo del plazo para resolver la solicitud de acceso comienza desde la entrada de la misma en el registro del órgano competente para resolver, los gestores del Portal de la Transparencia juegan con ese plazo para ganar tiempo. Si se tiene en cuenta que más del 90% de las solicitudes se plantean a través del Portal de Transparencia, puede concluirse la gravedad de estas carencias es patente y el alcance es amplio”.*

### **2.4 DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA**

A pesar de las deficiencias destacadas por los distintos actores, la ley 19/2013 ha supuesto un avance muy importante para esta materia en España y podemos afirmar que la implementación en la práctica de las distintas normas de transparencia ha hecho que el sistema mejore de manera orgánica (Manuel Sánchez de Diego, 2017).

## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

La *Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno* se aprueba en 2013 y entra en vigor para las Comunidades Autónomas en 2014 y para las Entidades Locales en 2015. La puesta en marcha de esta ley supuso y supone todavía hoy en día un reto importante, especialmente para las entidades locales más pequeñas y con menos recursos. Este reto se incrementa con la paulatina aprobación de leyes de transparencia autonómicas que en su mayoría aumentan notablemente las exigencias de transparencia marcadas por la legislación estatal en 2013, tanto a nivel de obligaciones de publicidad activa como de la propia definición de transparencia.

Por su parte, las entidades locales también plantearon en muchos casos desarrollos normativos en gran parte impulsados por la *Federación Española de Municipios y Provincias*, que ha tenido y tiene un papel esencial desarrollando recursos y ofreciendo formación constante para ayudar a las entidades locales a cumplir con esta nueva ley.

En paralelo a estos avances, una de las principales preguntas que se hacían desde la sociedad civil era qué mecanismos de revisión y evaluación se iban a poner en marcha para comprobar el efectivo cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Preocupaba que si bien la labor del *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* (CTBG) era hacer un informe anual para comprobar el cumplimiento de las obligaciones que emanan de la Ley de transparencia, esta función no venía acompañada de la capacidad para obligar al cumplimiento de todas las obligaciones en el día a día; si bien el CTBG puede revocar una decisión sobre una solicitud de acceso a la información pública, no puede obligar directamente al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

Desde la sociedad civil, academia y empresas privadas surgieron diferentes metodologías que proponían el análisis del cumplimiento de las medidas de transparencia, pero al ser voluntario no ofrecen un balance exhaustivo de la situación de la transparencia en España.

El Estado diseñó la metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia (MESTA) que sirve para medir el cumplimiento de las obligaciones recogidas en la ley

19/2013 pero hoy en día no todos los sujetos obligados son evaluados por no existir un sistema automatizado para aplicarlo.

Entonces, ¿cómo podemos saber si España avanza en transparencia si no hay una evaluación sistematizada del cumplimiento de las obligaciones? A continuación, analizaremos la evolución de la implementación de los sistemas de transparencia en España a nivel estatal, autonómico y local desde un punto de vista legislativo y práctico.

### 2.4.1 EVOLUCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

---

Durante los primeros años de la aprobación de la LTAIBG, eran muchas las personas expertas que señalaron que la aprobación de una ley de transparencia no implicaba de manera inmediata conseguir ser un gobierno transparente, entonces se hablaba de conseguir una cultura de la transparencia.

Esta cultura de transparencia hacía referencia principalmente a que la transparencia no fuera únicamente una ley que se cumple de manera reactiva por parte de la administración pública, sino que ésta llegara a integrar en su quehacer diario tanto su cumplimiento como sus dinámicas de manera que lo que en inicio es una norma de mínimos se desarrolla y expande de manera natural resultando en un sistema más completo de transparencia de lo público. Esta cultura de la transparencia tendría como protagonistas a las administraciones públicas y a los ciudadanos que serían partícipes de la evolución, conociendo y ejerciendo su derecho.

En 2018, Arnáez Arce escribía que “la LTAIBG se hizo esperar más de lo deseado y lo mismo parece estar ocurriendo ahora que ya deberían haberse comenzado a percibir sus efectos” (Arnáez Arce, 2018). Al igual que ocurrió con la propia Ley de transparencia, la puesta en marcha de la norma planteó varios problemas importantes, algunos se han ido solucionando y otros siguen vigentes.

En primer lugar, desde el punto legislativo es importante destacar que las llamadas de atención de los actores ya mencionados a una reforma legislativa para suplir las



## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

carencias de la ley 19/2013 no han tenido efecto, en 2024 y a pesar de muchas promesas electorales, la LTAIBG sigue sin haber sido reformada.

Además, la propia ley remitía al desarrollo de un Reglamento que acabara de definir extremos que, si bien en el momento de su redacción se consideraban menores, en la práctica han resultado ser muy relevantes. La definición de información auxiliar, por ejemplo, un tipo de información excluida del alcance de la ley en su artículo 18; o el momento exacto en el que se inicia el tiempo de respuesta, cuyas consecuencias analizábamos previamente.

Hoy en día y a pesar de haber habido tres borradores y varias consultas públicas sobre este reglamento, sigue sin haberse aprobado.

En segundo lugar, y desde un punto de vista más práctico, desde la puesta en marcha de la Ley de transparencia una de las críticas más recurrentes que se han hecho es el poco uso que se hace en general del portal de transparencia y del derecho de acceso a la información pública, especialmente si lo comparamos con datos de otros países como el Reino Unido dónde el uso de esta norma está más extendido.

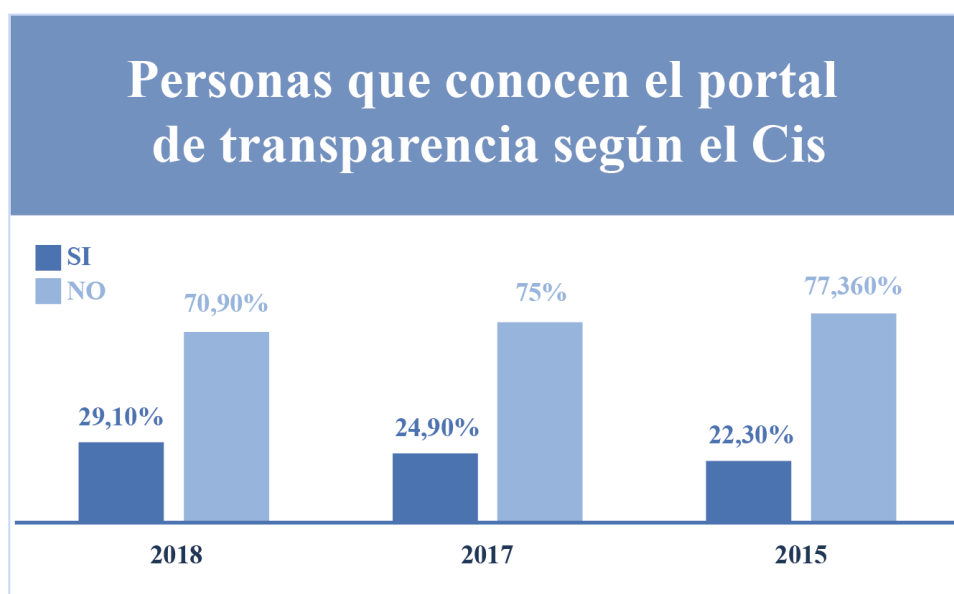
El *Centro de Investigaciones Sociológicas* (CIS) ha preguntado a los españoles en varias ocasiones desde la aprobación de la *Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno* si conocían la ley, el portal de transparencia o el Consejo de transparencia, el resultado es que en general los datos de conocimiento de estas cuestiones son poco satisfactorios.

La *Encuesta de Calidad de Vida de los Servicios Públicos* realizada por el CIS en 2015 preguntaba a los encuestados si conocían el portal de transparencia, a lo que el 77,6% contestó que no lo conocían mientras que el 22,3% sí que había oído hablar del mismo. De estos últimos, sólo el 11% lo había visitado.

En el barómetro del CIS de septiembre de 2017 se volvió a preguntar a los españoles si conocían el portal de transparencia, a lo que el 75% contestó negativamente y el 24,9% contestaron que sí lo conocían. De estos últimos, sólo el 19,8% lo había visitado.

En la encuesta del CIS sobre la calidad de los servicios públicos de 2018, la más reciente en preguntar sobre transparencia, sólo el 29,1% de los españoles conocían el Portal de Transparencia y tan solo el 11% de éstos lo habían consultado.

**Gráfico 2.2 Número de personas que según el CIS conoce el Portal de Transparencia**



**Fuente: Elaboración propia, datos extraídos del CIS.**

El *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*, al tratar en las conclusiones de su memoria anual de 2015 la problemática del poco uso que se hacía por parte de los ciudadanos de los medios puestos en marcha por la Ley de transparencia, consideraba que no había existido una fuerte campaña de información ni de publicidad que preparara a los ciudadanos para conocer y ejercer los derechos y facultades previstos en la Ley (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 2015).

En cualquier caso, se ha podido comprobar de manera repetida en preguntas del CIS sobre la materia que cada año eran más los españoles que conocían el portal de transparencia y este dato se refleja en las visitas que ha ido recibiendo este portal cada año, como vemos en la siguiente tabla.

**Tabla 2.3: Evolución de las páginas visitadas en el Portal de Transparencia del Estado**

Visitas	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	TOTAL
2014												229.508	229.508
2015	44.346	43.938	77.426	44.894	47.682	21.982	35.999	26.717	39.797	44.895	47.449	45.316	520.441
2016	39.121	38.883	36.936	53.812	47.128	45.166	44.569	39.913	64.623	73.309	60.160	51.436	595.056
2017	68.525	71.611	85.417	67.728	81.025	74.467	67.271	51.754	77.772	95.513	71.741	67.860	880.684
2018	93.542	114.230	113.060	131.561	135.566	96.065	89.991	84.502	117.800	141.531	132.761	104.649	1.355.258
2019	129.257	144.022	153.278	133.369	140.113	141.042	133.013	94.602	145.784	176.653	147.704	107.349	1.646.186
2020	167.413	162.196	160.711	159.960	150.499	129.849	106.794	109.110	107.646	170.668	151.432	125.901	1.702.179
2021	129.892	153.863	167.006	150.611	151.232	141.295	126.707	89.233	128.262	140.252	139.467	107.244	1.625.064
2022	120.840	132.400	158.697	125.917	134.650	140.028	111.919	83.507	107.403	104.771	229.450	92.532	1.542.114
2023	110.679	199.390	163.105	125.602	137.678	134.938	108.282						979.674

**Fuente: Portal de Transparencia<sup>38</sup>.**

La puesta en marcha del portal de transparencia fue criticada tanto por su coste como por su contenido, una web plagada de lenguaje administrativo donde no era nada intuitivo encontrar lo que se buscaba.

Otra de las críticas recurrentes eran los formatos utilizados. El portal era un espacio lleno de PDFs sin relación entre sí y solo tenía como objetivo dar cumplimiento a la ley y no, como es el caso en otras administraciones, explicar el funcionamiento de lo público.

En ese sentido, en la primera memoria anual realizada en 2015 por el Consejo de Transparencia sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte del Consejo, éste señalaba: “Abundan las referencias jurídicas o las estadísticas sin explicación alguna que hacen que su lectura en los Portales o webs sea casi como una lectura académica o se base en conceptos y elementos ajenos completamente a la ciudadanía”.

En las conclusiones de la citada memoria añadía que la calidad de la información que se publicaba en los portales de transparencia no era la adecuada: “Dicho en otras palabras: si bien en materia de publicidad activa, y a juicio de este Consejo, el cumplimiento de la Ley ha sido suficiente desde un punto de vista “cuantitativo” no puede decirse lo mismo desde el punto de vista “cualitativo”.

<sup>38</sup> El Portal en cifras, informe de julio 2023:

[https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:5eebb76d-5bda-46d2-924e-3122fa39278b/2023\\_07\\_Boletin\\_Portal\\_en\\_cifras.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:5eebb76d-5bda-46d2-924e-3122fa39278b/2023_07_Boletin_Portal_en_cifras.pdf)

Ahondando en esta problemática, el CTBG puntualizaba de nuevo en sus conclusiones que “se observa que la estructura de los portales genéricos, los portales y las webs de las administraciones es fundamentalmente estática. En muchos casos, no se ofrece verdaderamente información, sino simplemente datos” (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 2015).

Si bien el portal de transparencia ha ido evolucionando, añadiendo contexto y mejores contenidos, las Comunidades Autónomas han sido el ejemplo en este ámbito; como veremos más adelante muchas de ellas han conseguido hacer del portal de transparencia un lugar desde el cual hacer un seguimiento de la acción pública con facilidad.

Sobre el derecho de acceso a la información pública solo se ha preguntado en el CIS en una ocasión, fue en la encuesta del CIS sobre la calidad de los servicios públicos de 2018, sólo el 38,3% de los españoles conocía este derecho y de éstos sólo el 13,9% lo había ejercido.

**Imagen 2.1: Respuestas a las preguntas sobre el derecho de acceso a la información pública realizada en la encuesta del CIS sobre la calidad de los servicios públicos de 2018.**

<b>Pregunta 28</b> ¿Conoce o ha oído hablar del derecho de acceso a la información pública?	
Si	38,3
No	61,6
N.C.	0,2
(N)	(2.489)

<b>Pregunta 28a</b> Y, ¿lo ha ejercido en alguna ocasión?	
Si	13,9
No	85,9
N.C.	0,2
(N)	(953)

<b>Pregunta 28b</b> Y, ¿ejercerlo le resultó muy fácil, fácil, difícil o muy difícil?	
Muy fácil	5,3
Fácil	56,8
Difícil	30,3
Muy difícil	6,1
N.C.	1,5
(N)	(132)

**Fuente: Encuesta del CIS sobre la calidad de los servicios públicos de 2018.**

A pesar de que estos datos puedan ser modestos, si analizamos la evolución de los datos relacionados con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública

comprobamos de nuevo que hay una evolución positiva, con un crecimiento de las solicitudes de acceso a la información pública.

**Tabla 2.4: Evolución de las solicitudes de acceso a la información pública recibidas a través del Portal de la Transparencia**

Evolución mensual del número de solicitudes											
Mes / Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total mes
Enero		331	201	379	519	711	790	1.199	1.131	804	6.065
Febrero		267	320	441	558	627	967	1.131	940	1.003	6.254
Marzo		322	290	460	498	669	729	1.215	1.266	1.085	6.534
Abril		297	311	376	504	556	586	869	808	793	5.100
Mayo		251	325	451	486	534	619	1.047	1.104	830	5.647
Junio		263	300	350	404	506	777	1.023	840	653	5.116
Julio		225	301	338	581	708	751	915	951	591	5.361
Agosto		154	200	242	532	460	1.655	769	519		4.531
Septiembre		246	288	226	419	570	1.092	795	712		4.348
Octubre		327	315	282	533	760	1.282	942	844		5.285
Noviembre		235	250	321	482	780	984	991	888		4.931
Diciembre	608	233	239	364	439	569	1.221	900	801		5.374
<b>Total año</b>	<b>608</b>	<b>3.151</b>	<b>3.340</b>	<b>4.230</b>	<b>5.955</b>	<b>7.450</b>	<b>11.453</b>	<b>11.796</b>	<b>10.804</b>	<b>5.759</b>	<b>64.546</b>

*\* En agosto de 2020 se recibieron más de 1.000 solicitudes sobre el estado de tramitación de expedientes personales de petición de Ingreso Mínimo Vital.*

**Fuente: Portal de Transparencia<sup>39</sup>.**

En este sentido, Guichot Reina apunta a las posibles expectativas generadas: “se ha dicho que ha sido decepcionante el bajo número de solicitudes de información, pero creo que habría que relativizarlo. Quizás había unas expectativas que no eran realistas (y por ello no lo era el miedo a la avalancha de información que impidiera dedicarse a resolver asuntos, de la que tanto se hablaba dentro de las Administraciones y sobre todo por algunos responsables ministeriales)” (Guichot, 2017).

Si bien no deberíamos preocuparnos en exceso por las cifras como indicaba el profesor Guichot (2017), con el derecho de acceso a la información pública habría un problema de base y es el procedimiento elegido para poder realizar solicitudes de acceso a la información pública (Guichot, Access Info Europe, Fundación Ciudadana Civio).

Este procedimiento obliga a los solicitantes de información a tener un DNI electrónico o un certificado digital para poder realizar las solicitudes de manera telemática. Este

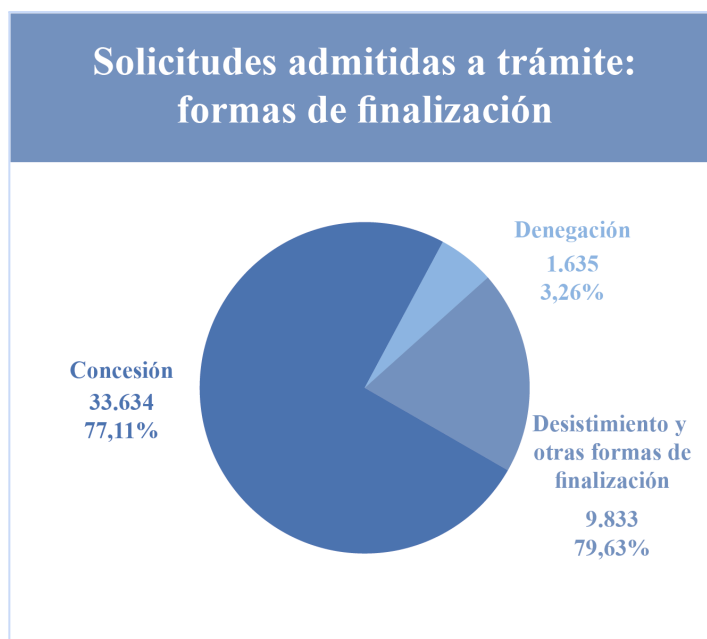
<sup>39</sup> El Portal en cifras, informe de julio 2023: [https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:5eebb76d-5bda-46d2-924e-3122fa39278b/2023\\_07\\_Boletin\\_Portal\\_en\\_cifras.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:5eebb76d-5bda-46d2-924e-3122fa39278b/2023_07_Boletin_Portal_en_cifras.pdf)

requisito, en palabras del defensor del pueblo, tenía un efecto disuasorio sobre el derecho de acceso a la información pública<sup>40</sup>.

Este sistema era especialmente dañino para el desarrollo de una cultura de la transparencia si tenemos en cuenta que en 2015 solo el 8% de la población española contaba con alguno de los mecanismos indicados activos y que, además, excluía directamente a los extranjeros que no contasen con un NIE. Debemos subrayar que este problema persiste hoy en día.

En cuanto a las resoluciones de solicitudes de acceso a la información pública, vemos según los datos que ofrece el portal de transparencia del estado que la mayoría de los casos, el 77,11% de las veces, se concede la información solicitada.

**Gráfico 2.2: Resoluciones de las solicitudes de acceso a la información en el portal de transparencia del estado en septiembre de 2023.**



**Fuente: Portal de Transparencia<sup>41</sup>**

<sup>40</sup> Noticia sobre la resolución en la que el defensor del pueblo indicaba que el portal de transparencia puede tener un efecto disuasorio sobre el derecho de acceso a la información pública:  
<https://www.access-info.org/es/blog/2015/04/09/el-defensor-del-pueblo-reconoce-que-el-portal-de-transparencia-puede-tener-un-efecto-disuasorio-sobre-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-2/>

<sup>41</sup> El Portal en cifras, informe de julio 2023:  
[https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:5eebb76d-5bda-46d2-924e-3122fa39278b/2023\\_07\\_Boletin\\_Portal\\_en\\_cifras.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:5eebb76d-5bda-46d2-924e-3122fa39278b/2023_07_Boletin_Portal_en_cifras.pdf)

Algunos de los solicitantes a los que se les ha denegado la información total o parcialmente deciden recurrir ante el CTBG y vemos que el nivel de cumplimiento de las resoluciones del CTBG por parte de la Administración General del Estado se sitúa en una media del 86%.

**Tabla 2.5: Cumplimiento de las Resoluciones del CTBG (actualizado a julio de 2023)**

Cuadro del cumplimiento de las resoluciones de ámbito estatal actualizado a 20 de julio de 2023

Estado	2023 (31 marzo)	%	2022	%	2021	%	2020	%
<b>Cumplidas</b>	108	80,60%	501	82,67%	404	91,40%	315	80,56%
<b>No consta cumplimiento</b>	13	9,70%	65	10,73%	26	5,88%	44	11,25%
<b>Contencioso</b>	13	9,70%	35	5,78%	6	1,36%	6	1,53%
<b>Sentencia</b>	0	0,0%	5	0,83%	6	1,36%	26	6,65%
<b>Total</b>	<b>134</b>	<b>100,0%</b>	<b>606</b>	<b>100,0%</b>	<b>442</b>	<b>100,0%</b>	<b>391</b>	<b>100,0%</b>

Estado	2019	%	2018	%	2017	%	2016	%	2015	%
<b>Cumplidas</b>	322	79,12%	260	82,28%	247	89,82%	211	92,14%	91	94,79%
<b>No consta cumplimiento</b>	47	11,55%	13	4,11%	2	0,73%	0	0,0%	0	0,0%
<b>Contencioso</b>	4	0,98%	0	0,00%	1	0,36%	0	0,0%	0	0,0%
<b>Sentencia</b>	34	8,35%	43	13,61%	25	9,09%	18	7,86%	5	5,21%
<b>Total</b>	<b>407</b>	<b>100,0%</b>	<b>316</b>	<b>100,0%</b>	<b>275</b>	<b>100,0%</b>	<b>229</b>	<b>100,0%</b>	<b>96</b>	<b>100,0%</b>

**Fuente: Consejo de Transparencia<sup>42</sup>.**

Pero quizás uno de los problemas más llamativos de la puesta en marcha de la Ley de transparencia en España es que la Administración General del Estado es la institución que más recurre las resoluciones del *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* ante los tribunales. Según recogía el diario *El País* en un artículo publicado en noviembre de

<sup>42</sup> Cifras de cumplimiento de las resoluciones del CTBG de ámbito estatal a 09/09/2023:  
[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/Cumplimiento/Cumplimiento-AGE.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/Cumplimiento/Cumplimiento-AGE.html)

2019, el 75% de los recursos contra resoluciones del Consejo provenían de la Administración General del Estado<sup>43</sup>.

Esta situación denota una resistencia importante al avance en materia de transparencia y, desde luego, a la implantación de lo que hemos denominado la cultura de la transparencia.

### 2.4.2 EL DESARROLLO DE LA TRANSPARENCIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como veíamos previamente, la normativa española en materia de transparencia nació con numerosas e importantes deficiencias y diez años después estas deficiencias no han sido ni matizadas a través de un reglamento ni mejoradas a través de reformas legislativas.

Sin embargo, sí ha habido un importante avance legislativo en materia de transparencia, impulsado principalmente por las Comunidades Autónomas. Desde 2013 hemos visto como la mayoría de ellas han aprobado su propia norma (todas menos las Islas Baleares y Extremadura, que tienen una ley anterior a 2013 y Euskadi, que cuenta con un proyecto de ley pero que no ha sido aprobado aún).

En la práctica, estas administraciones también han liderado, junto con algunos municipios, las mejores prácticas en la materia consiguiendo ser un ejemplo a nivel internacional. El País Vasco, por ejemplo, fue seleccionado para ser uno de los primeros 15 gobiernos subnacionales que pasarían a formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, hasta entonces reservada para gobiernos nacionales (la Ciudad de Madrid fue otro de los gobiernos subnacionales seleccionados en España en 2017, Aragón y Cataluña fueron seleccionados en 2020, Asturias y la Comunidad Valenciana fueron seleccionados en 2022).

Para poder comprender mejor lo que han aportado las leyes autonómicas a la transparencia, planteamos un análisis comparativo entre las 15 leyes de transparencia

---

<sup>43</sup> Véase el artículo de El País: “La mitad de las resoluciones de Transparencia no se cumplen”: [https://elpais.com/sociedad/2019/11/26/actualidad/1574796549\\_872045.html](https://elpais.com/sociedad/2019/11/26/actualidad/1574796549_872045.html)



## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

autonómicas vigentes, con el que se pretende verificar si las leyes autonómicas aprobadas tras la aprobación de la Ley 19/2013 de transparencia mejoran o no la normativa aprobada por el estado.

Sabiendo que la ley estatal establece límites que las leyes autonómicas deben respetar y que muchas de las carencias que se han enumerado sobre esta norma no podrán ser mejoradas por los gobiernos autonómicos, nos hemos preguntado si estas leyes avanzan en materia de publicidad activa, datos abiertos, si mejoran de los mecanismos de revisión y si aportan avances en la transparencia de la trazabilidad de la toma de decisiones.

A continuación, se muestra una tabla en la que se exponen los resultados del análisis comparativo.

**Tabla 2.5: Comparativa de leyes de transparencia autonómicas.**

Comunidad autónoma	Año de aprobación	Nombre de la ley	Mejora de la Publicidad activa	Agendas	Datos Abiertos	Se regula la Participación Ciudadana	Transparencia del lobby	¿Organismo de revisión independiente?	Revisión publicidad activa consejo
Andalucía	2014	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.	Mejorada	SI	No se regula, se indica que se entregue en formatos abiertos la información.	NO	NO	Consejo de Transparencia y Protección de datos	SI
Aragón	2015	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.	Mejorada	SI	Artículo que regula el compromiso con la publicación de datos abiertos.	SI	Se regula en otra ley.	Consejo de Transparencia de Aragón	SI
Canarias	2014	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.	Mejorada	NO	NO	NO	NO	Comisionado de Transparencia y Acceso a la información Pública	SI
Cantabria	2018	Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública.	Mejorada	SI	Solo se hace referencia a la ley 37/2007 de reutilización, no va más allá.	NO	NO	El CTBG será el encargado de resolver las reclamaciones	NO

## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

Castilla La Mancha	2016	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.	Mejorada	SI	Se hace referencia a la ley 37/2007 y se obliga a tener un catálogo de datos abiertos (sin obligaciones concretas de contenido)	Se hace mención a la necesidad de promover pero no se crean mecanismos concretos.	SI	El CTBG será el encargado de resolver las reclamaciones	NO
Castilla y León	2015	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.	Mejora levemente	NO	Solo se hace referencia a la ley 37/2007 de reutilización, no va más allá.	Si, pero solo establece consultas de anteproyectos de ley	NO	El Procurador del Común será el encargado de resolver las reclamaciones	SI
Cataluña	2014	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.	Mejorada	SI	SI	SI	SI	Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública.	SI
Comunidad de Madrid	2019	Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.	Mejorada	SI	Solo se incluye un principio de reutilización para promover la misma.	SI	SI	El CTBG será el encargado de resolver las reclamaciones	SI
Comunidad Valenciana	2022	Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.	Mejorada	SI	Se desarrolla adecuadamente el concepto de datos abiertos, pero no se crean obligaciones concretas, solo el marco para que se promueva.	NO	Se regula en otra ley.	Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Valencia	SI
Extremadura	2013	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.	Mejora levemente	NO	Se remite a la regulación en materia de reutilización y no se crea ninguna obligación.	SI	NO	El CTBG será el encargado de resolver las reclamaciones	NO
Galicia	2016	Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno.	Mejorada	SI	Se remite a la regulación en materia de reutilización y no se crea ninguna obligación.	NO	NO	El Valedor do Pobo será el encargado de resolver las reclamaciones	SI
Islas Baleares	2011	Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes	Mejorada	NO	Se compromete a la publicación de conjuntos de datos concretos.	NO	NO	Comisión para las reclamaciones de acceso a la información pública	NO
La Rioja	2014	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.	Mejora levemente	NO	Se remite a la regulación en materia de reutilización y no se crea ninguna obligación.	SI	NO	El CTBG será el encargado de resolver las reclamaciones	NO

**Fuente: Elaboración propia.**

## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

De las 15 leyes de transparencia de las Comunidades Autónomas, todas mejoran notablemente las obligaciones de publicidad activa. Aspecto muy importante si tenemos en cuenta que la ley 19/2013 no llegó a hacer una apuesta ambiciosa en esta materia y reflejó obligaciones que en su mayoría ya existían en la ley o en la práctica (como la publicación de contratos públicos).

Las mejoras radican en la inclusión de nuevas obligaciones de transparencia activa relacionadas con competencias autonómicas como son la información en materia de empleo en el sector público, de patrimonio, de obras públicas, de medioambiente, de vivienda... y una larga lista que aumenta con la aprobación de normativas municipales.

Otro aspecto destacable en materia de publicidad activa es que la mayoría de estas leyes (10 de 15) incluyen entre sus obligaciones de publicidad activa la obligación de publicar las agendas de los representantes públicos. Además, cuatro de las quince leyes analizadas (Asturias, Castilla La Mancha, Navarra y Comunidad de Madrid) regulan la transparencia del lobby (la Comunidad Valenciana y Aragón regulan el lobby en otra ley distinta), materia aún sin regular a nivel estatal y que supone un gran avance en materia de transparencia ya que abre las puertas a un análisis más exhaustivo de la trazabilidad de las decisiones públicas (Anderica, 2020).

En materia de reutilización de la información pública, sin embargo, no se constata un gran avance en las leyes autonómicas de transparencia. En la mayoría de ellas se hace mención o se remite directamente a la regulación existente pero no se crean obligaciones concretas que vinculen a las instituciones. Sólo en el caso de Aragón, Castilla La Mancha y Cataluña encontramos obligaciones concretas en este campo.

El desarrollo legislativo autonómico en materia de transparencia en España también ha supuesto una mejora importante para las garantías de derecho de acceso a la información y para la evaluación de las políticas de transparencia. 10 de las 15 leyes analizadas otorgan las competencias para resolver reclamaciones en materia de transparencia a un organismo autonómico y todos ellos incorporan a sus competencias la posibilidad de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, competencia de la que carece el *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*.

## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

La falta de competencias por parte del Consejo de Transparencia para recibir reclamaciones por incumplimientos en materia de publicidad activa tiene un impacto claro en el nivel de cumplimiento de estas obligaciones por parte de las instituciones obligadas.

En 2022 solo el 68% de las informaciones obligatorias se publican en los portales de transparencia correspondientes (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 2022).

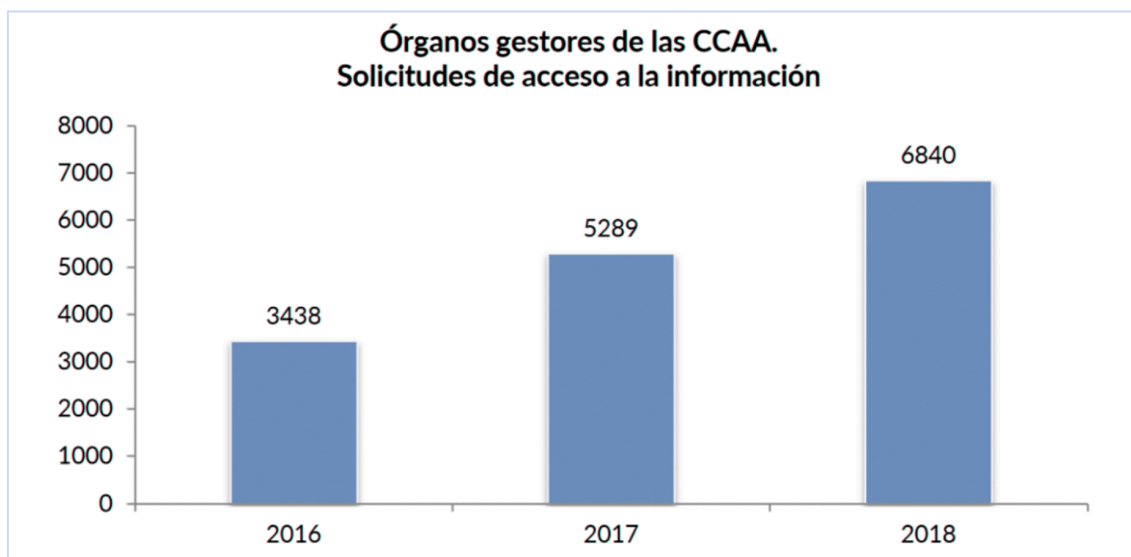
Otra de las novedades que aportan estas normativas autonómicas es que la mayoría viene a regular también la participación ciudadana, en concreto 9 de las 15 leyes incorporan de alguna manera la regulación de la participación ciudadana.

En la práctica, para medir el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las Comunidades Autónomas, debemos remitirnos a las memorias anuales que realiza el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en colaboración con los organismos de transparencia de las Comunidades Autónomas. Aunque esta memoria, de momento, sólo ofrece datos genéricos sobre el cumplimiento.

Para entender el contexto, debemos señalar que en la memoria anual realizada por el Consejo de transparencia en 2018 se indicaba que, respecto del cumplimiento de la Ley de transparencia por los órganos gestores de las CCAA, “tal y como ya sucedía en 2017 y según resulta de la información proporcionada por ellas, han cumplido de forma adecuada las obligaciones legalmente establecidas en la materia”.

Sobre el derecho de acceso a la información pública, al igual que sucedía con las obligaciones de publicidad activa, la memoria anual del CTBG señalaba que durante 2018 los órganos gestores de las CCAA han continuado cumpliendo de manera adecuada las exigencias y requerimientos de las normas de transparencia que comenzaron a aplicar en 2016 (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 2018).

**Gráfico 2.3: Número acumulado de solicitudes de acceso a la información pública recibidas por las Comunidades Autónomas**



**Fuente: Memoria anual del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del año 2018.**

Al igual que ocurría en el Estado, vemos como existe una evolución positiva en cuanto al número de solicitudes de acceso a la información pública que reciben cada año en las Comunidades Autónomas.

Además de los niveles de cumplimiento, es necesario subrayar la relevancia y el protagonismo que han tenido los portales de transparencia de muchas comunidades autónomas que han sido pioneras a la hora de combinar la publicación de datos con la visualización de éstos, añadiendo además contexto y explicaciones sencillas a las entradas que se pueden encontrar en el mismo.

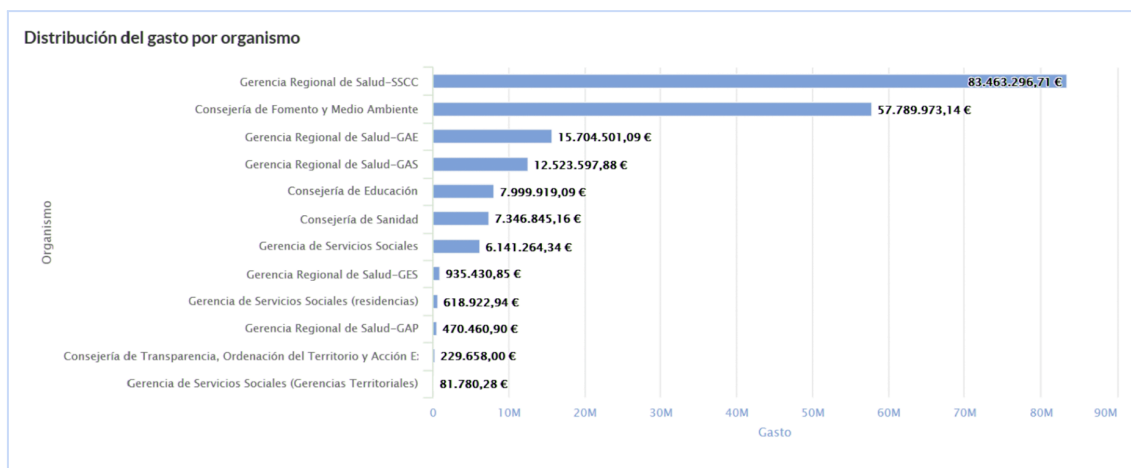
## Imagen 2.2: Explicación de la información sobre contratos en el portal Transparencia de Aragón.



Fuente: Portal de Transparencia de Aragón.

Aragón es sin duda uno de los mejores ejemplos y una de las comunidades autónomas que mejor ha entendido que la transparencia y los datos abiertos deben ir de la mano y que se puede publicar la información que requieren las leyes utilizando un lenguaje claro y accesible a los ciudadanos.

## Gráfico 2.4: Distribución del gasto derivado de la gestión del COVID 19 en Castilla y León.



Fuente: Portal de Transparencia de Castilla y León.

En este contexto, debemos subrayar que Aragón no es el único ejemplo. La Comunidad de Castilla y León viene realizando también un gran trabajo en ese aspecto y ha sido

especialmente destacada en cuanto a la transparencia con la que ha gestionado la gestión de la pandemia derivada del COVID 19.

### 2.4.3 LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA EN LAS ENTIDADES LOCALES

Al igual que las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales tienen la opción de desarrollar los contenidos de la *Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno* en una normativa propia. En el caso de las Entidades locales tendrán que hacerlo a partir de lo establecido en la ley estatal y en la correspondiente ley autonómica.

El objetivo que podría perseguir el desarrollo normativo a nivel local sería complementar las obligaciones de transparencia, especialmente las obligaciones de publicidad activa y quizás mejorar en la práctica el derecho de acceso a la información pública. Una ordenanza permitiría llegar más allá de lo que pueden llegar el legislativo estatal y el autonómico e incluir obligaciones sobre las competencias locales.

La *Federación Española de Municipios y Provincias* aprobó el 27 de mayo de 2014 una ordenanza tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización. Tal y como dicta su exposición de motivos esta ordenanza tenía un doble objetivo:

*“La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en su disposición final novena establece que “los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley”. A tal efecto, las Entidades Locales han de iniciar un proceso interno de adaptación a dicha norma, siendo conveniente, entre otras medidas, regular integralmente la materia a través de una Ordenanza. Por tanto, una de las finalidades de esta ordenanza es, junto a la habitual de desarrollar la ley, generar un incentivo e iniciar la efectiva implantación en las Entidades Locales de las medidas propias de los gobiernos locales transparentes, con un grado de anticipación y eficacia muy superior al que derivaría de un escenario huérfano de Ordenanzas, o con alguna de ellas dictada aisladamente. En este sentido la Ordenanza tiene un doble objetivo: el regulatorio y el de fomento de la efectividad del principio de transparencia”.*

## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

Esta ordenanza tipo planteaba por lo tanto una solución reglamentaria para que los municipios tuvieran mayor claridad en cuanto a la implementación de la ley 19/2013 de transparencia y algunas mejoras a esta ley mediante el desarrollo de la publicidad activa.

