

# #RET

**Revista Española de la Transparencia**

Núm. 14. Primer Semestre. Enero - junio de 2022

ISSN 2444-2607 [www.revistatransparencia.com](http://www.revistatransparencia.com)



# #RET

## Revista Española de la Transparencia

**ISSN 2444-2607**

**Depósito Legal: MU 533-2015**

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

### **EDITA:**

ACREDITRA. Asociación de Profesionales de la Transparencia  
C/ Portillo de San Antonio, 2 - 30005 Murcia. España  
Registro Nacional de Asociaciones: Grupo 1º / Sec. 1ª / N.º Nacional: 604676  
CIF: G73832156  
E-mail: [info@revistatransparencia.com](mailto:info@revistatransparencia.com)

### **IMAGEN DE PORTADA:**

Fran Delgado Morales sobre Foto de Casa creado por chandlervid85 [www.freepik.es](http://www.freepik.es)

### **ACCESO ABIERTO, CONTENIDOS, LICENCIA Y DIFUSIÓN:**

Acceso abierto a sus contenidos en: [www.revistatransparencia.com](http://www.revistatransparencia.com)

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

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



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

### **Redes sociales:**

Twitter: @RETransparencia

Academia: <https://independent.academia.edu/RevistaEspañoladelatransparenciaRET>

## EQUIPO DE DIRECCIÓN

Director:

**Luis Alberto Gálvez Muñoz**

*Universidad de Murcia. España*

Subdirector académico:

**Javier Sierra Rodríguez**

*Universidad de Alicante. España*

Subdirector de divulgación:

**Francisco Delgado Morales**

*Asociación de Profesionales de la Transparencia (ACREDITRA). España*

Secretaria:

**Ana Galdámez Morales**

*Asociación de Profesionales de la Transparencia (ACREDITRA). España*

### Equipo de gestión del proceso editorial:

**Milagrosa Bascón Jiménez.** Universidad de Córdoba. España  
**Pablo Cruz Mantilla de los Ríos.** Universidad Pompeu Fabra. España  
**Ricardo Curto Rodríguez.** Universidad de Oviedo. España  
**María Díez Garrido.** Universidad de Valladolid. España  
**Alicia González Moro.** Universidad de Sevilla. España  
**Gabriel López Martínez.** Universidad de Alicante. España  
**Gabriele Vestri.** Universidad de Cádiz. España

## CONSEJO EDITORIAL

Presidente:

**Juan Carlos García Melián**

*Melián Abogados. España*

Miembros:

**Rafael Ayala González.** *Gobierno Transparente. España*

**Rafael Camacho Muñoz.** *Transparencia en España.*

**Francisco Javier López Carvajal.** *Colegio Oficial de Ciencias Políticas y Sociología de la Región de Murcia. España*

**Cuca Sacristán Sánchez.** *Consultora CIAT. España*



## EVALUADORES 2021

Listado de evaluadores correspondiente a los números publicados en el año 2021  
(orden alfabético de apellidos)

- |  |   |
|--|---|
| <b>Lorena Cano Orón</b><br>Universidad de Valencia<br>España                 | <b>Eddy de la Guerra Zúñiga</b><br>Universidad Andina Simón Bolívar<br>Ecuador          |
| <b>Arturo Miguel Chipulí Castillo</b><br>Universidad Veracruzana<br>México   | <b>Marcos Gutiérrez Ayala</b><br>Benemérita Universidad Autónoma de<br>Puebla<br>México |
| <b>Marta Corcoy Rius</b><br>Universidad Autónoma de Barcelona<br>España      | <b>Irma Jara Íñiguez</b><br>Instituto de Altos Estudios Nacionales<br>Ecuador           |
| <b>Edgar Cordova Jaimes</b><br>Universidad del Sinú<br>Colombia              | <b>Marta Lora-Tamayo Vallvé</b><br>UNED<br>España                                       |
| <b>Pilar Cousido González</b><br>Universidad Complutense de Madrid<br>España | <b>Raul Magallón Rosa</b><br>Universidad Carlos III de Madrid<br>España                 |
| <b>César Nicandro Cruz-Rubio</b><br>GIGAPP<br>España                         | <b>Esther Martínez Pastor</b><br>Universidad Rey Juan Carlos<br>España                  |
| <b>Carmen Droguett González</b><br>Universidad Andrés Bello<br>Chile         | <b>Javier Miranzo Díaz</b><br>Universidad de Castilla La Mancha<br>España               |
| <b>Celia Fernández Aller</b><br>Universidad Politécnica de Madrid<br>España  | <b>Pedro Molina Rodríguez-Navas</b><br>Universidad Autónoma de Barcelona<br>España      |
| <b>Francisco Manuel García Costa</b><br>Universidad de Murcia<br>España      | <b>Ángela Moreno Bobadilla</b><br>Universidad Complutense de Madrid<br>España           |
| <b>Miguel Ángel Gonzalo Rozas</b><br>Congreso de los Diputados<br>España     | <b>Gonzalo Pardo Beneyto</b><br>Universidad de Valencia<br>España                       |
| <b>Humberto Gosálvez Pequeño</b><br>Universidad de Córdoba<br>España         |   |

**María Pilar Paricio Esteban**  
Universidad Cardenal Herrera  
España

**Juli Ponce Solé**  
Universidad de Barcelona  
España

**María Puchalt López**  
Universidad Cardenal Herrera  
España

**Patricia Reyes Olmedo**  
Universidad de Valparaíso  
Chile

**Alejandro Román Márquez**  
Universidad de Sevilla  
España

**Soledad Ruano López**  
Universidad de Extremadura  
España

**Edgar Ruvalcaba Gómez**  
Universidad de Guadalajara  
México

**Mercedes Soto García**  
Universidad de Cádiz  
España

**Raquel Valle Escolano**  
Universidad Carlos III de Madrid  
España

## CONSEJO ASESOR

**José Manuel Canales Aliende**

*Universidad de Alicante  
España*

**Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz**

*Universidad Nacional Autónoma de  
México*

**Francisco Manuel García Costa**

*Universidad de Murcia  
España*

**Fernando Reviriego Picón**

*UNED  
España*

**Rosario García Mahamut**

*Universidad Jaime I de Castellón  
España*

**Luis Efrén Ríos Vega**

*Universidad Autónoma de Coahuila  
México*

**Marcos Gutiérrez Ayala**

*Benemérita Universidad Autónoma  
de Puebla. México*

**Catalina Ruíz-Rico Ruíz**

*Universidad de Jaén  
España*

**Esther Martínez Pastor**

*Universidad Rey Juan Carlos  
España*

**Manuel Sánchez de Diego**

**Fernández de la Riva**  
*Universidad Complutense de  
Madrid. España*

**Mariana Moranchel Pocaterra**

*Universidad Autónoma  
Metropolitana de México*

**Irene Spigno**

*Universidad de Siena  
Italia*

**Joan Oliver Araujo**

*Universidad de las Islas Baleares  
España*

**Anna M. Sroka**

*Universidad de Varsovia  
Polonia*

**José María Pérez Monguió**

*Universidad de Cádiz  
España*

**Antonio Torres del Moral**

*UNED  
España*

**Jesús Pérez Viejo**

*UNED  
España*

**Ignacio Torres Muro**

*Universidad Complutense de  
Madrid. España*











## Contenido

<i>La confianza en las instituciones públicas.....</i>	<i>17</i>
<i><a href="#">por Miguel Ángel Blanes Climent</a></i>	
<i>Universidad y transparencia: los sujetos obligados.....</i>	<i>25</i>
<i><a href="#">por Severiano Fernández Ramos</a></i>	
<i>Enfoques ante una reforma de la Ley de Transparencia. Especial referencia a la transparencia informativa del Gobierno.....</i>	<i>37</i>
<i><a href="#">por Javier Sierra Rodríguez</a></i>	
<i>La denuncia anónima como instrumento de transparencia y protección de los denunciantes.....</i>	<i>57</i>
<i><a href="#">por Rafael Aliaga Rodríguez</a></i>	
<i>La problemática transparencia de la Casa Real: ¿sobrepotección de los poderes institucionales?.....</i>	<i>79</i>
<i><a href="#">por Enric Bataller i Ruiz</a></i>	
<i>El derecho a entender en la nueva factura eléctrica regulada en España: análisis desde el punto de vista del diseño.....</i>	<i>101</i>
<i><a href="#">por Blas José Subiela Hernández, David Sánchez Hervás y María Miralles González-Conde</a></i>	
<i>Los deberes de transparencia pública de sujetos privados en el régimen jurídico vigente en Cataluña. Un análisis comparado.....</i>	<i>131</i>
<i><a href="#">por Oliver García Muñoz</a></i>	
<i>Transparencia, una noción extensiva con diferentes implicaciones.....</i>	<i>159</i>
<i><a href="#">por Luis Rodrigo de Castro</a></i>	
<i>Participación digital ciudadana en Perú y Ecuador durante la gestión gubernamental de crisis por la COVID-19.....</i>	<i>181</i>
<i><a href="#">por Carmelo Márquez Domínguez, Ketty Daniela Calva Cabrera y Vanessa Karina Duque Rengel</a></i>	

*Transparency of local governments in Colombia: the case of the historical districts* .207  
[por Johanna Muñoz Lalinde y Carlos Peña Orozco](#)

*Implementando la transparencia del consentimiento informado de las personas mayores en investigación universitaria*.....231  
[por Alejandro Rodríguez Maroto y Juan Mario Lecumberri](#)

*Políticas públicas de transparencia en las democracias del sur de Europa (2021)* **iError!**  
**Marcador no definido.**  
[Recensión a cargo de Bernabe Aldeguer Cerdá](#)

*La implementación y los efectos de la normativa de transparencia en los Gobiernos locales de mayor población (2021)*.....255  
[Recensión a cargo de Julián Villodre](#)

*Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia (2021)*.....261  
[Recensión a cargo de Gabriel Moreno González](#)

*Nuevos enfoques sobre la transparencia y derecho de acceso a la información pública (2022)*.....269  
[Recensión a cargo de Noel Armas Castilla](#)

*Calidad, transparencia y ética pública (2017)*.....279  
[Recensión a cargo de Roberto Carrodegua Méndez](#)

*Noticias de libros*.....285

*Declaración de Alicante de la Red de Consejos y Comisionados de la Transparencia*  
.....293

*Declaración institucional de la Red de Oficinas y Agencias Antifraude 2021*.....299



# #RET



Revista Española de la Transparencia

**CONTRIBUCIONES**

**Convocatoria para la recepción de artículos  
permanentemente abierta**

**Revista indexada en SCOPUS  
con el sello de calidad editorial  
FECYT**

Consulte las directrices para el envío de originales en:  
**[www.revistatransparencia.com](http://www.revistatransparencia.com)**





# #RET



## Revista Española de la Transparencia

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

ISSN 2444-2607. [www.revistatransparencia.com](http://www.revistatransparencia.com)

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

### TRIBUNA: ENFOQUES Y DOCTRINA

## La confianza en las instituciones públicas

**Miguel Ángel Blanes Climent<sup>1</sup>**

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

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

RECIBIDO: 1 de febrero de 2022

ACEPTADO: 8 de febrero de 2022

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

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

---

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

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

## Trust in public institutions

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

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

## 1. Introducción

Una de las principales preocupaciones de la ciudadanía es la falta de confianza en las instituciones públicas<sup>2</sup>.

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

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

## 2. El injustificado abuso del silencio administrativo

La mitad de las solicitudes de acceso a la información pública no se contestan<sup>3</sup>. Si el ciudadano no recibe ninguna respuesta, la frustración de sus expectativas es más que evidente: "La democracia radica en la confianza" (Nettesheim, 2014, p. 98).

En palabras del propio Tribunal Supremo, no hay que olvidar los deberes que tiene la Administración pública<sup>4</sup>:

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

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

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

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

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

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

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

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

Está aumentando el nivel de incumplimiento de las resoluciones dictadas por los Consejos, Comisiones y Comisionados de Transparencia<sup>5</sup>. Los profesores Sánchez de Diego y Sierra (2020, p. 22) afirman que "del optimismo inicial tras la publicación la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, y una vez que se han desarrollado las principales estructuras de transparencia, la situación evoluciona hacia el estancamiento por la falta de voluntad política y de inversión pública para apoyar las políticas de transparencia y la actuación de los órganos garantes".

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

El recién creado Grupo de trabajo para estudiar la reforma de la Ley de Transparencia analizará, a buen seguro, esta importante cuestión<sup>6</sup>.

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

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

---

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

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

Se detecta una técnica dilatoria en el acceso a la información pública<sup>7</sup>. Se intenta retrasar al máximo la entrega de los documentos, incumpliendo el plazo máximo de respuesta de un mes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

Si las instituciones públicas son incapaces de colocarse en la posición del ciudadano y reaccionar con rapidez para solucionar sus problemas en lugar de ponerle trabas innecesarias, no generarán confianza, sino, al contrario, mucha desafección y distanciamiento<sup>8</sup>. El profesor Ramió (2017, p. 224) considera que "este cambio organizativo debe responder a una agenda de nuevos valores como la equidad social, la vigilancia ante la corrupción y la transparencia y rendición de cuentas (no solo para las Administraciones públicas sino también para las empresas)".

## 7. La brecha digital desconecta a muchas personas

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

Para estas personas, muchas de las cuales son quienes más ayuda necesitan de las instituciones públicas por su situación de especial vulnerabilidad (personas mayores o sin recursos económicos), la posibilidad de tramitar los procedimientos de forma electrónica no está a su alcance<sup>9</sup>.

Las instituciones públicas deben adoptar medidas efectivas para que el ejercicio de sus derechos no se vea afectado. De lo contrario, estas personas se quedarán atrás, se desconectarán de las instituciones y no podrán confiar en las mismas<sup>10</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

Estamos asistiendo a una vorágine normativa sin precedentes. Son miles las normas aprobadas cada año por las instituciones públicas<sup>11</sup>. La transparencia no solo debe predicarse de las decisiones adoptadas y actuaciones realizadas por los poderes públicos, sino también de las normas aprobadas, bien aisladamente, bien en su conjunto dentro del ordenamiento jurídico.

## 10. Conclusión

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

---

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

## Bibliografía

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





## Universidad y transparencia: los sujetos obligados

**Severiano Fernández Ramos<sup>1</sup>**

*Catedrático de Derecho Administrativo*

*Universidad de Cádiz*

*España*

ORCID: [0000-0002-9784-4503](https://orcid.org/0000-0002-9784-4503)

RECIBIDO: 18 de febrero de 2022  
ACEPTADO: 21 de febrero de 2022

**RESUMEN:** La sujeción de las Universidades públicas es innegable. Pero sucede que las Universidades públicas, además, crean o participan en la creación de una gran diversidad de entidades, tanto públicas (consorcios) como privadas (fundaciones, empresas de base tecnológica, asociaciones de centros, alumnos, egresados...). Cuando tales entidades dependen de la Universidad, entran también en el ámbito subjetivo de las leyes de transparencia, lo cual no siempre se está teniendo en cuenta. Además, se da la singularidad de los centros de titularidad privada adscritos a Universidades públicas mediante convenio. De otro lado, la sujeción a las leyes de transparencia de las Universidades privadas, a pesar de que objetivamente gestionan un servicio público, es más problemática.