La ordenanza tipo no ha sido la única norma destacable a nivel municipal. Hay otros dos ejemplos importantes que son las ciudades de Zaragoza y Madrid, que además de desarrollar las obligaciones de publicidad activa han mejorado también el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En 2014, Zaragoza aprobó su *Ordenanza sobre Transparencia y Libre Acceso a la Información*. En esta norma se recoge de manera explícita uno de los principios que según los estándares internacionales deben regir el derecho de acceso a la información pública: “se establece que el carácter público de la información del Ayuntamiento será la norma y no la excepción”.

Además de extender las obligaciones de publicidad activa, esta norma plantea un concepto único de información pública, que integra los distintos supuestos de acceso a la información contemplados en nuestro Ordenamiento y que son la transparencia, el acceso a los expedientes ya finalizados, la reutilización y la normativa sobre archivos históricos. Este planteamiento es sin duda interesante ya que resulta de gran ayuda a la hora de implementar la norma por los distintos órganos gestores obligados. Otro de los valores especialmente destacables de esta regulación es su apuesta por la reutilización de la información pública que se regula como una circunstancia complementaria al acceso que puede darse sobre cualquier información pública, algo poco habitual aún hoy en día en las normativas de transparencia.

Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid perseguía dos objetivos con la elaboración de su Ordenanza de Transparencia en 2017:

- Establecer un sistema de transparencia eficiente y sostenible, apostando por la publicación proactiva y la implementación de un sistema de acceso sencillo y rápido.



## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

- Asegurar la trazabilidad de las decisiones públicas a través de la publicación de la máxima información, incluyendo también la referente a los actores que han participado en la toma de decisiones<sup>44</sup>.

En desarrollo de estos objetivos, la Ciudad de Madrid plasmó en su ordenanza de transparencia un desarrollo muy importante de las obligaciones de publicidad activa incluyendo en detalle información en materias como medioambiente, atención a la ciudadanía, urbanismo o participación ciudadana.

En esta norma también encontramos una regulación de los lobbies, algo único en regulaciones municipales, no regulado a nivel estatal y como veíamos regulado únicamente por cuatro comunidades autónomas en España.

En la práctica, las entidades locales han realizado un esfuerzo importante para adaptarse a las normativas vigentes. Como señalaba en una entrevista González Serna, alcalde de Elche y presidente de la RED de *Entidades locales por la transparencia y Participación Ciudadana* de la FEMP –Federación Española de Municipios y Provincias-, algunas entidades tenían medios propios, pero la “gran mayoría” han aprovechado las soluciones aportadas por otras administraciones públicas como la Administración General del Estado, comunidades autónomas, diputaciones, cabildos y consejos insulares (Martisi, 2020).

En este contexto, la Administración General del Estado ofrece a todas las Entidades Locales interesadas el servicio del Portal de la Transparencia en la nube. Este servicio es gratuito y tiene como objetivo la creación del Portal de la Transparencia a las Entidades Locales, que se suscriban al mismo, así como de toda la infraestructura TIC necesaria para alojarlos en las condiciones de seguridad, interoperabilidad y accesibilidad requeridas por la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

---

<sup>44</sup> Extraído del post publicado por el Ayuntamiento “Ayúdanos a que Madrid tenga la mejor Ordenanza de Transparencia”: <http://diario.madrid.es/blog/2015/11/20/ayudanos-a-que-madrid-tenga-la-mejor-ordenanza-de-transparencia/>

## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

La prestación de este servicio por parte de la DTIC se ampara en el Acuerdo Marco de Colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para promover y facilitar el desarrollo de la *ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en las entidades locales*.

La FEMP, justamente, ha sido la institución más activa a la hora de ofrecer medios a las entidades locales para la implementación de las obligaciones de transparencia. De especial relevancia es la Comunidad de Práctica sobre Transparencia y Gobierno Abierto que la FEMP ha desarrollado en el seno de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

Esta comunidad es una plataforma para apoyar el aprendizaje entre pares, la creación de redes, la sensibilización y el desarrollo de capacidades sobre gobernanza abierta e integridad pública a nivel local y para promover el papel de los gobiernos locales y regionales en el desarrollo y la promoción de prácticas de transparencia, participación y responsabilidad para el logro de territorios sostenibles.

Al respecto, Transparencia Internacional lleva desde el año 2008 haciendo un índice anual en el que, a través de una serie de indicadores que han ido aumentando cada año, mide la transparencia de los Ayuntamientos en España. Este sistema ha sido y es importante en España ya que, aunque no es exhaustivo a la hora de medir todas las obligaciones vigentes ni a todas las entidades locales, sí ha sido una motivación para mejorar la transparencia.

En palabras del profesor Sánchez de Diego, lo más sobresaliente de esta acción es la reacción generalizada de los Ayuntamientos que buscan mejorar su posición en el ranking. Si en el 2008 solo uno obtuvo el sobresaliente, en el 2012 fueron treinta y tres (Sánchez de Diego, 2014).

Por su parte, el *Mapa Infoparticipa* mide la calidad y transparencia de la comunicación pública, plantea metodologías y modelos de información para el seguimiento de la acción de los responsables de los gobiernos locales y la rendición de cuentas.

En este sentido, analizan la disponibilidad de información básica para conocer a los gobiernos locales<sup>45</sup>. A raíz de esta evaluación se entregan los Sellos Infoparticipa, un galardón otorgado como reconocimiento a la transparencia informativa de las webs de las instituciones.

Al margen de los buenos ejemplos citados, es muy complicado calificar el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las entidades locales. Por un lado, por falta de medios del Consejo de Transparencia que no incluye esta evaluación en sus memorias anuales y, por otro lado, porque como ya hemos apuntado hasta que no haya una herramienta que permita sistematizar el sistema MESTA, sería una labor de difícil cumplimiento. Más adelante ahondaremos en esta cuestión.

## **2.5 LA EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA.**

### **2.5.1 EL PAPEL DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA EN ESPAÑA**

---

Como decíamos, el Consejo de Transparencia ha tenido un papel esencial en la implementación de la Ley de transparencia en España. Si bien hubo muchas dudas sobre su potencial debido a las carencias que la ley planteaba en su definición (falta de independencia en su nombramiento, funciones limitadas y ninguna capacidad coercitiva), este organismo ha conseguido con su trabajo mejorar la Ley de transparencia a través de su interpretación.

Las funciones del *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* vienen recogidas en el artículo 38 de la *Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno* y en el artículo 3 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y son las siguientes:

- Adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley de transparencia.

---

<sup>45</sup> Web Mapa Infoparticipa: <https://www.mapainfoparticipa.com/index/home/6>

## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

- Asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Informar preceptivamente de los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o que estén relacionados con su objeto.
- Evaluar el grado de aplicación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Para ello, elaborará anualmente una memoria en la que se incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante las Cortes Generales.
- Promover la elaboración de borradores, de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Promover actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Colaborar con órganos de naturaleza análoga en las materias que le son propias.

Cada una de estas funciones ha sido determinante a la hora de suplir las carencias previamente mencionadas de la LTAIBG. Especialmente relevante ha sido la labor del Consejo a la hora de concretar algunos preceptos de la ley que deberían haber sido desarrollados mediante reglamento. La adopción de criterios interpretativos y recomendaciones han dado certezas a los gestores y seguridad a la ciudadanía<sup>46</sup>.

La adopción de criterios interpretativos del CTBG tienen su origen en cuestiones cuya aplicación resulta confusa por parte de los sujetos obligados y sobre las que el Consejo considera que deben realizarse aclaraciones. Según responsables del CTBG, “no obedecen, por lo tanto, a un patrón concreto, sino que pretenden dar respuestas a dificultades prácticas de aplicación e interpretación de la Ley que se han ido detectando a través de consultas que se hacen al Organismo o derivados de la resolución de reclamaciones. Respecto de los criterios interpretativos, los Tribunales de Justicia ya han avalado alguna vez su oportunidad y garantía al vincularlos al perfil profesional del

---

<sup>46</sup> Sobre estas cuestiones le hemos preguntado al propio Consejo de la Transparencia. Estas preguntas se realizaron en 2020. En la actualidad Esperanza Zambrano, persona entrevistada, ya no trabaja en el CTBG.

Consejo y a su condición de órgano de garantía. No son vinculantes para los Consejos autonómicos, pero les sirven de guía en la interpretación de los preceptos básicos de la Ley de transparencia”.

En cuanto a las recomendaciones tampoco son vinculantes, sino que son tan sólo unas directrices de actuación. Desde el CTBG explican que:

*“En las recomendaciones que el CTBG, se plantea su postura respecto de una cuestión concreta que no se encuentra regulada en la LTAIBG y, con ello, se pretende aportar una visión o criterio que sirva de guía o directriz a los sujetos obligados. Hoy en día el CTBG ha desarrollado dos recomendaciones sobre agendas de los responsables públicos, es especialmente relevante ya que se trata de un tipo de información cuya publicación proactiva no obliga la LTAIBG pero que, como ya hemos visto, han incorporado muchas de las comunidades autónomas en sus leyes de transparencia y es esencial para hacer un seguimiento de las decisiones públicas”.*

Al ser preguntados por si la adopción de los criterios interpretativos ha ayudado a suplir la falta de un reglamento que desarrolle la LTAIBG y si dirían que la adopción de los criterios interpretativos ha ayudado a unificar criterios entre los distintos consejos de transparencia autonómicos, desde el Consejo de Transparencia apuntan que:

*“El CTBG consideró desde los primeros momentos de comenzar su funcionamiento (el primero se aprobó pocos meses después de su creación) que los criterios interpretativos ayudarían en la aplicación de preceptos de la Ley que, a falta de mayor concreción en un reglamento de desarrollo, pudieran crear dudas a los sujetos obligados. En este sentido, se han adoptado criterios sobre la ponderación entre el derecho a la protección de datos y el derecho de acceso (conjuntamente con la AEPD), las condiciones de aplicación de los límites, sobre diversas causas de inadmisión, sobre la disposición adicional primera de la norma -que causa muchas dificultades en lo relativo al entendimiento de qué es una normativa específica que prevalezca frente a la LTAIBG- y sobre alguno de los límites del art. 14 de la Ley, por citar algunos ejemplos. Todo ello con la garantía de aportar la visión del Organismo que vela por el cumplimiento de las*

*disposiciones de la Ley, tanto en su vertiente de publicidad activa como de derecho de acceso. Los criterios interpretativos que expresamente se han aprobado, así como los recogidos en las resoluciones dictadas durante estos años entiendo que van realizando una labor de interpretación de la norma adecuada a la visión del Organismo de garantía de la transparencia. Por ello, y en la medida que la Ley de transparencia es una norma de carácter básico que ha sido desarrollada por casi todas las CCAA, entiendo que estos criterios han ayudado en la interpretación de las disposiciones básicas. Ello sin perjuicio de la interpretación que realice cada Consejo Autonómico de las normas de aplicación en su territorio”.*

En cuanto a su propia labor como órgano garante del derecho de acceso a la información pública, también ha sido esencial, aunque -como hemos visto anteriormente- en España se da una circunstancia peculiar y es que la administración pública es la que más reclama ante los tribunales por las decisiones que toma el *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*.

Existe una tendencia creciente entre los organismos públicos a recurrir a los tribunales para impugnar las decisiones del Consejo o simplemente ignorarlas, lo que resulta en el incumplimiento de la mitad de todas las decisiones del CTBG.

Al ser preguntados por una valoración del cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Transparencia por parte de las administraciones públicas concernidas y si consideraba que sería necesario reforzar las funciones y poderes del CTBG para mejorar el cumplimiento de sus resoluciones, desde el CTBG nos explicaban lo siguiente:

*“El nivel de cumplimiento de las resoluciones del Consejo se publica periódicamente en nuestra web. A estos datos, han de sumarse el de contenciosos, que también se publica y que casi alcanza la cifra de 200 desde el año 2015. Lo deseable sería, por supuesto, que el nivel de cumplimiento fuera cercano al 100% y, aunque los contenciosos también implican un incumplimiento, en muchos de ellos se han planteado cuestiones controvertidas que los Tribunales han ayudado a clarificar. En cuanto a las competencias del Consejo a estos efectos, hemos notado que la publicación de los*

## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

*incumplimientos tiene un efecto de revulsivo en los Organismos y Ministerios que se ven retratados, pero el refuerzo de las potestades de control del Consejo, valorando incluso dotarle de una potestad para imponer sanciones entiendo reforzaría la capacidad de hacer cumplir nuestras resoluciones”.*

### 2.5.2 LA EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA

Con la aprobación de la *Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*, el *Centro de Investigaciones Sociológicas* empezó a preguntar por esta materia a los ciudadanos españoles.

En este contexto, y aunque ha buscado respuestas de manera recurrente desde 2013, solo ha preguntado en una ocasión si los españoles consideraban que la *Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno* estaba contribuyendo a aumentar la transparencia de las instituciones públicas en España, fue en la encuesta de calidad de los servicios públicos de 2015 y 54,8% contestó que poco o nada.

**Imagen 2.3: Respuesta a la pregunta sobre si la *Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno* estaba contribuyendo a aumentar la transparencia de las instituciones públicas en España de la encuesta de calidad de los servicios públicos de 2015.**

Pregunta 28	
Desde su punto de vista, la Ley de Transparencia y los medios que ha puesto en marcha el Gobierno, ¿están contribuyendo mucho, bastante, poco o nada a aumentar la transparencia de las instituciones públicas en España?	
Mucho	4,0
Bastante	20,8
Poco	34,2
Nada	20,6
N.S.	14,3
N.C.	6,2
(N)	(1.305)

**Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas.**

La evaluación de la transparencia en España ha avanzado y ha ido incorporando mecanismos y metodologías diferentes, pero probablemente siga siendo una de las asignaturas pendientes.

## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

A pesar de que, como veíamos, la ley no fue ambiciosa a la hora de dotar de independencia y de funciones al *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* y que fue una de las cuestiones más criticadas, el Consejo ha conseguido establecerse en sus primeros años de vida como un órgano esencial en la implementación de la Ley de transparencia en España, y sus resoluciones y sus criterios interpretativos están siendo fundamentales para que las respuestas que reciben los ciudadanos sean cada vez mejores.

El Consejo de Transparencia es además el encargado de evaluar el grado de cumplimiento de la *Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno*. Para ello, elabora anualmente una memoria en la que se incluye información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que es presentada ante las Cortes Generales.

Sin embargo, debido a la cantidad de trabajo que supone y a la falta de una herramienta para medir de manera sistemática la transparencia, este organismo no ha podido analizar cada año el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de todas las instituciones obligadas por la Ley de transparencia.

El sistema de evaluación ha ido mejorando con los años; partiendo de una evaluación muy escueta en 2015, incorporando cada año mejoras y parando en 2020 para implementar un sistema que ofreciera datos de forma más rápida. Hasta llegar al sistema actual que, si bien sigue teniendo carencias, nos permite tener una foto bastante aproximada sobre el grado de cumplimiento de la Ley de transparencia.

En la primera memoria realizada por el Consejo de Transparencia en 2015, el propio consejo reconocía la indefinición de la labor evaluadora que le había sido encomendada por ley: “Ni la Ley de transparencia ni el Estatuto del Consejo describen en detalle el alcance y contenido de la evaluación del cumplimiento de la Ley que debe realizar el Consejo. Se limitan a encomendar al organismo la función de evaluar el grado de aplicación de la Ley y a señalar que, para el cumplimiento, el Consejo habrá de elaborar anualmente una memoria y presentarla a las Cortes Generales. La memoria incluirá



información detallada sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley” (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 2015).

Todas las memorias anuales existentes hasta la fecha aclaran que su función abarca la evaluación de todos los sujetos obligados (Administraciones públicas, sujetos de derecho público y sujetos de derecho privado comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley) en cuanto a todas las obligaciones recogidas en la norma (tanto en materia de publicidad activa como de acceso a la información y buen gobierno).

Sin embargo, el Consejo centra las evaluaciones anuales en el cumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa y acceso a la información, sin evaluar las materias de *buen gobierno* por falta de competencias, según aclaran desde el propio CTBG.

En las memorias de 2015, 2016 y 2017 el Consejo decidió por complicaciones técnicas y falta de medios adecuados no abordar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los sujetos recogidos en el artículo 3 de la Ley de transparencia (los partidos políticos, las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales y las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros).

Según indica el propio Consejo, sin contar las empresas que reciben subvenciones, el número se aproxima a 80.000; además el Consejo destaca la falta de un censo oficial o de otra información unificada y fiable que permita identificar con garantías a los sujetos involucrados y la necesidad de un desarrollo reglamentario de la ley 19/2013 que permita acotar el alcance las obligaciones establecidas para estos sujetos (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 2016).

En 2018, el Consejo decidió iniciar la evaluación del grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia también en una parte de este grupo de sujetos obligados. Para ello, se han evaluado los portales web de los cuatro partidos políticos de

## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

implantación estatal y que tenían representación parlamentaria a 31 de diciembre de 2018.

En 2019 se avanzó en la evaluación de estos sujetos evaluando los portales webs de una muestra de aquellas entidades privadas que percibieron en 2019 subvenciones o ayudas públicas.

En la primera memoria de 2015, el Consejo había contabilizado entre los tres niveles de Administración (central, autonómica y local) 18.911 organizaciones y entidades públicas, de los cuales más de 15.000 corresponden a entidades locales, a los que se suman las organizaciones privadas comprendidas en el ámbito subjetivo de la norma.

Esta es la razón por la que desde 2015 la recogida de datos se ha ido realizando en base a sistemas de muestreo, excepto en el caso de las obligaciones de publicidad activa de los departamentos ministeriales de la Administración General del Estado, en el que se ha realizado un estudio completo de las páginas webs y el Portal de Transparencia.

En 2018, se planteó un cambio para la evaluación del cumplimiento por parte de las Entidades Locales, y se propuso realizar este análisis en base a los resultados de una encuesta diseñada por el *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* y la *Federación Española de Municipios y Provincias* (en adelante, FEMP) en el marco del convenio de colaboración que tiene suscritas ambas entidades.

La encuesta se iba a distribuir a las más de doscientas entidades integradas en la Red de Ciudades por la Transparencia y la Integridad Pública y el tratamiento de los datos se realizaría conjuntamente por funcionarios del *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* y personal técnico de la FEMP pero debido a que el trabajo coincidió temporalmente con las elecciones municipales, no se pudo completar la recopilación de datos a tiempo para incluir los resultados en la memoria de 2018 (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 2018).

## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

Además del alto número de instituciones implicadas, la complejidad de la evaluación se acentúa debido a que cada sujeto obligado tiene distintas obligaciones de transparencia en base a la ley 19/2013.

Si a estas diferencias le sumamos las especificidades que aportan las leyes autonómicas y las normativas municipales, el trabajo de evaluación es ingente (esto último no sería en cualquier caso objeto de evaluación por el CTBG según la ley 19/2013, aunque sí es relevante para el estudio que nos ocupa).

Desde la primera memoria, el CTBG trabajó con la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios para definir la metodología de evaluación de la transparencia. Ésta se concretó el 2 de febrero de 2016 en la primera versión de la *Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública* (MESTA).

Esta metodología constituye el sistema oficial de cumplimiento de la transparencia, permite medir la aplicación de la ley 19/2013 en las distintas Administraciones Públicas, sus organismos dependientes, así como en empresas públicas, partidos políticos y organizaciones empresariales y sindicales (Arizmendi, 2017).

El desarrollo de una herramienta que sistematizará la recopilación de información para MESTA se hace esperar, por el momento. El *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* en colaboración con la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (MPTFP) tenían previsto el lanzamiento de la primera versión en 2021, solo aplicable a la Administración General del Estado, pero finalmente esta herramienta no se ha desarrollado.

El *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* desarrolla actualmente las memorias con sus propios medios y sin una herramienta *ad hoc*. Tienen dos personas dedicadas en exclusiva a esta tarea y realizan cada año las evaluaciones por muestreo, seleccionando por sorteo las entidades que serán evaluadas de cada grupo de sujetos obligados.

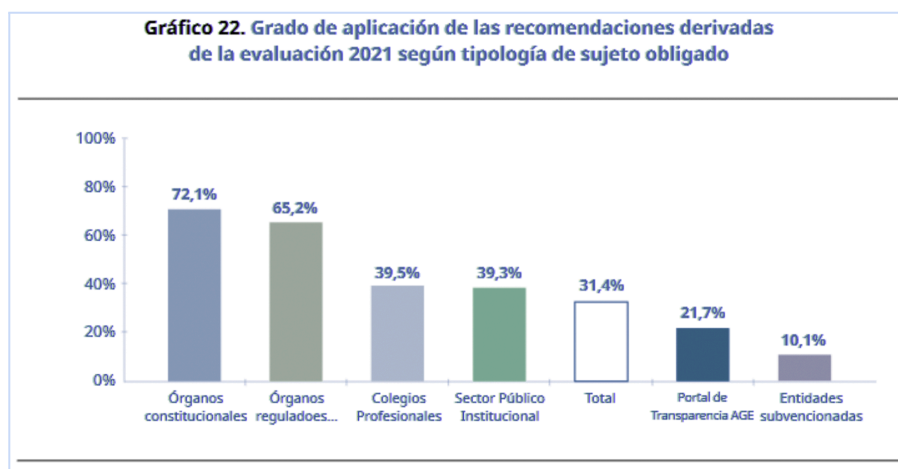
Desde el CTBG descartan retomar la idea de tener una herramienta de evaluación que automatice la recolección de datos ya que indican que en cualquier caso sería necesaria la revisión manual de los resultados que se recopilan y que por lo tanto con dicha herramienta no se conseguiría mayor eficacia ni rigurosidad en la evaluación.

Con todos estos condicionantes, se han ido realizando memorias cada año en las que el CTBG ha observado un cumplimiento más o menos generalizado de las obligaciones de transparencia en las entidades públicas, no tanto por parte de las entidades privadas cuyos datos de cumplimiento son claramente inferiores.

La evaluación que realiza anualmente el *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* ha evolucionado y mejorado sustancialmente llegando a ofrecer una imagen sólida sobre el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia en España. Sin embargo, hay una serie de tareas pendientes para completar esta tarea.

En primer lugar, es necesario destacar que, si bien el *Consejo de Transparencia* realiza una evaluación y recomendaciones de mejora en materia de publicidad activa, las instituciones españolas no están a la altura, un tercio de éstas ignora sistemáticamente las recomendaciones que se hace por parte de este organismo.

**Gráfico 2.5: Grado de aplicación de las recomendaciones derivadas de la evaluación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la memoria anual de 2021.**



**Fuente: Memoria Anual del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 2021.**

En segundo lugar, si bien el *Consejo de Transparencia* realiza un trabajo importante y riguroso de evaluación, falta mayor apoyo de otras entidades y actores de la sociedad (prensa, gobiernos, etc.) para que los resultados tengan un mayor impacto y repercutan en una mejora de la transparencia en España.

### 2.5.3 PRIMERA ENCUESTA SOBRE LOS EFECTOS DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA

La mayoría de los datos analizados para estudiar la evaluación de la transparencia son datos cuantitativos y nos permiten de alguna manera entender cierta evolución en el conocimiento de la transparencia en España.

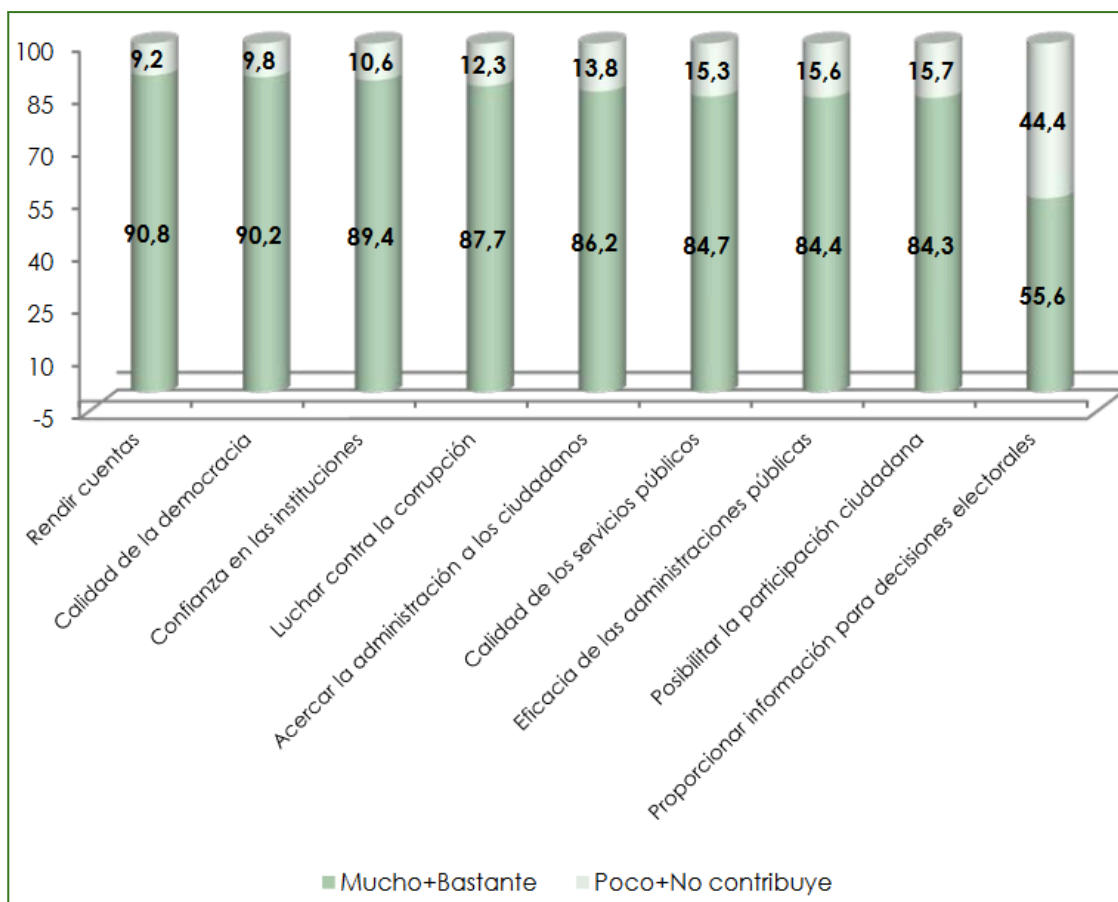
El *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* (CTBG) ha incorporado entre sus funciones la realización de encuestas para conocer las opiniones de la ciudadanía respecto de diversas cuestiones relacionada con la *Transparencia en la actividad pública*, esta tiene como finalidad explorar aspectos de la transparencia pública sobre los que no existe suficiente evidencia empírica en nuestro país. Hasta la fecha solo ha realizado una en 2019 y a continuación destacamos los datos más relevantes para nuestro estudio<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Enlace a la encuesta del CTBG:

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj\\_muTZvemDAxVmUaQEHSBUct8QFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fconsejodetransparencia.es%2Fdam%2Fjcr%3A99b75a0b-327b-4f7d-82bb-cca7c4ef3abd%2FInformerresultados.pdf&usg=AOvVaw0fjzglH02eV-FrIle6pQe&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj_muTZvemDAxVmUaQEHSBUct8QFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fconsejodetransparencia.es%2Fdam%2Fjcr%3A99b75a0b-327b-4f7d-82bb-cca7c4ef3abd%2FInformerresultados.pdf&usg=AOvVaw0fjzglH02eV-FrIle6pQe&opi=89978449)

**Gráfico 2.6: Beneficios de la Transparencia.**



**Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.**

La primera pregunta que se plantea explora la valoración que efectúan los encuestados sobre los posibles impactos derivados de la implantación de políticas públicas de transparencia. El 90,8% de los encuestados consideran que la transparencia contribuye a que exista una rendición de cuentas y un 90,2% asegura que mejora de la calidad de la democracia.

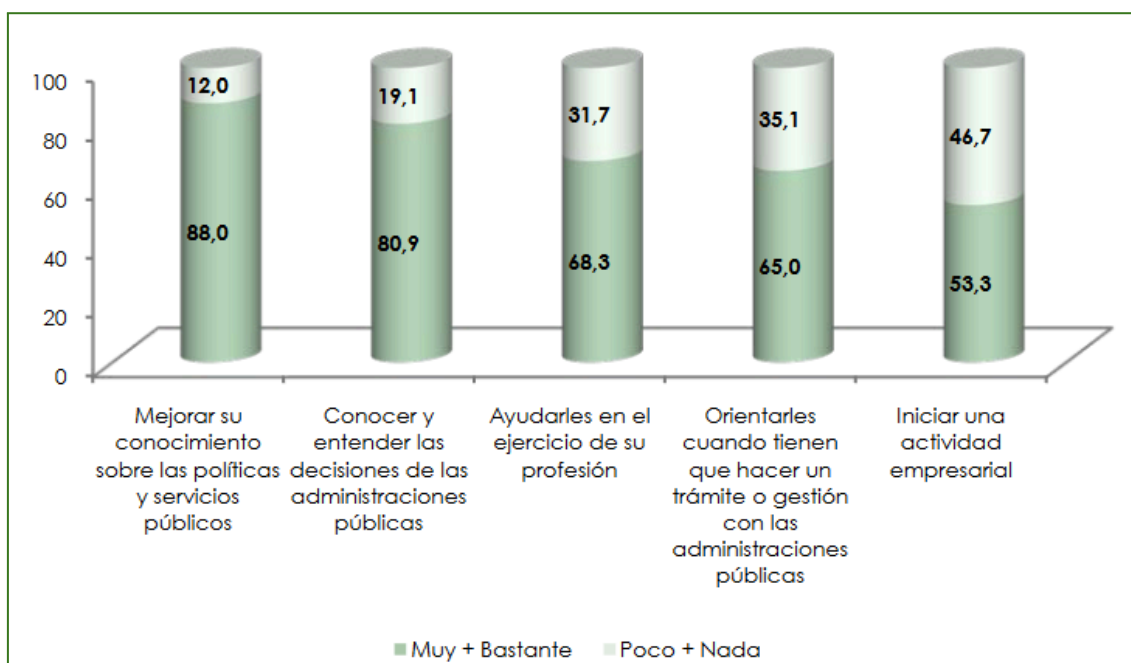
En esta línea, el 89,4% considera que la transparencia aumenta la confianza en las instituciones públicas y un 87,7% considera que la transparencia contribuye a la disminución de la corrupción. Por su parte, el 84,3% plantea que la transparencia posibilita, fomenta e incrementa la participación ciudadana.

Un segundo bloque de preguntas explora la utilidad que para los encuestados tiene la información pública sujeta a transparencia en un doble sentido. Por un lado, se examina

la utilidad de esta información para los ciudadanos en general, siempre desde la perspectiva de los encuestados y, por otro, la utilidad que tiene para ellos personalmente.

Especialmente destacable para el trabajo que nos ocupa es que el 88% de los encuestados considera que la transparencia mejora su conocimiento sobre las políticas y servicios públicos y el 68,3% considera que la transparencia puede ayudarles en el ejercicio de su profesión.

**Gráfico 2.7. Utilidad de la información sujeta a obligaciones de transparencia para la ciudadanía.**

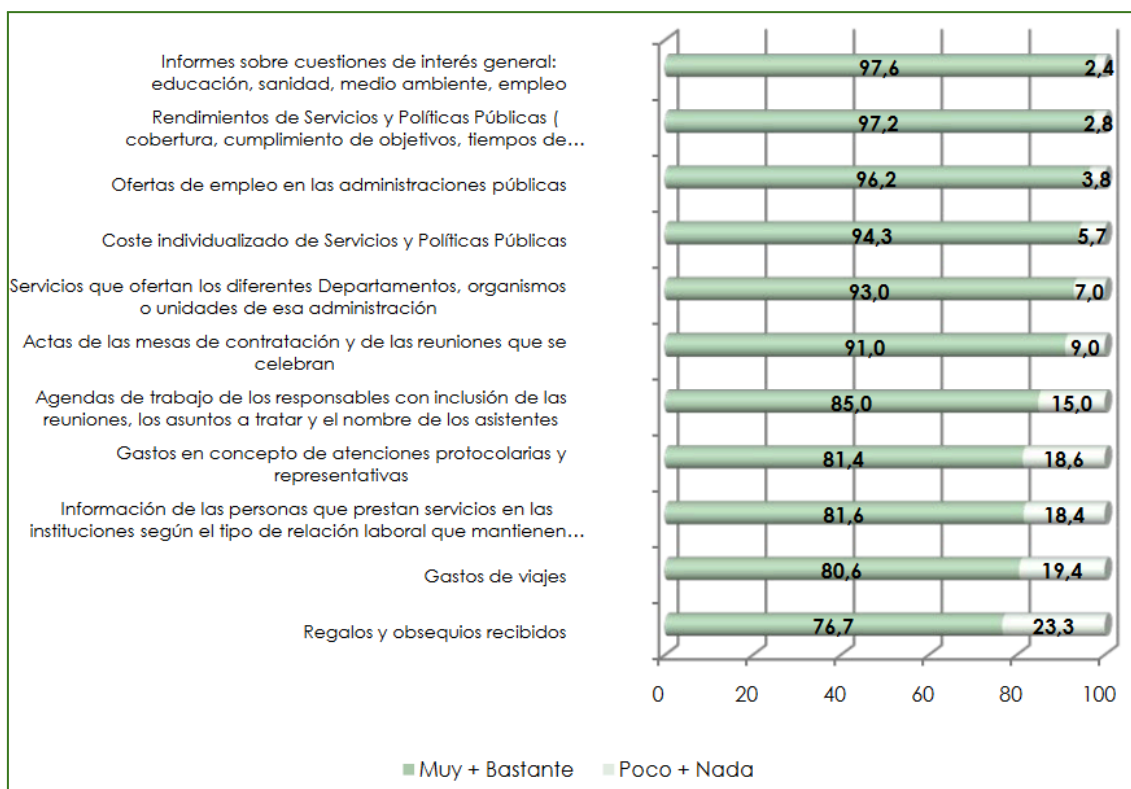


**Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.**

Esta encuesta también pregunta qué obligaciones de transparencia no recogidas en la LTAIBG se deberían incorporar y si bien las más votadas se relacionan con la eficacia de las administraciones públicas como informes sobre cuestiones de interés general (97,6%), rendimientos de servicios y políticas públicas (97,2%) y coste individualizado de servicios y políticas públicas (94,3%), nos resulta especialmente relevante para el trabajo que nos ocupa que el 85% de los encuestados haga referencia a la necesidad de

conocer las agendas de trabajo de los responsables con inclusión de las reuniones, los asuntos a tratar y el nombre de los asistentes.

**Gráfico 2.8. Importancia concedida a la incorporación de información adicional en publicidad activa.**



**Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.**

Si bien estas encuestas son valiosas y nos ayudan a justificar las mejoras necesarias en materia de transparencia, se han quedado antiguas y sería necesario volver a tener datos para poder ver si ha habido alguna evolución. De momento según indican en el CTBG no hay planes de volver a realizar este tipo de encuestas desde el propio consejo y tampoco desde el CIS.

## 2.6 CONCLUSIONES

Hemos visto cómo España ha puesto en marcha un sistema de transparencia que inició sus pasos impulsada por la *Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y*



## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

*Buen Gobierno* y que fue completando su definición gracias al esfuerzo normativo desarrollado desde las comunidades autónomas y las entidades locales.

A pesar de las deficiencias de partida y de las tareas pendientes, esta combinación de normas ha resultado en una clara evolución y una mejora importante en la política pública de transparencia en España.

En 2014, Sánchez de Diego ya señalaba que la aprobación de la ley era solo el comienzo (Sánchez de Diego, 2014) y que la tarea era ingente. En este sentido, diferentes personas expertas opinan que a fecha de hoy aún no se ha completado.

Como apunta Arnáez Arce:

*“La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no ha constituido más que una primera toma de contacto con la misma, en la medida en que la consecución de las ventajas que comporta su efectiva materialización exige, además de un gran cambio en las actuales estructuras y prácticas de los poderes públicos, la confirmación de un verdadero interés político por tratar de institucionalizarla”* (Arnáez Arce, 2018).

El hecho de que haya consenso entre los distintos actores (sociedad civil, academia y estándares internacionales) en cuanto a las deficiencias que recoge la Ley de transparencia española tiene una explicación sencilla. El derecho de acceso a la información pública tiene largo recorrido internacional, son 128 leyes en todo el mundo y diversos estándares internacionales los que están alineados en la definición de esta materia.

Como veíamos, desde 2013 hay acuerdo sobre los principales problemas que plantea la norma española: el no reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, un alcance limitado al ámbito administrativo, la exclusión de diferentes tipos de información, un órgano de revisión cuya independencia no queda asegurada y carente de funciones esenciales para el correcto desarrollo de su labor.

Estas deficiencias siguen vigentes diez años después. De hecho, en agosto de 2019, la organización Access Info presentó un informe al *Consejo de Derechos Humanos* de las

## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

Naciones Unidas en el que se reflejaban las diversas formas en que desde su punto de vista se está vulnerando el derecho de acceso a la información en España<sup>48</sup>.

Este informe señalaba diversas disfunciones del sistema de transparencia tanto desde el punto de vista legislativo como desde el punto de vista más práctico.

Los límites al acceso a la información en la práctica también siguen vigentes. Aunque hemos visto que los datos del derecho de acceso a la información mejoran cada año y que muchas normas autonómicas y locales han creado sistemas de acceso más garantistas, en la práctica sería necesario eliminar las barreras que se establecen a nivel estatal para plantear solicitudes de acceso a la información telemáticamente y conseguir que este derecho se utilice de manera más extendida.

Desde el punto de vista de la gestión de la transparencia y de la puesta en marcha de mecanismos más ágiles para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia, también queda camino por hacer. Así lo reconocía Arnáez:

“En vista de ello, el nuevo régimen jurídico de la transparencia pública sólo será eficaz cuando se nutra de los mecanismos de protección y fomento que demanda la instauración de una auténtica cultura basada en sus patrones. Trabájense, pues, las vías telemáticas transparentes para la transparencia electrónica, el control externo independiente, la colaboración interadministrativa y la formación de funcionarios e información de ciudadanos. Y téngase en cuenta que articular planificación y transparencia permite la participación de la sociedad en la gestión pública, impulsando la apertura y modernización de las AAPP y asegurando su capacidad para responder a los problemas concretos y necesidades reales de la población” (Arnáez Arce, 2018).

Las leyes de las comunidades autónomas y las distintas ordenanzas municipales han llenado de contenido los portales de transparencia y han mejorado ciertos aspectos en materia de derecho de acceso; esto, junto con una política de datos abiertos cada vez

---

<sup>48</sup> Informe al Consejo de DDHH de la ONU sobre derecho de acceso a la información: <https://www.access-info.org/es/blog/2019/08/01/espana-access-info-presenta-informe-al-consejo-de-derechos-humanos-de-las-naciones-unidas-sobre-las-violaciones-al-derecho-de-acceso-a-la-informacion/>

## Capítulo 2: La implementación de la política de transparencia en España

más extendida, ha provocado que la percepción de transparencia sea cada vez más positiva entre la población y los expertos en la materia.

Además de lo señalado es importante destacar que los recursos de las instituciones públicas a las resoluciones de Consejo de Transparencia y la falta de cumplimiento de estas resoluciones por parte de las instituciones públicas son un problema grave, denotan un desprecio del estado hacia sus normas y nos alejan de la implementación de la cultura de la transparencia. Reforzar las funciones y poderes del *Consejo de Transparencia*, tal y como señalaban sociedad civil y academia, sería esencial para que esto no siguiera ocurriendo.

El sistema de evaluación puesto en marcha desde el *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* es un sistema estable y que ha conseguido analizar a todos los sujetos obligados por la Ley de transparencia. Los resultados que reflejan las memorias anuales de evaluación muestran una clara evolución positiva en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las instituciones públicas, pero no tanto de los sujetos privados. Esta situación, sería, por lo tanto, una de las asignaturas pendientes en cuanto a la implementación.

Como señalábamos, son muchas las tareas pendientes, pero también es evidente el avance que sí reconocen muchos actores en materia de transparencia en España. El profesor Sánchez de Diego considera que ese avance sería la clave para iniciar una profundización mayor en esta materia: “Pese a las imperfecciones, carencias, errores y contradicciones de la Ley de Transparencia, esta norma ha abierto una rendija en la puerta de las Administraciones Públicas. Es el momento de aprovecharla sin dejar de aspirar a una modificación en profundidad de la Ley, para convertirla en un referente a nivel internacional y en un eficaz instrumento en manos de los ciudadanos. En todo caso, reconociendo el derecho a acceder a la información pública como un derecho fundamental” (Sánchez de Diego, 2014).

## CAPÍTULO 3: LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS: LA ZONA GRIS DE LA TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL<sup>49</sup>

### 3.1 INTRODUCCIÓN

Las políticas de transparencia de la información pública, entendidas como la publicación de la información en manos de las instituciones públicas, ocupan hoy en día un lugar destacado en los programas políticos de los gobiernos a nivel global. Iniciativas como la Alianza para el Gobierno Abierto así lo demuestran<sup>50</sup>.

Si bien tradicionalmente la información era sinónimo de poder y estaba reservada a unos pocos, hoy se considera que la información en manos de los Estados debe ser de todos y de ahí que sean cada vez más numerosas las leyes de transparencia que reconocen el derecho de todas personas a acceder a la información pública. El Estado ha pasado de ser propietario de la información a ser simplemente gestor de la misma (Reyes y Noriega, 2014).

El reconocimiento del derecho de acceso a la información por parte de los gobiernos y el desarrollo de este mediante leyes de transparencia son hoy en día la norma, más de 120 países de todo el mundo cuentan con una ley de acceso a la información pública tal y como refleja el *Global Right to Information Rating*, ranking mundial de leyes de acceso a la información pública<sup>51</sup>.

En la práctica, el derecho de acceso a la información, entendido como el derecho de cualquier persona a solicitar información a las instituciones públicas tiene un efecto disuasorio y preventivo sobre la corrupción; así lo reconocen por ejemplo tratados internacionales de lucha contra la corrupción como son la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que en su capítulo segundo expone las medidas de

---

<sup>49</sup> Este capítulo ha sido publicado en la Revista Española de la Transparencia: Anderica Caffarena, V. (2020). La toma de decisiones públicas: La zona gris de la transparencia institucional. *Revista Española de la Transparencia*, 11, 75–111. <https://www.revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/112>

<sup>50</sup> La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) es una iniciativa multilateral que intenta asegurar compromisos concretos de gobiernos nacionales y subnacionales para promover el gobierno abierto, dar más poder a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. De acuerdo con su espíritu de colaboración multisectorial, la OGP es supervisada por un comité de dirección que incluye representantes de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil.

<sup>51</sup> Página web de Global Right to Information Rating: <https://www.rti-rating.org/>

prevención de la corrupción incluyendo en su artículo 10 la exigencia a los estados de aprobar medidas de transparencia para combatir la corrupción.

Las leyes de acceso a la información desarrollan además varios objetivos que se establecen expresamente en muchas constituciones y leyes. Entre ellos, hacer posible el ejercicio pleno de la libertad de expresión, permitir a la sociedad tener opiniones informadas sobre el funcionamiento del Gobierno, fomentar una rendición de cuentas democrática y una buena gobernanza, reducir la corrupción y la mala administración y aumentar la confianza de la sociedad sobre las instituciones públicas (Darbishire, 2015).

La puesta en marcha de este tipo de normativa tiene también un impacto directo sobre la mejora de la gestión administrativa y de la toma de decisiones públicas (Anderica, 2014; Banisar, 2006; Darbishire, 2015; Islam, 2003; Raya y Zalakain, 2011). Poner en marcha sistemas de transparencia mejora la información con la que trabajan las instituciones públicas, ya que al hacer pública la información éstas se aseguran de que sea correcta y rigurosa. Permite además tener a mano todos los datos que necesitan para desarrollar las políticas públicas.

Raya y Zalakain (2011) destacan la relevancia de los datos en la definición de las políticas públicas: *“El éxito de la gestión consiste en decidir consiguiendo que el riesgo de error no se materialice o que la elección tomada tenga posibilidad de reconducción. Para ello es condición necesaria la existencia de información relevante sobre el objeto y sobre las fórmulas de intervención. Sin esa información (o si esa información es errónea, insuficiente o sesgada), la toma de decisiones se convierte en un proceso ciego”*.

Alberto Ortiz de Zárate -Director del Departamento de Servicios Ciudadanos del Gobierno Vasco entre 2009 y 2013 e impulsor del portal de datos abiertos de dicha comunidad- reconocía que el mayor reutilizador de datos en Euskadi era la propia administración. En el mismo sentido el Ayuntamiento de Madrid reconocía en 2019 la necesidad de mejorar las capacidades de los funcionarios en materia de análisis de datos puesto que ellos eran los primeros reutilizadores de la información que se publica en los portales de datos abiertos y transparencia del consistorio.

La información permite hacer mejores análisis y mejores evaluaciones para la puesta en marcha de medidas que tienen impacto en el bienestar económico y social; la importancia de contar con información es un hecho aceptado por la teoría de los mercados, ya sea para el movimiento de bienes o para la implementación de nuevos servicios (Islam, 2003). La información en manos de las instituciones públicas también es clave para el trabajo de la sociedad civil, pero en demasiadas ocasiones resulta difícil acceder a ella de manera libre y completa (Anderica, 2014).

Si, como veíamos, las leyes de acceso a la información democratizan el acceso a la información pública, sus efectos y garantías se difuminan cuando se aproximan a la toma de decisiones. Son muchas las zonas grises donde por distintas razones la información deja de ser algo de todos para convertirse en algo limitado a unos pocos:

- Límites legales que permiten excepcionar el derecho de acceso a la información cuando se trata de un proceso de deliberación.
- La no obligación de mantener un espacio actualizado con información sobre la evolución de los procesos de toma de decisiones (la llamada huella normativa).
- La no identificación de los actores que forman parte de la toma de decisiones.
- Reuniones con actores relevantes que no se publican.
- Falta de recolección de la información sobre procesos deliberativos.

Como señalamos anteriormente, cuando llegamos a esas zonas grises, el acceso ya no es de todos, está restringido al gobierno o a aquellos actores que consigan acceder a ella realizando una acción de lobby. Ahí es donde el desarrollo de las políticas públicas puede encontrar un escollo, solo los actores que consigan llegar a esa información tendrán opciones de incidir en esa fase de las políticas públicas y esos actores suelen ser aquellos que cuentan con más recursos (Anderica, 2014). Un ejemplo de gran pertinencia es el caso de la Unión Europea.

### 3.1.1 EL ACCESO A LA TOMA DE DECISIONES EN LA UE

En abril de 2014 la organización *Corporate Europe Observatory* quiso estudiar el impacto del lobby en las regulaciones europeas postcrisis sobre el sector financiero. Una de las grandes revelaciones que obtuvo estudiando el registro de lobbies de la Unión Europea es que el número de organizaciones del sector privado haciendo lobby en el sector financiero era cinco veces mayor que las organizaciones sindicales y sociedad civil; 30 veces mayor si se tienen en cuenta los recursos dedicados a la acción de lobby. Además, mientras que la sociedad civil había mantenido 270 reuniones, las empresas habían mantenido 1900.

**Gráfico 3.1: Número de organizaciones que en 2014 hacían lobby en la UE y número de reuniones que mantienen con las instituciones públicas.**



**Fuente: Corporate Europe Observatory<sup>52</sup>**

<sup>52</sup> Este gráfico refleja los resultados de una encuesta realizada por el CEO <http://corporateeurope.org/financiar-lobby/2014/04/fire-power-financiar-lobby>

En 2017 ALTER EU, red de organizaciones que piden una mayor transparencia del lobby en la Unión Europea, analizaba las reuniones que mantenían los miembros de la Comisión Europea a raíz de unas declaraciones del entonces Presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, donde pedía a sus comisarios que buscasen un equilibrio y una proporcionalidad apropiadas al reunirse con actores; para Alter EU estas declaraciones reconocían de alguna manera la necesidad de un cambio hacia un modelo dónde no predomine la influencia de las grandes compañías en la toma de decisiones de los asuntos europeos. En su estudio ALTER EU calculó cuántas reuniones habían mantenido los comisarios desde 2014 con empresas del sector privado y con organizaciones de la sociedad civil u organizaciones sindicales, el resultado revela que había un claro desequilibrio.

De los 19 comisarios analizados (solo se analizaron aquellos que contaban con más de 50 reuniones desde 2014), 12 dedicaron más de un 60% a reuniones con empresas del sector privado. Elzbieta Bienkowska, comisaria europea de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y PYMES, encabeza la lista habiendo con el 86,9% de sus reuniones dedicadas a empresas del sector privado, le seguían en los más alto de la lista Günter Oettinger, Comisario Europeo de Economía y Sociedad Digital, y Jyrki Katainen, Comisario Europeo de Fomento de Empleo, con un 83,2% y 79,6% respectivamente. En lo más bajo de la lista están Marianne Thyssen, de Empleo, Asuntos Sociales, Capacidad y Movilidad Laboral, que únicamente dedicó el 35,4% de sus reuniones a ver a empresas privadas y Vytenis Andriukaitis, Comisario Europeo de Salud y Seguridad Alimentaria, que dedicó el 48,1%.



**Imagen 3.1: Visualización de ALTER EU indicando las reuniones que mantienen los comisarios europeos con empresas privadas vs las que mantienen con sindicatos o sociedad civil.**



**Fuente: ALTER EU<sup>53</sup>**

En 2018 Corporate Europe Observatory volvía analizar las reuniones mantenidas por grupos empresariales frente a las reuniones mantenidas con sindicatos y sociedad civil, en esta ocasión analizaron con quién se reunía la Comisión Europea sobre el tratado entre Estados Unidos y la Unión Europea (el conocido como TTIP). El resultado volvía a mostrar un desequilibrio entre el acceso de unos actores a los tomadores de decisiones frente a otros, un 90% de las reuniones fueron dedicadas a ver a lobbies que representaban a empresas privadas y un 10% de las reuniones dedicadas a ver a lobbies que representaban el interés público.

<sup>53</sup> Este gráfico refleja los resultados de una encuesta realizada por ALTER EU: <https://www.alter-eu.org/yellow-card-for-team-juncker>

**Imagen 3.2: Visualización de CEO indicando las reuniones que mantienen los comisarios europeos con empresas privadas vs las que mantienen con sindicatos o sociedad civil en el contexto de las negociaciones del TTIP.**



**Fuente: Corporate Europe Observatory<sup>54</sup>**

Esta realidad hace que los ciudadanos de la UE estén preocupados por el hecho de que las decisiones de lo público puedan no siempre perseguir el interés general, se percibe que no se escucha a la sociedad civil pero sí se escuchan a otros agentes pertenecientes a la sociedad económica y política. Esta sensación la revelaba una encuesta realizada en enero de 2013 entre más de 6000 ciudadanos europeos que consideraban que el lobby empresarial tenía un impacto excesivo sobre las decisiones públicas, en concreto un 77% de los encuestados afirmaba que el lobby ejercido por los representantes de las empresas puede resultar en políticas que no sean de interés público<sup>55</sup>.

El Parlamento Europeo y el Defensor del Pueblo Europeo también consideraron que había una desproporción y de hecho solicitaron cambios en el sistema de grupos expertos de la Comisión Europea ya que consideraban que el sistema era injusto al no

<sup>54</sup> Este gráfico refleja los resultados de una encuesta realizada por CEO <https://corporateeurope.org/en/international-trade/2019/02/ttip-reloaded-big-business-calls-shots-new-eu-us-trade-talks>

<sup>55</sup> La encuesta ya no está disponible en la página web original, pero se puede consultar en Internet Archive: <https://web.archive.org/web/20230401175726/http://www.eu-citizens.org/noticia10.php>

representar adecuadamente a la sociedad civil y sobrerrepresentar al sector empresarial. El Parlamento Europeo llegó incluso a congelar en 2012 la partida presupuestaria dedicada a este proceso hasta encontrar una solución más justa al mismo.

La Defensora del Pueblo Europeo reabrió este tema en agosto de 2014 lanzando una consulta pública para preguntar sobre la composición de los grupos de expertos de la comisión. La organización *Corporate Europe Observatory* destacaba en sus comentarios a dicha consulta que la Comisión no estaba cumpliendo con la condición impuesta por el Parlamento en 2012 para volver a descongelar el presupuesto destinado a las reuniones de grupos de expertos: “prohibir a una sola categoría de intereses ocupar la mayoría de los puestos de los grupos de expertos dedicados a entidades no estatales y no pertenecientes a la UE”<sup>56</sup>.

En 2019 la Defensora del Pueblo Europeo publicaba sus recomendaciones prácticas para la interacción entre trabajadores públicos y representantes de grupos de interés y destacaba entre otras cuestiones la importancia de comprobar previamente si los grupos con los que se reúnen deben estar inscritos en el registro de transparencia, de mantener las agendas actualizadas con el máximo detalle o de tener en cuenta que la influencia se puede ejercer en todo tipo de eventos y no únicamente en reuniones previamente concertadas<sup>57</sup>.

Al analizar el trabajo de incidencia que desarrollan sociedad civil y sector privado, Anderica destaca una serie de diferencias que hacen que pueda existir una desigualdad al acceso a la toma de decisiones por parte de la sociedad civil:

- Diferencia cuantitativa: Son más los actores del sector empresarial que quieren incidir en los asuntos públicos.

---

<sup>56</sup> En este enlace se pueden encontrar las aportaciones que hizo Corporate Europe Observatory a la consulta iniciada por la Defensora del Pueblo Europeo: <http://corporateeurope.org/power-lobbies-expert-groups/2014/08/ceos-submission-european-ombudsman-consultation-expert-groups>

<sup>57</sup> EU Ombudsman practical recommendations for public officials' interaction with interest representatives: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/correspondence/en/79435>

- Diferencias de recursos: Son más los recursos que invierten los actores del sector empresarial frente a los recursos invertidos por actores de la sociedad civil (Anderica, 2014).

Toda esta información sobre el acceso de distintos actores a los tomadores de decisiones en las políticas públicas de la Unión Europea y por lo tanto la incidencia que tienen unos y otros en las mismas, la conocemos porque en la Unión Europea existen medidas de transparencia como el registro de transparencia (así se denomina el registro de lobbies de la UE) y la obligación por parte de los representantes públicos de publicar reuniones, que permiten analizar esta situación.

### 3.1.2 MEDIDAS DE TRANSPARENCIA PARA INTEGRAR A MÁS ACTORES EN LA TOMA DE DECISIONES

---

Como veíamos, el proceso de toma de decisiones es especialmente problemático y opaco, por eso la acción de lobby se convierte en un elemento fundamental para que los actores ajenos a las instituciones públicas que quieren ejercer una influencia sobre las decisiones públicas puedan conocer con más detalles la agenda pública y los planes de gobierno sobre los que quieren influir. Al no existir mecanismos de participación que obliguen a las instituciones públicas a mantener un diálogo fluido con la sociedad civil, son estas las que se ven obligadas a -de forma unidireccional- hacer llegar sus mensajes y posicionamientos (Anderica, 2014).

En ese sentido vemos cómo el acceso a la información en las distintas fases del desarrollo de las políticas públicas, entendidas como “un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público” (Subirats et al., 2008, p.38) será fundamental en la definición del resultado de las propias políticas públicas, según intervengan más o menos actores en ellas.

La evolución de las políticas de transparencia tiene un impacto directo en la definición de las políticas públicas. En el pasado la publicidad de las decisiones era suficiente y la única intención que perseguían era que estas se cumplieran; más adelante surge la necesidad de hacer evaluación de las políticas públicas y con ello la publicación de los

resultados de dicha evaluación (Darbshire, 2010). Hoy en día la sociedad civil exige una transparencia transversal, ya no basta con explicar los resultados, sino que es esencial relatar el proceso y los actores que han intervenido en el mismo, actores que a su vez necesitan la información sobre los asuntos públicos para poder participar en la definición de las políticas públicas (Banisar, 2006).

Ante un acceso desigual a la toma de decisiones de los distintos actores que quieren intervenir en la definición de políticas públicas se plantea la necesidad de aprobar medidas de transparencia que aseguren que todos los actores tengan acceso a los detalles de la toma de decisiones de manera proactiva. Esto haría que no solo aquellos con medios para acceder a los tomadores de decisiones pudieran conocer los detalles de estas e incidir en ellas.

En ese sentido, Araguás hablaba una posible falta de consideración igualitaria de todos los intereses de todas las partes en el desarrollo normativo: *“Su presencia se hace especialmente patente en algunos ámbitos materiales de la actividad pública como, por ejemplo, el urbanismo; y también respecto al ejercicio de ciertas potestades o actividades públicas, entre las que destaca, por encima de todas, la elaboración de normas, tanto legales como reglamentarias. Respecto a esta última potestad, hay que indicar que, aunque la intervención de los grupos de interés en la elaboración de disposiciones generales tiene carácter lícito, siempre que no exceda una «actuación normal de presión», la falta de regulación de estos sujetos deriva en una opacidad en la toma de decisiones y en la falta de consideración igualitaria de todos los intereses de todas las partes en el desarrollo normativo”* (Araguás, 2016).

Para ahondar en esta hipótesis analizaremos, por un lado, hasta dónde llegan las leyes de acceso a la información a la hora de dar acceso a la información del proceso de toma de decisiones. Por otro lado, analizaremos otras medidas de transparencia más allá de estas leyes que permiten arrojar luz sobre los procesos de toma de decisiones. Por último, analizaremos el caso de Madrid y su regulación en materia de transparencia de las decisiones públicas.

## **3.2 LAS LEYES DE TRANSPARENCIA Y LA INFORMACIÓN SOBRE LA TOMA DE DECISIONES**

La transparencia sobre los procesos decisorios permite entender en qué se basan las decisiones de lo público y corroborar que las instituciones públicas persiguen la defensa del interés general. Un ejemplo fundamental son los documentos que los lobbistas entregan a los representantes públicos durante sus reuniones, estos documentos deben ser públicos ya que si posteriormente su contenido se ve reflejado en una decisión final es importante conocer su origen (Transparencia Internacional, 2015).

Para entender el alcance que puede tener la falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones, es importante conocer las fases por las que pasa este proceso y entender los tipos de información que se generan en cada momento (Anderica, 2014). Cada una de esas fases va acompañada de una cantidad muy importante de información que, siendo fundamental para entender cómo se han tomado las decisiones de lo público, pueden quedarse al margen de las leyes de transparencia por distintas razones: porque no se dispone de la información, normalmente porque la información no se recopila, o porque se limita el acceso a la información aplicando los límites existentes en las leyes de transparencia.

A continuación, analizaremos qué información resulta relevante en el proceso de toma de decisiones y cómo el contenido de las leyes de acceso a la información pública y en concreto las obligaciones de publicidad activa y las excepciones que recogen al derecho de acceso, permiten o no el acceso a la misma.

### **3.2.1 OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA PARA CONOCER EN DETALLE LA TOMA DE DECISIONES**

---

Los procesos de toma de decisiones son heterogéneos y complejos, esto hace que no se pueda hacer un diseño único del flujo que siguen y por lo tanto hace que no sea fácil exigir la publicación de los mismos documentos en cada toma de decisión. Sin embargo, esto no debe ser un problema para la transparencia ya que las leyes de acceso a la información pública como hemos visto reconocen en general el derecho de acceso a toda la información en manos de las instituciones públicas.

### Capítulo 3: La toma de decisiones públicas: la zona gris de la transparencia institucional

La organización Access Info Europe, una organización sin ánimo de lucro que defiende el derecho de acceso a la información en Europa ha definido en sus estándares de transparencia del lobby a través de las leyes de acceso a la información una serie de informaciones que resulta fundamental para hacer transparente el proceso de toma de decisiones:

- Organigrama de las instituciones públicas.
- Currículum Vitae de los representantes y funcionarios públicos.
- Presupuesto dedicado a viajes y conferencias.
- Información sobre las reuniones que mantienen o a las que acuden. Esto incluye:
  - Reuniones mantenidas con grupos de interés en las oficinas públicas o en eventos y conferencias a las que acudan.
  - Las agendas de los representantes públicos.
  - Documentos enviados por los grupos de interés a las instituciones públicas.
  - Orden del día y notas de las reuniones mantenidas.
  - Documentos presentados o mencionados durante las reuniones mantenidas.
- Publicación de las aportaciones hechas a las consultas públicas.
- Documentos que se han utilizado para justificar la decisión final.
- Declaraciones de conflictos de intereses.
- Registro de entrada al parlamento y las instituciones públicas clave.

Todos estos tipos de información deberían ser accesibles utilizando las leyes de acceso a la información ya sea vía el derecho de acceso a la información o creando unas obligaciones de publicidad activa en las leyes de acceso a la información pública. Este último es el caso del Ayuntamiento de Madrid que incorporó en su Ordenanza de Transparencia de 2017 estas obligaciones de publicidad activa para poder ofrecer un espacio de consulta de la *Huella Normativa*.

Si bien estudiaremos el caso de Madrid más adelante, su ejemplo nos sirve para incorporar al listado preparado por Access Info Europe, otra serie de documentos que son interesantes para entender los procesos de toma de decisiones:

- Información de la actividad parlamentaria/plenaria (proposiciones, enmiendas, preguntas...)
- Información sobre los planes de gobierno y su ejecución.
- Información sobre la tramitación de las normas: informes vinculantes, votaciones en juntas de gobierno o equivalente.

Toda esta información ayuda a conseguir una trazabilidad de la toma de decisiones fundamental para demostrar el interés general de la acción pública y mejorar la legitimación de las decisiones (Transparencia Internacional, 2015; Obholzer, 2011).

En la práctica la realidad es que no es común ver esta información publicada proactivamente. La organización Access Info Europe realizó un análisis en 12 países de la Unión Europea y de la información que buscaron sobre los procesos de toma de decisión (agendas, órdenes del día de reuniones, documentos justificando decisiones, documentos enviados por lobistas a las instituciones públicas), solo el 20% estaba publicada proactivamente<sup>58</sup>.

En la ley española de transparencia por ejemplo de la información que hemos listado únicamente se obliga a publicar de manera proactiva la información sobre los planes de gobierno y su ejecución.

Pasamos a analizar ahora las posibilidades de tener acceso a la información sobre la toma de decisiones utilizando el derecho de acceso a la información pública.

### 3.2.2. LOS LÍMITES AL ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE LA TOMA DE DECISIONES INCLUIDOS EN LAS LEYES DE TRANSPARENCIA

---

En principio la mayor parte de las leyes de transparencia no excluyen de su alcance ningún tipo de información de manera absoluta, tampoco la información relativa a la toma de decisiones. No se obliga a su publicación activa, pero nada impide a las personas interesadas solicitarla.

De hecho, hay ejemplos muy interesantes como la imagen que se muestra a continuación que son las notas de una reunión a la que acudió un funcionario británico y

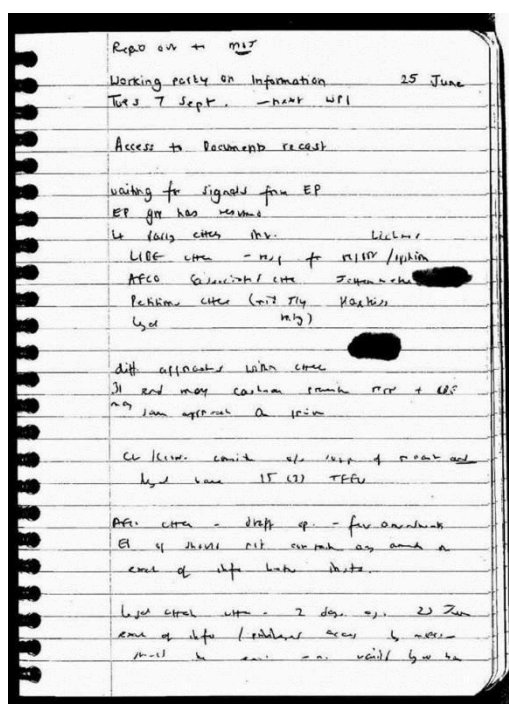
---

<sup>58</sup> Proyecto sobre transparencia de toma de decisiones de Access Info Europe (consultado 22 de enero de 2024): <https://www.access-info.org/decision-making-transparency/proactive-publication>



que escaneó para contestar a una solicitud de información. Este ejemplo, aunque sea muy valioso, no es representativo ya que en la práctica resulta complicado acceder a muchos de estos documentos por las razones que ya hemos mencionado (falta de recopilación de la información principalmente).

**Imagen 3.3: Notas enviadas por un funcionario británico en respuesta a una solicitud de acceso a la información.**



**Fuente:** Access Info Europe

Si bien, como decíamos, nada impide a los interesados solicitar cualquier tipo de información, las leyes de acceso a la información sí suelen incluir entre las excepciones aplicables al acceso a la información “el proceso de deliberación”. Una excepción que, aunque no impide el acceso de manera categórica, sí supone un reto a la transparencia de la toma de decisiones. La interpretación de esta excepción puede variar según los países.

Otra de las excepciones que afectan de manera importante a la transparencia de la toma de decisiones es la privacidad. Aunque la privacidad y la transparencia colisionan de manera muy habitual, en este caso sucede especialmente, ya que la publicación del

### Capítulo 3: La toma de decisiones públicas: la zona gris de la transparencia institucional

nombre de las personas con las que se reúnen los representantes públicos es esencial para tener constancia de qué actores están influyendo en la toma de decisiones de lo público. En la Unión Europea por ejemplo la sentencia del Caso *Bavarian Lager* establecía que los nombres de los asistentes a las reuniones con instituciones europeas sólo se harán públicos si estos acceden a las mismas; algo muy criticado por la sociedad civil ya que impide conocer quién influye en la toma de decisiones en estos casos<sup>59</sup>.

En el proyecto ya citado de la organización Access Info Europe también estudiaron las leyes de los 12 países de la Unión Europea que fueron objeto de análisis y de los 12 países 11 incluían entre sus excepciones los procesos de deliberación<sup>60</sup>. A la hora de solicitar información en la práctica, solo se consiguió acceso al 60% de la información solicitada y los límites aplicados fueron: la privacidad (32% de las denegaciones), el proceso de deliberación (22% de las denegaciones), el coste de la compilación de la información (16% de las denegaciones), y las relaciones internacionales (11% de las denegaciones)<sup>61</sup>.

La Ley española de *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*<sup>62</sup> es sin duda uno de los peores ejemplos en este sentido ya que además de incluir la protección de datos y la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión como límites al derecho de acceso a la información pública, excluye en su artículo 18 los informes y comunicaciones internas del alcance de la ley; no solo es llamativo el contenido de la exclusión por ser algo único en el marco jurídico comparado, además se trata de una exclusión y no de un límite por lo que la información directamente no puede ser solicitada, o de serlo sería inadmitida la solicitud.

---

<sup>59</sup> Para conocer más detalles sobre el caso *Bavarian Lager* ver: [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/arrets/08c028\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/08c028_en.pdf)

<sup>60</sup> Proyecto sobre transparencia de toma de decisiones de Access Info Europe (consultado el 22 de enero de 2024): <https://www.access-info.org/decision-making-transparency/legal-analysis>

<sup>61</sup> Proyecto sobre transparencia de toma de decisiones de Access Info Europe (consultado el 22 de enero de 2024): <https://www.access-info.org/decision-making-transparency/foi-request>

<sup>62</sup> El texto de la *Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno* se puede encontrar aquí: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12887](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12887)

Además de lo expuesto ni siquiera existe una definición jurídica de lo que significan estos términos, por lo que la interpretación queda en manos de cada institución y de cara a la transparencia de la toma de decisiones es claramente un escollo.

En la práctica el artículo 18 de la LTAIBG ha impedido el acceso a información relativa a los procesos de toma de decisiones. Uno de los ejemplos más relevantes fue la solicitud realizada por Access Info Europe en la que solicitaba al Ministerio de la Presidencia acceso a los documentos recibidos o generados en relación con el cumplimiento por parte de España de los compromisos adquiridos en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto; el Ministerio de Presidencia denegó el acceso utilizando el artículo 18 de la LTAIBG y alegando que se trataba de información interna. Tras un recurso presentado ante el Consejo de Transparencia, éste resolvió a favor de la transparencia y obligó al Gobierno a publicar dicha información. La decisión del Consejo rechazaba los argumentos dados por el Ministerio de la Presidencia de que estos documentos, que fueron utilizados como parte del proceso de toma de decisiones eran “documentos internos”<sup>63</sup>.

Hay una percepción conservadora sobre el espacio que necesitan los gobernantes para tomar decisiones que, como vemos, se puede aplicar de forma abusiva. Este límite al acceso a la información actúa como una barrera que impide a la sociedad civil participar en el proceso de toma de decisiones.

Las leyes de transparencia son esenciales para acceder a la información relativa a la toma de decisiones, pero existen otras medidas que también van a ser determinantes para conseguir una trazabilidad exhaustiva de los procesos deliberativos. Pasamos a analizarlas.

---

<sup>63</sup> Resolución del Consejo de Transparencia sobre el caso relativo al acceso a documentos sobre el OGP (consultado el 22 de enero de 2024): [https://www.access-info.org/wp-content/uploads/CTBG\\_resolucion\\_docsOGP.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/CTBG_resolucion_docsOGP.pdf)

### **3.3 OTRAS MEDIDAS DE TRANSPARENCIA NECESARIAS PARA ASEGURAR LA TRANSPARENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES**

Si bien las leyes de transparencia proporcionan la base para conocer en detalle los procesos de toma de decisiones, hay otra serie de medidas como son la creación de registros de lobbies, la obligación de publicar agendas y la publicación de la huella normativa que son fundamentales para completar la información que las instituciones públicas tienen sobre los procesos de toma de decisión.

Uno de los retos que plantea el proceso de toma de decisiones es que es un proceso que no tiene necesariamente que seguir un procedimiento regulado que genere documentación. Esto implica que, aunque se quiera dar información sobre algún tema a raíz de una solicitud de acceso a la información, puede no haber documentación que entregar a los interesados. Hay una serie de medidas que de ser aprobadas por los gobiernos asegurarían la recopilación de información relativa a los procesos de toma de decisiones:

- La creación de un registro de lobbies que permita conocer con qué personas y colectivos se reúnen los representantes públicos y qué intereses defienden.
- La publicación de las agendas públicas, como espacio en el que pueden consultarse las reuniones que mantienen y los eventos en los que participan los representantes públicos y los altos cargos de la administración pública.
- La publicación de información sobre la huella normativa, pudiendo consultarse los distintos documentos generados en la tramitación de los textos normativos.

A continuación, analizaremos en qué consisten estas medidas y estudiaremos como caso práctico la Ciudad de Madrid, que ha puesto en marcha todas ellas para cumplir con el objetivo de hacer transparente el proceso de toma de decisiones.

### 3.3.1 TRANSPARENCIA DEL LOBBY

---

Es algo reconocido que la existencia de los lobbies en este sentido se remonta a civilizaciones antiguas y que su acción se ha visto reflejada en todo tipo de gobiernos y épocas (Rubio, 2002; Caldevilla y Xifra, 2013; Araguás, 2016). Hablamos a priori de un ejercicio que nace con el objetivo de influir desde el ámbito privado en las políticas públicas para ver en ellas favorecidos unos intereses determinados y obtener el impacto suficiente para ver satisfechos sus fines.

Si bien son muchos los autores reconocen que los lobbies se han forjado una mala fama (Caldevilla y Xifra, 2013; Araguás, 2016), también encuentran el origen de esta reputación en la falta de regulación de este y sobre todo en casos de abuso que se han dado a lo largo de la historia, reciente y no tan reciente (APRI, 2014).

También hay conformidad al afirmar que una buena decisión pública debe tener en cuenta el mayor número de puntos de vista posibles y por lo tanto hacer llegar un posicionamiento a las instituciones públicas resulta esencial para que así ocurra. De hecho, se ha vuelto incuestionable, siendo casi impensable que exista un proceso de toma de decisiones en el que no intervengan, en mayor o menor medida, los principales grupos de interés afectados (Araguás, 2016).

Para Rubio, los lobbies se presentan incluso como elementos optimizadores de la participación (Rubio, 2002). En sus conclusiones sobre el concepto y la evolución del lobby, Caldevilla y Xifra exponían que el lobby cumple una función de información y concienciación desde el pueblo y sus empresas hacia los legisladores electos y que es el Estado el que debe facilitar que esa función se pueda realizar (Caldevilla y Xifra, 2013). Araguás también estaría de acuerdo en considerar que la regulación del lobby abre la puerta a más actores en la toma de decisión de lo público (Araguás, 2016).

La diferencia entre la función que cumple el lobby hoy en día y la que ha venido cumpliendo con anterioridad no residiría tanto en su contenido sino en su forma. Hace tiempo que las políticas de transparencia y gobierno abierto exigen que cualquier acción de una institución pública deba estar sometida al escrutinio público. En este caso la

### Capítulo 3: La toma de decisiones públicas: la zona gris de la transparencia institucional

interacción entre instituciones públicas y actores que serán definitivos para definir las políticas públicas también; de ahí, argumenta Aldeguer, la necesidad de regularlo: “Esta interacción es una de las partes que conforman los procesos de toma de decisiones públicas que, si bien están en su mayor parte normalizados, siguen requiriendo un mayor nivel de transparencia según reclama la sociedad civil. En el marco de las estrategias dirigidas a luchar contra la corrupción y favorecer la transparencia y el fortalecimiento institucional de la democracia, “ha cobrado especial relevancia la regulación de la conducta y acción de los lobbies ante las instituciones y Administraciones Públicas, tanto representativas (parlamentarias) como ejecutivas (gubernamentales), con el propósito de lograr la integridad y la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos del poder” (Aldeguer, 2017).

Caldevilla y Xifra, tras analizar la presencia histórica del lobby en gobiernos desde la antigua Grecia, asumen su presencia como algo inherente a la gobernanza también destacan la necesidad de contar con una regulación que arroje luz sobre su acción: “Si hemos comprobado en este repaso a la historia que *avant la lettre*, el concepto lobby camina parejo a las instituciones creadas por el hombre, tomaremos por admisible que las empresas busquen presionar a los Gobiernos como lo sería por parte de cualquier ciudadano que se vea afectado por un decisión o ley. Actualmente, los lobbies tienen una importante presencia en el parlamento europeo, donde han sido regulados acorde a derecho; tienen acceso a legisladores y Gobiernos para informar sobre su situación e intereses y finalmente tratar de influir sobre ellos. Pero como ciudadanos debemos exigir que se nos informe sobre quiénes, qué es lo que hacen y para quién. La democracia está en juego” (Caldevilla y Xifra, 2013).

A la hora de regularlo, aunque todavía no es una práctica muy extendida, se ha optado generalmente por crear un registro público en el que se inscriben las personas y organizaciones que pretenden ejercer una influencia en las decisiones públicas y, a la par, un código ético que estas personas deberán cumplir.