**PALABRAS CLAVE:** Universidades. Transparencia

---

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

**CONTENIDOS:** 1. Introducción. 2. El ámbito de las Universidades públicas. 2.1. *Universidades públicas.* 2.2. *Fundaciones universitarias.* 2.3. *Consortios universitarios.* 2.4. *Empresas de base tecnológica.* 2.5. *Asociaciones de centros universitarios.* 2.6. *Asociaciones de alumnos y egresados y otras.* 2.7. *Contratistas.* 2.8. *Centros de educación superior adscritos a Universidades públicas.* 3. Las Universidades privadas. 4. Conclusiones.

## University and transparency: the obligated subjects

**ABSTRACT:** However, public universities also create or participate in the creation of a great diversity of entities, both public (consortiums) and private (foundations, technology-based companies, associations of centers, students, alumni... When such entities depend on the University, they also fall within the subjective scope of the transparency laws, which is not always taken into account. In addition, there is the singularity of privately owned centers attached to public universities by agreement. On the other hand, the subjection of private universities to transparency laws, despite the fact that they would objectively manage a public service, is more problematic.

**KEYWORDS:** Universities, transparency.

## 1. Introducción

Una de las características más destacadas de la LTAIBG es su amplísimo ámbito subjetivo, mucho más extenso que el tradicional referido exclusivamente a las Administraciones públicas o, incluso, que el más reciente que toma como referencia el sector público. También es cierto que esta amplitud de los sujetos obligados por la Ley de Transparencia es a costa, además de incurrir en alguna inexactitud<sup>2</sup>, de una extraordinaria diversidad de grados de vinculación a la Ley, pues el sometimiento de tan amplia variedad de sujetos no es en absoluto uniforme. Básicamente, unos sujetos están sometidos tanto a las obligaciones de publicidad activa como directamente al derecho de acceso a la información pública (art. 2.1 LTAIBG), otros sujetos únicamente a las obligaciones de publicidad activa (art. 3), o bien sólo al derecho de acceso a la información pública de un modo indirecto (art. 4). Además, la sujeción a las obligaciones de publicidad activa no es uniforme, pues es más intensa para las Administraciones públicas que para el resto de entidades (art. 2.2).

Pues bien, esta amplitud del ámbito subjetivo se despliega en todos los sectores y, en lo que aquí interesa en relación con el sistema universitario, abarca mucho más allá de las Universidades públicas propiamente dichas, alcanzado a todo un complejo entramado de entidades que orbitan alrededor de las Universidades públicas (fundaciones, empresas, consorcios, asociaciones...), si bien tal vez aún no se es del todo consciente de este alcance de las Leyes de Transparencia. Finalmente, se plantea la posible sujeción de las Universidades privadas.

## 2. El ámbito de las Universidades públicas

### 2.1. Universidades públicas

La LTAIBG contiene expresamente dentro del elenco de entidades del artículo 2.1 a "Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, *incluidas las Universidades públicas*" (letra d), criterio que siguen lógicamente las leyes autonómicas. Pero, además, la Ley (art. 2.2) califica a las Universidades públicas como Administraciones Públicas. De este modo, aun cuando desde la aprobación de las Leyes 39 y 40/2015 se ha puesto en entredicho la consideración de las Universidades públicas como Administraciones Públicas, en cualquier caso, lo cierto es que, a efectos de las leyes de transparencia, no existe duda alguna, en su condición de entidades de Derecho Público. Esta calificación supone que las

---

<sup>2</sup> En el caso de las entidades subvencionadas del artículo 3, aun cuando la actividad sea, en mayor o menor medida financiada con fondos públicos, no puede calificarse en sí misma como actividad «pública». Por este motivo, el encaje de estas entidades en el Título I de la Ley relativo a la «Transparencia de la *actividad pública*», es forzado, y habría sido más adecuada su ubicación en un Título independiente.

Universidades públicas son sujetos pasivos directos del derecho de acceso a la información pública y están sometidas a todas las obligaciones de publicidad activa<sup>3</sup>.

Evidentemente, bajo el paraguas de la personalidad jurídica de cada Universidad pública se integran sus diversos órganos de gobierno, en particular, Rector, Consejo de Gobierno y Claustro Universitario. No obstante, la estructura de gobierno de las Universidades públicas presenta una particularidad, consistente en el Consejo Social, que la Ley Orgánica de Universidades (en adelante, LOU) configura como órgano de participación de la sociedad en la universidad y de relación de la Universidad con la sociedad (art. 14). La consecuencia natural de esta configuración legal es que los Consejos Sociales actúan, en el ámbito de sus competencias, con una innegable autonomía respecto a los órganos académicos de la Universidad. Y esta autonomía debe tener también su lógica correspondencia en relación con la transparencia de su actuación, tanto en la resolución de las solicitudes de ejercicio del derecho de acceso como en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

## 2.2. Fundaciones universitarias

A finales de la década de los años 90 muchas universidades públicas, con el apoyo de su respectivo Consejo Social, impulsaron la creación de fundaciones vinculadas a cada Universidad (con independencia de la aportación al patrimonio fundacional de ésta)<sup>4</sup>, para la externalización de algunas de sus actividades (como la gestión de los títulos propios, de la extensión universitaria o de la transferencia de los resultados de la investigación, entre otras), instrumentando las relaciones entre Universidad y fundación a través de convenios, acuerdos y encomiendas de gestión<sup>5</sup>. Con el

---

<sup>3</sup> Sobre el tratamiento de fondo, véase E. Guichot; "Transparencia y protección de datos en las Universidades públicas", *Revista española de Derecho Administrativo*, núm.193, 2018.

<sup>4</sup> La Universidad de Almería impulsó la creación de la *Fundación Mediterránea* el 12 de marzo de 1999; la Universidad de Cádiz impulsó la constitución de la *Fundación Universidad-Empresa de la Provincia de Cádiz* con fecha de 8 de octubre de 1998; la Universidad de Córdoba impulsó la creación de la *Fundación Universitaria para el Desarrollo de la Provincia de Córdoba*, constituida el 5 de febrero de 1998; la Universidad de Málaga hizo lo propio con la *Fundación General de la Universidad de Málaga*, constituida en diciembre de 1996; o, en fin, la *Fundación Universidad Pablo de Olavide* fue creada el 6 de abril de 2001. Muy crítica con esta práctica, que calificó de fraude de ley, se manifestó S. Del Saz, "Las fundaciones en el ámbito universitario", *Autonomías*, núm. 23, 1998. Más favorables a este instrumento se expresaron Boix Serra y Parés Puig, "Las fundaciones universitarias. Análisis de algunas experiencias", núm. 23, 1998.

<sup>5</sup> En la actualidad, el fundamento legal se encuentra en el art. 84 Ley Orgánica de Universidades (Creación de fundaciones u otras personas jurídicas): "Para la promoción y el desarrollo de sus fines, las Universidades, con la aprobación del Consejo Social, podrán crear, por sí solas o en colaboración con otras entidades públicas o privadas, empresas, *fundaciones* u otras personas jurídicas de acuerdo con la legislación general aplicable".

tiempo, y debido a los cambios producidos en el ordenamiento<sup>6</sup>, las Universidades públicas se han visto compelidas para mantener la externalización de las actividades indicadas a transformar estas fundaciones en medio propios personificados<sup>7</sup>.

Pues bien, algunas leyes autonómicas mencionan expresamente a las fundaciones universitarias<sup>8</sup>. No obstante, esta mención expresa es en rigor innecesaria, pues entrarían sin dificultad en la noción de fundaciones del sector público a la que remite la Ley estatal –art. 2.1.h)-. Y debe subrayarse que para adquirir tal condición no es necesario que la Universidad a la que se vincule la fundación sea participe mayoritaria en el patrimonio de la entidad, sino que basta que la mayoría del patrimonio fundacional sea de aportación pública o, sin serlo, el sector público tenga una representación mayoritaria en sus órganos de gobierno<sup>9</sup>. Asimismo, debe recordarse que estas fundaciones, aun cuando no se consideran Administraciones Públicas, su sujeción a la ley de transparencia es plena<sup>10</sup>.

### 2.3. Consorcios universitarios

Las Universidades públicas participan en la constitución de entidades institucionales de carácter cooperativo, como son los consorcios, que en la medida en que se trate de Entidades de Derecho Público también entran de lleno en el ámbito de la ley – art. 2.1.d)-. Generalmente, la posición de las Universidades en estas entidades es minoritaria, pues suelen estar controladas por las Comunidades Autónomas, no obstante, existen casos en los que la entidad consorcial es creada exclusivamente por Universidades públicas, por lo que permanece en el ámbito universitario. Un ejemplo, es el Consorcio de Bibliotecas Universitarias de Andalucía, creado por las Universidades públicas andaluzas, calificado expresamente como entidad de

---

<sup>6</sup> La Ley de Contratos del Sector Público de 2017 (LCSP) declara (artículo 6.2): «Estarán también excluidos del ámbito de la presente Ley los convenios que celebren las entidades del sector público con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales». Asimismo, desde la aprobación de la Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el uso de la encomienda de gestión es doblemente inviable: primero, porque ha quedado reservada para articular las relaciones entre órganos o Entidades de Derecho Público (artículo 11.1), por lo que no es viable en el caso de una Entidad de Derecho Privado; y segundo, porque incluso tratándose de Entidades de Derecho Público las encomiendas de gestión no pueden tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público (artículo 11.1), de modo que volvemos al punto anterior de los convenios.

<sup>7</sup> Así, p. ej., tras la modificación de los Estatutos de 23 de octubre de 2019, la Fundación Universitaria para el Desarrollo de la Provincia de Córdoba se declara que a «efectos de lo dispuesto en el artículo 32.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la Fundación tendrá la consideración de medio propio personificado de la Universidad de Córdoba (art. 4 Estatutos). O la Fundación General de la Universidad de Málaga desde el 11 de enero de 2018 ha sido declarada medio propio y servicio técnico de la Universidad de Málaga (art. 3 Estatutos). O, en fin, la Fundación Universidad Pablo de Olavide fue declarada medio propio y servicio técnico de la Universidad de Pablo de Olavide (art. 3 Estatutos de 22 de octubre de 2018).

<sup>8</sup> Ley 1/2014 Andalucía –art. 3.1.f)-

<sup>9</sup> P. ej., artículo 55 de la Ley 10/2005 de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Y, de modo general, artículo 3.1.e) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

<sup>10</sup> En Andalucía, el CTBG ya inició en 2019 un plan de inspección de estas fundaciones.

derecho público<sup>11</sup>. En tales casos, debido a la naturaleza del consorcio como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, es clara también su sujeción plena a las leyes de transparencia.

#### **2.4. Empresas de base tecnológica**

Como es sabido, la Ley Orgánica de Universidades contempla entre sus fines la vinculación entre la investigación universitaria y el sistema productivo, como vía para articular la transferencia de los conocimientos generados y la presencia de la universidad en el proceso de innovación del sistema productivo y de las empresas. Y dicha vinculación podrá, en su caso, llevarse a cabo a través de la creación de empresas de base tecnológica (EBT) a partir de la actividad universitaria, en cuyas actividades podrá participar el personal docente e investigador de las universidades (art. 41.2.g). De este modo, es común la creación por parte de las Universidades públicas, con la aprobación del Consejo Social (art. 84), de empresas de base tecnológica, esto es, empresas cuyos productos, procesos o servicios requieran el uso de tecnología o conocimientos generados en la Universidad, principalmente a través de acuerdos de transferencia de tecnología, y en las que participen personal vinculado a la misma. Pues bien, debe recordarse que cuando la Universidad tenga una participación, directa o indirecta, mayoritaria en el capital social de la sociedad, la entidad está también sujeta, de modo directo y pleno, a la LTAIBG –art. 2.1.g)-, algo que no parece que se tenga en cuenta.

#### **2.5. Asociaciones de centros universitarios**

Como es conocido, los centros universitarios que imparten una misma titulación oficial suelen constituir una plataforma común, a nivel estatal y/o autonómico, con la finalidad de servir de foro de debate y acuerdos sobre las cuestiones comunes que atañen a cada titulación, plataformas a las que la propia Aneca viene concediendo una cierta relevancia. Pues bien, aun cuando algunas de estas plataformas universitarias se constituyen como "entidad (sic) sin personalidad jurídica diferenciada"<sup>12</sup>, en otros casos, a partir de una comprensión amplia del derecho de asociacionismo, se han constituido verdaderas asociaciones, dotadas de personalidad jurídica propia y, en consecuencia, inscritas en el registro de asociaciones correspondiente a su ámbito territorial (p. ej., la Conferencia de Decanas y Decanos de Derecho de España o la Asociación Nacional de Centros Universitarios de Relaciones Laborales y Ciencias del Trabajo).

Pues bien, recordemos que la LTAIBG –art. 2.1.i)- incluye entre los sujetos obligados, con carácter directo y pleno, a las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en el mismo artículo 2.1 de la Ley. Ahora bien, en estas asociaciones participan no sólo los centros públicos, sino

---

<sup>11</sup> El 16 de junio de 2009 se modifican los Estatutos, definiéndose el Consorcio como una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines.

<sup>12</sup> P. ej., la Conferencia de decanos de centros universitarios con títulos de magisterio y educación.

también los privados en los que se imparte la titulación en cuestión. De aquí surge la cuestión de si esta circunstancia invalida o no la sujeción a las leyes de transparencia. A este respecto, y teniendo en cuenta que la participación de centros privados es francamente minoritaria, podría sostenerse que este tipo de entidades asociativas permanecen en el ámbito de la LTAIBG. Otra cosa es la moderada dimensión de estas entidades que, por lo general, carecen de una estructura organizativa propia, de tal modo que las obligaciones de publicidad activa son, sin duda, muy onerosas.

## **2.6. Asociaciones de alumnos y egresados y otras**

De acuerdo con el Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario, dentro de los fines propios de la universidad, se promoverá la constitución de asociaciones, colectivos, federaciones y confederaciones de estudiantes, que tendrán por objeto desarrollar actividades de su interés, en el régimen que dispongan sus estatutos (art. 38.2). En tal sentido, los Estatutos de las Universidades públicas suelen contemplar el reconocimiento de las Asociaciones de alumnos y de antiguos alumnos que se formen en torno a ellas, e, incluso, promueven su impulso y apoyo<sup>13</sup>. Pero también se contemplan otras asociaciones, como las deportivas y de voluntariado<sup>14</sup>.