Desde una perspectiva global -y aunque se está avanzando significativamente en la materia-, hay todavía una gran falta de normas que obliguen a hacer más transparente la actividad del lobby (Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby, 2015). De

hecho, en nuestro entorno próximo solo la Unión Europea regula esta materia de manera más exhaustiva, existiendo un registro de lobbistas para aquellas personas que ejercen esta actividad en el Parlamento Europeo y en la Comisión Europea, aunque de carácter voluntario, lo que resta mucha fuerza a esta iniciativa. En concreto, tienen obligación de inscribirse en la UE:

“El ámbito de aplicación del Registro cubrirá todas las actividades, distintas de las que se excluyen expresamente en la parte IV, realizadas con objeto de influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de las políticas y de toma de decisiones de las instituciones de la Unión, independientemente del canal o medio de comunicación utilizado, por ejemplo, subcontratación, medios de comunicación, contratos con intermediarios profesionales, grupos de reflexión, «plataformas», foros, campañas e iniciativas populares. Estas actividades incluyen, entre otras, los contactos con miembros, funcionarios u otros agentes de las instituciones de la Unión, la preparación, difusión y comunicación de cartas, material informativo o documentos de debate y de toma de posición, así como la organización de eventos, encuentros o actividades promocionales y actos sociales o conferencias si se envían invitaciones a los miembros, funcionarios u otros agentes de las instituciones de la Unión. Se incluirán también las contribuciones voluntarias y la participación en consultas oficiales sobre propuestas de actos legislativos u otros actos jurídicos o en otras consultas abiertas. Procede que se inscriban en el Registro todas las organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia, sea cual sea su estatuto jurídico, que lleven a cabo actividades incluidas en el ámbito de aplicación del mismo”<sup>64</sup>.

En Estados Unidos la regulación del lobby llegó en 1946 con la *lobbying act*, que exige que cualquier persona que pretenda ejercer una influencia o pague a otra persona para ejercer una influencia sobre cualquier legislación en el Congreso de los Estados Unidos, deberá registrarse y entregar información detallada sobre su negocio (dirección postal, la persona que le contrata y los intereses que defiende, cuánto gana por hacer el trabajo de lobista, etc.).

---

<sup>64</sup>Véase: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011Q0722\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011Q0722(01)&from=ES)

Como decíamos y apunta Galcerá en su estudio sobre la regulación de los lobbies, hay un cambio en este sentido: “Durante la última década, el número de países que han regulado las actividades desarrolladas por lobbies ha aumentado exponencialmente y, entre otros, han adoptado leyes sobre esta cuestión: Lituania (2001), Polonia (2005), Taiwán (2007), Hungría (2006), Australia (2008), Eslovenia (2011), Austria (2012), Reino Unido (2014); e Irlanda (2015). Asimismo, en Francia se ha creado un registro de lobbies y en Italia hay una regulación de las actividades de lobbying a nivel regional en los territorios de la Toscana (2002), Molise (2004) y Abruzzo (2010)” (Galcerá, 2016).

En España no existe una regulación de esta materia a nivel estatal, aunque la presencia de los lobbies en los centros de decisión política es un hecho innegable y la concurrencia de la representación de intereses en el Congreso de los Diputados se ha realizado de manera permanente desde la Primera Legislatura (Esparcia, 2013). El debate sobre esta regulación está abierto en distintos ámbitos, ha sido incluido en prácticamente todos los programas electorales de los partidos que concurrieron a las anteriores elecciones generales y existe un proyecto de ley que se presentó en septiembre de 2016 y fue entonces calificado por la Mesa del Congreso de los Diputados (García Abad, 2017).

Han sido diversas y espaciadas en el tiempo las propuestas que han llegado al Congreso de los Diputados para regular esta materia, la proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la regulación de los Grupos de interés que se presentó por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en 2018 listaba los intentos que habían precedido su propuesta de regular este ámbito: “Ya el 8 de febrero de 1990 el Congreso de los Diputados aprobó una Proposición no de Ley del Grupo Popular (aprobada enmienda de sustitución del PSOE) en la que acordó la «regulación de los despachos que gestionen intereses particulares confluyentes con intereses públicos».

El 2 de febrero de 1993 la Mesa del Congreso de Diputados admitió a trámite para su debate en Pleno la Proposición no de Ley del CDS por la que se proponía un Registro Público de Grupos de Interés y las normas de funcionamiento de éste. El Grupo



proponente retiró la Proposición. Quince años más tarde, Iniciativa per Catalunya-Verds retomó este asunto, presentando sendas Proposiciones no de Ley el 22 de abril de 2008 y el 30 de enero de 2012 que caducaron o fueron rechazadas por motivos diversos”<sup>65</sup>.

Actualmente hay sobre la mesa una modificación del Reglamento del Congreso de los Diputados para incluir la regulación de los lobbies a la que han mostrado su apoyo la mayoría de los partidos, pero cuya fecha de aprobación sigue sin concretarse.

En cualquier caso, esta propuesta pendiente únicamente afectaría a la actividad del Congreso de los Diputados y no a la acción del ejecutivo. APRI (Asociación de Profesionales de la Representación Institucional) por ejemplo, defendió durante las ponencias que tuvieron lugar en el Congreso de los Diputados previas a la aprobación de la *Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno* que esta norma podría incluir la regulación de lobbies, esto finalmente no ocurrió y como decíamos esta regulación sigue pendiente en nivel estatal en España.

Algunas comunidades autónomas (Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Castilla La Mancha y Comunidad Foral de Navarra) ya han dado el paso de regular esta materia y a nivel municipal el Ayuntamiento de Madrid lo ha abordado a través de la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid. A continuación, pasamos a exponer los detalles de este tipo de regulaciones.

---

#### ¿CÓMO DEBE SER UN REGISTRO DE LOBBIES?

Los Estándares Internacionales sobre la Regulación del Lobby se crearon en mayo de 2015 y la motivación no era otra que establecer unas bases sobre cómo debería ser una regulación del lobby eficaz. En 2015 había 20 países que contaban con una regulación del lobby, sin embargo, como reconocen las organizaciones que impulsaron dichos estándares, su calidad varía mucho según el país.

---

<sup>65</sup> “Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la regulación de los Grupos de interés”, presentada por el Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (BOCG nº 96-4 de 22 de noviembre de 2018).

Los mencionados Estándares Internacionales sobre la Regulación del Lobby establecen que los objetivos que persiguen las regulaciones sobre el lobby son por un lado asegurar la transparencia del impacto del lobby en los procesos de toma de decisiones y, por otro lado, establecer un mecanismo de rendición de cuentas para los tomadores de decisiones públicas, ya sean políticas gubernamentales o legislaciones. Estas regulaciones deberían servir como base para que cualquier actor pueda participar en los procesos de toma de decisión de manera igualitaria y deben crear mecanismos para prevenir potenciales conflictos de intereses durante los procesos de toma de decisión<sup>66</sup>.

Por su lado Araguàs en su estudio sobre las regulaciones del lobby destaca que hay cinco extremos que definen las distintas regulaciones del lobby en el mundo y donde radican las diferencias entre las mismas:

- 1) la determinación de los sujetos que deben inscribirse (ámbito subjetivo);
- 2) las actividades comprendidas en el registro (ámbito objetivo);
- 3) el contenido y funcionamiento del Registro. Esto es, los datos a suministrar por los registrantes, los términos en los que estos se actualizan y también su régimen de publicidad;
- 4) los instrumentos para efectuar el seguimiento de la actividad desarrollada por los sujetos inscritos; y
- 5) los mecanismos de control aplicables, que suponen, en muchas ocasiones, la intervención de órganos distintos de los que se encargan de la llevanza del Registro (Araguàs, 2016).

Dependiendo de cómo se decida regular cada una de estas materias, la regulación del lobby será más o menos efectiva a la hora de conseguir sus objetivos que son garantizar la transparencia o conocimiento en el desarrollo de estas actuaciones y lograr el control de los sujetos que las llevan a cabo.

Aplicando la clasificación que propone Araguàs, los Estándares Internacionales del Lobby propondrían el siguiente modelo para conseguir una regulación del lobby eficaz:

---

<sup>66</sup> Estándares Internacionales sobre la regulación del lobby: <http://lobbyingtransparency.net/standards/introduction/>

## Capítulo 3: La toma de decisiones públicas: la zona gris de la transparencia institucional

1) Sujetos que deben inscribirse (ámbito subjetivo): Cualquier persona.

2) Actividades comprendidas en el registro (ámbito objetivo): Las acciones que tengan como objetivo influir en una decisión pública.

3) Contenido y funcionamiento del registro:

- Deberá crearse un registro obligatorio y público.
- Se debe obligar a los inscritos a suministrar un mínimo de información (identidad del lobbista, objetivos que se persiguen con la acción de lobby, el beneficiario último de la acción de lobby, las instituciones sobre las que se quiere hacer lobby, el tipo y frecuencia de la acción de lobby, la información que se comparta con las instituciones durante las reuniones que se mantengan, el gasto que se realiza en acción de lobby, fuentes de financiación de la acción de lobby, cualquier aportación política, indicar cualquier puesto de trabajo que se haya ostentado en alguna institución pública y fondos públicos que se reciban).
- La inscripción debe ocurrir antes de que se realice la acción de lobby y debe actualizarse la información siempre que haya cambios en la misma.
- Las administraciones deben crear un sistema que sea lo más sencillo posible para evitar cargas administrativas innecesarias.

4) Instrumentos para efectuar el seguimiento de la actividad desarrollada por los sujetos inscritos:

- Las leyes de acceso a la información deben permitir el acceso a toda la información relativa a la acción de lobby con el mínimo de excepciones.
- Las instituciones públicas deben publicar proactivamente sus reuniones y crear un espacio de huella normativa donde sea posible consultar en detalle los documentos que han formado parte del proceso de elaboración de una norma.

5) Mecanismos de control aplicables:

- Los inscritos deberán firmar y respetar un código de conducta.
- Deberá existir un organismo independiente y con recursos para controlar los procesos de inscripción y hacer seguimiento de posibles incumplimientos de los códigos de conducta.

## Capítulo 3: La toma de decisiones públicas: la zona gris de la transparencia institucional

- Deberá existir un mecanismo a través del cual poder enviar denuncias de posibles incumplimientos.
- Deberán existir sanciones en caso de incumplimiento de las normas para lobistas y para representantes públicos.

El registro de lobbies es una pieza clave para identificar a aquellos actores que de manera activa intervienen en el diseño y ejecución de las políticas públicas y es una medida que aporta una novedad importante en materia de transparencia y es que impone obligaciones de transparencia a terceros que no son miembros de las instituciones públicas y que no gestionan directamente servicios públicos.

### 3.3.1 AGENDAS

---

Son muchas las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales y organizaciones intergubernamentales que consideran que la publicación de agendas de cargos públicos como un medio esencial para incrementar la transparencia de las instituciones públicas.

Es, por ejemplo, uno de los estándares internacionales que el Grupo de Estados Contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) ha recomendado recientemente incorporar al sistema parlamentario español<sup>67</sup>. En el mismo sentido la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), destacó en junio de 2013 que “en el despertar de una crisis global donde la protección del interés público ha sido cuestionada de forma mundial, hay una creciente necesidad de valorar el progreso alcanzado para garantizar un proceso de toma de decisiones abierto, balanceado y con un público informado”<sup>68</sup>.

El Informe de *Transparencia Internacional* sobre la transparencia del lobby en España destaca que “en España está muy instalada la creencia de que el dinero ‘compra’

---

<sup>67</sup> Análisis de la Fundación Ciudadana Civio sobre Agendas de Diputados:

<http://www.civio.es/2014/07/transparencia-parlamentaria-icv-cha-y-upyd-publican-integramente-las-agendas-de-trabajo-de-sus-diputados/>

<sup>68</sup> Comunicado de prensa de la OCDE de 21 de junio de 2013: “¿Tienen los lobbies demasiada influencia?”, donde se presenta el *Foro sobre transparencia del Lobby*.

<http://www.oecd.org/newsroom/dolobbyistshavetoomuchinfluence.htm> Consultado el 13 de septiembre de 2020.

influencia en la política”. Igualmente, entre los ciudadanos españoles está extendida la percepción de que negocios y corrupción van de la mano (*EU Anti-Corruption Report, European Commission* 2014). Según el Eurobarómetro de 2013, el 77% de los españoles creía que la corrupción era parte de la cultura de los negocios en el país, mientras que el 67% consideraba que la única forma de tener éxito en los negocios son las conexiones políticas. Un 84% de los españoles creía que el soborno y las conexiones eran la forma más sencilla de obtener servicios públicos” (Transparencia Internacional España, 2014).

La publicación de agendas es fundamental para que la sociedad pueda tener una idea clara de quiénes participan en el proceso de toma de decisiones, qué trabajo realizan los miembros del Gobierno y representantes públicos y para que exista una trazabilidad de las decisiones que se toman.

Las reuniones que mantienen los cargos públicos con lobbistas es uno de los principales canales que se utilizan para ejercer influencia en la toma de decisiones; por ello, es esencial que la ciudadanía sepa qué reuniones han tenido lugar, entre quiénes, qué se discutió y si se alcanzó algún tipo de acuerdo en el transcurso de estas.

Diferentes organizaciones de la sociedad civil han destacado la necesidad de que se publiquen agendas. Por ejemplo, la organización Access Info Europe defiende la publicación proactiva de las agendas con un nivel de detalle avanzado. Reconoce en su informe sobre la transparencia del lobby a través de las leyes de acceso a la información que las reuniones siguen siendo la manera de influir de forma más directa sobre las decisiones públicas. Al definir qué tipo de reuniones habría que hacer públicas menciona tanto las reuniones al uso y los eventos a los que se acuda, como las llamadas telefónicas que se reciben y que tienen como finalidad influir sobre un asunto público<sup>69</sup>.

La Fundación Ciudadana Civio también ha incidido sobre la necesidad de publicar agendas de los cargos públicos destacando lo relevante de conocer con quiénes se reúnen, qué temas se tratan y cómo estas reuniones influyen en los asuntos públicos para aportar transparencia a los procesos de toma de decisiones y a la actividad de todos

---

<sup>69</sup> Véase el informe en este enlace:

[http://www.access-info.org/wp-content/uploads/Lobby Transparency via RTI 26 June 2015.pdf](http://www.access-info.org/wp-content/uploads/Lobby_Transparency_via_RTI_26_June_2015.pdf)

los grupos de interés. Esta fundación considera que la publicación de agendas debería realizarse cumpliendo con los siguientes elementos:

- Deben publicarse todas las reuniones de trabajo.
- Entender por grupo de interés en su sentido más amplio (toda organización o individuo, independientemente de su estatuto jurídico, que defiende o expone intereses, en nombre propio o ajeno, con el objetivo de influir de manera directa o indirecta en la formulación o la aplicación de políticas y en los procesos de toma de decisiones de las instituciones).
- En el Ejecutivo deberían publicarse agenda todos aquellos considerados “alto cargo” según la normativa vigente. En el Legislativo, todos los representantes públicos.
- La información que debería publicarse sobre cada reunión es: fecha y lugar, nombre del grupo de interés con el que se han reunido y tipo de organización (empresa, asociación, etc.), nombres de todas las personas que han participado en la reunión, tema y principales puntos tratados en la reunión, documentos entregados, etc.
- Sobre cuándo deben publicarse las agendas, el criterio mínimo es que se publiquen en un plazo máximo de dos semanas después de que se haya producido el encuentro; el criterio óptimo es que se publiquen con antelación (Fundación Ciudadana Civio, 2018).

En España muchas de las leyes autonómicas de transparencia vigentes (Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla La Mancha, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra, Región de Murcia) incluyen la obligación de publicar las agendas de los cargos públicos y/o altos cargos de la administración, un avance importante con respecto a la legislación estatal que no incluye esta obligación.

Con la publicación de agendas podemos conocer qué reuniones mantienen aquellas personas que toman las decisiones públicas, con el registro de lobbies podemos conocer con detalle quiénes son los terceros que se reúnen con los representantes públicos y qué intereses representan. Solo falta un lugar dónde poder consultar toda la información

sobre los procesos de toma de decisión, la huella normativa como veremos a continuación sería ese espacio.

### 3.3.3 LA HUELLA NORMATIVA

---

Un estudio publicado en 2015 por Transparencia Internacional ponía el foco sobre la necesidad de crear espacios de huella normativa para tener una idea clara de quién estaba detrás de las decisiones públicas. La definición que proponían para huella normativa era: un listado exhaustivo de la influencia que han tenido los lobbistas sobre una legislación concreta. La huella normativa ofrecería información detallada sobre quién ha influido efectivamente en una legislación concreta, cómo y cuándo (Transparencia Internacional, 2015).

Entre los beneficios que aportaría la publicación de la huella legislativa, destacan:

- La mejora de las políticas públicas y la reducción del riesgo de corrupción.
- Incluir a más actores en la toma de decisiones, publicando quién ha influido se puede evitar que haya endogamia o dejar grupos importantes fuera de la decisión.
- Ayuda a detectar y prevenir potenciales conflictos de interés.
- Mejora la rendición de cuentas de los servidores públicos ya que podría hacer un seguimiento casi en directo de sus decisiones.
- Ayuda a las instituciones a saber quién está intentando influir en sus decisiones y de qué manera (Transparencia Internacional, 2015).

En línea con lo planteado con Transparencia Internacional, Obholzer ya reconocía en 2011 la necesidad de ampliar las obligaciones de transparencia en la toma de decisiones reconociendo que la mera existencia del registro de lobbies de la UE no era suficiente. Él proponía un documento en el que se detallara la hora, la persona y el contenido de los encuentros que tuvieran los representantes públicos, este documento sería la huella legislativa y se publicaría como anexo al expediente del texto legislativo en cuestión (Obholzer, 2011).

Esta definición de huella normativa se centra en la realidad de la Unión Europea donde otros tipos de información relacionadas con los textos normativos -como son los informes, vinculantes no, que van emitiendo distintas instituciones sobre el texto- están publicados.

Pero a la definición de huella normativa también se han sumado todos estos documentos que forman parte de la vida administrativa de un texto normativo y que aportan información importante sobre la evolución del texto que se está tramitando. En Letonia por ejemplo es obligatorio adjuntar a cualquier legislación que se lleva a aprobación al parlamento un documento en el que se detallan las aportaciones que se han hecho vía consulta al texto normativo.

En el caso del Ayuntamiento de Madrid que ya hemos citado, se incorpora la obligación de publicar proactivamente toda la documentación que acompaña a los borradores de textos normativos durante su elaboración, más adelante veremos más información sobre este caso.

Estos dos ejemplos son muy relevantes ya que no sólo proponen la creación de un espacio específico donde publicar información relativa a la toma de decisiones, sino que crean la obligación legal de hacerlo, de esta manera no se trataría de algo voluntario sino constante entre todas las áreas de gobierno.

### **3.4 LA TRAZABILIDAD DE LA TOMA DE DECISIONES EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID**

Este trabajo propone analizar las medidas de transparencia dedicadas a conseguir una trazabilidad lo más completa posible de las decisiones públicas. Se propone el análisis de la ordenanza de transparencia que aprobó el Ayuntamiento de Madrid en 2017 porque incluye expresamente todos los tipos de medidas que se han analizado en este estudio. Detenernos en el caso de la Ciudad de Madrid no implica ni que este sea el único que aborda estas cuestiones, ni que sea el mejor en su definición o en su implementación práctica, pero si nos parecía interesante estudiarlo ya que hace una propuesta que integra explícitamente la transparencia de la toma de decisiones.



El análisis que se plantea a continuación aborda principalmente la parte normativa, nos interesa conocer de qué manera proponen incluir en la regulación de transparencia la toma de decisiones. Aunque se ofrecen datos sobre cómo ha ido funcionando en la práctica, no se hace una evaluación sobre su eficacia por no tener datos comparativos.

El Ayuntamiento de Madrid lanzaba en 2015 su proyecto de transparencia con dos objetivos estructurales:

- Establecer un sistema de transparencia eficiente y sostenible, apostando por la publicación proactiva y la implementación de un sistema de acceso sencillo y rápido.
- Asegurar la trazabilidad de las decisiones públicas a través de la publicación de la máxima información, incluyendo también la referente a los actores que han participado en la toma de decisión (Anderica, 2017).

El primero de los objetivos planteaba el diseño de un sistema de acceso a la información que incorporara las mejores prácticas en la materia, pero el segundo planteaba una temática que si bien estaba como ya hemos visto ya incorporada en las demandas de la sociedad civil y expertos, no contaba con una experiencia análoga que pudiera servir de ejemplo o guía ya que se planteaba empezar de cero y un proyecto que abarcara la transparencia de la toma de decisiones de manera transversal.

El punto de partida para definir dicha política fue crear los mecanismos necesarios para poder responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué responsables públicos han tomado la decisión? La *Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid* creó la obligación de publicar el perfil y trayectoria profesional de todos/as los/as concejales/as, personas titulares de órganos directivos, del presidente/a y vocales del Tribunal Económico-Administrativo Municipal de Madrid, del personal eventual y de los máximos responsables y directivos de las sociedades mercantiles municipales, fundaciones y consorcios comprendidos en el ámbito de aplicación de la OTCM. En concreto se solicita la siguiente información: Estudios, carrera profesional, cargos políticos, formación, distinciones y otros méritos.

### Capítulo 3: La toma de decisiones públicas: la zona gris de la transparencia institucional

No existen datos biográficos que se refieran a su vida personal como fecha y lugar de nacimiento, estado civil y datos familiares.

- ¿Qué personas externas han influido en esa decisión? La Ordenanza de Transparencia crea la obligación de publicar las agendas de todos los/as concejales, directivos y personal eventual de gabinete.
- ¿Qué relación tienen entre sí estas personas? El cruce de datos entre el Registro de Lobbies y los perfiles profesionales permite conocer si existe una relación laboral previa o si por ejemplo la empresa con la que se reúne recibe subvenciones o tiene contratos con el Ayuntamiento de Madrid.
- ¿Qué reuniones se han mantenido previas a la decisión? El perfil de todos los inscritos en el Registro de Lobbies de la Ciudad de Madrid incluye el listado de todas las reuniones de lobby que han mantenido los inscritos.
- ¿Qué documentos e informes se han consultado o generado en la toma de decisión? ¿Ha habido un proceso participativo? ¿Se han presentado alegaciones o enmiendas a esa decisión? La publicación de la Huella Normativa de la Ciudad de Madrid permite conocer los documentos que se han ido generando en las distintas fases de aprobación de la norma.

**Imagen 3.4: Medidas de transparencia puestas en marcha por el Ayuntamiento de Madrid.**



**Fuente: Ayuntamiento de Madrid**

A continuación, analizaremos con detalle todas las medidas aprobadas por el Ayuntamiento de Madrid en materia de trazabilidad de las decisiones públicas<sup>70</sup>.

### 3.4.1 EL REGISTRO DE LOBBIES DE LA CIUDAD DE MADRID

---

El Ayuntamiento de Madrid puso en marcha su registro de lobbies en enero de 2018 y es un caso interesante no solo porque como decíamos esta medida fue acompañada por otras que completaban la recopilación de información sobre la toma de decisiones, sino que además crearon un sistema que en la práctica vinculaba el registro de lobbies con la aplicación de agendas y esto hacía que se pudiera tener de manera rápida y sencilla una visión completa de quién se reúne con quién en el Ayuntamiento de Madrid.

El registro de lobbies del Ayuntamiento de Madrid obliga a todas las personas que quieran reunirse con el Gobierno para ejercer influencia sobre los asuntos públicos a estar registradas en el mismo. El objetivo de este registro es conocer qué intereses representan las personas que se reúnen con los representantes públicos.

La *Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid*, aprobada el 27 de julio de 2016 por el Pleno del Ayuntamiento y publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el 17 de agosto de 2016, regula en su capítulo VI un Registro de lobbies y define así su creación: “Se crea el Registro de lobbies para la inscripción y el control de las personas físicas y jurídicas, que actúan con el objetivo de hacer valer sus intereses en la elaboración de la normativa municipal y en el diseño y desarrollo de las políticas públicas del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos”.

La adopción de esta medida supuso una gran novedad en España ya apenas se había regulado esta materia, pero también a nivel internacional puesto que no es común encontrar normas que regulen el lobby a nivel municipal.

---

<sup>70</sup> En 2019 la Comunidad de Madrid aprobó la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, esta ley implicará cambios a la regulación de lobbies de la Ciudad de Madrid, pero estos cambios aún no se han producido, en este estudio nos centraremos en la propuesta diseñada e implementada por la Ciudad de Madrid en su Ordenanza de Transparencia de 2017.

Entre los retos que supuso la puesta en marcha del Registro de Lobbies de la Ciudad de Madrid, Anderica y Meseguer, entonces Directora del Proyecto de Transparencia y Subdirector General del Proyecto de Transparencia respectivamente, destacaban los siguientes:

- El reto de la descentralización de la administración española. Cuando fue aprobada la *Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid* no existía regulación sobre lobbies ni a nivel estatal ni a nivel regional por lo que no existía un conflicto en ese sentido, pero sí había voces que consideraban que el nivel local no era el más apropiado para regular ya que podría acabar generando duplicidades y cargas para los obligados a inscribirse, puesto que tendrían que registrarse en cada ámbito territorial. Para evitar dicho problema la Ordenanza de Transparencia contemplaba la integración en otros registros en caso de ser creados<sup>71</sup>.
- Las dificultades de la puesta en marcha. El reto de crear un registro sencillo que no acabe siendo un obstáculo para la celebración de reuniones con representantes públicos.
- Comunicación y organización interna. La responsabilidad y las sanciones en caso de incumplimiento recaen sobre los representantes públicos, de ahí la necesidad de crear un sistema que todos comprendan y puedan gestionar fácilmente (Anderica y Meseguer, 2019).

A la hora de definir el contenido de la regulación del lobby en la Ciudad de Madrid, se siguieron las indicaciones establecidas en los estándares internacionales con algunas particularidades que vamos a repasar. Para hacerlo seguiremos de nuevo la estructura que proponía Araguàs (2016) para analizar las regulaciones del lobby:

1) la determinación de los sujetos que deben inscribirse (ámbito subjetivo): Cualquier persona que desarrolle la actividad de lobby debe inscribirse. Se crea el Registro de *lobbies* para la inscripción y el control de las personas físicas y jurídicas o entidades sin

---

<sup>71</sup> El 22 de abril de 2019 se aprobó la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, en dicha ley se regulan los lobbies y se plantea la opción o bien de crear un registro a nivel municipal o se da la opción de integrarse en el Registro de la Comunidad de Madrid. El Ayuntamiento de Madrid tendrá que tomar una decisión al respecto.

personalidad jurídica que actúan con el objetivo de hacer valer algún interés en la elaboración de la normativa municipal y en el diseño y desarrollo de las políticas públicas del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos.

Las personas físicas o jurídicas que mantengan relaciones con los sujetos obligados por este capítulo, relativas a asuntos de índole particular carentes de relevancia económica o social susceptibles de afectar a intereses colectivos o generales, no estarán sujetas a este registro.

2) las actividades comprendidas en el registro (ámbito objetivo): Cualquier actividad que tenga como objetivo hacer valer algún interés en la elaboración de la normativa municipal y en el diseño y desarrollo de las políticas públicas del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos.

3) Contenido y funcionamiento del Registro:

- Es un registro obligatorio. Será obligatorio registrarse para poder hacer valer intereses ante el Ayuntamiento de Madrid. Además, el Registro de *lobbies* tiene carácter gratuito y público, y la información que contenga será accesible sin restricción alguna y en formato abierto, con respeto a la normativa sobre protección de datos personales.
- El Registro de *lobbies* deberá contener, como mínimo, información relativa a la identidad del *lobby* y de la persona física que lo represente, de las entidades a las que, a su vez, representa el *lobby*, la actividad o área de interés vinculada a cada una de ellas y su financiación.
- La inscripción debe ocurrir antes de que se realice la acción de lobby y debe actualizarse la información siempre que haya cambios en la misma).
- Se ha creado un sistema sencillo que asegura poder realizar el trámite en línea y en muy poco tiempo.

4) Instrumentos para efectuar el seguimiento de la actividad desarrollada por los sujetos inscritos:

- La Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid incluye entre sus obligaciones de publicidad activa la publicación de las agendas de los cargos

públicos y en ella se verán reflejados los nombres de los lobistas con los que se reúnan.

- La Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid incluye entre sus obligaciones de publicidad activa la publicación de la huella normativa.

5) Mecanismos de control aplicables:

- Los inscritos deberán aceptar el código de conducta que implica:
  - Aceptar que la información proporcionada a los representantes públicos se haga pública.
  - No obtener ni tratar de obtener la información o influir en la toma de decisiones de forma deshonesta.
  - Proporcionar información actualizada y no engañosa en el momento de inscribirse en el Registro y de mantenerla actualizada, y garantizar que la que se suministre en cumplimiento de lo dispuesto en la OTCM es correcta y fidedigna.
  - No incitar a los/las titulares de los órganos directivos a incumplir lo dispuesto en el capítulo VI de la OTCM.
- La Comisión de Seguimiento de la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid es la que controla que los concejales, los titulares de los órganos directivos del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos y el personal eventual no celebren reuniones ni encuentros con personas no inscritas en el Registro de *lobbies*, cuando las reuniones tengan por objeto actividades sujetas a registro.
- Asimismo, se creó un buzón electrónico para que se puedan comunicar de manera anónima los incumplimientos de lo dispuesto en el capítulo de la OTCM que regula el Registro de Lobbies. De las comunicaciones que se reciban en este buzón se dará cuenta también a la Comisión de Seguimiento para que decida qué actuaciones o medidas adopta.
- En cuanto a las consecuencias derivadas del incumplimiento de los deberes a los que hemos hecho referencia en este capítulo y dada la capacidad limitada de las entidades locales para la creación y tipificación *ex novo* de infracciones administrativas o disciplinarias, la ordenanza prevé las consecuencias que pueden derivarse de tales inobservancias.

El Registro de lobbies de la Ciudad de Madrid cuenta con una serie de particularidades entre las que destacan las que siguen:

- Esta normativa ha optado por regular la actividad de lobby dispensando de la obligación de inscripción a las entidades inscritas en el Registro de Entidades Ciudadanas del Ayuntamiento de Madrid. Aunque las organizaciones de la sociedad civil desarrollan una gran actividad de lobby (APRI, 2014: 153-160) el Ayuntamiento de Madrid decidió no incluirlas para no imponer cargas administrativas a organizaciones pequeñas que además ya habían entregado sus datos para el Registro de Entidades Ciudadanas del Ayuntamiento de Madrid.
- Además, el Registro de lobbies de la Ciudad de Madrid aporta una novedad y es que aportan una serie de ventajas para aquellos que se inscriban:
  - o Formar parte de un listado de distribución desde el que se enviará información relativa a los distintos asuntos en desarrollo en el Ayuntamiento de Madrid.
  - o Mayor facilidad para contactar y concertar reuniones con los representantes públicos.
- La solución informática ideada permite que el Registro de lobbies y las agendas públicas estén vinculados por lo que toda la información está interrelacionada permitiendo con un solo clic conocer quiénes se están reuniendo con los responsables del Ayuntamiento de Madrid (Anderica y Meseguer, 2019).

Pasados varios años de vida, el Registro de Lobbies de la Ciudad de Madrid está sirviendo de ejemplo para muchas instituciones que ven en su definición jurídica y en su implementación unas soluciones innovadoras.

### 3.4.2 LA PUBLICACIÓN DE AGENDAS EN LA CIUDAD DE MADRID

---

El Ayuntamiento de Madrid incorporó la obligación de publicar las agendas de los altos cargos en el artículo 9.2. c) de la OTCM: *“Las agendas institucionales del Alcalde, concejales, titulares de los órganos directivos y del personal eventual que integra los gabinetes y tenga la condición de director, vocal asesor o asesor o equivalentes. La información se ofrecerá con la máxima antelación posible a la celebración de los eventos y se actualizará en un plazo máximo de dos semanas después de celebrados”*.

Esta obligación ya se había establecido en la práctica mediante los acuerdos de Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 2 de julio y de 15 de octubre de 2015 se establecía para los concejales, los titulares de los órganos directivos municipales y el personal eventual de gabinete.

A continuación, se enumeran los detalles sobre la publicación de agendas en la Ciudad de Madrid:

- ¿Quién debe publicar su agenda?: Todos/as los/as concejales/as, directivos/as y personal eventual de gabinete.
- ¿Qué deben publicar?: Reuniones con agentes externos a la organización municipal tales como organizaciones y plataformas de la sociedad civil, entidades sin ánimo de lucro, asociaciones y empresas; reuniones de seguimiento y evaluación de contratos y convenios; intervenciones en eventos o medios de comunicación; actos relacionados con su actividad como representantes públicos, etc.
- ¿Cuándo?: Antes de la reunión o, como máximo, dos semanas después.
- ¿Qué datos se publican?: Objeto principal de la reunión, fecha y hora, lugar, asistentes, organizador/a o convocante si no es el/la titular de la agenda. Además, podrá publicarse el orden de día y documentos recibidos de terceros.

Como vemos estas características están en línea con las que la Fundación Ciudadana Civio enumeraba en su informe sobre cómo se deberían publicar las agendas de los altos cargos (Fundación Ciudadana Civio, 2018).



Hoy en día estas agendas se pueden consultar en <https://agendas.madrid.es>, donde casi 400 titulares de agendas publican los eventos en los que participan (desde 2015 se han publicado más de 115000 eventos)<sup>72</sup>.

### 3.4.3 LA HUELLA NORMATIVA EN LA CIUDAD DE MADRID

---

La "huella normativa" del Ayuntamiento de Madrid se refiere al proceso de elaboración de las normas municipales, y muestra los trámites y documentos relevantes que se van generando incluida la consulta pública previa, la aprobación del proyecto por la Junta de Gobierno y la aprobación definitiva por el Pleno del Ayuntamiento.

Además de una voluntad de poner en marcha esta política, la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid recoge una serie de obligaciones que son esenciales para mantener con contenido la sección de Huella Normativa:

- Información de la actividad del Pleno y sus comisiones (art.9.4 OTCM): retransmisiones, órdenes del día, resumen de acuerdos y diarios de sesiones
- Información sobre el plan de gobierno y su ejecución (art.9.5 OTCM)
- Tramitación de las normas (art.10.2 OTCM): pueden conocerse todos y cada uno de los documentos elaborados.
- Documentación aportada por los lobbies.

---

<sup>72</sup> Por Decreto de 31 de marzo de 2016, el Delegado del Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto, aprueba la Instrucción 1/2016 relativa a la publicación de estas agendas. En ella se concretan los eventos que deberán grabarse, los detalles mínimos que deberán hacerse constar, el momento de darles publicidad y, en su caso, las limitaciones que puedan afectarle derivadas de la normativa estatal de transparencia.

**Imagen 3.5: Documentos que forman parte del proceso de adopción de una norma en el Ayuntamiento de Madrid.**

Fase	Elemento		Contenido
Consulta pública	Informe para el trámite de consulta pública		Documento
	Memoria del trámite de consulta pública		Documento
	Acuerdo de la Junta de Gobierno por el que se aprueba someter a consulta pública		Enlace
	Acceso al espacio del portal web decide.madrid.es dedicado a la consulta pública previa		Enlace
	Informe sobre el resultado de la consulta pública		Documento
Tramitación del proyecto: Junta de Gobierno	Antecedentes	Texto inicial de la propuesta normativa	Documento
	Informes	Preceptivos (p.e. Asesoría Jurídica...) y otros	Documento
	Memoria de impacto normativo		Documento
	Aprobación del proyecto inicial por la Junta de Gobierno		Enlace
	Texto sometido a información pública		Documento
	Plazo de información pública y presentación de alegaciones		Enlace
	Memoria de valoración de las alegaciones en información pública		Documento
	Aprobación del proyecto definitivo por la Junta de Gobierno		Enlace
	Proyecto definitivo aprobado por la Junta de Gobierno		Enlace
Aprobación de la norma: Pleno del Ayuntamiento	Enmiendas presentadas ante la Comisión	Presentadas por el Grupo Municipal ...	Documento
		Retiradas por el Grupo Municipal...	Documento
		Otras (técnicas, transaccionales, in voce...)	Documento
	Sesión de la Comisión del Pleno		Enlace
	Dictamen de la Comisión del Pleno		Documento
	Enmiendas presentadas ante el Pleno	Presentadas por el Grupo Municipal ...	Documento
		Retiradas por el Grupo Municipal...	Documento
		Otras (técnicas, transaccionales, in voce...)	Documento
	Sesión del Pleno		Enlace
Acuerdo del Pleno		Enlace	
Finalización	Publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid		Enlace
	Texto vigente		Enlace

**Fuente: Ayuntamiento de Madrid**

En el caso del Ayuntamiento de Madrid no solo se pone en marcha este sistema de publicación de documentación relativa a las fases de aprobación de las normas para facilitar su acceso, sino que también se generan materiales para entender el proceso de toma de decisiones y los documentos o información que acompañaría a cada fase. Esto último es de gran relevancia puesto que facilita que cualquier persona pueda hacer solicitudes de acceso a la información sobre documentos concretos.

### 3.5 CONCLUSIONES

La toma de decisiones no es un acto, es un proceso, y entender los procesos de toma de decisiones o justificarlos no suele ser sencillo, hablamos de una suma siempre variable de factores que dan un resultado después de un tiempo corto o largo (Subirats y Dente, 2014). Al mismo tiempo, comprender los procesos de toma de decisiones es fundamental para que estos sean más plurales.