A este respecto, debe recordarse que la LTAIBG –art. 3.b)- incluye en su ámbito a: “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”. Y si es evidente que el primer supuesto legal (percepción de subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros en un año) estará, por lo general, fuera de la praxis universitaria, en cambio, el segundo supuesto sí que no sólo no es descartable, sino que será muy común: esto es, percepción de subvenciones públicas en una cuantía superior a 5.000 euros en un año, las cuales suponen al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales. Pero, además, debe tenerse en cuenta que algunas leyes autonómicas o bien rebajan el umbral general de los 100.000 euros de sujeción<sup>15</sup>,

---

<sup>13</sup> A título de ejemplo, art. 27 Estatutos de la Universidad de Almería; art. 140 Estatutos de la Universidad de Cádiz; art. 112.2 Estatutos de la Universidad de Málaga; art. 63.3 Estatutos de la Universidad de Vigo.

<sup>14</sup> P. ej., art. 73.1 Estatutos de la Universidad de Vigo.

<sup>15</sup> Ley 12/2014 de Canarias –art. 3.1.b)- se refiere a las entidades privadas que perciban ayudas o subvenciones en una cuantía superior a 60.000 euros. La Ley 1/2018 de Cantabria incluye a las entidades privadas y las entidades de iniciativa social que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 25.000 euros. Y la Ley 8/2018 de Asturias baja el umbral a los 18.000 € –art 2.2-.

y/o el porcentaje mínimo de financiación pública, e incluso el importe mínimo de 5.000 euros<sup>16</sup>.

De acuerdo con el CTBG, estas entidades privadas receptoras de ayudas y subvenciones públicas están sujetas a los principios generales del artículo 5, a excepción del apartado 1, referido expresamente a los sujetos del artículo 2.1 y a la «actividad pública»<sup>17</sup>. Pero es muy evidente que estas asociaciones, debido a su débil estructura organizativa, por lo general carecen de web propia para dar cumplimiento a sus obligaciones de publicidad activa. No obstante, durante la tramitación del proyecto de ley en el Senado, se introdujo el siguiente precepto –art. 5.4-: «Cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley podrá realizarse utilizando los medios electrónicos puestos a su disposición por la Administración Pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones públicas percibidas»<sup>18</sup>. De este modo, las Universidades públicas, en la medida en que son las principales financiadoras de estas asociaciones universitarias, podrán dar cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que les conciernen a tales asociaciones a través de su portal de transparencia, lo cual sin embargo no consta que se esté tampoco cumpliendo de modo general.

## 2.7. Contratistas

La LTAIBG establece en su artículo 4 una obligación de suministrar información dirigida a las personas (no pertenecientes al sector público) que presten servicios públicos o ejerzan funciones delegadas de control. Y la Ley añade lo siguiente: «Esta obligación (de suministrar información) se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato».

---

<sup>16</sup> Ley 12/2014 de Canarias –art. 3.1.b)- se refiere a las entidades privadas que perciban ayudas o subvenciones que representen al menos el 30% del total de sus ingresos anuales, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros. En otras ocasiones, las combinaciones de cuantía y porcentaje pueden dar lugar a resultados diversos. Así, la Ley Foral 5/2018 (art. 3.c) se refiere a las entidades privadas que perciban, durante el periodo de un año, ayudas o subvenciones en una cuantía superior a 20.000 euros, o cuando las ayudas o subvenciones percibidas representen al menos el 20% del total de sus ingresos anuales, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros. La Ley 8/2018 de Asturias impone la sujeción a las entidades cuando al menos el 30 por 100 del total de sus ingresos anuales tenga carácter de ayuda o subvención de dichos sujetos, siempre que alcance un mínimo de 1.500 euros (art. 2.2).

<sup>17</sup> CTBG, criterio interpretativo de 11-5-2015.

<sup>18</sup> Así, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell valenciano, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, establece que el cumplimiento de estas obligaciones podrá realizarse, en su caso, utilizando los medios electrónicos de la organización, asociación o agrupación a la que pudieran pertenecer. En caso de que no dispongan de página web, durante el periodo de justificación de la ayuda concedida deberá comunicarse esta circunstancia a la entidad concedente para que dé publicidad a través del portal web correspondiente (art. 3.3). Por su parte, en relación con la publicidad de las subvenciones, la propia Ley General de Subvenciones dispone que, en el caso de que se haga uso de la previsión contenida en el artículo 5.4 de la LTAIBG, la Base de Datos Nacional de Subvenciones servirá de medio electrónico para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad (art. 18.3).



Pues bien, aun cuando la Ley se expresa en términos aparentemente condicionales, el CTBG ha declarado que, «a pesar de la ausencia de una cláusula específica en el contrato que desarrolle la obligación de transparencia de los adjudicatarios de contratos respecto de las solicitudes de información que reciban los organismos públicos con los que hayan formalizado un contrato, no es menos cierto que la intencionalidad de la Ley es permitir que se pueda acceder a información relativa o que afecte a las entidades y organismos incluidos en su ámbito de aplicación generada u obtenida en ejecución de contratos que hayan firmado»<sup>19</sup>. Por tanto, en aquellos casos (por lo demás, muy mayoritarios aún) en los que el contrato (o los pliegos que lo rigen) no contemplen una cláusula específica de sujeción a la LTAIBG, ésta es igualmente aplicable<sup>20</sup>.

Pero sucede, además, que algunas leyes autonómicas establecen de modo imperativo que los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento contractual equivalente "especificarán" dicha obligación<sup>21</sup>. Está, sin embargo, por comprobar que esta obligación legal se esté cumpliendo de modo efectivo por parte de las Universidades públicas. Además, en el caso de las Universidades públicas, no debe olvidarse que tanto pueden verse sujetas a estos deberes legales por su condición de poder adjudicador, como por su condición de contratista de otras entidades públicas.

## 2.8. Centros de educación superior adscritos a Universidades públicas

Como es sabido, la Ley Orgánica de Universidades (art. 11.1), al igual que la ley precedente, permite la adscripción mediante convenio a una universidad pública de centros docentes de titularidad pública o privada para impartir estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. Aun cuando se trata de una práctica en aparente declive, sobre todo, a la vista de la proliferación en los últimos años de universidades privadas, aún subsisten centros universitarios adscritos a muchas Universidades públicas. Según la LOU (art. 11.3), estos centros adscritos "se regirán por lo dispuesto en esta Ley, por las normas dictadas por el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, por el convenio de adscripción y por sus propias normas de organización y funcionamiento". En tal sentido, las leyes autonómicas sobre universidades pormenorizan el contenido del convenio en el cual se plasma el

---

<sup>19</sup> R/0377/2016, 15 de noviembre de 2016, sobre determinados prestadores de servicios a RENFE.

<sup>20</sup> Y así lo ha entendido ya algún excelente pronunciamiento jurisdiccional, en el que se declara que, de lo contrario, se condicionaría el ejercicio de un derecho de ciudadanía a la voluntad de las partes del contrato: la ausencia de previsión contractual específica no puede entenderse como exoneración del cumplimiento de la Ley. Juzgado Central C-A nº 9, sentencia 105/2019, 4 de octubre, procedimiento ordinario 51/2018, Ayuntamiento de Madrid.

<sup>21</sup> Así, Ley 1/2014 Andalucía –art. 4.2-; Ley 4/2016 Castilla-La Mancha –art. 6.1-.

sistema de vinculación jurídica, académica y administrativa del centro con la Universidad<sup>22</sup>.

En mi opinión, es claro que los centros de educación superior adscritos a Universidades públicas constituyen un supuesto de la obligación de suministrar información del artículo 4 LTAIBG: «personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos». Debe recordarse que, de acuerdo con el artículo 1.1 de la LOU, la Universidad realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio. Ahora bien, la sujeción a la Ley de Transparencia no es directa, sino por intermediación –dice la Ley– de «la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas». Pues bien, gracias al convenio de adscripción, parece incuestionable que esta entidad no es otra que la Universidad pública de adscripción. Otra cosa es que no toda la información en poder de la entidad titular del centro adscrito es información pública, sino exclusivamente aquella generada u obtenida en la prestación del servicio público de la educación superior.

### 3. Las Universidades privadas

Finalmente, cabe preguntarse si las Universidades privadas están o no sujetas a las leyes de transparencia en alguna medida. De entrada, es evidente que si las Universidades privadas son receptoras de ayudas públicas en las condiciones establecidas en el art. 3.b) LTAIBG, deberán cumplir la Ley como cualquier otra entidad privada. Pero la principal cuestión es determinar si es o no de aplicación en este ámbito la antes indicada obligación de suministrar información del artículo 4 LTAIBG.

Las Universidades privadas, al igual que las públicas y los centros privados adscritos a éstas, prestan el mismo servicio público de la educación superior. De hecho, cuando el artículo 1.1 de la LOU declara que la Universidad realiza el servicio público de la educación superior, no diferencia entre universidades públicas y privadas. Más aún, por si existiera alguna duda, el artículo 2.1 declara que el objeto social “exclusivo” de las Universidades privadas será la educación superior mediante la realización de las funciones que el artículo 1.2 asigna a la Universidad al servicio de la sociedad (exigencia que reitera el artículo 3.2). Por tanto, parece evidente que las Universidades privadas son entidades privadas que prestan un servicio público, de modo que se cumple la premisa básica del artículo 4 LTAIBG.

Ahora bien, el problema es que el artículo 4 LTAIBG parece partir del presupuesto según el cual todas las entidades privadas que prestan un servicio público se encuentran vinculadas a una entidad del sector público, a la cual corresponde actuar

---

<sup>22</sup> P. ej., Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades (art. 13); Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón (art. 13); Ley 6/2013, de 13 de junio, del Sistema universitario de Galicia (art. 22). Y, con carácter básico, Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios (art. 13.5).

de intermediaria entre el solicitante de información y la entidad privada. Sin embargo, esta premisa no se cumple con las Universidades privadas. De entrada, como es sabido, el reconocimiento de una Universidad privada no tiene lugar mediante un acto imputable a una Administración (ya sea autorizatorio o concesional), sino mediante un acto legislativo (art. 4.1 LOU)<sup>23</sup>. Pero sobre todo porque la LOU (art. 2.1) declara que las Universidades (todas) desarrollan sus funciones en régimen de autonomía, y esta autonomía es incompatible con la vinculación a una entidad del sector público en el sentido de la LTAIBG. Ciertamente, corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma la supervisión y control periódico del cumplimiento por las universidades de los requisitos exigidos para su reconocimiento, y que en casos extremos puede ser causa de revocación de la autorización de inicio de actividades académicas (art. 5.3 LOU). Pero se trata de un control de legalidad, del cual es difícil extraer una vinculación del tipo que parece presumir la LTAIBG<sup>24</sup>.

De este modo, aun cuando las Universidades privadas tienen por objeto exclusivo la prestación de un servicio público y, por ello, puede decirse que su actividad es materialmente pública, el artículo 4 LTAIBG no es operativo, debido a la indicada exigencia de vinculación a una entidad pública. Esta conclusión es sin duda insatisfactoria, por lo que el actual artículo 4 LTAIBG debería ser objeto de revisión en una eventual reforma de la ley.

#### 4. Conclusiones

Vinculado a las Universidades públicas suele existir un entramado de entidades públicas (consorcios) y privadas (fundaciones, empresas, asociaciones de centros, alumnos, egresados...). Por esta razón, la primera medida de transparencia debería ser la publicación en el portal de transparencia de cada Universidad del inventario actualizado de entidades dependientes o vinculadas a la misma, incluidos en su caso los centros privados adscritos. Además, para la mejor efectividad de la Ley debería incluirse también un apartado con los contratistas con contrato en vigor, pues las solicitudes de información pública en poder de los mismos deben dirigirse a la Universidad.

En la medida en que las Universidades privadas gestionan un servicio público, deberían quedar sometidas también a las leyes de transparencia, ya sea de forma directa o por intermediación de órgano de la Comunidad Autónoma que se determine, si bien es difícil deducir esta sujeción de la legislación vigente.

---

<sup>23</sup> Y, por ello, la LOU –art. 4.5- declara que tal reconocimiento tiene carácter constitutivo. Lo que sí autoriza el órgano competente de la Comunidad Autónoma es el comienzo de las actividades de las Universidades (públicas y privadas), una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos señalados en la LOU y de lo previsto en la Ley de creación.

<sup>24</sup> Así, el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios, establece que en la supervisión se tendrán en cuenta fundamentalmente los requisitos previstos en el mismo real decreto, los que, en su caso, hayan establecido las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias, y los demás previstos en el ordenamiento jurídico (art. 12.2).

## Bibliografía

Boix Serra, C. y Parés Puig, J, "Las fundaciones universitarias. Análisis de algunas experiencias", *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 23, 1998.

Del Saz, S, "Las fundaciones en el ámbito universitario", *Autonomies*, núm. 23, 1998.

Guichot, E., "Transparencia y protección de datos en las Universidades públicas", *Revista española de Derecho Administrativo*, núm.193, 2018.

# #RET



**Revista Española de la Transparencia**

Núm. 14. Primer semestre. Enero-junio de 2022, pp. 37-56

ISSN 2444-2607. [www.revistatransparencia.com](http://www.revistatransparencia.com)

DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.216>

**TRIBUNA: ENFOQUES Y DOCTRINA**

## Enfoques ante una reforma de la Ley de Transparencia. Especial referencia a la transparencia informativa del Gobierno

**Javier Sierra Rodríguez**<sup>1</sup>  
*Universidad de Murcia*  
*España*

ORCID: [0000-0001-9002-5153](https://orcid.org/0000-0001-9002-5153)

RECIBIDO: 1 de febrero de 2022  
ACEPTADO: 8 de febrero de 2022

**RESUMEN:** Ante la constitución de un grupo de trabajo sobre la reforma de la Ley de Transparencia, se reflexiona sobre posibles perspectivas de mejora. El autor propone que la modificación no se limite a retocar o perfeccionar los contenidos que ya aborda la ley, sino que, además, se valore la ampliación de su enfoque y se incluyan principios de publicidad relativos a la transparencia informativa de la esfera gubernamental.

**PALABRAS CLAVE:** ley de transparencia, reforma, transparencia informativa, gobierno.

---

<sup>1</sup> Polítólogo, graduado y doctor en Derecho, es profesor de Derecho Constitucional en el Centro Universitario ISEN de Cartagena (adscrito a la Universidad de Murcia) y profesor asociado de Derecho Administrativo en la Universidad de Alicante. Está ligado a la docencia universitaria desde hace quince años y tiene una amplia producción investigadora en materia de transparencia, participación ciudadana y sistemas electorales.

**CONTENIDOS:** 1. Introducción: el tortuoso camino sobre la normativa de transparencia. – 2. Propuestas. – 3 La transparencia en la comunicación gubernamental. – 4. A modo de cierre. – Bibliografía.

## **Proposals on a reform of the Transparency Law. Special reference to the informative transparency of the Government**

**ABSTRACT:**

In view of the constitution of a working group on the reform of the Transparency Law, this work reflects on possible perspectives to be addressed with a view to its modification. The author proposes that the reform should not be limited to retouching or perfecting the contents already addressed by the law, but should also broaden the focus of the regulation and include obligations related to information transparency in the governmental sphere.

**KEYWORDS:** transparency law, reform, information transparency, government.

## **1. Introducción: el tortuoso camino sobre la normativa de transparencia**

El profesor Sánchez de Diego acaba de publicar en 2022 un libro titulado "El derecho de acceso a la información. Un tortuoso camino". En efecto, este título refleja muy bien las vicisitudes que hoy en día tiene la normativa de transparencia, una vez que ya va quedando lejano el año en el que se aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG).

Antes de entrar en materia, cabe mencionar que el avance experimentado con la LTBG ha sido importante. De no tener un marco normativo ambicioso<sup>2</sup>, hemos pasado a disponer de un derecho de acceso que aspira a tener "un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta"<sup>3</sup> para acceder a la información pública, junto a un sistema de reclamación ante el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno (CTBG). Ahora existen obligaciones de publicidad sobre una serie de contenidos enumerados en la Ley, que han supuesto una palanca para la expansión de los portales de transparencia. La LTBG también contiene unos principios —o más bien declaración de intenciones— de buen gobierno, que están unidos al resto del articulado con cierta artificialidad, ya que difumina el foco que tiene esta ley en torno a la transparencia. En todo caso, la legislación nacional ha supuesto un impulso que se ha visto complementado por numerosas leyes autonómicas. El balance es, pues, más que positivo y así se reconoce pese a las críticas que se pudieron formular desde el principio debido a la falta de ambición de la Ley (SERRANO MAILLO, MARTÍNEZ PASTOR Y BELTRÁN ORENES, 2017) y por los defectos que se han podido detectar durante estos años.

Una vez realizado este apunte, cabe reconstruir cuáles han sido algunos de los hitos que se han planteado con posterioridad sobre su desarrollo por la vía reglamentaria y que nos llevan a calificar su transcurso como tortuoso.

Al año siguiente de la publicación de la Ley, en 2014, se inició el procedimiento para contar con un reglamento de desarrollo. Para ello se recabaron informes y alegaciones de organizaciones de la sociedad civil en un periodo que se extendió a lo largo de 2015. Sin embargo, el proceso se detuvo por las elecciones generales de diciembre de ese mismo año, comicios que sería necesario repetir en junio de 2016 por la imposibilidad de formar gobierno. Todo ello conllevó la paralización de esta iniciativa para que la LTBG contase con un reglamento.

---

<sup>2</sup> Hasta la llegada de la Ley de Transparencia, las previsiones se circunscribían de manera más restrictiva y sin un completo cauce procedimental en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Véase FERNÁNDEZ SALMERÓN (2014: 297 y ss.).

<sup>3</sup> Así se caracteriza el derecho de acceso a la información pública en el preámbulo de la Ley, como un derecho que se configura "de forma amplia (...) del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud".

Habría que esperar hasta el año 2017 para que se retomase la iniciativa, abriendo dos plazos de consulta pública previa para la elaboración del proyecto de Real Decreto que desarrollase la ley. En la información que se ponía a disposición pública en el marco de la consulta, se planteaban como plausibles diversas alternativas. Éstas consistían en proseguir con la elaboración del reglamento que se había dejado inconcluso; esperar a una eventual modificación de la Ley de Transparencia porque había iniciativas parlamentarias en tramitación que así lo recogían<sup>4</sup>; o no hacer desarrollo reglamentario alguno. La posición que se sugería en el documento de consulta pública era continuar la tramitación para dotarse de un reglamento, tanto por el tiempo que había pasado desde la publicación de la LTBG, como por razones de seguridad jurídica al ser necesario concretar muchos aspectos de la Ley. Además, se destacaba que la aprobación del reglamento había sido una demanda constante de la sociedad civil.

La fase de audiencia e información pública sobre el reglamento tuvo lugar en mayo de 2018, y de nuevo, otra vez en marzo de 2019. Entre las últimas actuaciones que se han llevado a cabo según la información disponible en el Portal de Transparencia está la aprobación del dictamen del Consejo de Estado en junio de 2019.

Así las cosas, este camino, lento y no finalizado, si nos puede llevar a dos observaciones. La primera de ellas es positiva, y consiste en que la unidad encargada de tramitar el expediente normativo ha querido ser modélica al hacer lo más participativo posible el proceso de elaboración. Mantenemos esta percepción porque se han duplicado los procesos de consulta y se han discutido sus contenidos en diversos órganos como el Foro de Gobierno Abierto de España. La segunda es menos positiva y deja sin efecto la primera, porque esta participación no ha culminado en un producto —el reglamento—, que es lo que realmente se esperaba. Entendemos que las decisiones y el calendario político han supuesto un obstáculo para ello, pero precisamente cuando nos acercamos al cumplimiento de una década desde la publicación la Ley, el problema consiste en que un desarrollo reglamentario nacería viejo, no porque no sea necesario o llegue a destiempo, sino porque hay cierta percepción de que ya es necesario modificar la Ley de Transparencia.

Es en este contexto, en el que se ha impulsado con fuerza la idea de una reforma integral de la Ley de Transparencia que, además, se contempla como una de las acciones del IV Plan de Gobierno Abierto de España. A principios de 2022 se dio a conocer la composición de los doce miembros de este grupo, entre los que destacamos solo aquellos que están más ligados a la academia: Severiano

---

<sup>4</sup> Se hacía alusión con ello a la proposición formulada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos de Ley integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes, que incorporaba modificaciones en la LTBG —véase *BOCG*, serie B, núm. 33-1/2016, de 23 de septiembre—. Esta proposición se estuvo tramitando posteriormente hasta que caducó por la convocatoria de elecciones generales en abril de 2019. Aunque esta no sea la ocasión para tratar la transposición de la Directiva 1937/2019, de 23 de octubre, sobre el whistleblowing, se podría decir que esta materia también apunta a la misma deriva de un tortuoso camino, porque el plazo para su transposición finalizó el pasado 17 de diciembre de 2021 sin que contemos con una ley de protección de denunciantes.



Fernández Ramos (Universidad de Cádiz), Yolanda Gómez Sánchez (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), o Manuel Villoria Mendieta (Universidad Rey Juan Carlos), entre otros.

Dada la composición del grupo de trabajo y los cientos de páginas que ya se han escrito sobre sus defectos, lagunas y ámbitos de mejora<sup>5</sup>, me voy a limitar a hacer una recapitulación de los principales puntos que, a mi juicio merecen una atención especial. A su vez, este texto continuará con un epígrafe en el que se ofrece un enfoque sobre lo que considero como una laguna de nuestra legislación de transparencia, en concreto, sobre la comunicación gubernamental. Las expectativas de incorporación de contenidos sobre este ámbito en una eventual reforma son bajas, pero permiten plantear la cuestión y dejar por escrito algo que tarde o temprano se debe tratar en esta Ley o en otra distinta.

## 2. Propuestas

Como se ha avanzado, el abanico de propuestas de modificación puede ser tan innumerable como la ambición que tengamos por concretar, dado que estos años de práctica nos han llevado a detectar muchas aristas de la Ley<sup>6</sup>. Por razones de espacio, nos centraremos solo en la consideración de la transparencia como derecho fundamental, en los ámbitos que tienen relación con el Consejo de Transparencia, y finalmente, en una batería de propuestas sobre la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública.

### 2.1. El cambio de enfoque hacia un Derecho fundamental

Como se encarga de expresar Teodoro González Ballesteros en el prólogo al mencionado libro de SÁNCHEZ DE DIEGO (2022), con relación al "derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública y el derecho a saber, nada se ha legislado que emane de su lugar correspondiente". En efecto, GONZÁLEZ BALLESTEROS pone el foco en que el lugar natural de la transparencia debe partir del artículo 20.1 d) de nuestra Constitución que garantiza un derecho "a recibir libremente información veraz". Bajo este marco, el derecho de acceso sirve a este derecho fundamental reconocido por la Constitución y, por ello, se ha defendido que debería compartir esta consideración. Además, hay que destacar que la transparencia cumple un importante papel a la hora de facilitar un ejercicio más pleno de otros derechos, como la participación en los asuntos públicos (ex. art. 23.1

---

<sup>5</sup> Son tantos los textos que me limitaré a mencionar como documento breve de consulta las conclusiones del Congreso sobre la Reforma de la Ley Estatal de Transparencia celebrado en 2017 (MARTÍN DELGADO, 2017) y los extensos libros de referencia que tienen publicados FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ (2020), y GUICHOT y BARRERO (2020).

<sup>6</sup> Nótese que por la vía reglamentaria se podrían matizar algunas de las lagunas y defectos de la Ley de Transparencia, de modo que se suplieran sin necesidad de una reforma de la Ley. No obstante, es innegable que la principal virtud de un reglamento es concretar todo aquello que precisa de un mayor detalle, siendo el lugar idóneo para volcar aquella doctrina consolidada, que a lo largo de los años ha sido emanada por los órganos de garantía de la transparencia a través de sus resoluciones y criterios, así como la derivada de los pronunciamientos judiciales.

CE) que conlleva —como menciona el mismo autor— un “derecho a saber para poder elegir”. A estas reflexiones TRONCOSO REIGADA (2021) añade que el acceso a la información “es una exigencia del derecho a la igualdad” porque permite equilibrar la posición entre los ciudadanos a la hora de ejercitar otros derechos, y que, además, sirve para mejorar la democracia representativa al contribuir a la fiscalización de los representantes públicos. Así, se observa el relevante papel que tiene la transparencia con relación al ejercicio de derechos y libertades, y para el funcionamiento de nuestro sistema por su vinculación con el principio democrático<sup>7</sup>.

Por ello, se retoma de nuevo que el derecho de acceso y la publicidad activa —los dos pilares de la transparencia regulados en la LTBG—, deberían estar regidos por legislación orgánica, fruto de considerar que la regulación de la transparencia es el desarrollo de una vertiente instrumental de la libertad de expresión e información, que, además, coadyuva a la realización de otros derechos fundamentales<sup>8</sup>.

## **2.2. Mejoras sobre los órganos de control de la transparencia**

Al igual que en el caso anterior, son numerosas las voces que han pedido a lo largo de estos años la mejora de la configuración del CTBG y de sus funciones<sup>9</sup>. Podríamos centrarnos en la ampliación de su ámbito de control, en otorgar capacidad sancionadora directa al CTBG y en perfeccionar su diseño normativo para una mayor independencia.

### **a) Ampliación del ámbito de control del CTBG**

El CTBG tiene como fines “promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno” (art. 34 LTBG). Sin embargo, pese a esta formulación amplia, a lo largo de su articulado se acotan sus posibilidades de actuación a las obligaciones o procedimientos previstos en la LTBG y no más allá de ella. Por ello, hemos observado que ante supuestos controvertidos, el CTBG ha rechazado cualquier actuación cuando había obligaciones de transparencia derivadas de regímenes ajenos a la LTBG. Un caso ilustrativo se dio respecto a la publicidad activa

---

<sup>7</sup> Como menciona VILLAVERDE MENÉNDEZ (2019: 177) el deber general de publicidad de los poderes públicos está coherente con la esencia democrática y conlleva “informar a la ciudadanía y que la ciudadanía esté informada, o pueda estarlo”, así como con la necesaria seguridad jurídica y previsibilidad de los poderes públicos que exige el Estado de Derecho.

<sup>8</sup> Entre las voces que desde el derecho público han expresado una postura favorable a esta consideración podemos citar autores como FERNÁNDEZ RAMOS (2017); COTINO HUESO (2014); REY MARTÍNEZ (2014); ROLLNERT LIERN (2014); RAMS RAMOS (2013); o SÁNCHEZ DE DIEGO (2013), entre otros.

<sup>9</sup> Desde diversos puntos de vista se ha abordado la configuración de los órganos garantes de la transparencia. Sin ánimo de exhaustividad, enumeramos algunas de las contribuciones que han estudiado su configuración y funciones con un especial énfasis en sus rasgos de independencia: COCCIOLO (2019), MARTÍN DELGADO (2018), SIERRA RODRÍGUEZ (2018), JIMÉNEZ ASENSIO (2017), GARCÍA COSTA (2014) o SENDÍN GARCÍA (2014).

sobre la composición de los comités de expertos y los informes de desescalada del confinamiento durante la crisis del COVID, que, a tenor de la regulación de la Ley General de Salud Pública, debían haber sido publicados. Sin embargo, al no tratarse de obligaciones de publicidad expresamente recogidas en la Ley de Transparencia, el CTBG excusó su actuación (SIERRA RODRÍGUEZ, 2020: 268-270). También en materia de derecho de acceso, ha sido una constante las diferentes interpretaciones de los órganos de garantía sobre la posibilidad de conocer reclamaciones respecto a solicitudes relativas a materias que tenían una regulación parcial de acceso a la información. El motivo es que podían confundirse con los regímenes especiales de acceso para los que se remite a su propia normativa a tenor de la Disposición Adicional 1ª de la LTBG.

Todo esto confluye en la idea de atribuir inequívocamente al CTBG y a sus equivalentes autonómicos, la posibilidad de conocer y actuar como órganos de control ante obligaciones o procedimientos de acceso sobre materias que, aun estando reguladas en regímenes especiales de acceso, éstos sean incompletos o no dispongan de una instancia específica como el CTBG para reclamar o denunciar incumplimientos. De lo que se trata es de aplicar los mecanismos de garantía de la LTBG a los regímenes especiales de acceso, salvo que esté justificado el desplazamiento del régimen general de la LTBG porque la regulación específica sea más favorable (FERNANDEZ RAMOS, 2018a, 238: 238)<sup>10</sup>.

#### **b) Dotar al CTBG de capacidad sancionadora directa**

Para FERNANDEZ RAMOS (2020: 737) un régimen sancionador contribuye a desempeñar tres importantes funciones con relación a la efectividad del principio de transparencia: "como elemento cultural, al definir el desvalor legal de las conductas más gravemente lesivas del principio de transparencia (...), como elemento de prevención general de dichas actuaciones; y (...) como instrumento represor de las mismas". Pues bien, tal y como está la regulación en materia de infracciones en la LTBG, estas funciones no son aplicables porque se hace inoperante la puesta en marcha de sanciones.

Entre los contenidos de la LTBG, hay sendas referencias respecto a la calificación como infracción grave del incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa (art. 9.3 LTBG) y de la resolución en plazo de las solicitudes de acceso a la información pública (art. 20.6 LTBG). Todo ello según el "régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora" que sea aplicable a sus responsables.