Banisar considera que las leyes de transparencia mejoran el funcionamiento de los organismos de gobierno ya que aquellas decisiones que tienen la obligación de ser publicadas, es más fácil que estén basadas en razones objetivas y justificables. Recuerda que en países como Nueva Zelanda o Australia las instituciones han considerado que la publicación de la información mejora la calidad de ésta, así como la forma que tienen las instituciones de recabar y guardar la información con la que trabajan, en concreto se empezó a recabar más información sobre la toma de decisiones. Banisar concluye diciendo que el mero conocimiento de que las decisiones y el proceso de toma de decisiones está abierto al escrutinio público, impone una disciplina constante sobre el sector público (Banisar, 2006).

Las leyes de transparencia reconocen el derecho de toda persona a solicitar información en manos de las instituciones públicas, pero además establecen una serie de obligaciones de publicidad activa. La primera reflexión que debemos hacer es hasta dónde deben llegar las leyes de acceso a la información en cuanto a la exigencia de publicar información de manera proactiva. Si bien antes de la proclamación de estas leyes los estados ya venían publicando información de manera activa (desde la publicación de las normas a la contratación pública, por ejemplo), con estas normas surge la posibilidad de establecer unos mínimos que permitan al público tener a su alcance la información más fundamental para entender el funcionamiento de sus gobiernos. De las 124 leyes de acceso a la información que existen a nivel mundial, 87 incluyen obligaciones de publicidad activa pero la mayoría no hacen referencia a la toma de decisiones. Dada la relevancia adquirida por este ámbito de la transparencia y

visto que mucha de la información que forma parte de los procesos decisorios queda normalmente fuera del alcance de muchos, se debería incorporar como una de las obligaciones de publicidad activa en las leyes de acceso a la información.

La heterogeneidad de los procesos de toma de decisiones hace que la transparencia de estos sea sin duda una tarea difícil de emprender. En la práctica son muchos los extremos que se deben tener en cuenta (transparencia de los actores que intervienen en la toma de decisiones, de las reuniones que mantienen, de los documentos que se comparten, de los informes que se generan...), y las administraciones públicas no suelen querer añadir más carga en su quehacer diario. La idea de incorporar a las leyes de transparencia obligaciones de publicidad activa que hagan referencia a los procesos de toma de decisión sería una manera de asegurar que estos son abiertos.

A la hora de plantear qué obligaciones concretas deberían incorporarse a las normas de transparencia para que exista una trazabilidad de las decisiones públicas, lo importante sería que esas obligaciones reflejen al menos un mínimo de información que, sin ser exhaustiva para hacer un recorrido completo de la toma de decisiones, sí sea una base sobre la que hacer dicho seguimiento, hablaríamos de como mínimo dibujar el esquema del recorrido de la toma de decisión y publicarlo por defecto. Así, por ejemplo, algunas administraciones optan por no publicar toda la información que se intercambia durante una reunión, pero sí las agendas donde se reconoce que esa reunión ha tenido lugar, a partir de información más detallada puede ser solicitada por las personas interesadas. De esta manera serán más los actores que potencialmente puedan llegar a intervenir en los procesos de toma de decisiones (Anderica, 2014).

La idea de tener acceso a toda la huella legislativa o de la toma de decisiones empieza a asentarse como objetivo a alcanzar en el proceso de construcción de un gobierno abierto. Al igual que se fijaron estándares internacionales que definían las garantías mínimas que debía tener el derecho de acceso a la información, se requiere un esfuerzo reflexivo y normativo similar para conseguir establecer unos estándares en materia de publicidad activa. Tener acceso directo a esta información tendrá una repercusión importante en la gestión pública, en la integración de nuevos actores en el proceso de toma de decisiones y por lo tanto en la mejora de la propia toma de decisiones.

En el informe de Transparencia Internacional sobre la actividad del lobby en España dirigido por el profesor Manuel Villoria se pone de manifiesto que decisiones públicas importantes en España se toman envueltas en secreto y se concluye que esto se debe principalmente “a la insuficiencia de controles en materia de lobby que hace casi imposible para el público conocer quién busca influenciar, a qué decisores públicos, por qué medios y con qué resultados” (Transparencia Internacional, 2014).

La necesidad de regular la acción del lobby sería consecuente con las políticas de transparencia que se han afianzado ya a nivel mundial y recientemente en España. Además, permite conocer a todos los actores que forman parte de la toma de decisiones, abre la participación a nuevos actores y previene la comisión de delitos como comisión de ciertos tipos delictivos como el cohecho, la prevaricación, el tráfico de influencias o las negociaciones prohibidas, todos ellos vinculados a la corrupción (Araguàs, 2016).

El ejemplo que hemos visto del Ayuntamiento de Madrid es significativo puesto que ha conseguido implementar en poco tiempo un sistema que permite hacer un seguimiento de la toma de decisiones. Tras dos años de vida el registro de lobbies de la Ciudad de Madrid cuenta con casi 400 lobbies inscritos, se han dado de alta más de 115000 reuniones<sup>73</sup> y se han publicado el detalle de 82 textos normativos en la Huella Normativa del Ayuntamiento de Madrid<sup>74</sup>.

La zona gris de la transparencia es la toma de decisiones porque se corre el peligro de que el acceso a la información ya no sea de todos, sino que esté restringido sólo a aquellos actores que consigan acceder a ella realizando una acción de lobby. La toma de decisiones es un proceso complejo, en ocasiones dilatado en el tiempo y, sobre todo, heterogéneo, pero existen medidas además de las leyes de transparencia que nos permiten abrir esa información a todos: la transparencia del lobby, la publicación de agendas y la publicación de la huella normativa. El reto que tenemos por delante es

---

<sup>73</sup> Consultado el 20 de mayo de 2020 en: <https://tomadedecisiones.madrid.es/statistics>

<sup>74</sup> Consultado el día 20 de julio de 2019 en [https://transparencia.madrid.es/sites/v/index.jsp?vnextoid=4099508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD&buscar=true&ID\\_TEXTO=&ID\\_FILTRO=&tipo=&tema=&orderByCombo=DATE\\_FECHA](https://transparencia.madrid.es/sites/v/index.jsp?vnextoid=4099508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD&buscar=true&ID_TEXTO=&ID_FILTRO=&tipo=&tema=&orderByCombo=DATE_FECHA)

### Capítulo 3: La toma de decisiones públicas: la zona gris de la transparencia institucional

conseguir que esta información esté vinculada y relacionada entre sí para que pueda saberse de forma más sencilla y rápida cómo y por qué se aprueban las normas o el recorrido que supone cada toma de decisión.

## CAPÍTULO 4: ACTIVISMO DE DATOS<sup>75</sup>

### 4.1. INTRODUCCIÓN

La eclosión de conceptos como *big data* u *open data* ha provocado un gran debate sobre el impacto que está teniendo en nuestra sociedad el uso masivo de dispositivos que generan constantemente datos. Este debate se está ampliando hacia el papel de las instituciones públicas y privadas en la gestión de los datos sobre los ciudadanos. Su recorrido está siguiendo dos líneas principales: los impactos negativos que tiene en nuestras vidas esta nueva situación y las posibilidades que ofrece el análisis de datos para proponer soluciones en cualquier ámbito de nuestro día a día.

El objetivo de este artículo es describir la evolución del llamado *activismo de datos* o el uso de técnicas de análisis científico de datos en el trabajo del tercer sector y entender qué impacto tienen las políticas de transparencia de las instituciones públicas en el desarrollo de esta disciplina. Para analizar estas cuestiones repasaremos algunos conceptos que ya han sido desarrollados en torno a este campo de estudio: las políticas de transparencia, el periodismo de datos (Meyer, 2011) o las políticas basadas en la evidencia.

Sebastián Gutiérrez, emprendedor y autor del libro *«Data scientists at work»* (2014), describía de esta manera a Jake Porway, director y fundador de *Data Kind* -una organización dedicada a poner en contacto expertos en análisis científico de datos con organizaciones sociales para aportar soluciones a los grandes problemas del mundo: «Porway personaliza al analista de datos que cree en el poder de los datos para cambiar el mundo y que quiere asegurarse de que este cambio beneficie a la humanidad».

El debate sobre la necesidad de integrar más a la ciudadanía en la toma de decisiones de lo público crece día a día (Subirats y Dente, 2014). Tal y como recalca en 2015 el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, en su mensaje con motivo del día

---

<sup>75</sup> Este capítulo ha sido publicado en la Revista DÍgitos: Anderica Caffarena, V., 2017b. El valor del activismo de datos en el trabajo de la sociedad civil. Revista DÍgitos 1, 199–220.  
<https://revistadigitos.com/index.php/digitos/article/view/68>

## Capítulo 4: Activismo de datos

Internacional de la Democracia: «La sociedad civil es el oxígeno de la democracia. La sociedad civil actúa como catalizador del progreso social y del crecimiento económico. Cumple un papel fundamental al exigir cuentas al gobierno y ayuda a representar los distintos intereses de la población, incluidos sus grupos más vulnerables».

En ese contexto resulta fundamental analizar y comprender el papel transformador que tienen los datos y la información pública para la sociedad civil, ya que las nuevas dinámicas de participación y transparencia están redefiniendo las metodologías de trabajo de este tipo de organizaciones. La información es clave para el trabajo de la sociedad civil, pero como veremos en demasiadas ocasiones resulta difícil acceder a ella de manera libre y completa (Anderica, 2014).

La ciudadanía tiene derecho a participar y no puede hacerlo en condiciones de igualdad si no cuenta con los mismos datos que los actores tradicionales que han intervenido en el proceso de toma de decisiones públicas y con un espacio de diálogo para presentar sus alternativas (Bolaños, 2013).

En este sentido Nadal y De la Cueva (2012) definen esa función/derecho como la necesidad de que exista una isegoría, entendiendo que «no se trata de un ejercicio ni contra el poder ni de control del mismo, sino *praeter legis*, motivado en numerosas ocasiones por un correcto y legítimo entendimiento de la auto gobernanza y para mejorar aquellos aspectos donde otros sistemas de producción o regulación de bienes o servicios son incapaces de llegar».

Plantear la forma de sacar el mejor partido de los datos que ofrecen los usuarios de empresas como *Booking.com* o *Netflix* es un reto que puede hacerles sacar un gran margen de beneficio. Sin embargo, la dificultad añadida que tienen disciplinas como el *activismo de datos* es la dependencia -en muchas ocasiones absoluta- que tienen de las instituciones públicas para conseguir los datos con los que van a trabajar.

Ya no se trata únicamente de acceder a esa información, sino que la falta de estructuración de ésta impone más limitaciones al resultado que se puede obtener. En ese sentido veremos como la fase previa al análisis de datos implicará, en disciplinas



## Capítulo 4: Activismo de datos

como el activismo de datos, un proceso que puede llegar a ser más determinante que el propio análisis.

A la cada vez mayor comunidad dedicada a la defensa del derecho de acceso a la información (Foianet, 2013), se unen organizaciones de la sociedad civil que -si bien no tienen la defensa de este derecho como último objetivo- son conscientes de que conseguir la información sobre cómo se implementan las políticas públicas es fundamental para desarrollar su trabajo.

En este sentido el concepto de *activismo de datos* se ha utilizado para definir tanto a aquellos movimientos y organizaciones que buscan hacer más accesible la información pública como aquellos actores que luchan por mejorar la transparencia.

De esta forma, las fronteras entre los distintos actores que configuran la esfera pública unas veces se confunden y otras se retroalimentan. Víctor Sampedro, en su libro *El cuarto poder en red* (Sampedro, 2014), habla del activismo de datos como una tarea que debe ser inherente al periodista que quiere hacer bien su trabajo; entendiendo el trabajo que hizo Julian Assange a través de Wikileaks como un ejemplo representativo de este concepto.

En esta línea, la *comunidad pro transparencia* hace años que lucha en todo el mundo porque se reconozca y se amplíe el derecho de acceso a la información. A esta comunidad, veremos que se han ido uniendo otros actores como los propios periodistas o activistas dedicados a otras materias.

Pero además de esa percepción sobre el *activismo de datos*, encontramos que la misma expresión se relaciona con el nuevo uso que se da a los datos que se consiguen. Organizaciones como *Data Kind*, *Tactical Tech* o la *Open Knowledge Foundation* ofrecen ayuda a la sociedad civil para encontrar datos, analizarlos y proponer visualizaciones que hagan sus campañas más atractivas y por lo tanto consigan un mayor impacto (Anderica, 2014).

Con el objetivo de enmarcar, qué se entiende por activismo de datos y cómo está evolucionando el concepto se utilizarán los resultados de un cuestionario enviado a 20 expertos en la materia.

Este concepto estaría también en línea con la percepción metodológica que se tiene del *periodismo de datos*, una disciplina que aporta soluciones para tratar grandes volúmenes de información a la vez que ofrece un análisis diferente de los mismos; el dato no es solo la fuente para contar una historia, sino que en los datos está la historia que se quiere contar (Tony Hirst, 2013).

Cierto es que, como en otras disciplinas (véase el periodismo de datos o las políticas basadas en la evidencia), muchos consideran que el uso de la palabra «dato» resulta redundante ya que no debería existir periodismo que no esté basado en datos ni políticas que no usen datos para ser diseñadas. Este argumento parece sin embargo demasiado reductor ya que, como veremos, el uso de la palabra no solo implica que hay datos detrás de las historias sino también una nueva metodología de trabajo.

En ese sentido podemos considerar que -al igual que con las otras dos materias se reconoce la existencia de una rama concreta especializada en datos- hay motivos para poder plantear la existencia y el reconocimiento creciente del *activismo de datos*.

## **4.2. ANTECEDENTES. LA TRANSPARENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

### **4.2.1. DATOS, INFORMACIÓN Y EVIDENCIAS**

---

Antes de entrar a analizar los antecedentes conviene pararse a pensar sobre los conceptos que vamos a tratar. En concreto la diferencia entre información, datos y evidencias resulta fundamental para entender las bases sobre las que se construye el activismo de datos.

Majone define así el concepto de evidencia: «Es una información seleccionada de entre el conjunto disponible e introducida en cierto punto del argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de una afirmación. La selección de datos o

modelos poco apropiados, su introducción en un punto inadecuado del argumento o la elección de un estilo de presentación que no sea adecuado para el auditorio al que se destina podría destruir la eficacia de la información utilizada como prueba, cualquiera que sea su valor cognoscitivo intrínseco» (Majone, 1989).

Por lo tanto, los criterios utilizados en la evaluación de la evidencia difieren de los utilizados en la evaluación de los hechos. Los hechos pueden evaluarse en términos de cánones más o menos objetivos, pero la evidencia debe serlo de acuerdo con diversos factores peculiares de una situación dada: la naturaleza específica del caso, el tipo de auditorio, las reglas establecidas para el efecto y la credibilidad del analista (Majone, 1989).

En la actualidad entendemos por transparencia de las administraciones públicas la obligación de estas de publicar toda la información, registrada, archivada, elaborada, recibida o en posesión de las autoridades públicas sea cual sea el formato<sup>76</sup>. Las campañas de la sociedad civil pro transparencia solicitan el acceso a la información tal y como ha sido generada por las instituciones públicas.

En ese sentido, cuando se habla de datos se refiere a aquello con lo que se ha generado la información. De esta forma, el posicionamiento de un Estado sobre la salud de la infancia sería información, mientras que los datos serían la base con la se genera dicha información.

Durante este estudio se hace referencia a estos tres términos de manera sinónima puesto que, aun siendo conscientes de sus diferencias, lo relevante es la disponibilidad de la información/dato/evidencia que utilizan las instituciones públicas para describir la situación de una política pública concreta. De esta forma, la elección de la palabra datos para describir la disciplina del activismo de datos hace referencia a la necesidad de conocer con qué elementos construyen las instituciones públicas las informaciones y las evidencias.

---

<sup>76</sup> Definición de información recogida en el Convenio del Consejo de Europa de Acceso a Documentos Públicos, hoy por hoy el único tratado internacional vinculante en materia de acceso a la información. [http://www.access-info.org/documents/Access\\_Docs/Advancing/Council\\_of\\_Europe/Convention\\_on\\_Access\\_to\\_Official\\_Documents\\_CofE\\_es.pdf](http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Council_of_Europe/Convention_on_Access_to_Official_Documents_CofE_es.pdf)

#### 4.2.2. LA LUCHA POR LOS DATOS COMO CATALIZADOR DEL ACTIVISMO DE DATOS

Como planteábamos en la introducción, para que la sociedad civil pueda tener un impacto en las decisiones públicas resulta fundamental que ésta pueda acceder a toda la información relativa al desarrollo e implementación de las políticas públicas (Subirats et al., 2008). Sin embargo, esto no siempre ocurre.

«En la actualidad tenemos unos actores, unas herramientas, una forma de trabajar en red y unos contenidos que puestos a disposición de forma universal pueden lograr que cualquiera pueda acceder al conocimiento con independencia de su lugar de nacimiento y origen social. Sin embargo, se siguen estableciendo barreras físicas y legales al acceso a la información y al conocimiento, perpetuándose el statu quo de un modelo de sociedad que cada día nos demuestra que es esencialmente injusto» (Open Knowledge Foundation, 2012).

Raya y Zalakain (2011) destacan la relevancia de los datos en la definición de las políticas públicas: *«El éxito de la gestión consiste en decidir consiguiendo que el riesgo de error no se materialice o que la elección tomada tenga posibilidad de reconducción. Para ello es condición necesaria la existencia de información relevante sobre el objeto y sobre las fórmulas de intervención. Sin esa información (o si esa información es errónea, insuficiente o sesgada), la toma de decisiones se convierte en un proceso ciego».*

Este mismo reto es trasladable al trabajo de la sociedad civil que necesita de los datos para poder plantear alternativas a las políticas públicas con el inconveniente añadido de depender de las instituciones públicas para acceder a esa información.

*Amnistía Internacional España*, por ejemplo, destacaba en un informe de 2014 que «en España no se recogen o no se publican datos que son cruciales para exigir el cumplimiento de los derechos humanos». Esta organización subrayaba que encontrar información sobre temas como la rendición de cuentas de la acción policial en manifestaciones, racismo y discriminación, violencia de género o transferencias de armas puede ser una carrera de obstáculos, e incluso a veces un esfuerzo imposible

porque hay muchos datos que no se recogen, que no se hacen públicos o que son difícilmente accesibles.

Como hemos señalado, existe en el mundo una comunidad dedicada a la lucha por la transparencia de las instituciones públicas cada vez más importante<sup>77</sup>. Esta comunidad está formada por actores con perfiles variados que suman el conocimiento de los derechos de las personas -en relación con la información que poseen los gobiernos- a un conocimiento técnico sobre los formatos en los que se publica o se debería publicar esta información (movimiento *Open Data*). El desarrollo de esta comunidad no solo ha implicado el aumento de las personas que participan en las mismas -a nivel tanto local como internacional- sino también la especialización de estas en temas muy concretos.

El movimiento *open data* ha servido como tracción para otras disciplinas. Con los ejemplos que iban creando, enseñaban a los distintos actores implicados las posibilidades que abre el análisis de datos para un mejor entendimiento de las instituciones públicas por parte de la sociedad, con la correspondiente mayor implicación de esta en los asuntos públicos (Cabo y Magallón, 2013).

De esta forma, hoy no solo se reivindica el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, sino que se crean campañas como *Open Oil*<sup>78</sup> -que exige mayor transparencia sobre el negocio del petróleo- o *Publish What You Fund*<sup>79</sup> -que demanda una mayor transparencia sobre los programas de ayuda al desarrollo-. Ambas campañas justificaban la necesidad de transparencia y el potencial que tienen los datos para conseguir saber qué intereses se esconden tras el negocio del petróleo o para conseguir un uso más eficiente del dinero que se invierte en cooperación al desarrollo.

Sin embargo, hay que entender que no es hasta después del año 2000 cuando se produce un boom de las políticas de transparencia. Actualmente existen 102 leyes de acceso a la

---

<sup>77</sup> Es importante subrayar que la aprobación de la primera ley de acceso a la información se da en Suecia en 1766, seguida casi dos siglos después por la ley finlandesa en 1951 y la posterior normativa estadounidense en 1966.

<sup>78</sup> Página web de Open Oil: <https://goo.gl/eXcBCt>

<sup>79</sup> Página web de Publish what you fund: <http://goo.gl/5WQJbh>

información en el mundo<sup>80</sup>, de las cuales más de dos tercios se aprueban en los últimos 15 años. Este hecho se debe, en la mayoría de los casos, a la presión de la creciente comunidad pro transparencia que no se limita a buscar la aprobación de las normas, sino que también trabaja en su mejora constante y, sobre todo, en el desarrollo de su implementación.

El informe del *Freedom of Information Advocates Network* (FOIANet), que analizaba en 2013 la evolución de las leyes de acceso a la información en el mundo, destacaba que *«en muchos casos la aprobación de leyes de transparencia y su mejora han ocurrido gracias a las campañas, investigación y perseverancia de grupos de la sociedad civil de todo el mundo. Sin los esfuerzos de estos activistas no habría sido posible conseguir el reconocimiento internacional del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental»*.

Este mismo informe recordaba ejemplos como el de México, donde el desarrollo de la ley de transparencia se consiguió gracias al llamado grupo de Oxaca. Se trataba de un grupo formado por miembros de la sociedad civil, periodistas y académicos que presionaron para se adoptara la ley de transparencia en 2001. Gilbert Sendugwa también destacaba en el informe de FOIANet que *«en África no está claro cuántas organizaciones están dedicadas a promover el derecho de acceso a la información, pero el activismo, la investigación y el networking sobre este tema no paran de crecer»* (FOIANet, 2013).

Como decíamos, son muchas las organizaciones de la sociedad civil que dedican sus esfuerzos a conseguir un funcionamiento más transparente de las instituciones públicas. El *FOIANet* reúne a más de 240 organizaciones y a más de 800 personas que en todo el mundo defienden el derecho de acceso a la información. A estas organizaciones hay que sumarle las comunidades dedicadas al Open Data, colectivos que piden a los estados que publiquen más datos y que lo hagan en formatos abiertos, así como -aunque de manera más minoritaria- a los filtradores de información que -de forma cada vez más diversa- ponen a disposición del público una información importante para el interés general (Greenwald, 2014).

---

<sup>80</sup> Para más información sobre las leyes de acceso a la información en el mundo véase: <http://goo.gl/5ze7S0>

## Capítulo 4: Activismo de datos

Cada uno de estos actores juega un papel distinto y fundamental a la hora de buscar unos estados más «honestos, abiertos y transparentes» que ofrezcan a la ciudadanía la información necesaria para poder participar en el desarrollo de las políticas públicas. Esta última idea es la clave: los datos como medio para participar en el desarrollo de los asuntos públicos y no como finalidad. Su relevancia transversal ha hecho que esta demanda esté cada día más respaldada.

El movimiento Open Data ha tomado un gran impulso en los últimos años con el desarrollo de las nuevas tecnologías y especialmente la aplicación de éstas a los servicios públicos. Este movimiento tradicionalmente ha demandado la transparencia desde un punto de vista más pragmático y técnico; la idea es que con los datos públicos a disposición de todos se puede generar riqueza y una mayor eficiencia de los servicios públicos. Aporta una nueva forma de solicitar y de usar los datos, demandan la publicación de las bases de datos que poseen las instituciones públicas en formatos abiertos y sin restricciones a su reutilización. El resultado del uso de los datos por parte de este colectivo son nuevas aplicaciones web basadas en la reutilización de datos públicos que permiten que toda la ciudadanía entienda el funcionamiento de las instituciones públicas e incluso alternativas nuevas y más eficientes a servicios públicos existentes (Healy, 2015).

Algunos ejemplos de aplicaciones creadas utilizando datos públicos son: *Placr*, que avisa de las incidencias de metro de Londres en tiempo real; *Schooloscope*, una comparativa de calidad de escuelas en el Reino Unido; *Trulia Crime Maps*, análisis de delincuencia local en Estados Unidos...

El ejemplo paradigmático de organización que ha impulsado este movimiento es la *Open Knowledge Foundation* que crea aplicaciones de código libre que son reutilizadas en todo el mundo. Uno de sus proyectos más conocidos es *Open Spending*, un programa que permite visualizar los presupuestos públicos de forma muy sencilla para facilitar una mayor comprensión de estos<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Para conocer mejor el proyecto Open Spending, véase: <https://goo.gl/gUPSxR>

Es importante subrayar que -en un principio- la comunidad Open Data era menos activa políticamente y defendía que la publicación de datos podría tener un gran impacto económico y social. Sin embargo, este movimiento se ha ido alineando con los activistas por el derecho de acceso a la información y reclaman el derecho de toda persona a acceder a los datos públicos.

Para ello desarrollan campañas en las que miden los niveles de apertura de los distintos países. El *Open Data Census* y el *Open Data Index* proponen una metodología para medir la cantidad y la calidad de una serie de bases de datos que se consideran esenciales y representativas<sup>82</sup>.

Con el tiempo este colectivo multidisciplinar (los defensores del derecho de acceso a la información sumados a la comunidad Open Data) ha resultado ser el aliado perfecto de los periodistas de datos ya que con sus conocimientos jurídicos y técnicos ayudan a conseguir más información y a la vez crean herramientas para hacer un análisis de datos más rápido y complejo.

Vemos por lo tanto que esta comunidad no sólo ha impulsado el derecho de acceso a la información, sino que ha servido para ayudar a otras organizaciones a demandar datos para después darles un nuevo uso y, en ese sentido, han sentado las semillas de lo que hoy se empieza a denominar el activismo de datos.

### 4.2.3. ENTRE EL PERIODISMO DE DATOS Y LAS POLÍTICAS BASADAS EN LA EVIDENCIA

Para comprender el alcance y los límites del activismo de datos y, de esta forma, llegar a plantear una definición conviene repasar otras materias de las que también ha surgido una disciplina distinta especializada en datos. Se trata del periodismo de datos (Rodríguez Brito y García Chico, 2013; Chaparro, 2014) y de las políticas basadas en la evidencia (Pinilla y Fontcuberta, 2010; Haynes et al., 2012).

---

<sup>82</sup> Para conocer mejor *Open Data Census* y el *Open Data Index*, véase: <http://goo.gl/gxmoKp> y <https://goo.gl/S77YbQ>



## Capítulo 4: Activismo de datos

Las llamadas *políticas basadas en la evidencia* se usan ya en muchos países de forma sistemática. Cabo y Magallón (2013) las definen como una forma de tomar decisiones basándose en el estudio de los datos, es una forma de evaluar la eficacia de hipotéticas políticas públicas antes de su implantación, utilizando técnicas propias del método científico.

En muchas ocasiones, el acceso a la información pública debería ser más sencillo ya que la información la posee el gobierno. Sin embargo, hay ocasiones en las que las políticas no están bien fundamentadas debido a lagunas en los datos, secretismo, la necesidad de respuestas rápidas por parte del Gobierno y al hecho de que los propios políticos no son científicos ni conocen estas técnicas. Además, para que se den este tipo de políticas es fundamental que la información en manos de las instituciones públicas esté ordenada y sea accesible en formatos reutilizables.

En este sentido, Alberto Ortiz de Zárate -Director del Departamento de Servicios Ciudadanos del Gobierno Vasco entre 2009 y 2013 e impulsor del portal de datos abiertos de dicha comunidad- reconocía que el mayor reutilizador de datos en Euskadi era la propia administración.

El Gobierno de Blair popularizó las políticas basadas en la evidencia con el objetivo de acabar con las decisiones ideológicas a la hora de definir y decidir sobre las políticas públicas. En concreto, en 1999 reclamaba que *«el gobierno debía producir políticas que realmente solucionen los problemas, que piensen el futuro y que estén basadas en datos en lugar de ser respuestas a presiones de corto plazo; políticas que deben afrontar las causas y no los síntomas»* (Banks, 2009).

En la misma línea se sitúan Raya y Zalakain (2011), al afirmar que «tomamos la definición aportada por Pinilla, para quien los procedimientos de la Política Basada en la Evidencia tratan de hallar, mediante el consenso fundado en la evidencia, propuestas técnicamente correctas y políticamente aceptables para la mayoría de los agentes en un futuro plausible».

## Capítulo 4: Activismo de datos

Vemos aquí cómo las políticas basadas en datos no deben su nombre únicamente al hecho de usar datos para ser definidas, sino al uso de una metodología científica que obligue a plantear soluciones sólidas a los problemas que pretende solucionar la medida que se va a implementar.

Por su parte, el periodismo de datos es una disciplina que surge por la necesidad de tratar un volumen de datos que cada vez es mayor (Ferrerías Rodríguez, 2012). Buena parte del periodismo está “basado en datos” pero la diferencia -señala el *Manual de Periodismo de Datos* creado de forma colectiva y coordinado por la organización *Open Knowledge Foundation*- «quizás sean las nuevas posibilidades que aparecen, cuando se combina el tradicional “olfato para las noticias” y la capacidad de narrar una historia convincente, con la escala y alcance de la información digital disponible en la actualidad» (Open Knowledge Foundation, 2012).

Tony Hirst (2013), en ese sentido, lo define como: «Un proceso que involucra datos, pero no sólo datos. Mientras pueda existir un producto de datos, también se puede dar el caso de que el periodismo de datos genere una pista que lleve al desarrollo de una gran historia, pero que dicha historia no necesariamente necesite ser ilustrada por datos. Los datos nos pueden ayudar a formular una historia; por ejemplo, que en una fábrica de ropa se esté violando los derechos de los trabajadores, ya que son contratados por terceros. Para este tipo de historias, los datos te pueden dar una pista, pero seguramente la historia se puede desarrollar mejor de otra manera que sólo mediante el uso de datos. En otros términos, los datos pueden jugar el papel de “fuente”, y el periodismo de datos sólo te orientará para saber qué datos vale la pena extraer para contar tu historia. Además, a diferencia de la investigación periodística, el periodismo de datos puede tomar horas; no días o meses».

El *periodismo de datos* trata de hacer más fácil el poder trabajar con mayor cantidad de datos usando la programación para automatizar el proceso de recoger y combinar información proveniente de distintas fuentes (Antón, 2013); también utiliza la visualización de datos para explicar de una manera más eficiente un volumen importante de datos.

El proceso no empieza sin embargo con el propio tratamiento de los datos. Conseguir el dato forma parte del trabajo del periodista de datos y, como hemos visto al describir las políticas de transparencia, no siempre es sencillo. El acceso a la información pública juega un rol fundamental y de hecho en los programas universitarios que ofrecen formación sobre periodismo de datos se incluye el estudio de las normas internacionales de acceso a la información.

Son muchos los colectivos que ante la falta de información deciden buscar alternativas mientras consiguen por otras vías que se reconozca el derecho a obtenerla. Ante la falta de información, las organizaciones de la sociedad civil y los periodistas empiezan a organizarse para crear sus propias bases de datos. Un buen ejemplo es el proyecto periodístico que lanzaron un grupo de periodistas de varios países, *The Migrant Files*. Ante la falta de información sobre el número de muertes de *inmigrantes* que intentan alcanzar las costas europeas crearon la base de datos más exhaustiva sobre fallecimientos de *migrantes indocumentados*<sup>83</sup>.

Pero el periodismo de datos no consiste en una mera técnica, es decir no se trata solo de solucionar el problema de trabajar con grandes bases de datos. Hirst (2013) destaca una definición del periodismo de datos que a su modo de ver realmente plasma el sentido de esta nueva disciplina: «*es el arte de encontrar historias de los datos.....para después volverlas a contar*».

Estas dos disciplinas, el *periodismo de datos* y las *políticas basadas en la evidencia*, comparten el tratamiento científico de datos, pero tienen objetivos distintos.

Lo que vamos a llamar *activismo de datos* comparte muchas características y propósitos, pero tiene un objetivo diferenciador: *el tratamiento de datos con el objetivo de erigirse en contra o a favor o proponer una alternativa a una legislación, política o declaración concreta que afecta a la vida pública*.

---

<sup>83</sup> Todos los detalles sobre la investigación Migrant Files pueden encontrarse aquí: <https://goo.gl/bD3aYT>

Al igual que veíamos al analizar el periodismo de datos, el activismo de datos estaría formado por dos fases y el acceso a los datos no sería una finalidad sino un medio para poder llegar al objetivo de presentar un posicionamiento sobre una política pública.

Como veremos a continuación, del cuestionario realizado surgen justamente estas dos vertientes: por un lado, el activismo de datos que desarrollan aquellos movimientos y organizaciones que luchan por conseguir los datos y, por otro lado, aquellos actores que ponen el acento en el uso que se hace del dato a posteriori. La hipótesis más consensuada es que es necesario plantear una definición conjunta puesto que una depende de la otra.

### 4.3. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL ACTIVISMO DE DATOS

#### 4.3.1. ACTIVISMO DE DATOS

---

Para desarrollar el concepto de activismo de datos y fortalecer la reflexión teórica, se ha realizado una encuesta en la que se ha querido preguntar a expertos dedicados a la transparencia, al periodismo de datos y al open data qué percepción tenían del *activismo de datos*.

La encuesta, que se puede encontrar en los anexos junto con las respuestas recibidas<sup>84</sup>, estaba compuesta de nueve preguntas de las cuales dos destacaban especialmente:

- ¿Cree que existe el activismo de datos?
- ¿Cómo lo definiría?

Ante estas preguntas, 15 de los 20 encuestados contestaron que sí existe el activismo de datos. Dos especialistas en datos contestaron que no y tres contestaron manifestando dudas; estos últimos exponían que creían que sí se podía entender que existía “algo” que podía ser definido como *activismo de datos* y coincidían en su definición con los que respondieron afirmativamente a la conceptualización del *activismo de datos*.

---

<sup>84</sup> Anderica, Victoria (2015): Resultados de encuestas activismo de datos. figshare. <http://dx.doi.org/10.6084/m9.figshare.1559140>

Aquellos expertos que reconocían la existencia del *activismo de datos* definían éste de dos maneras distintas:

- El *activismo de datos*, entendido como las acciones que desarrollan distintos grupos para conseguir más datos, mayor transparencia.
- El *activismo de datos*, comprendido como una forma de hacer activismo dando un nuevo uso a los datos que se recaban, así como la utilización de nuevas técnicas para aportar nuevos elementos a las campañas activistas (como por ejemplo las visualizaciones).

La primera definición, como hemos visto, ya existe en la sociedad civil y hace referencia a una cultura de la transparencia que cada vez encuentra más aliados en actores que necesitan los datos para desarrollar su trabajo<sup>85</sup>.

Alberto Ortiz de Zárate, ex director de atención ciudadana en el Gobierno Vasco, coincidía en la idea definiendo este concepto como *un movimiento cuyo objetivo es potenciar la apertura de datos de interés común para aumentar la capacidad de la sociedad de usarlos*. También Nagore de los Ríos- exdirectora de Gobierno Abierto del País Vasco-, Vicky Bolaños -fundadora de *Qué hacen los Diputados*- o Marcos García Rey -periodista del *International Consortium of Investigative Journalism*- compartían esta definición.

La segunda definición que los expertos consultados facilitaban sobre el *activismo de datos* indicaba una práctica a través de la cual las organizaciones de la sociedad daban un nuevo uso a los datos que conseguían, enriqueciendo así sus investigaciones y sus campañas.

Guido Romeo, fundador de la organización italiana *Diritto di Sapere*, definía el activismo de datos como «el uso de datos y técnicas de periodismo de datos para apoyar acciones de advocacy» (campañas activistas).

---

<sup>85</sup> Al ser preguntado por una posible definición de *activismo de datos*, John Wonderlich -director de políticas de la Fundación estadounidense Sunlight-, respondía con una frase concisa: *es el activismo para que haya una disponibilidad pública de datos*.

En la misma línea, Fabrizio Scrollini -fundador de la organización uruguaya DATA- hablaba de «una nueva generación o tipo de activismo que usa datos para apoyar causas políticas y sociales. Puede funcionar con las formas tradicionales del activismo online (blogs, Twitter, Facebook...) pero normalmente requiere conseguir datos, tratarlos y analizarlos. En resumen, requiere más habilidades y un trabajo más colaborativo».

Estas dos definiciones son, desde nuestro punto de vista, complementarias. Al igual que al *periodismo de datos* se le identificaba mayoritariamente con la metodología que se usa para tratar los datos -obviando que la propia creación de la base de datos es una parte clave en todo el proceso de investigación-, el activismo de datos no se puede identificar únicamente con el análisis de los datos.

Como hemos señalado, los procesos de obtención de datos -ya sea vía el derecho de acceso a la información o usando otras técnicas como las ya mencionadas anteriormente- son fundamentales. Especialmente, por la necesidad de usar datos en manos de las instituciones públicas.

### 4.3.2. EL ACTIVISMO DE DATOS EN LA PRÁCTICA

Son muchos los ejemplos en los que el manejo de los datos en un sentido similar al que hacen los periodistas de datos ha dado resultados muy positivos. Además, existen organizaciones especializadas que han dedicado parte de su trabajo a enseñar a otras organizaciones locales de qué forma pueden hacer uso de los datos. Los ejemplos más claros son algunos proyectos que han surgido en el movimiento Open Data y que han permitido, a través del tratamiento de los datos, tener mejoras en políticas públicas.

Jake Porway describía el trabajo que desarrollan en *Data Kind* de la siguiente manera: «Data Kind se centra en aplicar la ciencia de los datos para hacer del mundo un lugar mejor. Es decir, usar la misma tecnología que permite a Netflix recomendarte películas para resolver problemas cómo conseguir agua limpia, combatir violaciones de los derechos humanos o afrontar otros asuntos sociales urgentes».

## Capítulo 4: Activismo de datos

Un ejemplo que podría explicar las diferencias entre el periodismo de datos y el activismo de datos es el proyecto El Indultómetro<sup>86</sup>, impulsado por la Fundación Ciudadana Civio. El Indultómetro es una base de datos que enumera todos los indultos que se han concedido en España desde 1996. La Fundación Ciudadana Civio dedica su actividad a luchar por la transparencia y a desarrollar proyectos de periodismo de datos. En este proyecto concreto se podrían hacer dos cosas:

- Escribir historias sobre la base de datos, explicando qué tipos de indultos se han concedido y a quién. Esta es la actividad que desarrolla Civio y que se puede considerar como periodismo de datos.
- Desarrollar una campaña activista en contra de la concesión de indultos utilizando los datos que ofrece la base de datos. Esta acción entraría dentro del activismo de datos.