Ambos artículos muestran en apariencia que se hayan contemplado consecuencias ante estos incumplimientos, pero, sin embargo, son previsiones exiguas y se hace una remisión al régimen correspondiente que es ajeno a la LTBG y que escapa a

---

<sup>10</sup> Sobre la interpretación realizada por la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública de Catalunya, por la que ha venido a conocer sobre reclamaciones respecto a regímenes específicos como el de información ambiental véase MIR PUIGPELAT (2017)

cualquier control eficaz de los órganos de garantía de la transparencia. Esto se podría entender por la variedad de regímenes disciplinarios en función del posible responsable de la infracción (altos cargos, funcionarios, etc.). Sin embargo, contrasta con que la LTBG sí dispone de una regulación más detallada de infracciones, sanciones y procedimiento a seguir en materia de buen gobierno en el Título II de la LTBG, pero —como se ha dicho— no sobre los incumplimientos específicos en materia de transparencia.

Los supuestos actuales de la LTBG que son considerados como infracción son manifiestamente escasos y no recogen las múltiples artimañas de obstaculización de la transparencia pública. En materia de publicidad activa desconocemos si por incumplimiento reiterado debemos entender también la publicación de información defectuosa o que no guarde mínimamente las características enumeradas en el artículo 5 LTBG (periódica, actualizada, clara, estructurada, entendible, preferentemente en formatos reutilizables, etc.). En el caso del derecho de acceso hay problemas más allá del supuesto relativo al incumplimiento de los plazos, como, por ejemplo, la absoluta falta de diligencia y motivación razonable en la aplicación de causas de inadmisión y límites; o por la utilización desvirtuada de los preceptos que permiten ampliar el plazo para resolver una solicitud de acceso<sup>11</sup>.

Además, hay un silencio relevante respecto a las atribuciones del CTBG en materia sancionadora. El artículo 38.2 e) LTBG deposita en el presidente del CTBG la función de instar el inicio del procedimiento sancionador en materia de buen gobierno, pero nada dice sobre los artículos mencionados (9.3 y 20.6 LTBG) relativos a las infracciones graves en materia de publicidad activa y derecho de acceso. Aparte de ello, esa función del CTBG se limita a “instar”, pero el “órgano competente deberá motivar, en su caso, su decisión de no incoar el procedimiento”.

Por tanto, queda ajeno al CTBG cualquier función trascendente sobre el procedimiento sancionador. La reflexión nos lleva a que el CTBG debería tener capacidad expresamente atribuida respecto a los incumplimientos de la LTBG en materia de publicidad activa y derecho de acceso, pero ya no solo para instar, sino que debería ser el órgano competente del procedimiento y tener capacidad de imponer sanciones y llevarlas a efecto. Además, debería extender su actuación a los regímenes especiales de acceso que no tengan previstas consecuencias por el incumplimiento de las obligaciones que imponen.

Para ello, sería necesaria una completa regulación del procedimiento sancionador en la LTBG. Ésta debería abarcar las reglas para la determinación de quién tiene la responsabilidad de cada una de las obligaciones recogidas en la Ley, incluyendo

---

<sup>11</sup> La posibilidad de ampliar el plazo de resolución un mes ante información voluminosa y compleja (art. 20.1 LTBG) tiene ejemplos de manual durante el periodo de pandemia. En la Resolución del CTBG núm. núm. 584/2020, de 30 de noviembre, se ponía de manifiesto su utilización ante supuestos que para nada correspondían con información que tuviese estas características, como era una petición de información sobre el número y nombre y apellidos de los miembros de uno de los Comités de Expertos que asesoraban al Gobierno.

facultades inspectoras y otras que le permitiesen la instrucción del procedimiento. Así mismo, debería ser un régimen versátil ante la variedad de sujetos obligados a los que no es aplicable la vía disciplinaria y sobre los que habría que prever un régimen de sanciones administrativas.

En definitiva, con un buen régimen sancionador, evitaríamos muchos de los problemas derivados de la relajación de las administraciones incumplidoras, y se podría emplear como mecanismo efectivo para forzar el cumplimiento de las resoluciones del CTBG.

### **c) Mejorar los rasgos de independencia del CTBG**

El CTBG ha tenido un rendimiento con un balance más que positivo desde que se puso en marcha. Sin embargo, las dudas ante cualquier indicio de falta de independencia deben ser despejadas, no solo porque pueda existir un riesgo real de parcialidad o condicionamiento, sino porque se requiere que la institución también guarde la apariencia si quiere gozar de una confianza plena. Por tanto, estar revestido de independencia en su configuración normativa es una exigencia acorde a la importante labor que se deposita en él. Los ámbitos de mejora son muy variados, pero nos centraremos a vuelapluma en su adscripción, en la composición de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, y en la figura de su Presidente.

La dependencia y adscripción del CTBG a un Ministerio es un claro lastre. Pese a los enunciados que declaran su "autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines" (art. 33 LTBG), es un contrasentido que el órgano de control esté adscrito a la administración pública que debe controlar. Podemos abogar por que su sitio natural sea la dependencia de una cámara parlamentaria, que como representante del pueblo y donde se manifiesta el pluralismo político, es el órgano más idóneo.

La composición de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno nos sitúa de nuevo ante las dudas que provoca que haya políticos entre sus siete miembros (el octavo es el presidente del órgano). En efecto, el artículo 36.2 LTBG contempla un diputado, un senador, así como representantes de órganos revestidos de cierta autonomía<sup>12</sup>, junto a la presencia de una persona correspondiente a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. No se discute que formen parte órganos técnicos a los que se presume independencia porque, además, están especializados en materias muy relacionadas. Sin embargo, es del todo innecesario que haya un diputado y un senador, porque, además, ni siquiera esta presencia permite reflejar el pluralismo que pueda existir en las cámaras. En contraposición, se aboga por una composición que obligue a que los representantes de los organismos presentes en la Comisión sean de un perfil técnico y que no haya presencia de parlamentarios.

---

<sup>12</sup> Estos son el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF). En otra ocasión podríamos detenemos sobre las fórmulas de determinación de los titulares de estos órganos e instituciones a tenor de las controversias recientes que se han producido respecto a la AEPD.

Mayor detenimiento nos ocupa la figura del presidente, cuyo proceso de nombramiento nace con una propuesta ministerial y se somete a una votación en la que es necesario obtener mayoría absoluta en la correspondiente comisión del Congreso de los Diputados. A mi entender, una mayoría absoluta no es lo suficientemente cualificada, como para garantizar que el candidato goce de la aceptación de las principales sensibilidades presentes en la Cámara Baja. En su lugar se abogaría por una mayoría de tres quintos o dos tercios, en cuya dificultad de obtención estriba, precisamente, el beneficio de contar con un candidato aceptado por un mayor espectro ideológico, lo que nos conduce a la expectativa de su alejamiento del ámbito político en favor de un perfil técnico<sup>13</sup>.

Por otra parte, los requisitos que se exigen al presidente se limitan a que sea elegido "entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional". Se trata una formulación en la que cabe todo, como hemos visto en otros órganos del Estado cuyas reglas de composición tenían una redacción más exigente. Los requerimientos para la figura del presidente del CTBG podrían reforzarse vinculando ese prestigio o competencia a una íntima conexión con la transparencia, así como a un número mínimo de años de actividad profesional.

No obstante, lo que considero como un punto fundamental es desterrar la conexión de los titulares de los órganos independientes con la actividad política. Sugeriría la siguiente pregunta: ¿Por qué no limitar la selección entre personas que no hayan ostentado responsabilidades políticas en los últimos diez años? Se trata de eliminar de raíz cualquier sombra de duda, para que tengamos toda la certeza posible sobre la independencia de la institución, de modo que no exista margen alguno para que se empañe su imagen. Para mayor abundamiento, se podría establecer la incompatibilidad del ejercicio de presidente con la pertenencia a un partido político, extendiéndolo al periodo anterior a su elección, tal y como estipula alguna ley autonómica<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Me permitirá el lector que manifieste mi disconformidad con cualquier planteamiento que disienta de este tipo de mayorías por los bloqueos que pudiesen acontecer en los nombramientos. La postura democráticamente más exigible a las formaciones políticas de nuestro país, es que lleguen a acuerdos con base en el interés general y que se recupere la capacidad de negociación entre los partidos políticos.

<sup>14</sup> Véase el artículo 38.8 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia, que fija la incompatibilidad con la pertenencia a un partido político incluyendo los 4 años anteriores a la elección.

### **2.3. Batería de posibles mejoras sobre el ejercicio del derecho de acceso y la publicidad activa**

Llegamos al derecho de acceso y la publicidad activa sobre los que se han vertido un sinfín de planteamientos, por lo que nos centramos de manera sucinta solo en algunos aspectos reseñables.

Sobre la publicidad activa se hace necesaria la revisión y ampliación de las enumeraciones de información que debe estar publicada, porque ya ha pasado tiempo suficiente como para que podamos elevar el nivel exigible. Por otra parte, se echa de menos la expresión de mandatos concretos referidos a la disposición de catálogos de datos abiertos y a la apertura real de los registros públicos para hacer realidad la reutilización y la explotación de la información (registros mercantiles, disposición de bases de datos descargables sobre contratos públicos, etc.)<sup>15</sup>. También se indica como especial ámbito de mejora la concreción de los atributos que debe tener la información publicada, de modo que las adjetivaciones a las que se alude en la LTBG (clara, estructurada, entendible, comprensible, etc.) se conviertan en mandatos cuyo cumplimiento sea verificable.

Con relación al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, se ha comprobado que las causas de inadmisión son el principal motivo por el que se rechazan las solicitudes en el ámbito AGE. Por ello, una determinación más nítida de sus contornos puede llevar a que su aplicación se ciña verdaderamente a la finalidad de cada supuesto. Habría que clarificar más que se entiende por reelaboración o por información auxiliar o de apoyo. También, establecer reglas que conlleven un papel más activo de aquellos sujetos obligados que reciban una solicitud y no dispongan de la información, de modo que contribuyan eficazmente a determinar y derivar la solicitud a quien la posea en lugar de inadmitirla. Para muchas de estas causas de inadmisión —como también para los límites y los regímenes especiales de acceso—, bastaría con trasladar a la regulación el contenido básico de los criterios interpretativos del CTBG y de la jurisprudencia. En cuanto a los plazos, son susceptibles de ser acotados aún más, fijando un periodo máximo —y breve— para que se traslade al órgano competente desde que se registra la solicitud. A su vez, esto sustentaría que el plazo ordinario de un mes comenzase a contar estrictamente desde que se registra la solicitud y no desde que llega al órgano competente.

Sobre la impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa habría que facilitar que el CTBG pudiera defender sus pretensiones en sede judicial sin estar sometida a los vaivenes respecto a quién debe ejercer la defensa de sus posiciones y que le lleva a no poder contar con la abogacía del Estado. Por otro lado, se observa que sería un aporte valioso disponer de un procedimiento específico y rápido para despejar los litigios sobre el derecho de acceso (FERNANDEZ RAMOS 2018b),

---

<sup>15</sup> La implementación de portales de datos abiertos y la disposición pública de las bases de datos de la que se nutre la información de muchos portales de la administración, es todavía una tarea pendiente cuyo desarrollo es muy asimétrico (véase CURTO RODRÍGUEZ, 2019).

porque de lo contrario, pierde sentido la obtención de información que haya podido quedar obsoleta tras años de litigio.

Otros planteamientos sobre el ejercicio del derecho de acceso nos llevarían a una regulación exigente de las obligaciones de conservación y sobre el refuerzo a la gestión documental para garantizar el acceso en el futuro; a habilitar cauces de mediación entre los sujetos obligados y los solicitantes, de modo que se pueda satisfacer a los peticionarios sin que el único cauce sea una reclamación<sup>16</sup>; o a que la LTBG habilite expresamente a la legislación autonómica para que pueda ser más exigente con los sujetos obligados sin riesgo a caer en una invasión de las competencias del Estado<sup>17</sup>.

### 3. La transparencia de la comunicación gubernamental

En este punto nos toca abordar la transparencia informativa del Gobierno como materia objeto de una posible regulación en la LTBG, lo que debe partir de unas reflexiones previas.

Como señala SÁNCHEZ DE DIEGO (2022: 93 y 94) el derecho de acceso a la información pública —y lo mismo podríamos decir de la publicidad activa— es lo que genera transparencia. Por ello, en la denominación de la LTBG se viene a entremezclar el efecto —la transparencia— con los instrumentos para alcanzarla. De hecho, hemos observado como el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y la gestión diligente de las solicitudes de acceso a la información pública, no necesariamente origina entidades transparentes. Así, encontramos organizaciones públicas que, desde su cúspide, desde sus ámbitos más políticos, se muestran opacas ante cualquier cuestión incómoda y con actitudes esquivas a ofrecer información o rendir de cuentas, como la no aceptación de preguntas en ruedas de prensa, o la búsqueda constante de una comunicación unidireccional que no admita réplica.

Por tanto, la LTBG no alcanza todos los ámbitos básicos para asegurar que haya transparencia. De ahí que en otro lugar hayamos distinguido entre lo que denominamos la *transparencia legal*<sup>18</sup> —publicidad activa y derecho de acceso—, que constituye un estándar legal que ya cumplen muchas las entidades satisfactoriamente; de una transparencia real, que requiere la satisfacción de un estándar más alto y completo.

---

<sup>16</sup> Como mencionaba MESEGUER YEBRA (2019: 22) "hablar (...) debería ser un paso obligado antes del dictado de cualquier resolución denegatoria o de inadmisión".

<sup>17</sup> Con ello, hacemos referencia al supuesto del silencio administrativo positivo que recogía la Ley de Transparencia de Aragón y que ocasionó una declaración de inconstitucionalidad por invasión de la competencia exclusiva estatal sobre el procedimiento administrativo (STC 104/2018, de 4 de octubre).

<sup>18</sup> Con la expresión "transparencia legal" (SIERRA RODRÍGUEZ, 2022) hacemos referencia a los mecanismos de transparencia que constan en la LTBG —publicidad activa y derecho de acceso—, pero que no terminan de abarcar el espectro bastante como para que su cumplimiento aproxime a una entidad pública a lo que socialmente se espera de una organización transparente.



Por ello, aunque una ley de transparencia siempre estará incompleta porque el concepto evoca un ideal, aun así, debería recoger principios que abarquen otros ámbitos que afectan a la esfera gubernamental y que tienen un amplio impacto en la percepción de los ciudadanos sobre lo que es y lo que no es transparente<sup>19</sup>. Se trata de transitar desde la transparencia aplicada a la gestión de la información que poseen las entidades públicas, a una transparencia informativa que alcance a la actividad gubernamental —o al ámbito directivo en lo que sea aplicable en función del tipo de sujeto obligado—.

Si radiografiamos la estructura de la LTBG, podríamos pensar que los contenidos sobre buen gobierno hubieran tenido un mejor encaje en otra Ley distinta<sup>20</sup>, y que su lugar se hubiese podido ocupar por principios que establezcan unos criterios mínimos de la relación informativa del gobierno con la sociedad, y específicamente, con los profesionales de los medios de comunicación.