En ambos casos se trabajaría con los datos para sacar conclusiones, pero los objetivos tal y como veíamos anteriormente serían distintos.

La ONG Aid Map<sup>87</sup> utiliza mapas para ayudar a mejorar la transparencia, la eficiencia y la colaboración entre ONGs que trabajan en distintas crisis humanitarias. Uno de los principios básicos para conseguir la eficacia de la ayuda al desarrollo es la transparencia, saber dónde se está haciendo qué para no duplicar trabajo y sobre todo saber dónde hace falta más ayuda. Los mapas que propone Aid Map completan esta acción haciendo más sencillo para los distintos actores implicados consultar estos datos.

La organización Tactical Tech preguntó a 50 activistas de derechos humanos en todo el mundo qué era el activismo de datos y produjo un vídeo en el que se exponían numerosos ejemplos; uno de ellos fue el mapeo que hizo las Naciones Unidas de los puntos de conflictos de la Crisis en Darfur y que mostraba el grave alcance del problema permitiendo organizar y coordinar las acciones de ayuda en la zona<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Para conocer el proyecto Indultómetro véase: <http://goo.gl/4gnFBs>

<sup>87</sup> Véase página web de NGO Web Map: <http://goo.gl/67UGdO>

<sup>88</sup> Video producido por la organización Tactical Tech donde se exponen ejemplos de activismo de datos en todo el mundo: <http://goo.gl/8KS0jO>

## Capítulo 4: Activismo de datos

Otro ejemplo de activismo de datos lo expuso el profesor Hans Rosling durante el Festival de la Open Knowledge Foundation que tuvo lugar en Helsinki en septiembre de 2012, donde explicó la necesidad de conseguir más datos sobre la emisiones de CO2 y de utilizar esos datos para explicar realmente el impacto que puede tener en el futuro -de manera que la gente pueda concienciarse realmente-; Rosling declaraba que la mayoría de las personas están realmente de acuerdo con la necesidad de reducir la contaminación y que es una cuestión de explicarlo mejor<sup>89</sup>.

Data Kind cuenta con un gran abanico de ejemplos de proyectos en los que se ha utilizado el análisis de datos para proponer soluciones a problemáticas sociales, la particularidad que aportan muchos de sus ejemplos es el uso combinado de datos públicos con datos generados por la sociedad.

En el Reino Unido por ejemplo se quiso plantear soluciones al problema de las personas en situación de calle y para hacerlo combinaron las bases de datos de dos organizaciones de la sociedad civil: St Mungo's Broadway, una organización que ayuda a las personas en situación de calle, y Citizens Advice, una organización que ofrece información gratuita sobre cuestiones sociales. El objetivo de esta combinación era buscar tendencias y coincidencias entre los temas que planteaban en las consultas y las personas que acababan en situación de calle<sup>90</sup>.

También en el Reino Unido, Data Kind puso en marcha un proyecto para mejorar los datos que existían sobre la pobreza infantil<sup>91</sup>.

Otro ejemplo de esta organización que permite comprender qué usos se le puede dar al activismo de datos, es el análisis que realizaron en Estados Unidos para poder predecir y prevenir abusos de derechos humanos. Este proyecto usó como materia prima una base

---

<sup>89</sup> Entrevista al profesor Hans Rosling en la que explica la necesidad de mejorar la campaña para explicar el impacto real de las emisiones de CO2: <http://goo.gl/KFaAaF>

<sup>90</sup> Informe completo sobre el caso St Mungo's Broadway: <http://goo.gl/L8IPlz>

<sup>91</sup> Informe completo sobre el proyecto de pobreza infantil de Data Kind: <http://goo.gl/0ANjqA>



de datos que incluye todas las campañas de Amnistía Internacional sobre abusos de derechos humanos en todo el mundo<sup>92</sup>.

#### **4.4. POSIBILIDADES Y LIMITACIONES QUE PLANTEA EL ACTIVISMO DE DATOS**

Conscientes de que mediante el uso de los datos los mensajes de cada campaña son más potentes, hay organizaciones que están dedicando sus esfuerzos a crear tutoriales sobre cómo dar el mejor uso a los datos. Organizaciones como la Open Knowledge Foundation o Tactical Tech desarrollan materiales para enseñar su manejo y que otras organizaciones puedan replicar la metodología a nivel local.

Estas organizaciones están teniendo un gran impacto en el trabajo de muchos colectivos, que ven cómo sus campañas pueden mejorar exponencialmente con un mejor tratamiento de los datos.

Además de mejorar el mensaje, refuerzan su credibilidad con propuestas más rigurosas que son fundamentales para poder trabajar con las instituciones públicas. Simultáneamente, presentan los resultados usando técnicas que hacen más atractivos los mensajes y consiguen mayor atención sobre los temas que definen la esfera pública.

Al igual que ha ocurrido con el periodismo de datos y con las políticas basadas en la evidencia, parece pertinente seguir profundizando en el potencial que tiene el uso de los datos para desarrollar campañas de activismo. Las posibilidades que ofrece el uso de estas técnicas son muchas:

a.- La mejora de la transparencia de las instituciones públicas. El activismo de datos ya ha conseguido mejoras determinantes en el desarrollo de las políticas de transparencia de muchos países. La demanda de datos por parte de la sociedad civil hace que haya más y mejores datos disponibles lo que repercute positivamente en el propio funcionamiento de los estados. Cada vez que una persona u organización dedicada a

---

<sup>92</sup> Informe completo sobre el proyecto de Data Kind para predecir y prevenir violaciones de derechos humanos: <http://goo.gl/E33OPe>

## Capítulo 4: Activismo de datos

temas distintos ejerce su derecho de acceso a la información, obliga a la institución a entregárselos y eso requiere en los casos en los que estos datos no estén en los formatos adecuados para su publicación, un esfuerzo de organización interna.

Se dan incluso casos en los que son las instituciones públicas las que aprenden a través del trabajo de la sociedad civil; la Fundación Ciudadana Civio destacaba cómo en el Ministerio de Justicia remitían a los periodistas que buscan datos sobre indultos a consultar el Indultómetro donde la información está mucho mejor organizada que en el propio Ministerio.

b.- Incluir a la sociedad civil en la toma de decisiones. La sociedad civil demanda cada vez con más fuerza un lugar en el proceso de toma de decisiones. Hay una percepción generalizada de que no se escucha a la sociedad civil a la hora de tomar decisiones, pero sí se escuchan a otros agentes pertenecientes a la esfera económica y política (Anderica, 2014).

Un acceso generalizado a la información permitiría a la sociedad civil definir sus campañas y, aunque no contara con los mismos recursos que el lobby tradicional (Román, 2014), al menos podría adaptarse a los tiempos preestablecidos.

c.- Mejora de la organización interna de las organizaciones. De la misma forma que el desarrollo de las políticas de transparencia tiene un impacto positivo en la gestión pública, el activismo de datos tiene el mismo efecto sobre los datos en manos de las organizaciones de la sociedad civil. Empezar a pensar en datos obliga a la reorganización interna de la información que se posee.

d.- Aprender a solicitar información y a usarla puede aportar nuevas herramientas a la sociedad civil. La falta de datos por parte de la sociedad civil era uno de los problemas tradicionales a los que se enfrentaban para poder desarrollar su trabajo. Integrar la lucha por los datos en colectivos que no solo sean los directamente relacionados con los datos tiene un triple impacto positivo:

- Crece la comunidad que demanda transparencia;

## Capítulo 4: Activismo de datos

- La búsqueda de información suma un nuevo aliado a la campaña que se quiere desarrollar. La falta de información sobre un tema concreto impone una presión añadida a las administraciones públicas, en el sentido de que negarse a ofrecer información le hace automáticamente sospechoso de querer ocultar deliberadamente dicha información;
- Acceder a todos los datos que poseen las administraciones públicas abre nuevas vías de trabajo para la sociedad civil.

e.- Mejorar el impacto de las campañas de la sociedad civil. El uso de nuevas técnicas a la hora de desarrollar sus campañas y sobre todo a la hora de exponer sus campañas –usando, por ejemplo, visualizaciones atractivas-, permite a la sociedad civil tener un mayor impacto en la definición de la agenda pública y por lo tanto en la toma de decisiones (Anderica, 2014).

f.- El análisis científico para reforzar el posicionamiento de la sociedad civil. Al igual que ocurre con las políticas basadas en la evidencia (Goldman et al., 2001), el objetivo al usar estas técnicas es plantear alternativas que busquen solucionar la base de los problemas y no algún síntoma concreto.

Raya y Zalakain recordaban que las políticas basadas en la evidencia se aplican en primer lugar en el campo de la medicina frente a una práctica de la medicina más orientada a los mitos y a las tradiciones (Raya y Zalakain, 2011).

En ese sentido, el activismo de datos permite a la sociedad civil plantear alternativas basadas en el análisis científico, avaladas por una metodología y unas fuentes fiables que ayudan a presentar propuestas rigurosas (Open Knowledge Foundation, 2014). Como recuerda Majone (1989): «Cuando se intersecan la ciencia, la tecnología y la política entran en grave conflicto diferentes actitudes, perspectivas y reglas de la argumentación. Los criterios científicos de verdad chocan con las normas legales de las evidencias y con las nociones prácticas de lo que constituye una base suficiente para la acción».

## 4.5. CONCLUSIONES

Mientras que existen diversas instancias que demuestran cómo los datos abiertos están creando valor tanto social como económico, todavía no sabemos qué formas y objetos se volverán posibles en el futuro. Nuevas combinaciones de datos pueden crear nuevos conocimientos e ideas que pueden llevar a nuevos campos de aplicación.

Como se señala en el Open Data Handbook: «Hemos visto esto en el pasado, por ejemplo, cuando el Dr. Snow descubrió la relación entre tomar agua contaminada y contraer cólera en Londres en el siglo XIX, combinando información de muertes por cólera y la ubicación de los pozos de agua. Esto llevó a la construcción del sistema de alcantarillado de Londres y mejoró enormemente la salud de la población. Es probable que veamos desarrollos similares de nuevo, mientras ideas inesperadas surgen de la combinación de diferentes conjuntos de datos abiertos» (Open Knowledge Foundation, 2014).

Este potencial sin explotar puede ser aprovechado si transformamos los *datos públicos* de los gobiernos en *datos abiertos*. Esto solamente pasará si se trata de datos verdaderamente abiertos, es decir si no hay restricciones (legales, financieras o tecnológicas) para su reutilización por terceros. Toda restricción excluirá a personas de la posibilidad de reutilizar los datos públicos y hará más difícil que se encuentren maneras valiosas de hacerlo.

En la misma línea, parece pertinente señalar que aún más potente y menos explorada es la combinación de datos públicos con datos privados. Si bien esto es una tendencia muy común en el mundo empresarial, el tercer sector tiene por delante una gran oportunidad (como veíamos con los ejemplos que ofrece Data Kind).

Del mismo modo, los propios estados podrían utilizar datos de organizaciones de la sociedad civil para reforzar el conocimiento que tienen de la sociedad y mejorar, al mismo tiempo, la definición de las políticas públicas. En cualquiera de los casos, la gestión interna de la información se presenta como una condición *sine qua non*.

## Capítulo 4: Activismo de datos

Jake Porway veía un reto fundamental a la hora de aplicar el análisis de datos al tercer sector: aquellos actores que son nuevos en el mundo de los datos no son conscientes de cómo pueden usarse y en muchas ocasiones no saben la pregunta correcta que quieren plantear.

Al ser preguntado por el futuro de los datos apuntaba: «el momento de los datos es ahora y la alfabetización sobre datos a la sociedad se convertirá en un requisito para avanzar».

En ese sentido y como señala Javier De la Cueva (2011), la tecnología al servicio de la sociedad civil podría cumplir el rol de controlar a los gobiernos: «Es bien conocida la premonición orwelliana de la utilización de la tecnología por parte del poder político para controlar a los ciudadanos. Sin embargo, hasta fechas recientes no se ha tomado conciencia de que la tecnología puede cumplir la función inversa, *praeterorwell*, y que seamos los ciudadanos los que la utilicemos para ejercer un control sobre las personas y organismos que gestionan la *res publica*».

De esta forma, el rol de la sociedad civil dentro de la esfera pública no sólo puede adquirir mayor relevancia, sino que puede permitir la entrada y salida de nuevos actores que, gracias a los datos, decidan ejercer de forma permanente –pero también puntual– nuevas formas de ciudadanía y activismo.

## CAPÍTULO 5 EVOLUCIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y FUTURO DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN ESPAÑA

### 5.1. INTRODUCCIÓN

En el capítulo dos veíamos cómo la aprobación de una ley de transparencia por sí sola no implicaba la transformación inmediata de la cultura público-administrativa. Es evidente que son necesarios años de implementación para poder ver resultados consolidados en esta materia (Sánchez de Diego, 2014; Arnáez Arce, 2018).

En España ya han pasado diez años desde la aprobación de la *Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (LTAIBG)*, y hemos comprobado como los datos estadísticos y los datos de uso de los portales de transparencia en España evolucionan positivamente.

Todos estos indicadores sin embargo no ilustran de qué manera se ha percibido en la práctica este incremento en el uso de la transparencia. El análisis de las normas tampoco nos ayuda a entender por sí mismo cómo pueden las leyes de transparencia cambiar las relaciones entre los gestores de lo público y los actores que intervienen o quieren intervenir de alguna manera en la toma de decisiones públicas.

El objetivo de este capítulo es analizar la implementación de la Ley de Transparencia desde la perspectiva de la sociedad civil. Se busca intentar entender de qué manera se han materializado en la práctica los avances de transparencia en España.

Para ello será necesario cambiar la perspectiva, alejarnos de la visión que nos han ofrecido los legisladores y gestores y tratar de documentar cómo han vivido esta evolución los actores sociales.

En ese sentido, resulta necesario observar con ejemplos prácticos de qué manera han ayudado o pueden ayudar a la integración de la sociedad civil en la toma de decisiones las políticas de transparencia puestas en marcha en España.

Al respecto, debemos subrayar en España la sociedad civil en España ha jugado un rol fundamental en la definición e implementación de una política de transparencia; el trabajo de actores como ONGs, periodistas, académicos e incluso algunos miembros de la administración ha sido determinante para llegar al punto en el que estamos hoy en esta materia (Anderica, 2017).

El trabajo de estos actores antes de la existencia de la norma y después de la aprobación de ésta, nos permite tener ejemplos tangibles de cómo cambia una política de transparencia la propia toma de decisiones en la esfera pública. La disponibilidad o no de información pública pueden hacer que nos permitan formar parte o excluir de estas decisiones.

Desde un punto de vista metodológico, para este capítulo se ha realizado una combinación de técnicas de análisis documental, estudio de casos concretos, encuestas específicas sobre el estado de la cuestión y entrevistas a expertos.

Para hacernos una idea de cómo estos actores han influido y moldeado la política de transparencia en España hemos dividido este capítulo en dos partes fundamentales. En la primera parte, hacemos un análisis de quiénes son los actores de la sociedad civil española que han sido clave en la definición e implementación de las leyes de transparencia en España. Para ello haremos en primer lugar un mapeo de quiénes han sido esos actores relevantes y de qué modo han trabajado en favor de la transparencia en España.

En esta misma parte, analizo algunos ejemplos de las condiciones en las que, antes de la aprobación de la Ley de Transparencia, la sociedad civil ejercía su derecho de acceso a la información en España y del mismo modo se presentan ejemplos de cómo se ha ido ejerciendo el derecho de acceso a la información pública tras la aprobación de esta ley.

En la segunda parte de este capítulo profundizo en el posible impacto de la LTAIBG en el trabajo de la sociedad civil en España. Analizaremos los resultados de una encuesta realizada a miembros de la sociedad civil, académicos, expertos en transparencia y

funcionarios dedicados la implementación de medidas de transparencia en las Comunidades Autónomas con el fin de conocer cuál es según su opinión el impacto que ha tenido la aprobación de la Ley de transparencia en España, sus carencias y cuál debería ser el futuro de la misma.

## **5.2. LA SOCIEDAD CIVIL ESPAÑOLA: TESTIGO Y TRACCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA**

### **5.2.1. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE MARCARON EL RITMO A LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA.**

---

Al igual que en muchos países, la sociedad civil ha sido esencial para que en España exista una legislación de transparencia y para que ésta sea acorde con los estándares internacionales en la materia. Para analizar cuál ha sido el papel que ha jugado la sociedad civil en España se plantea en primer lugar un mapeo de los actores de la sociedad civil que han sido más relevantes en el desarrollo e implementación de esta legislación.

Para realizar esta recopilación se ha tenido en cuenta:

- Los miembros de la Coalición Pro Acceso, una coalición que se formó en 2006 para pedir la aprobación de una ley de transparencia en España;
- Se han analizado las publicaciones en prensa y los eventos más relevantes en materia de transparencia desde 2011 (fecha en la que se presentó un primer borrador de una ley de transparencia en España).

A continuación, presento 14 organizaciones que han sido clave en el proceso de definición o implementación de las normas de transparencia en España:



**Tabla 5.1: Organizaciones que han sido clave en el proceso de definición o implementación de las normas de transparencia en España**

Nombre	Misión de la organización	Principales aportaciones a las políticas de transparencia en España
Access Info Europe	Organización de derechos humanos fundada en Madrid en 2006 y dedicada a la promoción y protección del derecho de acceso a la información.	Access Info Europe fue uno de los principales activistas que impulsaron la aprobación de la Ley de transparencia en España, fue uno de los impulsores y la coordinadora de la Coalición Pro Acceso.
CIECODE (ahora Political Watch)	Organización dedicada a la investigación, el desarrollo de tecnologías y el acompañamiento a empresas, administraciones públicas y organizaciones en sus procesos de innovación y transformación para cumplir con los compromisos de la Agenda 2030.	Además de ser miembros de la Coalición Pro Acceso y de apoyar sus campañas, fueron los impulsores del Proyecto Avizor que arrojaba luz y exigía mayor transparencia sobre la actividad en el Congreso de los Diputados.
Coalición Pro Acceso	Creada en 2006 y con más de 100 miembros, la Coalición Pro Acceso trabaja en la promoción y protección del derecho de acceso a la información en España, así como en la adopción de una ley que facilite el pleno reconocimiento y ejercicio de este derecho, cumpliendo con los estándares europeos e internacionales.	Esta Plataforma unió a la sociedad civil entorno a los 10 Principios de la Coalición Pro Acceso, que definían los mínimos que debía incluir la futura ley de transparencia en España.
Fundación Ciudadana Civio .	Fundación dedicada a fomentar la transparencia en los asuntos públicos y dotar a toda la sociedad de la información que necesita para exigir transparencia, responsabilidad y eficacia a las administraciones.	Esta organización fue también una de las fundamentales a la hora de exigir tanto la aprobación de una ley de transparencia como su implementación. Trabajan como un medio de comunicación impulsando entre otras cosas investigaciones periódicas y visualizaciones utilizando datos públicos.

## Capítulo 5: Evolución, implementación y futuro de la política de transparencia en España

<p>Open Kratio</p>	<p>Surge como respuesta a las inquietudes de un grupo de ciudadanos y ciudadanas motivados por inculcar en la sociedad, y especialmente en las Administraciones Públicas, los principios del Gobierno Abierto (open government) y los Datos Abiertos (open data).</p>	<p>Organización especializada en Datos Abiertos muy implicada en la aprobación de la Ley de transparencia.</p>
<p>Pro Bono Público</p>	<p>Asociación. Aumentar transparencia, fomentar proyectos y participación ciudadana. Campaña #adoptaunsenador</p>	<p>Primera plataforma que reunió a activistas en favor del impulso de los Datos Abiertos en España.</p>
<p>Qué Hacen los Diputados</p>	<p>Qué Hacen Los Diputados (QHLD) es un proyecto que nace en 2011, en sus inicios, la motivación del proyecto era "ayudar a saber qué hacen los actuales representantes políticos" brindando información a la ciudadanía de manera sencilla para que "pudieran implicarse en el proceso legislativo".</p>	<p>Además de ser miembros de la Coalición Pro Acceso y de apoyar sus campañas, aportaron un conocimiento muy específico sobre el trabajo del Congreso de los Diputados, poniendo de manifiesto la falta de transparencia existente y la importancia de que la futura ley de transparencia no dejara fuera al poder legislativo.</p>
<p>Transparencia Internacional España</p>	<p>Transparencia Internacional (TI) es la única organización no gubernamental a escala universal dedicada a combatir la corrupción, congregando a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una amplia coalición global.</p>	<p>Además de ser miembros de la Coalición Pro Acceso y de apoyar sus campañas, han jugado un papel muy relevante en la medición de la transparencia en España con distintos rankings como el de la corrupción o el de la transparencia de los ayuntamientos.</p>
<p>X-Net</p>	<p>X-Net. es una red de activistas y especialistas que propone soluciones avanzadas en diferentes campos relacionados con los derechos digitales y la actualización de la democracia al siglo XXI.</p>	<p>Impulsores del buzón X, especialmente relevantes sus aportaciones y activismo para la regulación de los Whistleblowers en España.</p>

## Capítulo 5: Evolución, implementación y futuro de la política de transparencia en España

<p>Fundación Hay Derecho</p>	<p>Promover acciones que proporcionen información objetiva e independiente a ciudadanos y líderes sobre los problemas de nuestra sociedad y sus posibles soluciones, con especial énfasis en la regeneración del Estado de Derecho.</p>	<p>Además de ser miembros de la Coalición Pro Acceso y de apoyar sus campañas, aportaron un conocimiento muy específico del trabajo de la función pública y propuestas para integrar de la mejor manera las leyes de transparencia en la administración española.</p>
<p>Graba tu Pleno</p>	<p>Plataforma por la defensa de los derechos del ciudadano y la apuesta por una transparencia en las gestiones de su ayuntamiento, así como la participación ciudadana en la vida política municipal.</p>	<p>Además de ser miembros de la Coalición Pro Acceso y de apoyar sus campañas, fueron esenciales para poner en el foco la falta de transparencia municipal en un momento en que la mayoría de organizaciones centraban sus esfuerzos de lobby en el desarrollo de una norma estatal.</p>
<p>Grupo de Periodismo de Datos de Medialab Prado y taller de Periodismo de Datos de Medialab Prado</p>	<p>Creado en 2011. Fue el primer espacio dedicado al Periodismo de Datos en España y durante este tiempo han realizado numerosas actividades, transmitidas la mayoría en directo en redifusión de audio y vídeo y por Twitter con la etiqueta #periodismodatos.</p>	<p>Fue el primer espacio en España en el que se ofrecía formación en materia de periodismo de datos y por lo tanto en materia de transparencia. Fue clave para despertar la necesidad del uso de datos públicos en periodistas españoles y aprender de experiencias en otros países. Fue también el germen para la creación de distintos másteres universitarios especializados en periodismo de datos.</p>
<p>La Plataforma por la Libertad de Información</p>	<p>La Plataforma por la Libertad de Información (PLI) es una organización independiente, apartidista y plural dedicada a la defensa de los derechos a la libertad de expresión e información, y a denunciar y frenar cualquier ataque contra los mismos.</p>	<p>Se crea con la Ley de transparencia ya aprobada pero además de ser miembros de la Coalición Pro Acceso y de apoyar sus campañas, la PDLI aporta a la lucha por la transparencia la visión específica de la libertad de información añadiendo una vertiente al lobby que hace especial hincapié en la lucha por la libertad de expresión.</p>
<p>Maldita.es</p>	<p>Es un medio sin ánimo de lucro cuyo fin es dotar a los ciudadanos de "herramientas para que no te la cuelen". Maldita Hemeroteca, Maldito Bulo, Maldita Ciencia y Maldito Dato se centran en el control de la desinformación y el discurso público mediante técnicas de verificación de hechos (fact-checking) y periodismo de datos.</p>	<p>Este medio también nace con la Ley de transparencia ya aprobada, pero ha sido especialmente relevante a la hora de implementar la Ley de transparencia ya que tenía una sección "Malditos Datos" especialmente dedicada a conseguir información mediante el uso de las leyes de transparencia.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Además de las organizaciones de la sociedad civil que he citado, ha habido una serie de académicos y expertos que han ayudado a impulsar la creación de la Ley de transparencia en España. También hubo una serie de periodistas de datos, que con su trabajo diario realizando solicitudes de acceso a la información pública, han sido fundamentales en la implementación de esta ley. A continuación, vamos a ver ejemplos de cómo estos actores a través de su trabajo han conseguido marcar un antes y un después en la transparencia de España.

#### 5.2.2. LA SOCIEDAD CIVIL A CIEGAS: EJEMPLOS PRÁCTICOS ANTES DE LA PUESTA EN MARCHA DE LA LEY DE TRANSPARENCIA EN ESPAÑA.

---

Antes de la aprobación de *Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* fueron muchas las campañas de la sociedad civil que, reconociendo la falta de información sobre las políticas públicas, enfocaron su acción de incidencia hacia conseguir esa información; un paso era imprescindible para poder plantear después una alternativa a la política actual que no solucionaba problemas existentes (Anderica, 2015).

En muchos casos la información a la que se quería acceder ni siquiera tenía que ver con un elemento clave en el proceso de toma de decisiones o una reunión sensible, se solicitaba acceso a los datos que definían algo tan sencillo como un presupuesto. Así, por ejemplo, la campaña de las 6 preguntas solicitaba en 2010 en 80 países información sobre cuánto dinero se invierte al año en medicamentos para evitar las hemorragias post parto, con esta información la sociedad civil quería buscar soluciones para disminuir los casos de muertes durante los partos<sup>93</sup>.

En situaciones de crisis es cuando los derechos adquiridos por la ciudadanía son más vulnerables. En España en 2011, y tras el estallido del 15M y con el surgimiento de las Mareas, eran muchos los movimientos que denunciaban una merma constante y creciente de los derechos más básicos (la sanidad universal y gratuita, una educación universal gratuita y de calidad, entre otros.) y exigían cambios legislativos y políticos

---

<sup>93</sup> Véase: <http://www.access-info.org/es/anti-corrupcion/200-6-question-campaign>

## Capítulo 5: Evolución, implementación y futuro de la política de transparencia en España

sobre éstos. Sin embargo, la falta de transparencia era un obstáculo para poder siquiera proponer alternativas.

En este escenario, resulta relevante analizar algunos ejemplos representativos que ayudan a comprender la problemática. Uno de los casos seleccionados es el de la Marea Blanca en Madrid. En 2013 el Gobierno de la Comunidad de Madrid decidió que iba a externalizar los servicios de ocho hospitales madrileños por ser ésta, según el Gobierno, la mejor opción para ahorrar unos 500 millones de euros al año. Ante esta situación, la Marea Blanca, el conjunto de colectivos y las movilizaciones que se organizaron para defender la sanidad pública, además de manifestarse en contra de lo que llamaban la privatización de la Sanidad Pública, pidió la oportunidad de plantear una alternativa para ahorrar el dinero sin tener que externalizar los servicios.

Para poder plantear dicha alternativa, solicitaron los datos que el Gobierno había utilizado para plantear su modelo, datos que el Gobierno se negaba a entregar. Tras hacer pública esta falta de transparencia, el Consejero de Sanidad entregó una documentación mínima y daba dos días de plazo a la sociedad civil para que planteasen una alternativa al modelo presentado por el gobierno.

En España, antes de la aprobación de la *Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*, las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa de los derechos humanos encontraban muchas dificultades para plantear un diagnóstico de la situación de determinados derechos por no tener la información pública necesaria a su alcance.

Amnistía Internacional España inició una recogida de firmas en septiembre de 2013 para denunciar que “en España no se recogen o no se publican datos que son cruciales para exigir el cumplimiento de los derechos humanos”. Denunciaban que encontrar información sobre temas como la rendición de cuentas de la acción policial en manifestaciones, racismo y discriminación, violencia de género o transferencias de armas puede ser una carrera de obstáculos, e incluso a veces un esfuerzo imposible,

porque hay muchos datos que no se recogen, que no se hacen públicos o que son difícilmente accesibles<sup>94</sup>.

En octubre de 2012, la organización Access Info Europe, organización dedicada a la defensa del derecho de acceso a la información en Europa, fue condenada por el Tribunal Supremo a pagar 3.000 euros de costas por querer conocer las medidas que ha adoptado España para luchar contra la corrupción. En concreto, realizó una solicitud de acceso a la información al Ministerio de Justicia que estaba haciendo para implementar la Convención de la ONU contra la corrupción. En la sentencia de mayo de 2012 que cerraba el caso, el Tribunal Supremo planteaba que Access Info Europe no pretendía solicitar información sino pedir explicaciones al gobierno y que esta función sólo corresponde al Parlamento.<sup>95</sup>

Pasados siete años desde la aprobación de *Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, ¿encontramos ejemplos similares a los que inspiraban la acción de la sociedad civil dedicada a la transparencia en España? Pasamos a analizarlo.

### 5.2.3. EJEMPLOS PRÁCTICOS DEL USO QUE HACE LA SOCIEDAD CIVIL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LTAIBG.

Con la llegada de la Ley de transparencia y su paulatina implementación, hemos visto cómo la sociedad civil dedicada a reivindicar una norma de transparencia pasaba a reivindicar una correcta implementación de ésta, analizando las medidas que desarrollaba el Gobierno para dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas en materia de transparencia y ejerciendo el derecho de acceso a la información.

Desde la entrada en vigor de la Ley de transparencia se empezó a recibir más información de la que se recibía antes, información que ha servido para mejorar servicios públicos y la vida de las personas, veamos algunos ejemplos.

---

<sup>94</sup> Para más detalles ver el comunicado de prensa de Amnistía Internacional España: “transparencia: ¿dónde está la ley?, ¿dónde está la información?” <https://www.es.amnesty.org/actua/acciones/ley-transparencia/> Consultado el 1 de octubre de 2023.

<sup>95</sup> Noticia sobre la condena en costas a la organización Access Info Europe: <https://www.access-info.org/es/blog/2013/01/11/ayudanos-a-pagar-la-condena-de-3000-euros-en-costas-por-defender-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion/>

## Capítulo 5: Evolución, implementación y futuro de la política de transparencia en España

La Fundación Ciudadana Civio ha utilizado el derecho de acceso a la información pública para publicar la noticia en la que indicaban que uno de cada diez centros educativos de Madrid suspendió su última inspección higiénico-sanitaria<sup>96</sup>. También Civio solicitó datos sobre los centros sociales y publicaron la información que señalaba de que más de la mitad de los centros sociales que suspendieron su última inspección alimentaria son públicos<sup>97</sup>.

Access Info Europe, por su lado, ha conseguido datos de toda índole, desde los órdenes del día de los Consejos de Ministros hasta documentos que explican la ratificación de tratados internacionales por parte de España. Lo importante del trabajo de esta organización es que exige a diario transparencia sobre la gestión de lo público. Recientemente ha solicitado, por ejemplo, más transparencia sobre los fondos de la UE de para la recuperación de la pandemia o de la ayuda que se envía a Ucrania.

La prensa también ha sido fundamental en la implementación del derecho de acceso a la información en España y cada vez son más los periodistas especializados en datos que solicitan información ejerciendo este derecho.

Maldita.es, medio especializado en luchar contra la desinformación, tiene un proyecto dedicado en exclusiva a datos, Maldito Dato. A través de este proyecto envían solicitudes de acceso a la información pública y publican temas propios. Un ejemplo es el caso de los muebles de la Moncloa. Desde Maldita solicitaron saber cuánto se había gastado el presidente Pedro Sánchez en renovar los muebles al entrar en La Moncloa. Es un ejemplo interesante ya que el derecho de acceso a la información sirvió para desmentir el bulo que se había extendido en redes indicando que se habían gastado 500.000 euros en muebles cuando la cifra real era un gasto de 3.466 euros<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> Resumen caso inspecciones colegios Civio:  
<https://civio.es/tu-derecho-a-saber/2019/10/10/uno-de-cada-diez-centros-educativos-de-madrid-suspendio-en-su-ultima-inspeccion-sanitaria/>

<sup>97</sup> Resumen caso centros sociales Civio:  
<https://civio.es/tu-derecho-a-saber/2019/10/23/mas-de-la-mitad-de-los-centros-sociales-que-suspendieron-su-ultima-inspeccion-sanitaria-son-publicos/>

<sup>98</sup> Resumen caso muebles Moncloa:  
<https://maldita.es/malditobulo/2019/02/19/no-sanchez-no-gasto-500-000e-en-renovar-los-muebles-al-entrar-en-la-moncloa-fueron-3-466e/>

## Capítulo 5: Evolución, implementación y futuro de la política de transparencia en España

También utilizan este derecho para solicitar información sobre el desarrollo de las implementaciones de políticas públicas. Maldito Dato, por ejemplo, solicitó información sobre el Ingreso Mínimo Vital (IMV), una prestación orientada a satisfacer a aquellos hogares que no alcancen unos ingresos mínimos y que se encuentren en situación de pobreza. Gracias a esta solicitud, publicaban que -dos meses después del inicio del Ingreso Mínimo Vital- de las más de 78.000 solicitudes aprobadas solo 3.966 son nuevas: 1.096 durante el primer mes y 2.870 en las tres siguientes semanas<sup>99</sup>.

El Confidencial es otro de los medios que, desde la aprobación de la *Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, utilizó el derecho de acceso a la información para escribir sus temas. Uno de los temas con los que se empezó a litigar por este derecho fue cuando el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación denegaba el acceso a la información presupuestaria y de personal de las 117 embajadas españolas en el extranjero. Exteriores no quiso dar la información, pero el *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* (CTBG) le instó a ello.

Los gastos diplomáticos de las 118 embajadas y nueve representaciones oficiales de España en el extranjero se dieron a conocer a instancias de la institución presidida entonces por Esther Arizmendi, al considerar que "el interés público en conocer la información solicitada prevalece frente a un posible perjuicio de las relaciones exteriores". Los datos entregados a El Confidencial ponían de manifiesto que España paga arrendamientos superiores a los 50.000 euros anuales en 13 ciudades donde posee edificios en propiedad<sup>100</sup>.

Desde el equipo de periodismo de datos de El Confidencial ya en 2016 apuntaba que gracias a la Ley de transparencia se había conseguido información como: Los viajes oficiales al extranjero del Gobierno, los gastos diplomáticos de las embajadas, la factura de las misiones internacionales, el coste de los vuelos de expulsión de inmigrantes, las adjudicatarias de las vallas de Ceuta y Melilla, la resolución ministerial del proyecto Castor, los abogados del Estado con negocios privados, dónde es más fácil sacar el

---

<sup>99</sup> Resumen noticia Ingreso Mínimo Vital:

<https://maldita.es/malditodato/2020/08/19/imv-solicitudes-aprobadas-prestaciones-ministerio-inclusion/>

<sup>100</sup> Noticia embajadas confidencial:

[https://www.elconfidencial.com/espana/2015-10-08/la-gran-familia-del-cuerpo-diplomatico\\_1051180/](https://www.elconfidencial.com/espana/2015-10-08/la-gran-familia-del-cuerpo-diplomatico_1051180/)



## Capítulo 5: Evolución, implementación y futuro de la política de transparencia en España

carne de conducir, la actividad sancionadora de los radares o cuántos becados hay en cada universidad.

Son muchos los datos que se han conseguido, pero también es importante destacar que el proceso de implementación de la Ley de transparencia también tuvo, y sigue teniendo, sombras. En concreto los primeros años las instituciones denegaban información básica y las organizaciones de la sociedad civil respondieron con litigios estratégicos que reforzaron la actual política de transparencia en España. Veamos algunos ejemplos.

Uno de los litigios más importantes en materia de transparencia desde la aprobación de la Ley de transparencia lo protagonizó la *Fundación Ciudadana Civio* que recurrió ante los tribunales la decisión del Ministerio de Defensa de no entregar los nombres de los acompañantes de altos cargos públicos en viajes oficiales.

Lo sorprendente del caso vino con la primera sentencia de la Audiencia Nacional que, en una interpretación de la Ley de transparencia establecía un límite nunca visto hasta ese momento. Al respecto, sentenciaba que solo debían dar datos confeccionados desde la entrada en vigor de la norma, en diciembre de 2014. Finalmente, el Tribunal Supremo dio la razón a Civio y establece que las administraciones públicas sí están obligadas a dar a los ciudadanos información creada antes de la entrada en vigor de la Ley de transparencia<sup>101</sup>.

Otro de los casos que la *Fundación Ciudadana Civio* llevó ante los tribunales fue la negativa del Tribunal de Cuentas a dar los nombres de su personal eventual. El Tribunal Supremo daba la razón a Civio argumentando que el interés público por acceder a esa información pasa por encima del interés individual a la protección de datos, más cuando estamos hablando de nombre y cargo de personas que trabajan para organismos públicos, no de secretos de Estado<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Resumen caso Fundación Ciudadana Civio vs Ministerio de Defensa:

<https://civio.es/novedades/2020/03/03/el-supremo-da-la-razon-a-civio-y-todas-las-administraciones-tendran-que-dar-a-cceso-a-informacion-anterior-a-la-entrada-en-vigor-de-la-ley-de-transparencia/>

<sup>102</sup> Resumen caso Fundación Ciudadana Civio vs Tribunal de Cuentas:

<https://civio.es/novedades/2019/12/17/el-supremo-da-la-razon-a-civio-y-obliga-al-tribunal-de-cuentas-a-darnos-los-nombres-de-todos-sus-eventuales/>

La organización Access Info Europe también ha sido protagonista de litigios estratégicos que han resultado esenciales para crear jurisprudencia en favor de la transparencia en España y para matizar algunas de las limitaciones que ya hemos repasado en el anterior apartado.