No se trata de regular en esta ley lo que vendría a corresponder a una Ley Orgánica de Libertad de Información, sino contemplar aquellas vertientes que nos ayudarían a completar las previsiones de la LTBG, de modo que pudiésemos afirmar que una organización que cumple sus principios y obligaciones, se aproxima realmente a lo que debería entenderse como una entidad transparente. Además, la regulación de contenidos sobre transparencia informativa de carácter gubernamental tendría un efecto favorable en el desarrollo de la labor de los profesionales de la información, a quienes es necesario reforzar porque suponen un mecanismo de contrapeso al poder político, y porque la recuperación de su posición como intermediarios de la información puede ayudar a reducir el impacto de fenómenos como la desinformación<sup>21</sup>.

En todo caso, ante la ausencia de regulación que marque unos criterios mínimos sobre lo que debemos entender por transparencia informativa, nos encontramos que no sería la primera vez que un Gobierno se autocalifica como transparente por

---

19 El término "transparencia" evoca un atributo favorable, de ahí que se haya esgrimido hasta el punto de provocar una banalización del concepto (Monge Antolín, 2018). Por ello, el contraste entre la transparencia de una organización a partir de una definición basada en el cumplimiento de la Ley, tal y como está ahora, y su distanciamiento de la transparencia real, puede llevar fácilmente a un descrédito de las expectativas que la ciudadanía había depositado en ella. Delgado Morales (2015: 27) pone esta realidad sobre la mesa respecto a las mediciones y rankings de transparencia basados solo en publicidad activa, que otorgaban posiciones distintas e, incluso contrarias, a las entidades públicas, por lo que destacaba que cualquier medición "no garantiza ... que las entidades sean objetivamente transparentes". Pero, incluso considerando las mediciones que recogen también la gestión del ejercicio del derecho de acceso, esta forma de medir la transparencia se muestra manifiestamente incompleta.

20 Dado el contexto en el que se aprobó la Ley, entendemos la incorporación de los contenidos de buen gobierno respondía a una de las habituales operaciones cosméticas con la que nos sorprenden los grupos parlamentarios y el gobierno a la hora de plantear iniciativas legislativas. Desde la óptica actual, el sitio natural de estos contenidos podría ser una ley de integridad pública u otro lugar distinto.

21 No podemos ser ajenos a la creciente preocupación por el fenómeno de la desinformación, producido, en parte, por la pérdida de relevancia de estos profesionales como intermediarios de la información, en un marco en el que "se desdibuja la línea divisoria entre creadores y destinatarios de los contenidos" porque "los usuarios operan alternando los roles de emisor y receptor" (GALDÁMEZ MORALES, 2021: 84).

ofrecer ruedas de prensa habituales y sin preguntas<sup>22</sup>, tan frecuentes como los aderezos y condimentos que adornan la información que emiten bajo una óptica favorable a la acción de gobierno.

Así, la concreción de todo esto en un bloque de la LTBG nos podría llevar al establecimiento de principios sobre la información directamente emanada del gobierno; a la ampliación de algunas obligaciones de publicidad activa; y a la regulación de una vía específica del derecho de acceso a la información pública cuando nos encontremos ante colectivos —como los profesionales del periodismo— que ejercen un papel de perro guardián de la democracia (*public watchdog*)<sup>23</sup>.

Así, podríamos formular algunas ideas, sin perjuicio de la cautela y matización técnica que sería necesaria de cara a su plasmación en una norma jurídica. De ahí que las principales propuestas se expresen como posibles principios para el establecimiento de un estándar de transparencia informativa. Entre ellos, podríamos indicar los siguientes:

a) Principio de comparecencias abiertas ante los medios de comunicación. Conllevaría la pauta de celebración por parte del Gobierno de ruedas de prensa y comparecencia ante los medios de comunicación en supuestos de especial relevancia (ej. reuniones de los órganos colegiados de gobierno, participación del gobierno ante debates parlamentarios de trascendencia, entre otros). Se trata de actividades que ya se vienen realizando, pero que añadirían como parte del principio la inexcusable aceptación de preguntas directas por los periodistas, la posibilidad de repreguntar, que los turnos de pregunta no sigan un orden preseleccionado por el gobierno; o que exista una exigencia sobre la adecuación de las respuestas ciñéndose a lo consultado por los periodistas en lugar de ofrecer otras contestaciones.

b) Principio de neutralidad e igualdad informativa. Se proyectaría sobre un tratamiento neutral e igualitario a la hora de ofrecer información a los medios de comunicación. Su fundamento es acorde a la necesaria neutralidad de los poderes públicos y porque la información emanada del gobierno tiene carácter público. Por ello, debería ser accesible por todos los medios de comunicación con independencia de su línea editorial. Como consecuencia de este principio, la información debería fluir a los medios de comunicación por igual y

---

<sup>22</sup> Sobre este supuesto, las circunstancias que se produjeron durante el primer Estado de Alarma de la crisis del Coronavirus son un ejemplo paradigmático. MARTÍNEZ ISIDORO (2021: 124) destaca el contraste entre la sobreabundancia de información procedente de cauces oficiales, que convivía con la negativa gubernamental a ofrecer información sobre la gestión de la crisis que requerían los medios de comunicación durante las ruedas de prensa.

<sup>23</sup> El papel que desempeñan los periodistas a la hora de solicitar información pública ha sido reconocido como parte de la libertad de expresión e información por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos a partir de la STEDH *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría* (2016) siempre que se cumplan algunos requisitos: a) Que su finalidad sea generar debate público o contribuir a la labor de vigilancia de los poderes públicos; b) Que la información sea de interés público; c) Que su ejercicio se lleve a cabo por quien ejerza un rol de *public watchdog* (periodistas, ONGs, entre otros); y d) Que la información esté lista y disponible (PÉREZ CONCHILLO *et al.* 2022).

simultáneamente, o ir paulatinamente rotando entre medios cuando no fuese posible (ej. concesión de entrevistas individuales). Este principio contribuiría a atajar prácticas como el otorgamiento de exclusivas que no son fruto de una labor de investigación, sino de un trueque entre el gobierno y un medio para obtener un tratamiento informativo más favorable a cambio de la exclusiva. Implicaría, además, el reproche a que no se quiera dar respuesta a medios de comunicación concretos por no estar de acuerdo con su línea editorial.

c) Principio de transparencia de las fuentes de datos. Su núcleo esencial comprendería dar información inmediata para identificar y contrastar la fuente de los datos o de los términos comparativos utilizados en comparencias públicas o notas de prensa, siempre y cuando no se tratase de meras valoraciones personales. En concreto, se trataría de identificar y facilitar el acceso a los documentos completos en los que se basen tales afirmaciones gubernamentales que citen datos, estadísticas, informes o estudios. Pese a su formulación como principio, podría perfectamente constituir una obligación de publicidad activa.

d) Principio de previsibilidad informativa. Tendría como objeto facilitar la labor cotidiana de los profesionales de la información, conllevando que exista previsibilidad y certeza respecto al contacto programado entre autoridades gubernamentales y medios, respetando el horario de las citaciones y sin demoras, así como la evacuación periódica de un calendario de ruedas de prensa —sin perjuicio de las que sea necesario celebrar de manera imprevista por motivos de actualidad—.

e) Principio de transparencia sobre la acreditación y acceso de los medios de comunicación. En su trasfondo hace referencia a la debida transparencia sobre los procesos y criterios de acreditación de periodistas ante instituciones, teniendo su correlativa obligación de publicidad activa.

f) Principio de fidelidad de la expresión gráfica y de magnitudes. Estaría centrado en la utilización responsable de expresiones gráficas y datos para que respondan fielmente a la realidad, de manera que su presentación no cree una distorsión de la información por el modo en el que están presentados, el tipo de gráficos utilizados (cuando están distorsionados), su segmentación o fragmentación (extracción parcial de datos que muestren una apariencia favorable), o el término o magnitud elegidos (absolutos/relativos, número/porcentaje, etc.).

Con relación a las obligaciones de publicidad activa, algunas emanarían directamente o a consecuencia de estos principios y nos podrían llevar al deber de publicación y conservación de la siguiente información:

- I. Comunicados de prensa. Obligación consistente en el archivo público y conservación indefinida de las notas de prensa emitidas.
- II. Grabaciones de comparencias públicas. Conlleva la disposición y acceso público de un archivo audiovisual de las sesiones de comparencia ante los medios de comunicación que se lleven a cabo.

- III. Fuentes citadas en comunicados y comparecencias. Obligación de difundir el modo de acceso a las fuentes citadas y a los documentos completos relativos a los datos, estudios o informes mencionados.
- IV. Datos en bruto y ficheros utilizados en la confección de expresiones gráficas que se ofrezcan a los medios de comunicación. Disposición pública de la base de datos utilizada para la extracción de gráficos.
- V. Agenda de comparecencias e información sobre la formulación de preguntas, con especificación de los criterios objetivos para la determinación del orden en el que serán contestadas.
- VI. Protocolos y criterios de acreditación ante instituciones, comprendiendo el listado de medios acreditados y el calendario de renovación.
- VII. Registro público de periodistas acreditados, de modo que cualquier profesional pueda conocer qué otros profesionales lo están.
- VIII. Catálogo de datos que hayan sido objeto de solicitudes de periodistas. Se trataría de un catálogo para la incorporación y acceso público de la información solicitada recurrentemente por periodistas.
- IX. Registro de entrevistas y de otros supuestos de atención individualizada de los responsables políticos a los medios de comunicación (cuando ésta no se produzca en el marco de una convocatoria accesible y abierta a medios).
- X. Indicadores sobre la publicidad institucional y financiación directa e indirecta a los medios de comunicación, de modo que sea fácilmente accesible la información sobre inversión en publicidad, suscripciones, ayudas directas, participación en actividades organizadas por medios de comunicación, entre otros.

Por otra parte, respecto a la configuración de variantes en el procedimiento del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, se podría proponer una forma de ejercicio reforzada y acelerada para los profesionales del periodismo. Ya no hablamos de transparencia informativa del gobierno necesariamente, sino de configurar el derecho de acceso para que sea útil al periodismo por tratarse de información de trascendencia pública ligada a la actualidad. Podría consistir en un procedimiento simplificado y flexible de plazos rápidos —5-7 días hábiles— y posibilidad de solicitud y acceso por vía telefónica y mediante comparecencia, con su correspondiente vía de reclamación igualmente acelerada<sup>24</sup>.

De este modo se buscaría dotar de un verdadero sentido y utilidad al ejercicio del derecho de acceso para los profesionales de la información, supliendo las carencias apuntadas por diversos autores como DIEZ GARRIDO y CAMPOS DOMÍNGUEZ (2018)

---

<sup>24</sup> En la misma línea, BLANES CLIMENT (2017: 20 y 21) ponía como ejemplo la *Freedom of Information Act* (FOIA) que recoge este tipo de procedimientos cuando "existe una necesidad imperiosa de obtener la información" y que se aprecia cuando "la necesita urgentemente alguien que se dedica principalmente a informar al público de las decisiones del gobierno".

por el desfase entre los tiempos del procedimiento del derecho de acceso en su configuración actual y los que precisa el periodismo<sup>25</sup>.

Finalmente se indica que el cumplimiento de todos estos principios, obligaciones y vertientes del derecho de acceso, se podría instrumentar a través de la arquitectura que ya se ha construido en el marco de la LTBG. Sin embargo, en la Ley se podría encajar fácilmente y como parte de este engranaje a los gabinetes de prensa y a los periodistas que trabajan en las administraciones públicas. Actualmente su labor está escorada hacia una comunicación al servicio de los órganos de carácter político, pero un paso más allá, nos llevaría a su mayor profesionalización y a que se produzca un cambio de perspectiva, de modo que su servicio se oriente únicamente a la satisfacción de las necesidades de información de los periodistas y de la sociedad, en lógica consonancia a que se trata de un personal que trabaja para el ámbito público.

#### **4. A modo de cierre**

La reforma de la Ley de Transparencia supondrá un avance significativo solo con que recoja aquellos puntos de mejora que se han detectado a lo largo de estos años. Lo importante es que este camino culmine y podamos contar con una modificación satisfactoria en un plazo de tiempo razonable y con su debido desarrollo reglamentario.

En la preocupación por abrir las instituciones, hay voces que piden aprovechar este viaje para incorporar contenidos sobre participación ciudadana o ampliar los que ya existen sobre integridad en la Ley. En mi opinión, estas materias requieren su propia regulación, pero en una legislación distinta que permita darles la relevancia que merecen, reservando cualquier ampliación de Ley de Transparencia a esas otras vertientes que faltan para aproximarnos a una transparencia real, entre las que estaría la transparencia informativa de la esfera gubernamental.

---

<sup>25</sup> Otras posibles propuestas respecto a derechos de los periodistas ya nos llevarían a terrenos más profundos de la libertad de información, como podría ser el reconocimiento del derecho de ampliación de la información emanada de responsables políticos, el derecho de acceso a los protagonistas directos del suceso, el derecho de entrevista, el derecho de acreditación (más allá del principio expresado), entre otros.

## Bibliografía

- BLANES CLIMENT, M. A. (2017). "Los medios de comunicación como mecanismo de tutela de la transparencia". *TecCom Studies. Estudios de Tecnología y Comunicación*, núm. 8: 17-24.
- COCCILOLO, E. (2019). "La arquitectura administrativa de la transparencia en España". *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 6, núm. 3: 521-571.
- COTINO HUESO, L. (2014). "El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto". En VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (Coords.), *Régimen Jurídico de la transparencia en el sector público*. Pamplona: Aranzadi, pp. 37-71.
- CURTO RODRÍGUEZ, R. (2019). "¿Qué información relacionada con la publicidad activa contienen los portales de datos abiertos autonómicos españoles? Un análisis detallado tras cuatro años de su eclosión". *Revista Española de la Transparencia*, núm. 9: 177-198.
- DELGADO MORALES, F. (2015). De qué hablamos cuando hablamos de transparencia. *Revista Española de la Transparencia*, núm. 1:24-30.
- DIEZ GARRIDO, M. y Campos Domínguez, E. (2018). "Los periodistas ante la transparencia en España. Valoración y uso de la apertura informativa". *Revista Española de la Transparencia*, núm. 7: 49-69.
- GALDÁMEZ MORALES, A. (2021). "Derecho a la verdad y cánones de veracidad". *Estudios de Deusto*, vol. 69/2; 77-110.
- GARCÍA COSTA, F. M. (2014), "El Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno". En VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., *Régimen Jurídico de la transparencia del sector público*. Cizur Menor: Aranzadi, pp. 483-504.
- GONZÁLEZ BALLESTEROS, T. (2022). "Prólogo", en Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M., *El derecho de acceso a la información pública. Un tortuoso camino*. Madrid: Fragua Comunicación, pp. 17-22.
- GUICHOT REINA, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2020). *El Derecho de Acceso a la Información Pública*. Valencia: Tirant lo blanch.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2017). "El derecho fundamental de acceso a la información pública". *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 13: 188-202.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2018a). "La transparencia pública: pasado, presente y futuro". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 51: 213-243.
- FERNANDEZ RAMOS, S. (2018b). "Los órganos de garantía ante la revisión judicial de su actuación". *Revista Española de la Transparencia* núm. 7: 19-28.

- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2020). "La garantía sancionadora en materia de transparencia pública". En Castillo Blanco, F. (Dir), *Defensa del Patrimonio Público y Represión de Conductas Irregulares*. Madrid: IUSTEL, pp.735-759
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2020). *El derecho de acceso a la información pública en España*. 2ª Ed. Cizur Menor: Aranzadi.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (2014). "Procedimiento administrativo e información del sector público". En VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.), *Régimen Jurídico de la transparencia del Sector Público*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, pp. 281-321.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2017). "Instituciones de garantía de la transparencia", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 68: 60-75.
- MARTÍN DELGADO, I. (2018). "La configuración legal de los consejos autonómicos de transparencia: algunos riesgos para el ejercicio de su función de control", *Dilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, núm. 27, 281-309
- MARTÍN DELGADO, I. (2017). "Diez propuestas de reforma para diez carencias detectadas". *Congreso sobre la reforma de la ley estatal de transparencia: retos y posibilidades*, Toledo, 9 y 10 de noviembre de 2017.
- MARTÍNEZ ISIDORO, B. C. (2021). "La comunicación del Gobierno español en situación de crisis: deberes y obligaciones para garantizar la transparencia y el derecho a la información veraz de la ciudadanía". *Derecom*, núm. 30: 117-139.
- MESEGUER YEBRA, J. (2019). "Y ahora qué?" *Revista Española de la Transparencia*, núm. 8: 19-24.
- MIR PUIGPELAT, O. (2017). "El acceso a la información pública en la legislación española de transparencia: crónica de un cambio de paradigma". *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55: 48-66.
- MONGE ANTOLÍN, V. (2018). "La banalización del discurso de la transparencia en la sociedad de la información". *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 15: 188-204.
- PÉREZ CONCHILLO, E. *et al.* (2022). "Panorámica jurisprudencial sobre el derecho de acceso a la información pública en el ámbito europeo". *Revista de Derecho Político*, núm. 113: 193-194.
- RAMS RAMOS, L. (2013). "La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental". *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 160: 155-188.
- REY MARTÍNEZ, F. (2014). "Quod omnes tangit ab omnibus cognitum esse debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental". *Revista Jurídica de Castilla León*, núm. 33: 1-19.

- ROLLNERT LIERN, G. (2014). "El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de Transparencia". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34: 349-368
- SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (2022). *El derecho de acceso a la información pública. Un tortuoso camino*. Madrid: Fragua Comunicación.
- SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (2013). "Transparencia y acceso a la información pública ¿son lo mismo? Por un derecho fundamental a acceder a la información pública". En CORREDOIRA ALFONSO, L. y COTINO HUESO, L. (Dirs.), *Libertad de expresión e información en Internet. Amenazas y protección de los derechos personales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 285-323.
- SENDÍN GARCÍA, A. (2014). "El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33: 1-25.
- SERRANO MAILLO, M. I.; MARTÍNEZ PASTOR, E. y BELTRÁN ORENES, P. (2017). "Una revisión crítica de la Ley española 19/2013". *Revista transparencia & sociedad*, núm. 5: 51-69.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2018). "Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las Comunidades Autónomas", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 45.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2020). "Estado de alarma, transparencia gubernamental y rendición de cuentas durante la crisis del COVI-19", en RENU VILAMALA, J. M. y MESEGUER SÁNCHEZ, J. V. (Dirs.), *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia*. Cizur Menor: Aranzadi- Thomson Reuters, pp. 255-276.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2022). "La transparencia y la rendición de cuentas sobre los comités de expertos en pandemia". En Fernández Ramos, S., Pérez Monguió, J. M. y Galdámez Morales, A. (Coords.), *Nuevos enfoques sobre la transparencia y derecho de acceso a la información pública*. Cizur Menor: Aranzadi: Thomson Reuters.
- TRONCOSO REIGADA, A. (2021). «La transparencia, el derecho de acceso a la información pública y sus límites». En PÉREZ TREMPES, P. y REVENGA SÁNCHEZ, M. (coords.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Lucha contra la Corrupción. Tres experiencias a examen: Brasil, Italia, España*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 147-192.
- VILLAVARDE MENÉNDEZ, I. (2019). "El marco constitucional de la transparencia". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 116: 167-191.





## ESTUDIOS Y ARTÍCULOS

# La denuncia anónima como instrumento de transparencia y protección de los denunciantes

**Rafael Aliaga Rodríguez<sup>1</sup>**

*Universidad de Sevilla – Junta de Andalucía  
España*

ORCID: [0000-0002-6234-5691](https://orcid.org/0000-0002-6234-5691)

RECIBIDO: 14 de octubre de 2021

ACEPTADO: 21 de enero de 2022

**RESUMEN:** Desde hace mucho, la denuncia ha demostrado ser un instrumento útil para la transparencia, para la lucha contra los delitos, especialmente los referidos a la corrupción<sup>2</sup> y para la autoprotección de los denunciantes. Sin duda alguna, la sociedad en general, y en particular cada uno de los que formamos parte de ella, hemos contraído una deuda con quienes valientemente, asumiendo temerosos el riesgo de las más que previsibles represalias, se atreven a denunciar los ilícitos que conocen. La protección de los denunciantes, la garantía de la confidencialidad y especialmente la preservación del anonimato, constituyen medidas eficaces para empezar a saldar aquella deuda. El miedo a las represalias a las que se ven expuestos los denunciantes podría ser superado cuando se facilita el anonimato, siendo la denuncia anónima una de las vías que más anima al denunciante a dar el paso.

En este trabajo vamos a hacer una defensa de la denuncia anónima, compilando aquellos aspectos que desde distintas instancias han ido pergeñándose, y que aunque de forma breve y de seguro insuficiente, trataremos de reflejar aquí.

---

<sup>1</sup> Cuerpo Superior de Administradores de la Junta de Andalucía. Letrado del Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla. DEA Doctorado Derecho Penal y Procesal y Master Derecho Penal. Universidad de Sevilla.

<sup>2</sup> Una referencia a los ilícitos que integran la corrupción lo podemos encontrar en el artículo 19.4 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

**PALABRAS CLAVE:** denuncia anónima, denunciantes, transparencia, corrupción.

**CONTENIDOS:** 1. Introducción. - 2. Cuestionamiento de la denuncia anónima. 2.1. *Conjeturas sobre la autoría de la denuncia anónima.* 2.2. *Dificultad para ampliar la información denunciada.* 2.3. *Mejor protección del denunciante.* 2.4. *Descubrimiento del denunciante.* 2.5. *Denuncias maliciosas.* 2.6. *Deterioro del ambiente de la organización.* 2.7. *Validación del anonimato.* - 3. La denuncia anónima en el derecho español. - 4. La denuncia anónima en el ámbito internacional. - 5. Conclusión. - Bibliografía.

## Anonymous reporting as an instrument of transparency and whistleblower protection

**ABSTRACT:** Complaints have long proven to be a useful instrument in the fight against crimes, especially those related to corruption. Undoubtedly, society in general, and in particular each of us who are part of it, have contracted a debt with those who bravely, fearfully assuming the risk of more than foreseeable reprisals, dare to denounce the crimes that they know that are produced. The protection of whistleblowers, the guarantee of confidentiality and especially the preservation of anonymity, are effective measures to begin to pay off that debt. The fear of reprisals to which the complainants are exposed could be overcome when anonymity is facilitated, being the anonymous complaint one of the ways that most encourages the complainant to take the step.

In this work, we make a defense of anonymous reporting. For this, we will try to compile those aspects developed from different entities.

**KEYWORDS:** anonymous complaint, whistleblowers, transparency, corruption.

## 1. Introducción

Si hay algo en lo que casi por unanimidad nos podríamos poner de acuerdo, es en admitir que la corrupción desprestigia a los poderes públicos y a las instituciones de que se sirven. Ello causa que la ciudadanía se cuestione la legitimidad de tales instituciones, y en consecuencia, el acatamiento de las normas que de aquellas emanan; especialmente las que imponen obligaciones. El acatamiento renuente hace que el propósito de las normas pierda parte de la eficacia que inicialmente se hubiera previsto. Resulta esencial para la sociedad en su conjunto mitigar las prácticas corruptas, porque de lo contrario, además del propio coste que suponen, también acarrearán una merma de la convivencia y la solidaridad entre la ciudadanía.

Sin duda, la transparencia y el acceso a la información pública se erigen como instrumentos que colaboran con el sometimiento a escrutinio de la acción de los responsables públicos, propiciando que los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones<sup>3</sup>, con el propósito de controlar la actividad pública, promover la eficiencia de la actuación del Estado y los beneficios que de ello se derivan.

La transparencia se facilita a mediante publicidad activa que se impone a administraciones y entes del sector público con el objeto de dar a conocer información de relevancia a fin de controlar la gestión y el empleo de los recursos.

Con similar utilidad se presenta el derecho de acceso a la información pública, a contenidos o documentos elaborados o adquiridos por las entidades sujetas a las obligaciones de transparencia. No obstante, tal derecho se limita cuando el acceso a la información conlleve un perjuicio para ciertos intereses. Incluso la solicitud podrá ser inadmitida cuando se refiera a determinada información o circunstancias. Existe un procedimiento en el que la solicitud de información, que tiene los citados límites, puede correr diferente suerte: ser inadmitida, concedido el acceso parcial o total, o denegado el acceso, contra el que se puede reaccionar a través del correspondiente recurso o reclamación.

De lo anterior se desprende que, aún las obligaciones que legalmente se imponen a las administraciones públicas y a los altos cargos pertenecientes a las mismas, para suministrar activa o pasivamente información, aquellos se reservan amplias facultades para interpretar tanto el concreto contenido de la información a publicar

---

<sup>3</sup> Exposición de motivos Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

como la extensión del derecho de acceso a la información pública que corresponde a todas las personas.

Porque no se publique o porque no se solicite, no resulta desdeñable la posibilidad de que información sobre actuaciones irregulares o ilegales no lleguen a conocimiento de quien tenga competencia y capacidad para adoptar medidas preventivas o correctoras de tales prácticas.

Si la Administración, sus altos cargos, e incluso sus empleados, fuesen autores de tales prácticas, no resultaría ilógico pensar que pudieran tener interés en su ocultamiento, a fin de evitar las sanciones o penas que pudieran corresponderles. Sin embargo, tales prácticas también pueden ser detectadas por otras personas que de una u otra forma tienen conocimiento de las mismas, e interés (del tipo que sea) en su erradicación. Surge así la denuncia como herramienta eficaz.

El incumplimiento de las normas, de prosperar y no ser advertido y sancionado, beneficia únicamente a sus infractores, y a quienes atisban y codician las ventajas que pueden obtener a través de las prácticas corruptas. Los *botines* obtenidos son arrebatados a sus legítimos titulares; estos son mediatamente las entidades, públicas y privadas; pero en última instancia, la sustracción se está perpetrando sobre los propios ciudadanos.

Sin perjuicio de los sistemas de control de la legalidad que vienen funcionando a diario, tales como los que corresponde a la Administración de justicia y a los controles externos e internos del resto de administraciones públicas; o incluso los implementados en el sector público y privado mediante modelos de cumplimiento, un instrumento eficiente para detectar corruptelas es el de la denuncia.

La denuncia debe partir de quien tenga el deber de formularla, lo que en última instancia corresponde a quien en sentido amplio lo presenciare o tuviere conocimiento<sup>4</sup>. A partir de ahí, no ya el autor del acto denunciado sino el denunciante, rara vez quedará incólume. Es muy previsible que se convierta en víctima de represalias infligidas por los propios autores de los hechos denunciados o por a quienes perjudican. Tanto es así que la propia Unión Europea ha catalogado las formas de represalias contra los denunciantes que trabajen en el sector privado o público y que hayan obtenido información sobre infracciones<sup>5</sup>, estableciendo además medidas de apoyo y protección a aquellos y a las personas afectadas<sup>6</sup>.

---

4 Arts. 259 y ss. del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

5 Art. 19 de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

6 Arts. 20 a 22 de la Directiva (UE) 2019/1937

Siendo todo lo anterior cierto, una de las mejores formas que tiene el denunciante de auto protegerse es a través de su anonimato. Estamos ante el instrumento de la *denuncia anónima*.

Un ejemplo real y reciente de lo anteriormente dicho es aquel del que a continuación transcribimos un fragmento y que dio lugar a investigaciones sobre las que finalmente en 2020 llega a pronunciarse el propio Tribunal Supremo español<sup>7</sup>. Así dice:

*«Buenas, En primer lugar quiero que entiendan porque me mantengo en el anonimato para no tener represalias hacia mi persona después de lo que voy a exponer. Quiero darle a conocer un posible fraude que se está produciendo en el parque de chatarra...».*

## 2. Cuestionamiento

Históricamente el anonimato de la denuncia ha recibido muchas críticas. Se ha afirmado que *«quien oculta su rostro para acusar, también es capaz de ocultar la verdad en lo que acusa»* o que supondría dejar en manos de cualquier persona la posibilidad de instar que se inicien con tan sólo presentar un mero escrito sin identificación, e incluso al que se pudiera acompañar de información, datos o documentación obtenidos ilícitamente.

El Grupo sobre Protección de Datos del Artículo 29<sup>8</sup> emitió el Dictamen 1/2006<sup>9</sup>, ocupándose en su apartado IV.2.iii) del *«Fomento de las denuncias identificadas y confidenciales frente a las **denuncias anónimas**»*. Inicialmente el Grupo no se mostró muy partidario de que los sistemas de denuncias pudieran permitir la presentación de denuncias anónimas. En aquel momento se elaboraron una serie de razones que a continuación vamos a analizar y por las que se entendía que el anonimato tal vez no fuese una buena opción:

### 2.1. Conjeturas sobre la autoría de la denuncia anónima

El Dictamen 1/2006 del Grupo sobre Protección de Datos del Artículo 29 establece que *«el hecho de presentar una denuncia anónima no impide que los demás acierten al conjeturar quién presentó la denuncia»*.

---

7 STS 35/2020, de 6 de febrero (Rec.2062/2018) [ECLI:ES:TS:2020:272]

8 El Grupo sobre Protección de Datos del Artículo 29 fue creado al amparo del artículo 29 de la Directiva 95/46/CE. Es un organismo europeo de carácter consultivo e independiente relativo a la protección de datos y de la intimidad. Sus funciones se describen en el artículo 30 de la referida directiva y en el artículo 15 de la Directiva 2002/58/CE.