La Audiencia Nacional confirmó una sentencia que en primera instancia dictaminó que el Gobierno Español debía otorgar a Access Info Europe los documentos relacionados con la participación en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP en sus siglas en inglés), tal y como había resuelto el Consejo de Transparencia.

En palabras de la propia organización, “Este fallo supone un importante avance hacia la transparencia en España puesto que limita la aplicación discrecional del polémico artículo 18 de la Ley de transparencia de 2013 sobre documentos “auxiliares”- utilizado de forma frecuente para denegar acceso a la información- y confirma que no puede considerarse como tal la información relevante sobre la toma de decisiones y para poder participar en el debate público”<sup>103</sup>.

Estos son sólo algunos de los ejemplos sobre batallas judiciales que la sociedad civil ha ido librando desde la aprobación de la Ley de transparencia en España pero evidentemente -y como reflejan los datos que ofrece el portal de transparencia del estado sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública-, son muchos más los casos en los que se cumple con las obligaciones de transparencia, de hecho son miles las solicitudes de información que se reciben y miles las respuestas cada año.

### **5.3. EL IMPACTO DE LEY DE TRANSPARENCIA EN EL TRABAJO DE LA SOCIEDAD CIVIL. EVIDENCIA EMPÍRICA.**

Una vez hecha esta revisión de ejemplos, una pregunta que parece importante formular es si la implementación de un sistema de transparencia ha resultado en la mayor

---

<sup>103</sup> Resumen caso Access Info Europe vs Ministerio de la presidencia:  
<https://www.access-info.org/es/blog/2017/09/21/la-audiencia-nacional-ordena-la-publicacion-de-documentos-sobre-la-alianza-para-el-gobierno-abierto/>

## Capítulo 5: Evolución, implementación y futuro de la política de transparencia en España

integración de nuevos actores en la definición de políticas públicas y si la sociedad civil en España consigue la información que necesita.

Esta pregunta podría también relacionarse con el concepto de cultura de la transparencia, que hace referencia a aquellos sistemas donde tras años de implementación de normas y políticas de transparencia, la transparencia se ha consolidado como un elemento integrado de manera orgánica en el trabajo de las instituciones públicas.

En este contexto, nos preguntamos cuáles serían para ellos las tareas pendientes y las perspectivas de futuro abiertas. En resumen, ¿hacia dónde debe avanzar la transparencia en España?

Con este objetivo, por un lado, he realizado una encuesta en la que se quiere medir el impacto de la Ley de transparencia en España según la perspectiva de actores clave. El objetivo de esta es recabar información sobre la percepción que tenían estas personas sobre la implementación de la transparencia en España, el uso que hacen de estas políticas la sociedad civil y las mejoras y tareas pendientes.

Las encuestas que conocemos y ya hemos analizado previamente del CIS y del *Consejo de Transparencia* plantean preguntas genéricas sobre el conocimiento del derecho de acceso a la información pública y sobre los posibles resultados que pueden tener las medidas de transparencia. Estas preguntas se realizan a una ciudadanía no especializada.

Por otro lado, para completar este trabajo ya existente se realizaron una serie de entrevistas a expertos en transparencia que por sus trayectorias profesionales han sido testigos y, en parte, responsables de los avances de la transparencia en España.

La selección de expertos para estas entrevistas se planteó por la necesidad de recopilar datos de personas que han vivido la evolución de la transparencia de manera muy directa y que han podido presenciar y evidenciar las distintas fases por las que hemos pasado con la transparencia en España.

El objetivo de esta ronda de entrevistas era entender si aquellas personas que más cerca han estado de la implementación de las leyes de transparencia consideran que éstas han dado sus frutos más allá del paso más formal que sería el de la publicación de datos.

Tras analizar las respuestas que ofrecieron los entrevistados presentaremos los resultados a través de tres epígrafes:

- (i) ¿En qué punto estamos con la transparencia en España?;
- (ii) ¿Qué impacto ha tenido para el trabajo de la sociedad civil en España la implementación de leyes de transparencia?; y
- (iii) Las claves que los expertos consideran que son importantes para conseguir una buena implementación de una política de transparencia.

#### 5.3.1. ¿EN QUÉ PUNTO ESTAMOS CON LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA? LA ORDENANZA DE TRANSPARENCIA DE LA CIUDAD DE MADRID COMO EJEMPLO CLAVE EN EL DESARROLLO NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA.

---

Como hemos visto en el capítulo dos, cuando España aprueba su Ley de transparencia en diciembre de 2013, lejos de ser visto como un avance, la sociedad civil criticó el texto calificándolo de poco ambicioso y desde su aprobación se ha insistido en la necesidad de un desarrollo reglamentario que mejorase el texto aprobado y de una modificación legislativa para superar las limitaciones que la ley planteaba.

Pero a la espera de una posible modificación de la ley que se ha prometido reiteradamente con ningún resultado en la práctica, desde la academia y desde la sociedad civil, se destacaban con interés los desarrollos normativos que se iban implementando en las distintas regiones de España.

El principal reto a la hora de proponer un borrador que superase la legislación estatal era justamente establecer mejoras que sean compatibles con ésta. En ese sentido el profesor Cotino Hueso destacaba como exhaustivo referente en el ámbito municipal la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid de 27 de julio de 2016 (Cotino Hueso, 2018).

Una de las claves, y de los retos, que incorpora la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid es que regula más ámbitos que la ley estatal. En concreto, la propuesta de ordenanza incorpora la regulación de materias como los lobbies o la reutilización de la información pública, pero sobre todo porque se ha optado por un sistema que apuesta por la publicación proactiva de información de manera amplia y a la vez crea un sistema de solicitud de acceso a la información sencillo y rápido (al contrario que la legislación estatal que, como veíamos, limita el derecho de acceso a la información).

Además de las cuestiones que se añadieron, la ordenanza de la Ciudad de Madrid conseguía mejorar algunas de las limitaciones que planteaba la Ley de transparencia estatal:

1. El Ayuntamiento de Madrid quería eliminar la causa de inadmisión que establece el artículo 18 de la ley estatal según la cual se inadmitirán a trámite las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

Para mejorar esta situación a niveles inferiores de la administración, no se puede eliminar esta causa de inadmisión (porque forma parte de una legislación básica que se debe respetar), pero sí puede matizar el alcance de esta para que no se pueda abusar de ésta. De este modo, puede establecer unos criterios para interpretar el concepto de información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, puesto que no sólo es un término muy genérico, sino que además no tiene una definición jurídica que permita acotar de manera precisa su significado (Anderica, 2017).

2. Ha permitido crear un nuevo portal de transparencia, adaptado a las exigencias de la normativa estatal, donde se van a publicar la información municipal de relevancia para la ciudadanía. La Ordenanza triplica en número los contenidos cuya publicidad exige la normativa estatal (más de 180). Se impulsa la publicación de contenidos que hasta este momento habían permanecido inéditos, facilitando la rendición de cuentas y exigencia de responsabilidades ante

ineficiencias, mal funcionamiento, etc., impulsando la mejora de los servicios públicos y la participación de los ciudadanos en la gestión de lo público.

3. Al margen del procedimiento legal de acceso a la información pública, Madrid fue la primera administración que plasmó en una norma una vía de acceso en la que no fuera necesario que el solicitante se identificara. Actualmente el Ayuntamiento de Madrid es la cuarta administración que mayor número de solicitudes tramita (incluidos Ministerios).

Comentando una posible reforma a la Ley 19/2013 planteada por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos, Cotino Hueso comentaba la necesidad de incluir el principio de máxima transparencia y así lo explicaba: “Al respecto de esta posible inclusión de principios, en la variada normativa autonómica y local no son pocos los principios que se incluyen. A mi juicio podría tener singular virtualidad incluir expresamente el principio de máxima transparencia. Podría ser del siguiente modo: la información pública en poder de los sujetos comprendidos dentro del ámbito de aplicación será accesible, salvo que proceda la aplicación siempre restrictiva de alguno de los límites o excepciones establecidos en una norma con rango de ley, cuya interpretación no será extensiva. Se trata del principio internacional fuente de toda regulación de la transparencia y del derecho de acceso a la información. Su mención es interesante pues a partir del mismo se generan deberes interpretativos” (Cotino Hueso, 2018).

### 5.3.2. ¿QUÉ IMPACTO HA TENIDO PARA EL TRABAJO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ESPAÑA LA IMPLEMENTACIÓN DE LEYES DE TRANSPARENCIA? ¿PODEMOS HABLAR DE LA EXISTENCIA UNA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA?

---

Hemos presenciado en esta década de puesta en marcha de normas de transparencia en España cómo los medios de comunicación han aprovechado para crear unidades especializadas en datos. Estas unidades, como ya hemos visto, complementaban habilidades destacadas en el análisis científico de datos y una especialización creciente en el uso y manejo del derecho de acceso a la información (Anderica, 2016).

Siendo esto cierto, también es común escuchar a los funcionarios decir que siempre son los “mismos” lo que piden la información. Sigue siendo necesario darle publicidad al

## Capítulo 5: Evolución, implementación y futuro de la política de transparencia en España

sistema para que su uso por parte de la sociedad civil sea más exhaustivo y no se limite únicamente a aquellas que están más especializadas en datos.

La sensación es que las ONGs “tradicionales” siguen sin utilizar mecanismos como peticiones de información y siguen basando su trabajo en información publicada de forma oficial o en peticiones a sus fuentes internas en Ministerios y similares.

Y es que poner a disposición de la ciudadanía determinada información pública no es suficiente, ya que requiere que la ciudadanía cuente con los conocimientos, herramientas y el interés necesario para comprenderla en su conjunto.

Esta realidad viene dada por una incompleta implementación y desigual cumplimiento de la norma en materia de transparencia. Por un lado, muchos consideran que el mero cumplimiento de las normas, siendo estas poco ambiciosas (sobre todo la ley estatal), no es suficiente para alcanzar un nivel de transparencia adecuado.

Además de las limitaciones de la norma y de las zonas grises que ya hemos visto, sigue habiendo una mala calidad de los datos publicados de manera proactiva. Un ejemplo muy revelador es que la Fundación Ciudadana Civio, cuyo trabajo se basa exclusivamente en datos oficiales, prácticamente no usa ningún conjunto de datos abiertos publicado proactivamente, la información que usa para su trabajo e investigaciones procede bien de solicitudes de información (que se demoran meses o años) o de extraer la información de webs oficiales utilizando técnicas como el “scraping”.

Por otro lado, desde el punto de vista del cumplimiento de la norma, veíamos que en los distintos análisis que hace anualmente el *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*, el nivel de cumplimiento parece elevado, sin embargo, el consejo no valora la evolución de los recursos interpuestos por parte del estado a las decisiones del propio consejo, la falta de acatamiento de las decisiones del consejo o de los propios tribunales.

Teniendo todos estos factores en cuenta -y aunque la cultura de la transparencia es imposible medir en términos objetivos-, los avances realizados en España indican que al menos se ha iniciado el camino.

Cuando se pregunta a personas encargadas de poner en marcha las medidas dentro de la administración parece haber optimismo en cuanto al trabajo realizado. Sin embargo, cuando se pregunta a las organizaciones de la sociedad civil más especializadas, reconociendo el camino andado, ponen en duda que las normas en vigor y sobre todo que la -inexistente- voluntad política nos vaya a llevar a conseguir esa ansiada cultura de la transparencia.

### 5.3.3. CLAVES CONSIDERADAS IMPORTANTES PARA CONSEGUIR UNA BUENA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA.

---

#### *La voluntad política condición necesaria*

La voluntad política es fundamental a la hora de poner en marcha cualquier medida, pero resulta especialmente necesaria cuando aquello que se quiere implementar implica cambios culturales y un gran esfuerzo por parte de la administración pública. Y es el caso de las políticas de transparencia.

Como veremos a continuación hay dos fases en las que esta voluntad será fundamental: una primera para definir y arrancar adecuadamente el proyecto y una segunda para asegurar el correcto funcionamiento de éste.

Las políticas de transparencia no se definen únicamente por aquello que recogen tradicionalmente las leyes de acceso a la información<sup>104</sup>. Estas leyes se configuran en su gran mayoría en torno a la regulación del derecho de acceso a la información, que implica el reconocimiento del derecho de toda persona a solicitar información y la obligación por parte de la administración de responder a esta solicitud.

---

<sup>104</sup> Ver ranking internacional de leyes de acceso a la información: [www.rti-rating.org](http://www.rti-rating.org)



## Capítulo 5: Evolución, implementación y futuro de la política de transparencia en España

Algunas leyes han incorporado también obligaciones de publicidad activa. Es decir, indican una serie de tipos de información que, en cualquier caso, la institución debe publicar y mantener actualizada, aunque no se haya solicitado previamente<sup>105</sup>.

Además de estas dos medidas, hay muchas más materias que pueden ser tratadas cuando se habla de desarrollar la transparencia de las instituciones públicas: la transparencia de las decisiones públicas, la transparencia de los lobbies, la protección de los informantes de información (*whistleblowers*), el desarrollo de políticas de datos abiertos, la promoción del uso de los datos. Y todas estas materias se pueden promover desde la práctica y desde la norma; es decir, desarrollarlas y ponerlas en marcha, consiguiendo que además permanezcan al haber creado una obligación legal.

Para que todo esto ocurra se necesita, en primer lugar, voluntad política; y, en segundo lugar, plasmar esta voluntad política en un programa electoral y en su caso en un plan de gobierno. Como decíamos, hay una segunda fase en la que la voluntad política en materia de transparencia también jugará un rol fundamental y es durante la implementación de las políticas de transparencia, incluso en aquellas que hemos denominado como básicas (el cumplimiento de las obligaciones que emanan de las leyes de transparencia).

La clave en este caso será la no interferencia, los sistemas de transparencia funcionan con una serie de límites que deben ser aplicados ponderando siempre el daño y el interés público; nunca debe ser política esta ponderación. Un ejemplo sería la recepción de una solicitud de información en la que se solicita una información cuya publicación puede poner al gobierno en un aprieto porque revela quizás un mal funcionamiento de un servicio público o la falta de cumplimiento de un compromiso adquirido. En este caso, la información debe ser proporcionada siempre que no dañe ninguno de los intereses protegidos por los límites de la Ley de transparencia.

---

<sup>105</sup> Véase los puntos 18 y 19 de las observaciones generales del *Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*:  
[https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CCPR/00\\_2\\_obs\\_grales\\_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN34](https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN34)

El caso de la Ciudad de Madrid partió del objetivo de poner en marcha un sistema de transparencia no limitado al cumplimiento de la Ley 19/2013. Esta ciudad eligió unos nuevos representantes en mayo de 2015 –con su correspondiente cambio de Gobierno- y planteó en su plan de acción los siguientes hitos:

- Sistema de acceso a la información rápido y sencillo. A través de la aprobación de una Ordenanza de Transparencia de máximos, que superase los límites de la Ley 19/2013 y que apostase por un sistema de publicidad activa que haga más sencillo y rápido el acceso a la información pública.
- Desarrollo de la política de datos abiertos de la Ciudad de Madrid. Apostar por la reutilización de la información pública como modelo esencial para el desarrollo de políticas basadas en la evidencia (Cabo y Magallón, 2013) y como base para crear mejores servicios públicos.
- Asegurar la trazabilidad de las decisiones públicas e iniciar el camino hacia la transparencia de la huella normativa. Para conseguirlo se planteó, por un lado, la publicación de las agendas de los altos cargos del Ayuntamiento de Madrid y, por otro lado, la creación de un Registro de Lobbies para la Ciudad de Madrid.

En mayo de 2018 estas medidas ya estaban todas en marcha y hay una serie de elementos que nos permiten obtener una evaluación inicial. Además de una buena aceptación en las encuestas de calidad de vida que desarrolla la ciudad (han aumentado los índices de percepción de transparencia cada año desde 2015), los proyectos de transparencia de la Ciudad de Madrid han conseguido una importante proyección internacional.

Madrid fue seleccionada como experiencia piloto de “gobierno subnacional” dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership). En noviembre de 2015, además, Madrid se convirtió en la primera ciudad europea en adherirse a la Carta Internacional de Datos Abiertos, promoviendo la reutilización y el intercambio de información entre las Administraciones y los ciudadanos.

### *Los datos abiertos*

Una vez planteado dónde se quiere llegar, es importante pensar cuál es el punto de partida para poder concretar unos objetivos que sean realizables en el periodo que ofrece un mandato. Se puede dar la situación de que en el programa electoral se hayan planteado una serie de objetivos que debido a diversas circunstancias (ambición del objetivo o estado de la cuestión en la administración en la que se va a implementar) no sean realizables en cuatro años y eso no implica que estos objetivos no puedan estar en el plan de acción.

Las políticas de transparencia tienen un impacto muy importante en la gestión administrativa ya que la administración es la primera reutilizadora de sus propios datos. Se necesitan datos para tomar decisiones, es la base de las políticas basadas en la evidencia.

Las llamadas políticas basadas en la evidencia se usan ya en muchos países de forma sistemática. Cabo y Magallón (2013) las definen como una forma de tomar decisiones basándose en el estudio de los datos, es una forma de evaluar la eficacia de hipotéticas políticas públicas antes de su implantación, utilizando técnicas propias del método científico.

Por su parte, Raya y Zalakain (2011) destacan la relevancia de los datos en la definición de las políticas públicas: «El éxito de la gestión consiste en decidir consiguiendo que el riesgo de error no se materialice o que la elección tomada tenga posibilidad de reconducción. Para ello es condición necesaria la existencia de información relevante sobre el objeto y sobre las fórmulas de intervención. Sin esa información (o si esa información es errónea, insuficiente o sesgada), la toma de decisiones se convierte en un proceso ciego».

A pesar de esta realidad, la gestión de la información en la administración pública no siempre es la adecuada, especialmente cuando hablamos de bases de datos. En general la gestión de la información es un reto y de todos es conocida la tradicional falta de recursos para la misma. Con la digitalización de los procedimientos administrativos se

crean bases de datos que no siempre han sido diseñadas para poder extraer datos de éstas; es más, en muchas ocasiones se limitan a reproducir el mismo sistema que el creado para hacer los procesos en papel.

Ante estas dos circunstancias (la falta de procedimientos electrónicos o la existencia de procedimientos que no ayudan a la gestión de bases de datos), la puesta en marcha de sistemas de datos abiertos se complica puesto que antes de proceder a la publicación de datos es necesario un trabajo mucho más profundo. La publicación sería la punta del iceberg.

Esto ha provocado que muchas administraciones hayan optado por proceder a la publicación “manual de los datos”. Es decir, cada cierto tiempo se procede a una descarga de la información que tras un tratamiento manual se publica en el portal de datos.

### *Tecnología*

Hoy por hoy, la tecnología marca el ritmo de las ciudades. Es la base para asegurar una mayor eficacia en la gestión de los servicios públicos y para impulsar mejoras que permitan ofrecer más y mejores prestaciones.

Sin embargo, no siempre es fácil implementar soluciones innovadoras en las administraciones públicas que cuentan con bases tecnológicas más antiguas. La solución tampoco sería el “borrón y cuenta nueva”, ya que eso supondría un gasto desproporcionado y una carga de trabajo incompatible con el día a día de nuestras administraciones. Es necesario poder reflexionar sobre la tecnología que se usa en la administración y plantear maneras de hacer que ésta sea más sostenible y con recorrido de futuro.

Neelie Kroes, ex vicepresidenta de la Comisión Europea se refería en 2012 a los datos abiertos como el nuevo petróleo de la era digital, destacando el valor de los datos abiertos para que de alguna manera la tecnología trabaje al servicio de la gobernanza y la transparencia, además de suponer nuevas oportunidades de mercado. Joaquín

Meseguer (2018), por su parte, hacía la siguiente reflexión sobre los retos que plantea la tecnología en la implementación de las políticas de transparencia:

“No es posible hablar de transparencia sin poner sobre la mesa la evidente demora de nuestra administración en incorporar las TIC a sus procesos. La tecnología aporta certidumbre, eficiencia y crecimiento económico, y por ello es también un ingrediente imprescindible de la transparencia. Llevamos ya una década de retraso "oficial" y quién sabe cuántas más de hecho en la implantación de la administración electrónica en nuestro país, y nadie parece inmutarse ante la expectativa de malgastar otra más hasta conseguirlo. Sin ella es imposible dar el empujón definitivo que necesita la reutilización de la información pública, con su puesta a disposición en formatos abiertos que permita un periodismo de datos más serio y crítico y, a la vez, constructivo y no dirigido”<sup>106</sup>.

Una de las principales preocupaciones que surgieron con la puesta en marcha de las políticas de transparencia en España tiene que ver con la carga de trabajo que su implementación podría implicar.

Muchas administraciones españolas tienen un gran reto a la hora de publicar la información que exigen las nuevas leyes de transparencia y cuanto más ambiciosos son los compromisos mayores recursos son necesarios. Un desarrollo tecnológico que permita hacer de este trabajo algo automatizado resulta esencial para la sostenibilidad de estos sistemas de publicación activa.

Es importante tener en cuenta que la puesta en marcha de las políticas de datos abiertos conlleva mucho trabajo, la puesta a disposición de la información en formatos no abiertos (como puede ser un documento en pdf, por ejemplo) se puede hacer de manera inmediata si se tiene la información. Sin embargo, extraer los datos de las aplicaciones informáticas y publicarlos en formatos abiertos en tiempo real dependerá de otros factores.

---

<sup>106</sup> Véase: <http://www.expansion.com/juridico/opinion/2018/01/30/5a70af1be5fdea7b5f8b45c5.html>

Para conseguir desplegar una política de datos abiertos que transmita la importancia y las oportunidades que pueden aportar los datos abiertos, muchos gobiernos han optado por la creación de una *oficina del dato*. Este tipo de oficina sirve de guía para asegurar que las políticas tecnológicas que se implementan en el conjunto de la administración sean sostenibles, mantengan una coherencia en el ecosistema tecnológico y sean soluciones con recorrido de futuro.

El objetivo que perseguiría esta oficina sería mejorar y agilizar el cumplimiento de las normas de datos abiertos y ayudar a priorizar riesgos de manera estratégica con el uso de datos. Se trata de impulsar el modelo de creación de políticas basadas en la evidencia, es decir la adopción de decisiones usando técnicas de análisis científico de datos.

#### **5.4. CONCLUSIONES**

Los ejemplos de uso de las leyes de transparencia por parte de la sociedad civil ponen de manifiesto que la normativa vigente en materia de transparencia está permitiendo una mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos y una participación de mayor calidad gracias a los datos disponibles.

*Amnistía Internacional* denunciaba en una nota de prensa en 2013 que la falta de recogida y publicación sistemática de datos también imposibilita el diseño y la puesta en marcha de políticas públicas que hagan realidad los derechos humanos en ámbitos como la vivienda o la discriminación.

Si bien la información disponible ha mejorado de manera general, los expertos señalan que las diferencias de cantidad y calidad de datos publicados entre administraciones sigue siendo un problema de cara a tener datos de calidad sobre materias que están descentralizadas (sanidad o educación, por ejemplo).

Antes de la aprobación de la Ley de transparencia en España las carencias en materia de transparencia eran absolutas, información tan básica como la ejecución de un

## Capítulo 5: Evolución, implementación y futuro de la política de transparencia en España

presupuesto era información que no se facilitaba a la ciudadanía. Con la entrada en vigor de la ley vemos como la información que se consigue permite hacer un mejor seguimiento de las políticas públicas, intervenir en el desarrollo e implementación de estas o destapar casos de corrupción. El cambio es notable, aunque no es suficiente.

Los ejemplos que hemos estudiado de solicitudes que se han ido realizando tras la aprobación de la ley nos permiten reconocer que en España la entrada en vigor de la Ley de transparencia ha permitido a la sociedad civil mejorar su trabajo mediante el acceso a los datos públicos y el tratamiento de estos, eso sí, no sin dificultades.

En el caso de la *Fundación Ciudadana Civio* contra el Tribunal de Cuentas, la organización sin ánimo de lucro reaccionaba así ante la sentencia favorable: “Esta sentencia no solo supone una victoria de la lucha de Civio por defender el derecho de acceso a la información frente a las barreras que levantan los organismos para frenar la aplicación de la Ley de transparencia, sino también un precedente claro: los organismos públicos -incluidos los ministerios, a quienes desde hace años reclamamos esa información con más o menos éxito- están obligados a identificar a sus eventuales, las personas nombradas a dedo, del mismo modo que conocemos la evolución laboral de cualquier funcionario público”.

Hemos visto cómo muchas de las organizaciones que trabajan en defensa del derecho de acceso a la información pública han utilizado el litigio estratégico para conseguir información que se le había denegado, en muchos casos utilizando las limitaciones que habían sido criticadas por academia y sociedad civil.

Esto pone de manifiesto que, si bien la ley ha incorporado claramente un sistema de transparencia que está funcionando, la sociedad civil sigue atenta para que sus deficiencias no inclinen la balanza en contra de la transparencia en España.

La sociedad civil especializada en transparencia es mayoritaria al admitir que la evolución en materia de transparencia es innegable pero también plantea disfunciones del sistema que deben afrontarse con cambios legislativos, mayores recursos y voluntad política.

En ese sentido se echa de menos un planteamiento más generalizado que busque la implementación de la transparencia de manera más exhaustiva. En investigaciones previas hemos planteado una propuesta para conseguirlo que debiese incluir un esquema de trabajo transversal para cuyo éxito es necesaria una estabilidad temporal:

- La voluntad política y el plan de gobierno: La definición de las medidas que se quieren llevar a cabo. Es fundamental plantear las prioridades y las bases sobre las que se debe empezar a construir un gobierno abierto.
- El punto de partida: Un gobierno que tiene -en España- cuatro años para desarrollar una serie de medidas puede ver sus objetivos limitados por las condiciones desde las que comienza; no es lo mismo poner en marcha un sistema de transparencia y datos abiertos en una administración donde sólo se usa papel para gestionar que ponerlo en marcha en una administración donde todo se gestiona de manera digitalizada.
- El marco legislativo impuesto: Aunque la fijación del plan de gobierno y de los objetivos que se quieren conseguir depende a priori de cada gobierno, en el caso local las normas estatales y las distintas leyes autonómicas van a condicionar las medidas que efectivamente se pueden desarrollar. En este sentido, y desde un punto de vista de estrategia política, se plantea la necesidad y la oportunidad de contagiar en cierta medida la política a otros niveles administrativos.
- El desarrollo de la tecnología como base para el éxito del proyecto: En la puesta en marcha de políticas de gobierno abierto el uso de la tecnología será esencial, tanto a la hora de definir nuevas posibilidades como a la hora de incluir a un número mayor de personas en los procesos participativos (Anderica, 2017).



## CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

En esta investigación he realizado un análisis de la evolución de las políticas de transparencia en España durante los últimos diez años. A lo largo de este trabajo he analizado la definición y principales aristas del concepto de transparencia y su vinculación a las instituciones públicas, también he abordado las leyes de transparencia y su desarrollo a nivel global y de qué manera estas han sido un elemento para la incorporación de agentes a la toma de decisiones de lo público.

En este contexto, y a partir de esta investigación me gustaría señalar siete conclusiones clave:

1. Que los mecanismos de transparencia que se eligen para conseguir instituciones transparentes no son neutros y que la elección de unos u otros pueden conllevar resultados distintos, incluso la falta de resultados.
2. Que en España existe un consenso sobre el hecho de que la puesta en marcha de los mecanismos de transparencia en 2013 fue poco ambiciosa en su definición, aunque fue mejorada por el impulso regulador de las comunidades autónomas y de las entidades locales.
3. Que, en España, a pesar de las limitaciones de partida en la definición de los mecanismos de transparencia, la implementación de estos ha sido exitosa en el sentido de que -en general- las administraciones públicas han cumplido con las obligaciones establecidas.
4. Que dentro de las limitaciones que plantean los mecanismos de transparencia más extendidos globalmente, la toma de decisiones es una zona gris que no muchos gobiernos han decidido abarcar y que son necesarios mecanismos que hoy en día no se integran generalmente en las leyes de transparencia, como son la publicación de agendas, los registros de lobbies o la huella normativa, para conseguir saber quién y cómo se toman las decisiones sobre lo público.
5. Que la sociedad civil ha sido y es un actor fundamental en la definición y aprobación de mecanismos de transparencia, pero también en la correcta implementación de éstos. Los datos públicos son mejores cuando hay más gente exigiéndolos y el trabajo de la sociedad civil es más fácil y mejor cuanto más acceso a datos públicos tiene.

## Capítulo 6: Conclusiones de la investigación

6. Que en España la puesta en marcha de mecanismos de transparencia ha tenido un impacto positivo en el trabajo de la sociedad civil, pudiendo hablar de un antes y un después en el acceso a la información pública y en la integración de estos actores en la definición de políticas públicas.
7. Que el punto de partida poco ambicioso de la definición de políticas de transparencia en España sigue pendiente de enmienda y la falta de voluntad política parece ser el responsable del parón en la evolución de las políticas de transparencia en España.

Pasamos a ver con más detalle estas conclusiones repasando por capítulos las ideas más destacadas.

### *El concepto de transparencia*

Analizando el concepto de transparencia veíamos que la analogía más extendida en la literatura es aquella que compara la transparencia con una ventana o un cristal a través del cual se pueden ver las cosas (Bianchi, 2013; Wyatt, 2018; Koivisto, 2016). Sin embargo, también veíamos que la transparencia como cualquier medio no es neutra, Koivisto argumenta que un medio no solo expone, sino que de alguna manera crea parte del objeto que se ve (Koivisto, 2016).

A raíz de esta puntualización sobre el concepto de transparencia y ahondando más en nuestro objeto de estudio -la transparencia de la gestión de lo público-, nos preguntábamos si los mecanismos que utilizamos para la puesta a disposición de la información por parte de las instituciones públicas, las leyes de transparencia, son realmente suficientes y qué mecanismos siguen siendo necesario incorporar para conseguir una transparencia real de lo público.

Wyatt indicaba que decidir qué mecanismos de transparencia o qué tipo de información se publica sobre una decisión es importante ya que puede acabar en resultados diferentes (Wyatt, 2018). En ese sentido si hablamos de la puesta a disposición de la información es importante destacar que ésta no es sencilla ni neutra. Por otro lado, como señalaba Etzioni, la mera puesta a disposición de la información no asegura dicho resultado ya

## Capítulo 6: Conclusiones de la investigación

que hay otros condicionantes, como por ejemplo que aquellos que reciben la información publicada, puedan procesarla y que sus conclusiones les lleven a una acción razonable (Etzioni, 2010).

Las leyes de transparencia son limitadas y los portales donde se publica la información también. En general los autores tienden a reconocer que no estaríamos hablando de una transparencia absoluta, que no sería posible (Koivisto, 2016), la clave es crear sistemas de transparencia integrales que incluyan una serie de mecanismos que permitan a cualquier persona acabar accediendo, por alguna de las vías puestas en marcha, a la información que desea conocer sobre la gestión de lo público.

Hemos visto que en materia de leyes de transparencia existen estándares internacionales que establecen un consenso sobre cómo debe regularse la transparencia para asegurar el mayor acceso. Este sistema apuesta por publicar cada vez más información de manera proactiva y por crear un sistema de solicitudes de acceso a la información que garantice que cualquier información que no se publique de manera proactiva también sea accesible, convirtiendo el procedimiento en algo más potencialmente exhaustivo.

Entre las tareas pendientes para hacer los sistemas de transparencia más exhaustivos están, apostar de manera más amplia por la publicación activa de contenidos, incluir la publicación de datos abiertos como una rama más de esta materia y abordar la transparencia de la toma de decisiones para que no quede excluida. En cualquier caso, estos sistemas han demostrado su éxito en muchos países y nosotros hemos analizado de qué manera se ha implementado en España la legislación de transparencia aprobada en 2013.

### *La implementación de la transparencia en España*

España ha tardado mucho en poner en marcha medidas de transparencia. No fue hasta diciembre de 2013 cuando España aprobó su Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En ese momento ya eran más de cien los países que contaban con una regulación en esta materia. En Europa de hecho los únicos países que no contaban con una ley de transparencia en 2013 eran España, Malta, Chipre y Luxemburgo.

## Capítulo 6: Conclusiones de la investigación

La norma inicial fue muy criticada por la sociedad civil que consideraba que era una ley poco ambiciosa y con importantes deficiencias<sup>107</sup>. En esta investigación mostré que existe un consenso entre los distintos actores (sociedad civil, academia y estándares internacionales) en cuanto a las limitaciones que recoge la Ley de transparencia española: el no reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, un alcance limitado al ámbito administrativo, la exclusión de diferentes tipos de información y un órgano de revisión cuya independencia no quedaba asegurada.

Además de estas carencias, los límites al acceso a la información en la práctica también existieron desde su creación y muchos de estos siguen vigentes diez años después de su aprobación. Por poner un ejemplo, hasta 2022 (nueve años después de la aprobación de la norma) los extranjeros que no contaban con un NIE no podían solicitar información a través del portal de transparencia.

Si bien estos límites han supuesto un obstáculo claro para todas las administraciones públicas españolas a la hora de definir sus políticas de transparencia, muchas normas autonómicas y municipales han tomado la iniciativa y han creado sistemas de acceso más garantistas en la práctica.

Las leyes de las comunidades autónomas y las distintas ordenanzas municipales han llenado de contenido los portales de transparencia y han mejorado ciertos aspectos en materia de derecho de acceso; esto, junto con una política de datos abiertos cada vez más extendida, ha provocado que la percepción de transparencia sea cada vez más positiva entre la población y los expertos en la materia.

Se ha analizado como caso de estudio la ciudad de Madrid. En el año 2015 se plantearon los retos que aquí describimos como obstáculos a superar y el resultado a nivel normativo fue positivo, utilizando mecanismos de publicación activa de información y mejorando el acceso a la información en la práctica, se pudieron dejar atrás algunas de las limitaciones planteadas en la norma estatal.

---

<sup>107</sup> La Coalición Pro Acceso critica las graves carencias con las que entra en vigor la Ley de transparencia <https://www.access-info.org/es/sin-categorizar/13630>

### *La toma de decisiones públicas: la zona gris de la transparencia institucional*

Cuando hablamos de hacer transparentes los procesos de toma de decisión, vemos como el primer obstáculo es la imposibilidad de sistematizar la publicación de datos referentes a éstos de manera exhaustiva por la heterogeneidad que los define; como apuntan diferentes autores, la toma de decisiones al final se trata de una suma siempre variable de factores (Subirats y Dente, 2014).

También hemos visto que la importancia de abordar esta laguna en la transparencia de lo público es esencial si tenemos en cuenta que los procesos de toma de decisiones serán mejores y más plurales cuanto más información conozcamos (Banisar, 2006).

A pesar de la dificultad a la que hacíamos referencia, sí se puede intentar hacer un mapeo de la información que sería relevante para entender cómo se ha desarrollado un proceso de toma de decisiones:

- (i) Las agendas de los gestores públicos.;
- (ii) los currículos de los gestores públicos;
- (iii) las declaraciones de incompatibilidad de los gestores públicos;
- (iv) los informes que se han redactado para llegar a la toma de decisiones (preceptivos y no preceptivos);
- y (v) el registro de los actores que han intervenido en las reuniones mantenidas para la toma de decisiones (registro de lobby).

Hemos visto que la transparencia de la toma de decisiones permite universalizar el acceso a esta información a actores que tradicionalmente no tenían acceso a la misma por no tener acceso al poder (Anderica, 2014). Esto es así, porque la publicación de esta información abre la participación a nuevos actores y previene la comisión de ciertos tipos delictivos como el cohecho, la prevaricación, el tráfico de influencias o las negociaciones prohibidas, todos ellos vinculados a la corrupción (Araguàs, 2016). En este contexto, es más fácil desterrar la arbitrariedad en el ejercicio del poder público

cuando las decisiones son trazables y es posible hacer una radiografía completa del procedimiento de aprobación de las normas o el diseño de las políticas públicas.

Para ello resulta imprescindible seguir avanzando en visibilizar las aportaciones de todos los actores que intervienen en estos procesos mediante iniciativas como la huella normativa, la accesibilidad a las agendas de trabajo de los dirigentes públicos y el registro lobbies o de los grupos de interés<sup>108</sup>.

Después de revisar el caso de estudio de la Ciudad de Madrid, que desplegó una política de transparencia de toma de decisiones exhaustiva, vemos que, si bien el camino es complejo y los mecanismos son diversos, se puede avanzar para hacer la toma de decisiones más transparente e inclusiva.

### Activismo de datos

Es importante señalar que la eclosión del *big data* y sus ventajas y oportunidades ya está asentada en nuestra sociedad a nivel económico y en la vida privada de las personas. Esta realidad no ha pasado desapercibida en el mundo del activismo y de la sociedad civil que ve en el análisis científico de datos la oportunidad para conseguir mejores y nuevos resultados.

Ahora bien, mientras las empresas privadas usan los datos que las personas les ofrecen mientras usan sus servicios, el reto principal para la sociedad civil es conseguir datos que les permitan abordar el análisis de las políticas públicas para poder evaluar las mismas.

En ese sentido vemos cómo necesariamente el activismo de datos no es solo esa deriva del análisis científico de datos aplicado al activismo social, sino que implica un trabajo previo por conseguir los datos. Esta labor combina como en otras disciplinas la habilidad y el conocimiento de las personas para conseguir técnicamente extraer datos de manera automatizada, pero también depende en gran medida de que los propios

---

<sup>108</sup> Véase: <http://www.expansion.com/juridico/opinion/2018/01/30/5a70af1be5fdea7b5f8b45c5.html>

## Capítulo 6: Conclusiones de la investigación

gobiernos publiquen, de la forma más accesible posible, datos que puedan ser analizados.

Se trata de conseguir que sean los ciudadanos los que utilicen la tecnología y los datos públicos para ejercer un control sobre las personas y organismos que gestionan lo público. Este control implicaría además el uso de nuevas técnicas de análisis y visualización de datos que permiten llegar más lejos tanto en la profundidad del análisis como en la capacidad de comunicar los resultados de este.

### *El impacto de la transparencia en el trabajo de la sociedad civil en España*

A partir del análisis de la puesta en marcha de la Ley de transparencia en España, se constata una evolución positiva con un crecimiento exponencial a lo largo de los años de los contenidos publicados en los portales de transparencia, de las visitas a estos contenidos y de las solicitudes de acceso a la información.

Del mismo modo hemos visto que desde el punto de vista de la percepción que se tiene de su desarrollo, observando casos concretos y preguntando a expertos, parece que también podemos hablar de una cierta evolución positiva desde un punto de vista más cualitativo.

Dicho esto, es importante destacar que al preguntar a expertos también se pone de manifiesto la importante carencia que existe en nuestro país de voluntad política para seguir avanzando en materia de transparencia. No olvidemos que partíamos de una ley, la 19/2013, que nacía con muchas carencias y que necesitaba desde su aprobación un desarrollo reglamentario urgente que nunca llegó y que hoy en día necesita una modificación legislativa.

La falta de voluntad política no solo ha bloqueado el avance de la transparencia desde un punto de vista práctico (limitándose a cumplir con lo estrictamente pautado en la norma) sino que además ha obstaculizado activamente su puesta en marcha y su desarrollo con, por ejemplo, cada vez más recursos ante los tribunales contra las decisiones del *Consejo de Transparencia*.

## Capítulo 6: Conclusiones de la investigación

Los buenos datos de evolución son compatibles con esta percepción, las personas encargadas de poner en marcha las distintas normas de transparencia la han exprimido al máximo, pero para llegar más lejos es necesario avanzar en una reforma legislativa.

Veíamos que la sociedad civil en España ha sido clave en la implementación de la transparencia, y también está siendo la principal defensora de una reforma legislativa. De hecho, como he señalado en esta investigación, hay consenso sobre las modificaciones necesarias porque esta materia cuenta con un consenso global y porque hay leyes mejores y se sabe qué elementos se deben incorporar a la normativa española para reforzarla.

Durante muchos años la mayor crítica que se hacía a los modelos de transparencia ideales era que su correcta implementación era imposible de controlar o su cumplimiento imposible de perseguir. Esta reflexión nos devuelve a un punto clave que es la voluntad política, las administraciones públicas en España han demostrado que saben hacer su trabajo, han dado cumplimiento a las obligaciones que la ley les ha planteado. Si estas obligaciones aumentan, las administraciones volverán a estar a la altura, quedamos a la espera de un gobierno que asuma el reto y esté a la altura de sus instituciones en materia de transparencia. Mientras tanto la sociedad civil debe seguir creando y manteniendo estructuras sólidas para seguir demandando más transparencia.



## ANEXO 1: CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA REALIZADA

Estas son las preguntas que se han realizado a los expertos transparencia:

1. *Nombre y apellidos*
2. *Cargo u ocupación*
3. *Ámbito en el que trabaja (academia, tercer sector, periodismo, administración pública)*
4. *Describa su vinculación con las políticas de transparencia. ¿Ha desarrollado desde su posición legislación en materia de transparencia o ha realizado un seguimiento y participado en el desarrollo de este tipo de legislación? Si es la segunda opción, ¿desde qué perspectiva?*
5. *¿Qué impacto cree que ha tenido la aprobación de legislaciones de transparencia en el trabajo de la sociedad civil en España? ¿Cree que la sociedad civil cuenta con suficiente información pública para desarrollar su trabajo?*
6. *¿Cree que la sociedad civil en España (organizaciones, periodistas, investigadores...) aprovecha la información pública que está a disposición proactivamente o vía derecho de acceso a la información?*
7. *¿Diría que hoy por hoy se cumplen las normas de transparencia de las que nos hemos dotado en España? ¿Dirías que hay mayor cumplimiento a algún nivel (local, autonómico o estatal)*
8. *¿Cree que podemos hablar de una evolución de la transparencia en España? ¿En qué sentido?*
9. *¿Consideras que hoy en día podemos hablar de España como un país donde existe cultura de la transparencia? Por favor indique ejemplos de éxito.*
10. *¿Qué claves considera que son importantes para conseguir una buena implementación de una política de transparencia?*
11. *¿Qué mejoras considera necesarias?*

## BIBLIOGRAFÍA

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. 2016. "Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública." Disponible en: <https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Evaluaciones/2016/E42.pdf>.

Amnistía Internacional España. "Transparencia: ¿Dónde está la ley?, ¿dónde está la información?" Disponible en: [http://www.es.amnesty.org/actua/acciones/ley-transparencia/?utm\\_source=facebook&utm\\_campaign=comp&utm\\_medium=social\\_com&utm\\_term=Amnesty&utm\\_content=W eb\\_petition-esp\\_may13](http://www.es.amnesty.org/actua/acciones/ley-transparencia/?utm_source=facebook&utm_campaign=comp&utm_medium=social_com&utm_term=Amnesty&utm_content=W eb_petition-esp_may13).

Anderica Caffarena, Victoria. 2014. "Retos comunicativos de la sociedad civil: Del lobby social a la agenda pública." Revista de Estudios de Juventud 105: 71-90. Disponible en: [https://www.injuve.es/sites/default/files/2017/46/publicaciones/revista105\\_5-retos-comunicativos-de-la-sociedad-civil\\_0.pdf](https://www.injuve.es/sites/default/files/2017/46/publicaciones/revista105_5-retos-comunicativos-de-la-sociedad-civil_0.pdf).

Anderica Caffarena, Victoria. 2017. "Abriendo Madrid: Pasos hacia un Gobierno Abierto municipal." En Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL - Planificación para el Desarrollo, CEPAL, 379-402. Disponible en: [https://www.academia.edu/33291141/Abriendo\\_Madrid\\_Pasos\\_hacia\\_un\\_Gobierno\\_Abierto\\_municipal](https://www.academia.edu/33291141/Abriendo_Madrid_Pasos_hacia_un_Gobierno_Abierto_municipal).

Anderica Caffarena, Victoria. 2020. "La toma de decisiones públicas: La zona gris de la transparencia institucional." Revista Española de la Transparencia 11: 75-111. Disponible en: <https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/issue/view/15>.

Anderica Caffarena, Victoria. 2011. "¿Es la transparencia una prioridad para la política española?" El Mundo. Disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2011/11/11/espana/1321017149.html>.

Anderica Caffarena, Victoria, y Joaquín Meseguer. "La regulación del Lobby en la Ciudad de Madrid." En La regulación de los grupos de interés en España. Análisis de la normativa autonómica, local y sectorial, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Disponible en: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/libros/colecciones?IDP=2762> (12 de julio de 2019).

## Bibliografía

- Antón Bravo, Adolfo. 2013. "El periodismo de datos y la Web Semántica." CIC. Cuadernos de Información y Comunicación 18(0): 99-116. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/935/93528051009.pdf>.
- APRI. 2014. "El lobby en España: ¿asignatura pendiente?" España: ALGON EDITORES. Disponible en: <https://www.casadellibro.com/libro-el-lobby-en-espana-asignatura-pendiente/9788494168024/2307969>.
- Araguàs Galcerà, Irene. 2016. "La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés." Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria 106: 249-53. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5765058>.
- Arizmendi Gutiérrez, Maria Esther. 2017. "Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública (MESTA)." Revista española de la transparencia 4 (Primer semestre): 40-44. Disponible en: <https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/175>.
- Arnaez Arce, Vega María. 2018. "Consideraciones sobre la eficacia del régimen jurídico de la transparencia pública en España." Dilemata 27: 245-61. Disponible en: <file:///C:/Users/vac003/Downloads/Dialnet-ConsideracionesSobreLaEficaciaDelRegimenJuridicoDe-6543303.pdf>.
- Ball, Carolyn. 2009. "What Is Transparency?" Public Integrity 11(4): 293-308. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2753/PIN1099-9922110400>.
- Banisar, David. 2006. "Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws." SSRN Electronic Journal. Disponible en: <http://www.ssrn.com/abstract=1707336>.
- Banks, Gary, Australia, y Productivity Commission. 2009. "Evidence-Based Policy Making: What Is It? How Do We Get It?". Melbourne, Vic.: Australia. Productivity Commission. Disponible en: <https://www.pc.gov.au/media-speeches/speeches/cs20090204/20090204-evidence-based-policy.pdf>.
- Benito, Bernardino, y Francisco Bastida. 2009. "Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach." Public Administration Review 69(3): 403-17. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2009.01988.x>.

## Bibliografía

- Berliner, Daniel. 2014. "The Political Origins of Transparency." *The Journal of Politics* 76(2): 479-91. Disponible en: [http://www.danielberliner.com/uploads/2/1/9/0/21908308/berliner\\_jop\\_2014\\_-\\_the\\_political\\_origins\\_of\\_transparency\\_appendix.pdf](http://www.danielberliner.com/uploads/2/1/9/0/21908308/berliner_jop_2014_-_the_political_origins_of_transparency_appendix.pdf).
- Bertot, John C., Paul T. Jaeger, y Justin M. Grimes. 2010. "Using ICTs to Create a Culture of Transparency: E-Government and Social Media as Openness and Anti-Corruption Tools for Societies." *Government Information Quarterly* 27(3): 264-71. Disponible en: <https://www.scinapse.io/papers/2096870307>.
- Bianchi, Andrea. 2013. "On Power and Illusion: The Concept of Transparency in International Law." En *Transparency in International Law*, eds. Andrea Bianchi y Anne Peters. Cambridge: Cambridge University Press, 1-20. Disponible en: [https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781139108843%23c02138-10/type/book\\_part](https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781139108843%23c02138-10/type/book_part).
- Birchall, C. 2011. "Introduction to 'Secrecy and Transparency'." *Theory, Culture and Society* 28(7-8): 7-25. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0263276411427744>.
- Bolaños, Vicky. "Transparencia y Datos Abiertos Organizaciones Para El Empoderamiento de La Ciudadanía." Disponible en: [https://www.academia.edu/8263106/Transparencia\\_y\\_datos\\_abiertos\\_Organizaciones\\_para\\_el\\_empoderamiento\\_de\\_la\\_ciudadan%C3%ADa](https://www.academia.edu/8263106/Transparencia_y_datos_abiertos_Organizaciones_para_el_empoderamiento_de_la_ciudadan%C3%ADa) (18 de febrero de 2019).
- Bounegru, Liliana, Lucy Chambers, y Jonathan Gray. "Data Handbook 1." European Journalism Centre. Disponible en: <https://datajournalism.com/read/handbook/one> (14 de mayo de 2020).
- Brownson, Ross C., Jamie F. Chriqui, y Katherine A. Stamatakis. 2009. "Understanding Evidence-Based Public Health Policy." *American Journal of Public Health* 99(9): 1576-83. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2724448/>.
- Brusca, Isabel, Francesca Manes Rossi, y Natalia Aversano. 2018. "Accountability and Transparency to Fight against Corruption: An International Comparative Analysis." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 20(5): 486-504. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13876988.2017.1393951>.
- Byung-Chul, Han. 2013. "La sociedad de la transparencia." Herder Editorial.

## Bibliografía

Cabo, David, y Raúl Magallón Rosa. 2013. "Nuevos retos para las Administraciones Públicas. Datos, cultura cuantitativa y calidad democrática." *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación* (95): 77-86. Disponible en: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/18208>.

Caldevilla Domínguez, David, y Jordi Xifra Triadú. 2013. "Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia." *Historia y comunicación social* 18(3): 879-92. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5926227>.

Cantalapiedra, César et al. "La transparencia en la administración local." En *Guía de la Política Pública Local*. Disponible en: <https://www.elsectorepublico.es/elsp/secciones/1662143/Guia-de-la-Politica-Publica-Local.html>.

Centro de Investigaciones Sociológicas. 2015. "Encuesta sobre la calidad de los servicios públicos de 2015." Disponible en: [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3100\\_3119/3102/es3102mar.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3100_3119/3102/es3102mar.html).

Centro de Investigaciones Sociológicas. 2017. "Barómetro de septiembre de 2017." Disponible en: [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3180\\_3199/3187/es3187mar.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3180_3199/3187/es3187mar.html).

Centro de Investigaciones Sociológicas. 2018. "Encuesta sobre la calidad de los servicios públicos 2018." Disponible en: [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3220\\_3239/3229/es3229mar.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3220_3239/3229/es3229mar.html).

Cerdá, Bernabé Aldeguer. 2017. "Los lobbies y la Tecnocracia en la Gestión Pública." *Miguel Hernández Communication Journal* (8): 465-85. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6120209>.

Chaparro Domínguez, María Ángeles. 2014. "Nuevas formas informativas: el periodismo de datos y su enseñanza en el contexto universitario." *Historia y Comunicación Social* 19(0): 43-54. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/38816803.pdf>.

Christensen, Lars Thøger, y Joep Cornelissen. 2015. "Organizational Transparency as Myth and Metaphor." *European Journal of Social Theory* 18(2): 132-49. Disponible en: <https://research.cbs.dk/en/publications/organizational-transparency-as-myth-and-metaphor>.

## Bibliografía

Comisión Europea. 2014. "Anexo España al Informe de lucha contra la corrupción en la UE." Disponible en:

<https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption>

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. 2015. "Memoria anual del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del año 2015." Disponible en:

[https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/memorias\\_planes/memoria2015.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/memorias_planes/memoria2015.html).

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. 2016. "Memoria anual del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del año 2016." Disponible en:

[https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/memorias\\_planes/memoria2016.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/memorias_planes/memoria2016.html).

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. 2017. "Memoria anual del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del año 2017." Disponible en:

[https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/memorias\\_planes/memoria2017.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/memorias_planes/memoria2017.html).

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. 2018. "Memoria anual del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del año 2018." Disponible en:

[https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/memorias\\_planes/memoria2018.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/memorias_planes/memoria2018.html).

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. 2019. "Memoria anual del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del año 2019." Disponible en:

[https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/memorias\\_planes/memoria2019.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/memorias_planes/memoria2019.html).

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. 2020. "Memoria anual del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del año 2020." Disponible en:

[https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/memorias\\_planes/memoria2020.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/memorias_planes/memoria2020.html).

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. 2021. "Memoria anual del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del año 2021." Disponible en:

[https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/memorias\\_planes/memoria2021.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/memorias_planes/memoria2021.html).

## Bibliografía

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. 2022. "Memoria anual del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del año 2022." Disponible en: [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/memorias\\_planes/memoria2022.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/memorias_planes/memoria2022.html).

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. "Encuesta sobre valoración de la información pública sujeta a transparencia." Disponible en: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj\\_muTZvemDAXVmUaQEHSBUct8QFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fconsejodetransparencia.es%2Fdam%2Fjcr%3A99b75a0b-327b-4f7d-82bb-cca7c4ef3abd%2FInforme\\_resultados.pdf&usg=AOvVaw0fJjzgLH02eV-Frll6pQe&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj_muTZvemDAXVmUaQEHSBUct8QFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fconsejodetransparencia.es%2Fdam%2Fjcr%3A99b75a0b-327b-4f7d-82bb-cca7c4ef3abd%2FInforme_resultados.pdf&usg=AOvVaw0fJjzgLH02eV-Frll6pQe&opi=89978449).

Corona, Víctor Alejandro Villegas. 2018. "Transparencia, cultura cívica y participación ciudadana en democracias, análisis normativo y programático del caso mexicano." Dilemata (27): 183-202. Disponible en: <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000221>.

Cotino Hueso, Lorenzo. 2014. "El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el gobierno abierto. Retos y oportunidades." En Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información, 2014, Thomson Reuters Aranzadi, 37-71. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4762086>.

Cotino Hueso, Lorenzo. 2017. "El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental." Teoría y realidad constitucional (40): 279-316. Disponible en: <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/20910>.

Cotino Hueso, Lorenzo. 2018. "Algunas propuestas de mejora de la normativa del derecho de acceso a la información." Dilemata (27): 263-79. Disponible en: <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000225/587>.

Cotino Hueso, Lorenzo. 2018. "Teoría y Realidad de La Transparencia Pública En Europa". Disponible en: [https://www.academia.edu/196576/Teor%C3%ADa\\_y\\_realidad\\_de\\_la\\_transparencia\\_p%C3%BAblica\\_en\\_Europa](https://www.academia.edu/196576/Teor%C3%ADa_y_realidad_de_la_transparencia_p%C3%BAblica_en_Europa).

Cotino Hueso, Lorenzo, Andrés Boix Palop, y Txetxu Ausín Díez. 2018. "El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho." Dilemata (27): 1-1. Disponible en: <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000210>.

## Bibliografía

Cucciniello, Maria, Gregory A. Porumbescu, y Stephan Grimmelikhuisen. 2016. "25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions." *Public Administration Review* 77(1): 32-44. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12685>.

Curtin, Deirdre, y Albert Jacob Meijer. 2006. «Does Transparency Strengthen Legitimacy?» *Information Polity* 11(2): 109-22. Disponible en: <https://content.iospress.com/articles/information-polity/ip000091>.

Dabbagh Rollán, Víctor Omar. «La ley de transparencia y la corrupción. aspectos generales y percepciones de la ciudadanía española». *Aposta. Revista de Ciencias Sociales* (68): 83-106. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5295589>.

Darbishire, Helen. 2010. "Proactive Transparency: The Future of the Right to Information?" World Bank. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25031>.

Darbishire, Helen. 2015. «A Right Emerges: The History of the Right of Access to Information and Its Link with Freedom of Expression». En *Free Speech and Censorship around the Globe*, CEUPress.

Darbishire, Helen. 2009. "Proactive Transparency: The future of the right to information?" World Bank. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/100521468339595607/pdf/565980WP0Box351roactiveTransparency.pdf>.

De Fine Licht, Jenny. 2011. «Do We Really Want to Know? The Potentially Negative Effect of Transparency in Decision Making on Perceived Legitimacy». *Scandinavian Political Studies* 34(3): 183-201. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9477.2011.00268.x>.

De Fine Licht, Jenny y Naurin Daniel. 2016. «Transparency». En *Handbook of Theories of Governance*, Edward Elgar Publishing Limited, 217-24.

De Fine Licht, Jenny. 2013. "The Effect of Transparency in Decision Making for Public Perceptions of Legitimacy in different Policy-areas." Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/9ed9/edb236d19bb977edd0f22994f8e87b3d03ac.pdf>.

De la Cueva González-Cotera, Javier. 2012. «Praeter Orwell: Sujetos, acción y open data ciudadana». *Argumentos de razón técnica: Revista española de ciencia, tecnología y sociedad, y filosofía de la tecnología* (15): 13-37. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4549312>.



## Bibliografía

Duarte, José Manuel Sánchez, María Victoria Bolaños Huertas, Raúl Magallón Rosa, y Victoria Anderica Caffarena. 2015. «El papel de las tecnologías cívicas en la redefinición de la esfera pública». *Historia y Comunicación Social* 20(2): 483-98. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5301502>.

Esparcia, Antonio Castillo. 2013. «Grupos de presión y parlamento». En *La sociedad ruido: entre el dato y el grito*, 2013, Sociedad Latina de Comunicación Social, 143-44. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5234703>.

Etzioni, Amitai. 2016. "Is Transparency the Best Disinfectant?" Rochester, NY: Social Science Research Network. SSRN Scholarly Paper. Disponible en: <https://papers.ssrn.com/abstract=2731880>.

Ferreras Rodríguez, Eva M. 2012. «Nuevos perfiles profesionales: el Periodista de Datos». En *Actas – IV Congreso Internacional Latina de Comunicación Social – IV CILCS – Universidad de La Laguna*, diciembre 2012, La Laguna. Disponible en: [http://www.revistalatinacs.org/12SLCS/2012\\_actas/062\\_Ferreras.pdf](http://www.revistalatinacs.org/12SLCS/2012_actas/062_Ferreras.pdf).

Font, Nuria, y Pérez-Durán, Ixchel. 2020. «The information phase of accountability: The role of management boards in European Union agencies». *International Review of Administrative Sciences*. Disponible en: <https://portalrecerca.uab.cat/en/publications/the-information-phase-of-accountability-the-role-of-management-bo>.

Freedom of Information Advocates Network. 2013. "Global Right to Information Update. An Analysis by Region." Disponible en: [http://foiadvocates.net/wp-content/uploads/Global\\_RTI\\_Update\\_A4.pdf](http://foiadvocates.net/wp-content/uploads/Global_RTI_Update_A4.pdf).

Fundación Ciudadana Civio. 2018. "Informe sobre cómo se deberían publicar las agendas de los altos cargos." Disponible en: <https://civio.app.box.com/s/dravrez7zum1ty71wp8admc3sijsc1kb>.

García Abad, José. 2017. «Muerto el CEC toca regular los ‘lobbies’». *El siglo de Europa* (1186): 7-7. Disponible en: <https://elsiglodeeuropa.es/hemeroteca/2017/1186/1186Sinmaldad.pdf>.

Goldman, Howard H. et al. 2001. «Policy Implications for Implementing Evidence-Based Practices». *Psychiatric Services* 52(12): 1591-97. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/11726748/>.

Gray, Jonathan, Liliana Bounegru, y Lucy Chambers. 2012. "Manual de Periodismo de Datos 1.0." Disponible en: <http://interactivos.lanacion.com.ar/manual-data/>.

## Bibliografía

Greenwald, Glenn. 2014. "Snowden: sin un lugar donde esconderse." Ediciones B.

Grimmelikhuijsen, Stephan G., y Eric W. Welch. 2012. «Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments». *Public Administration Review* 72(4): 562-71. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/41506806>.

Grimmelikhuijsen, Stephan, Gregory Porumbescu, Boram Hong, y Tobin Im. 2013. «The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment». *Public Administration Review* 73(4): 575-86. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/263301206\\_The\\_Effect\\_of\\_Transparency\\_on\\_Trust\\_in\\_Government\\_A\\_Cross-National\\_Comparative\\_Experiment](https://www.researchgate.net/publication/263301206_The_Effect_of_Transparency_on_Trust_in_Government_A_Cross-National_Comparative_Experiment).

Guichot, Emilio. 2017. «¿Cuánto hemos avanzado en transparencia?» *Revista española de la transparencia* (5 (Segundo semestre 2017)): 24-30. Disponible en: <https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/151>.

Guichot Reina, Emilio. 2011. "Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas." *Fundación Alternativas*. Disponible en: [https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio\\_documentos\\_archivos/a1d04f2c5f4e94e441966c1b79f39fa3.pdf](https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/a1d04f2c5f4e94e441966c1b79f39fa3.pdf).

Gutiérrez, Sebastián. 2014. "Data Scientists at Work." *Apress*. Disponible en: <https://www.apress.com/la/book/9781430265986>.

Healey, Patsy. 2015. «Civil society enterprise and local development». *Planning Theory & Practice* 16(1): 11-27. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14649357.2014.995212>.

Hirst, Tony. 2013. «Several Takes on Defining Data Journalism». *School of Data*. Disponible en: <https://es.schoolofdata.org/2013/07/30/intentos-de-definicion-del-periodismo-de-datos/>.

Hood, Christopher. 2010. «Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?» *West European Politics* 33(5): 989-1009. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2010.486122>.

Hopper, Trevor, Mathew Tsamenyi, Shahzad Uddin, y Danture Wickramasinghe. 2009. «Management accounting in less developed countries: what is known and needs knowing» ed. Cameron Graham. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 22(3): 469-514. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/227428906\\_Management\\_Accounting\\_in\\_Less\\_Developed\\_Countries\\_What\\_is\\_Known\\_and\\_Needs\\_Knowing](https://www.researchgate.net/publication/227428906_Management_Accounting_in_Less_Developed_Countries_What_is_Known_and_Needs_Knowing).

## Bibliografía

Islam, Roumeen. 2003. "Do More Transparent Governments Govern Better?" The World Bank. Disponible en:

<http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-3077>.

Kassen, Maxat. 2013. «A Promising Phenomenon of Open Data: A Case Study of the Chicago Open Data Project». *Government Information Quarterly* 30(4): 508-13.

Disponible en:

<https://research.nu.edu.kz/en/publications/a-promising-phenomenon-of-open-data-a-case-study-of-the-chicago-o>.

Koivisto, Ida. 2016. "The Anatomy of Transparency : The Concept and Its Multifarious Implications." Working Paper. Disponible en: <http://cadmus.eui.eu//handle/1814/41166>.

Koivisto, Ida. 2022. "The Transparency Paradox." Oxford University Press.

Licht, Jenny de Fine. 2014. «Transparency Actually: How Transparency Affects Public Perceptions of Political Decision-Making». *European Political Science Review* 6(2): 309-30. Disponible en:

<https://www.cambridge.org/core/journals/european-political-science-review/article/abs/transparency-actually-how-transparency-affects-public-perceptions-of-political-decision-making/F613E34D34427A44EF6EF57C42B6EE2B>.

Licht, Jenny De Fine, Daniel Naurin, Peter Esaiasson, y Mikael Gilljam. 2014. «When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship». *Governance* 27(1): 111-34. Disponible en:

[https://www.researchgate.net/publication/259549547\\_When\\_Does\\_Transparency\\_Generate\\_Legitimacy\\_Experimenting\\_on\\_a\\_Context-Bound\\_Relationship](https://www.researchgate.net/publication/259549547_When_Does_Transparency_Generate_Legitimacy_Experimenting_on_a_Context-Bound_Relationship).

Lindstedt, Catharina, y Daniel Naurin. 2010. «Transparency Is Not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption». *International Political Science Review* 31(3): 301-22. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/25703868>.

Luna Pla, Issa. 2013. «Empoderamiento Pro-Desarrollo Humano Con Información Pública». *Derecho comparado de la información* (21): 69-100. Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4410602>.

Majone, Giandomenico. 1989. "Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process." Yale University Press. Disponible en:

<https://yalebooks.yale.edu/book/9780300052596/evidence-argument-and-persuasion-in-the-policy-process/>.

## Bibliografía

Manfredi, José Luis. 2013. «Buenas y malas noticias sobre la ley de transparencia». Cuadernos de Periodistas 27. Disponible en:  
<https://www.cuadernosdeperiodistas.com/media/2014/02/72-80-JuanManfredi.pdf>.

Martín Delgado, Isaac. «Conclusiones del congreso sobre la reforma de la ley estatal de transparencia: retos y posibilidades». Disponible en:  
<https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Conclusiones-Congreso-de-Transparencia.pdf>.

Martínez, Ricard. 2014. «De la opacidad a la casa de cristal. El conflicto entre privacidad y transparencia». Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información, 2014, ISBN 978-84-9059-433-9, págs. 241-280: 241-80. Disponible en:  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4762114>.

Martisi, Beatriz. 2020. «La transparencia en la administración local: ¿Cómo lo hacen las medianas y pequeñas entidades?» Compromiso Empresarial. Disponible en:

<https://www.compromisoempresarial.com/transparencia/2020/02/transparencia-administracion-local-medianas-pequenas-entidades-espanolas/>.

Meijer, Albert. 2013. «Understanding the Complex Dynamics of Transparency». *Public Administration Review* 73(3): 429-39. Disponible en:  
<https://www.jstor.org/stable/42002946>.

Meijer, Albert. 2015. «Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands». *International Journal of Public Administration* 38(3): 189-99. Disponible en:  
<https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/01900692.2014.934837?scroll=top&needAccess=true&role=tab>.

Meseguer, Joaquín. 2018. «¿'Quo vadis', transparencia?»  
<https://www.expansion.com/juridico/opinion/2018/01/30/5a70af1be5fdea7b5f8b45c5.html> (7 de septiembre de 2020).

Michener, Gregory. 2019. «Gauging the Impact of Transparency Policies». *Public Administration Review* 79(1): 136-39.  
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.13011>

Milan, Stefanía, y Miren Gutiérrez Almazor. 2015. «Medios ciudadanos y big data: La emergencia del activismo de datos». *Mediaciones* 11(14): 10-26.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6549563>

## Bibliografía

Moreno Sardà, A, P Molina Rodríguez-Navas, y M Corcoy Rius. 2013. "La información de las administraciones públicas locales. Las webs de los ayuntamientos de Cataluña." 68.a ed. Revista Latina de Comunicación Social. Disponible en:

[http://www.revistalatinacs.org/068/paper/987\\_Bellaterra/21\\_Moreno.html](http://www.revistalatinacs.org/068/paper/987_Bellaterra/21_Moreno.html).

Morozov, Eugevny. 2015. "La locura del solucionismo tecnológico." Clave intelectual. Madrid. Disponible en:

<http://www.claveintelectual.com/titulos/la-locura-del-solucionismo-tecnologico/>.

Obholzer, Lukas. 2011. "A Call to Members of the European Parliament: Take Transparency Seriously and Enact the 'Legislative Footprint'." Rochester, NY: Social Science Research Network. SSRN Scholarly Paper. Disponible en:

<https://papers.ssrn.com/abstract=1990309>.

Olmedo Palacios, Manuel. 2014. «La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno». Diario La Ley (8237): 2. Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4554516>.

Olmedo, Patricia Reyes, y Rocío Noriega. 2014. «Datos gubernamentales abiertos: tendencias y desafíos». Revista transparencia & sociedad (2): 53-66. Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5354515>.

Pellicer García, José Luis. 2017. «Herramientas y propuestas para luchar contra la corrupción en el sector público: ética, transparencia y compliance». Revista Internacional de Transparencia e Integridad 5. Disponible en:

[https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/12/jose\\_luis\\_pellicer.pdf](https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/12/jose_luis_pellicer.pdf).

Pérez-Durán, Ixchel. 2023. "Twenty-five years of accountability research in public administration: Authorship, themes, methods, and future trends." International Review of Administrative Sciences 0(0). Disponible en:

<https://doi.org/10.1177/00208523231211751>.

Pérez-Durán, Ixchel. 2016. «Assessing formal accountability for public policies: the case of health policy in Spain». International Review of Administrative Sciences, 82(4), 784-806. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0020852314565999>

Pérez-Durán, Ixchel y Rodríguez Menés, Jorge. 2017. "Explaining Accountability for Public Policies: an FsQCA Analysis of Health Policy in Spain." European Political Science Review 9(3): 329–50. doi: 10.1017/S1755773915000405.

## Bibliografía

Peters, Anne. 2013. «Towards Transparency as a Global Norm». En *Transparency in International Law*, eds. Andrea Bianchi y Anne Peters. Cambridge: Cambridge University Press, 534-607. Disponible en: [https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781139108843%23c02138-3059/type/book\\_part](https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781139108843%23c02138-3059/type/book_part).

Pinilla Pallejà, Rafael, y Xavier Fontcuberta Estrada. «Evaluación de políticas públicas e innovación social: un marco para la política basada en la evidencia». Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios (AEVAL): 10. Disponible en: [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/679171/EM\\_35\\_3.pdf?sequence=1](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/679171/EM_35_3.pdf?sequence=1).

Portal de la Transparencia de España. 2020. Boletín Estadístico del Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado. Disponible en: [https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:6d062335-a16c-4ecf-8c17-b9c5d0c26a33/2020\\_05\\_Boletin\\_Portal\\_en\\_cifras.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:6d062335-a16c-4ecf-8c17-b9c5d0c26a33/2020_05_Boletin_Portal_en_cifras.pdf).

Porumbescu, Gregory, Nicola Bellé, Maria Cucciniello, y Greta Nasi. 2017. «Translating Policy Transparency into Policy Understanding and Policy Support: Evidence from a Survey Experiment». *Public Administration* 95(4): 990-1008. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12347>.

Raya Díez, Esther, y Joseba Zalakain. 2011. «Política por evidencias: la información en los procesos de toma de decisiones». En *Herramientas para el diseño de proyectos sociales*, 2011, ISBN 978-84-694-0837-7, págs. 25-36, Universidad de La Rioja, 25-36. Disponible en: [Enlace](#).

Reynaers, Anne-Marie, y Stephan Grimmelikhuijsen. 2015. «Transparency in Public–Private Partnerships: Not so Bad After All?» *Public Administration* 93(3): 609-26. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.12142>.

Rodríguez Brito, Anidelys, y Leidys García Chico. 2013. «Cartografiando el periodismo de datos. Big Data y periodismo en el continente americano. Cinco casos de estudio». *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación* (95): 57-67. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4423785>.

Rubio Jiménez, Mariela. 2017. «¿Cómo y cuánto usamos los periodistas españoles las herramientas dispuestas por la ley de transparencia?» *Cuadernos de periodistas: revista de la Asociación de la Prensa de Madrid* (34): 33-42. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6112151>.

## Bibliografía

Rubio Núñez, Rafael. 2002. «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente.» Revista de las Cortes Generales 55: 165-252. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=637045>.

Ruiz-Rico Ruiz, Catalina. 2014. «Breves consideraciones jurídicas en torno a la reciente Ley española de 19/2013, 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno». Boletín mexicano de derecho comparado 47(140): 719-29. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4730784>.

Sampedro, Victor. 2014. "El Cuarto Poder en Red, por un periodismo de código libre." Icaria Antrazyt Análisis Contemporáneo.

Sánchez de Diego Fernández de la Riva, Manuel. 2014. «El “día después” de la Ley de transparencia». Revista jurídica de Castilla y León (33): 12-20. Disponible en: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiNs6acsfODAxX\\_SKOEHRvvDPgQFnoECA4QAO&url=https%3A%2F%2Fwww.jcyl.es%2Fweb%2Fjcyll%2Fbinarios%2F809%2F975%2F12.-%2520Manuel%2520S%25C3%25A1nchez%2520de%2520Diego%2520digital.pdf%3Fblobheader%3Dapplication%252Fpdf%253Bcharset%253DUTF-8%26blobheadername1%3DCache-Control%26blobheadername2%3DExpires%26blobheadername3%3DSite%26blobheadervalue1%3Dno-store%252Cno-cache%252Cmust-revalidate%26blobheadervalue2%3D0%26blobheadervalue3%3DJCYL\\_delaPresidencia%26blobnocache%3Dtrue&usg=AOvVaw1t2ghi2js6NtbsCrYaa4i7&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiNs6acsfODAxX_SKOEHRvvDPgQFnoECA4QAO&url=https%3A%2F%2Fwww.jcyl.es%2Fweb%2Fjcyll%2Fbinarios%2F809%2F975%2F12.-%2520Manuel%2520S%25C3%25A1nchez%2520de%2520Diego%2520digital.pdf%3Fblobheader%3Dapplication%252Fpdf%253Bcharset%253DUTF-8%26blobheadername1%3DCache-Control%26blobheadername2%3DExpires%26blobheadername3%3DSite%26blobheadervalue1%3Dno-store%252Cno-cache%252Cmust-revalidate%26blobheadervalue2%3D0%26blobheadervalue3%3DJCYL_delaPresidencia%26blobnocache%3Dtrue&usg=AOvVaw1t2ghi2js6NtbsCrYaa4i7&opi=89978449)

Sánchez de Diego Fernández de la Riva, Manuel, y Javier Sierra Rodríguez. 2020. «Retos para una agenda de la transparencia». En Transparencia y participación para un gobierno abierto, Madrid. Disponible en: <https://produccioncientifica.ucm.es/documentos/60fcc9fd507e8a23cfb558eb>

Sánchez Fernández, Flor. 2011. «Mentiras, corrupción y confianza. Apuntes de una relación». Encuentros multidisciplinares 13(39): 10-18. Disponible en: <https://repositorio.uam.es/handle/10486/679116?show=full>

Sánchez, Helena Nadal, y De la Cueva González-Cotera. 2012. «Redefiniendo la isegoría: open data ciudadanos». En Retos y oportunidades del entretenimiento en línea. Actas del VIII Congreso Internacional Internet, Derecho y Política. Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, 9-10 de julio de 2012., Universidad Oberta de Catalunya, 18. Disponible en: <https://derecho-internet.org/node/604/index.html>

Subirats Humet, Joan, y Bruno Dente. 2014. IGOP | Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona: Ariel. Disponible en: <https://igop.uab.cat/es/2014/01/20/decisiones-publicas-analisis-y-estudio-de-los-procesos-de-decision-en-politicas-publicas-2/>

## Bibliografía

Subirats Humet, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, y Frederic Varone. 2008. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel.

Transparencia Internacional. 2015. El lobby en Europa. Influencia encubierta, acceso privilegiado. Transparencia Internacional. Disponible en: [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/11/lobbying\\_eu-report\\_esp\\_web.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/11/lobbying_eu-report_esp_web.pdf)

Transparencia Internacional España. 2014. Una evaluación del lobby en España. Análisis y propuestas. Transparencia Internacional. Disponible en: [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/09/Resumen\\_ejecutivo.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/09/Resumen_ejecutivo.pdf)

UK, Cabinet Office, y Behavioural Insights Team UK. 2012. Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/test-learn-adapt-developing-public-policy-with-randomised-controlled-trials>

Villoria, Manuel, y Fernando Jiménez. 2012. «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos». Revista Española de Investigaciones Sociológicas 138: 109-34. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3886620>

Villoria Mendieta, Manuel. 2014. «La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones». Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad (7): 85-103. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5074003>

Villoria Mendieta, Manuel. 2018. «La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia». Dilemata (27): 1-16. Disponible en: <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000211>

Wyatt, Daniel. 2018. The Many Dimensions of Transparency: A Literature Review. Rochester, NY: Social Science Research Network. SSRN Scholarly Paper. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3213821](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3213821)

Zuiderwijk, Anneke, y Marijn Janssen. 2013. «Open Data Policies, Their Implementation and Impact: A Framework for Comparison». Government Information Quarterly 31. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/259516278\\_Open\\_Data\\_Policies\\_Their\\_Implementation\\_and\\_Impact\\_A\\_Framework\\_for\\_Comparison](https://www.researchgate.net/publication/259516278_Open_Data_Policies_Their_Implementation_and_Impact_A_Framework_for_Comparison)