9 Dictamen 1/2006 relativo a la aplicación de las normas sobre protección de datos de la UE a los sistemas internos de denuncia de irregularidades en los ámbitos de la contabilidad, controles de auditoría internos, cuestiones de auditoría, lucha contra la corrupción y delitos financieros y bancarios. [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2006/wp117\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2006/wp117_es.pdf)

Que la organización llegue a tener conocimiento de las irregularidades que se denuncian, aunque sea de forma anónima, es el fin principal y donde se debe centrar la atención. Las mencionadas *conjeturas* sobre la autoría de denuncia de inicio ya apuntan hacia el ánimo de persecución del denunciante, con lo que este argumento lo que precisamente afianza es la necesidad del anonimato. En último caso, ante una eventual represalia, menor intensidad se aplicará al no tenerse certeza sobre el autor de la denuncia por el temor de que se esté dirigiendo hacia otra persona que pudiera no ser el denunciante.

Para VESTRI (2019: 21) son las personas las que pueden invertir la dinámica de tramas corruptas, pero para ello es preciso que se las proteja con medidas eficaces entre las que incluye el anonimato. Así dice que «*los denunciantes deben poder contar con el máximo amparo haciendo que prevalezca la denuncia, seria y circunstanciada, sobre cualquier otra actuación. Parece necesario garantizar el anonimato de las denuncias*». Otros autores como GOSÁLBEZ PEQUEÑO (2019), analizan los beneficios que reporta la confidencialidad, en la que la identidad del denunciante solo es conocida por la autoridad ante quien se presenta la denuncia, frente a la imposibilidad absoluta de conocimiento del denunciante, que es lo que facilita el anonimato.

El anonimato de la denuncia, para MAGRO SERVET (2021) salva el «*miedo a denunciar*». Se trata del denunciante que, teniendo interés en que cese lo que otra persona de su organización está llevando a cabo y que es perjudicial o ilícito, al mismo tiempo no quiere verse perjudicado por su denuncia.

## 2.2. Dificultad para ampliar la información denunciada

Otro argumento que contempló el Dictamen 1/2006 del Grupo sobre Protección de Datos del Artículo 29, es el de que «*es más difícil investigar la denuncia si no se pueden hacer preguntas de seguimiento*».

En efecto, de conocerse el autor de la denuncia podría preguntársele sobre información que no se hubiera incluido en aquella, ampliando su campo y facilitando la investigación. Pero es que al denunciante, al margen del deber, genérico o específico, de denunciar, no le es exigible más de lo que voluntariamente pueda o quiera denunciar. Piénsese también que el mismo denunciante, a través de su denuncia, podría incurrir en la comisión de delitos<sup>10</sup> o en una infracción disciplinaria<sup>11</sup>, ofreciendo más información de la que su sigilo profesional le permite, de demostrarse posteriormente que los hechos vertidos en la denuncia no llegan a ser considerados ilícitos, y por tanto su denuncia quede legalmente desamparada.

Tendrá que ser la pericia de la organización a través de los medios de que disponga, que de seguro serán suficientes, la que deba obtener más información para

10 Vid. por ejemplo el art. 197 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

11 Art. 95 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

concretar los hechos denunciados y a sus correspondientes autores. Aún recociéndose la utilidad que podría aportar la ampliación de lo vertido en la denuncia, al denunciante, no se le puede pedir más. Bastante le supondrá dar el paso de denunciar, aún con el fundado temor de los eventuales riesgos que le pueda llegar a suponer tal actuación.

Respecto la investigación de los hechos recogidos en la denuncia anónima, proponía GASCÓN INCHAUSTI (2012: 130) una serie de actuaciones. De tal manera que si con la misma se reciben documentos, lo primero consistiría en constatar de forma preliminar su autenticidad y verosimilitud. La denuncia anónima por sí sola no debería erigirse en fundamento de medidas como el registro de una sede o el requerimiento documentación. Sin embargo, entiende que la denuncia anónima acompañada de otros indicios sí podría legitimar acceder a tales documentos o soportes informáticos, que en origen hubieran sido proporcionados acompañando a la denuncia anónima. El referido autor comparte que precisamente la apertura de diligencias de investigación en un procedimiento penal puede pretender la verificación misma de la autenticidad e integridad del material aportado junto con la denuncia anónima; y que una vez superado tal filtro, concluir que el material tiene entidad suficiente como para erigirse en fuente de prueba en la que sustentar un procedimiento acusatorio o sancionador, sin poner en riesgo una eventual ilicitud por la obtención del material violando la intimidad personal, que incluso por sí solo pudiera suponer la comisión de un ilícito como el de revelación de secretos.

### 2.3. Mejor protección del denunciante.

Abunda el Dictamen 1/2006 del Grupo sobre Protección de Datos del Artículo 29, diciendo que *«es más fácil organizar la protección del denunciante contra las represalias, especialmente si tal protección está prevista por la ley, en el caso de que las denuncias se planteen abiertamente»*.

Sin embargo, ¿cómo se va a proteger al denunciante cuando solo él mismo sabe que lo es? De todo el catálogo de posibles represalias contenido en el artículo 19 de la Directiva (UE) 2019/1937, ninguna de ellas será infligida si se desconoce la persona a la que aplicarla. Por tanto, sostenemos que la medida más eficaz para proteger al denunciante ni siquiera es la confidencialidad, sino el total y absoluto anonimato.

Respecto a la protección de los informantes BENÍTEZ PALMA (2020: 4) refiriéndose al informe titulado *"A best practice guide for whistleblowing legislation"* publicado en 2018 por TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, comenta el amplio abanico de medidas de protección y la necesidad de que se garantice el anonimato de los informantes –que para TI no debería ser un problema– de modo que *"las revelaciones no deberían ser descartadas porque hayan sido hechas anónimamente"*<sup>12</sup>.

---

12 TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2018): "A best practice guide for whistleblowing legislation". [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/best\\_practice\\_guide\\_for\\_whistleblowing\\_legislation](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/best_practice_guide_for_whistleblowing_legislation)

Para CERRILLO MARTÍNEZ (2019) el estatuto del alertador es el instrumento para evitar represalias contra los denunciantes, el cual puede estar configurado por distintos elementos como las alertas anónimas, la confidencialidad de las alertas o la prohibición de realizar actos contra los alertadores.

MERCADER UGUINA (2020) considera que el anonimato eleva de grado la protección del denunciante respecto de la confidencialidad, ya que la identidad del denunciante ni siquiera es conocida por ante quien se presenta o tramita la denuncia.

La denuncia anónima como medio de protección del denunciante frente a represalias ha sido bendecido por la jurisprudencia española, reconociendo su utilidad tanto para las organizaciones como para la sociedad en general, ya que permite que afloren prácticas que deben erradicarse y que solo conocen que se están produciendo otras personas de la propia estructura. Ello se agrava cuando tales personas ocupan puestos superiores en la jerarquía, a los que el denunciante pudiera estar subordinado y que incluso aquellos pudieran tener facultades para decidir sobre el contenido de la relación laboral del denunciante a través de represalias y/o acoso<sup>13</sup>.

Y es que la denuncia de irregularidades pueda dar lugar a acoso moral mediante represalias. *«Whistleblowing, por tanto, es un riesgo laboral de carácter psicosocial que puede afectar seriamente la seguridad y salud del trabajador denunciante. El establecimiento de la confidencialidad y la preservación de un **anonimato** están destinados a favorecer la denuncia erigiéndose como las medidas de seguridad indispensables para evitar la producción del riesgo de represalias y acoso causantes de daños»<sup>14</sup>.*

La jurisprudencia<sup>15</sup>, insiste en el derecho a la indemnidad laboral en los casos en los que un empleado o funcionario, formula una denuncia. Y es que *«tal garantía protege al empleado que, en ejercicio de sus derechos laborales, promueve acciones judiciales o reclamaciones de cualquier otro tipo frente al empleador y hace que sean nulos aquellos actos bien sancionadores o, en general, de represalia por parte del empleador por el ejercicio de esas acciones judiciales»<sup>16</sup>.*

La referida sentencia aborda un caso en el que la Administración había previamente acordado el cese de una persona en el puesto de libre designación denominado Director de Hacienda por pérdida de confianza. Tal pérdida se basaba en que la

---

13 Respecto a esta cuestión puede consultarse el documento elaborado por la Organización Internacional del Trabajo, titulado «La ética en la Oficina: la protección de los funcionarios que denuncian irregularidades» que reconoce que el derecho a recibir protección contra represalias causadas como consecuencia de denuncias, y establece un procedimiento al respecto. <https://www.ilo.org/public/spanish/ethics/download/proteccion.pdf>

14 STSJ Madrid n.º 196/2019, de 15-2 (Re.824/2018) [ECLI:ES:TSJM:2019:9959]

15 STSJ Madrid n.º 227/2021, de 22-4 (Rec. 601/2020) [ECLI:ES:TSJM:2021:3645]

16 STS n.º 457/2019, de 4-4 (Rec. 634/2017)[ECLI:ES:TS:2019:1094] y STS n.º 763/2019, de 3-6 (Rec. 245/2018)[ECLI:ES:TS:2019:1881]



persona cesada y otra habían presentado un informe ante la Fiscalía Anticorrupción denunciando la adjudicación de contratos prescindiendo de licitación pública, de transparencia y sin permitir a otros adjudicatarios concurrir en igualdad de condiciones. La práctica había causado perjuicios a la hacienda municipal, lo que entendían podría incluso suponer delitos tales como los de fraude, falsedad documental, malversación, y prevaricación. El tribunal superior, entendió que el cese era una represalia contra el denunciante, llegando a la conclusión de que se había lesionado su derecho a la indemnidad con motivo de la denuncia. El tribunal declaró nulo el cese y acordó una indemnización al denunciante-cesado en concepto de daños morales.

En la fundamentación de la sentencia, el tribunal recurrió a la Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, recordando que aquella otorga relevancia a la función de las personas denunciantes de irregularidades, precisamente cuando siendo trabajadores insertos en una organización, tienen un conocimiento de primera mano de las prácticas que se llevan a cabo. La sentencia se detiene en los diferentes considerando de la Directiva que son de aplicación al caso y resalta que el temor a represalias resulta ser uno de los principales impedimentos para la denuncia; que más allá de la buena fe, resultan irrelevantes los motivos para denunciar; y que lo importante es la veracidad del contenido de la denuncia.

#### 2.4. Descubrimiento del denunciante.

El Dictamen 1/2006 del Grupo sobre Protección de Datos del Artículo 29 argumentó además que *«las denuncias anónimas pueden llevar a la gente a centrarse en el denunciante, quizá sospechando que la denuncia se ha planteado maliciosamente»*.

Más adelante nos ocuparemos de las denuncias maliciosas. El argumento de que *«las denuncias anónimas pueden llevar a la gente a centrarse en el denunciante»* apunta nuevamente en la dirección de lo dicho respecto de las represalias. Cuando la organización y sus miembros centran sus esfuerzos en el mensajero (denunciante), en lugar de hacerlo en la denuncia (mensaje), ya se dejan entrever indicios del bajo nivel de interés en corregir la irregularidad denunciada. Dar con el denunciante ni va a corregir el hecho denunciado (que se ha producido o incluso se sigue produciendo) ni va a permitir tomar medidas sobre los autores de tales hechos. La *«caza del denunciante anónimo»* resulta demostrativa del bajo nivel de la cultura de cumplimiento y del compromiso de la organización y de quienes en ella se integran. Indicios de esa *persecución* pueden denunciarla quienes sean víctimas de la misma, a través de los canales internos de la organización o como denuncia externa, en supuestos de acoso laboral, coacciones, injurias, calumnias u otras figuras similares. Al final, el *cazador* puede que se convierta en el cazado en su intento de cazar una presa equivocada, que revolviéndose contra el comportamiento de aquel, hace valer sus derechos de defensa. Por tanto, se han de evitar las pesquisas inquisitoriales, que al final, se pueden volver contra el inquisidor.

Hace tan solo unos meses la jurisdicción social se ha ocupado de esta materia diciendo que *«la circunstancia de que en la denuncia inicialmente formulada no conste la identificación de la persona que la remite a través del denominado Canal de Ética, no constituye óbice para que la empresa proceda a efectuar las debidas comprobaciones, pues la condición del trabajador demandante y su posición de poder, por ser Jefe de [...] justifica el temor del denunciante a eventuales represalias (que también denuncia han sido objeto otros trabajadores)»*<sup>17</sup>.

## 2.5. Denuncias maliciosas.

Menciona el Dictamen 1/2006 del Grupo sobre Protección de Datos del Artículo 29 que *«una organización corre el riesgo de desarrollar una cultura de recibir denuncias anónimas maliciosas»*.

Sin duda uno de los escollos más reales que se achacan a la denuncia anónima es la posibilidad de que sean maliciosas, con ánimo de perjudicar al denunciado. *«La confidencia puede ocultar un ánimo de venganza, auto exculpación, beneficio personal, etc.»*<sup>18</sup>.

Para evitarlo, resulta preciso que los hechos denunciados aparezcan con cierto detalle que al menos medianamente resulte convincente. A partir de ahí se alcanzará un juicio que deberá ponderar la gravedad de los hechos y la proporcionalidad y oportunidad de la investigación, ya que *«otra cosa permitiría que el inicio de actuaciones inspectoras tributarias quedara a merced de cualquier ciudadano, y con cualquier motivación por espuria que fuera, con sólo elaborar un escrito anónimo, con la posibilidad de incluir datos obtenidos ilegítimamente e incluso con vulneración de derechos fundamentales esenciales como los de integridad física y moral, intimidad o secreto de las comunicaciones, regresando a los tiempos de la admisión incondicionada e incluso fomento de las delaciones anónimas, con grave quebrando de la dignidad de las personas y de los derechos inviolables que le son inherentes (art. 10.1 de la Constitución)»*<sup>19</sup>.

Para GARRIDO JUNCAL (2019: 137) *«Es preciso no engañarse, existen personas que formulan denuncias de mala fe, proporcionando información falsa, tergiversada u obtenida de manera ilícita, y denuncias que se presentan con el mero propósito de difundir el descrédito y la difamación de la persona a la que vayan referidas»*.

Sobre este aspecto se encuentra remedio en dos instrumentos: la verosimilitud de la denuncia y el delito de denuncia falsa.

### 2.5.1. El juicio sobre la verosimilitud.

17 STSJ Castilla - La Mancha 515/2021, de 25 de marzo (Recurso 624/2020) [ECLI:ES:TSJCLM:2021:784]

18 STS 11/2011, de 1 de febrero (Recurso 1803/2010) [ECLI:ES:TS:2011:353]

19 STSJ de Cataluña 1183/2009, de 26 de noviembre (Recurso 570/2006) [ECLI:ES:TSJCAT:2009:14226]

Superada por innecesaria la incertidumbre de la autoría de la denuncia, es preciso discernir sobre la verosimilitud de los hechos referidos en la misma, centrándose en la información y datos concretos ofrecidos.

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos hace bastante tiempo que admite las fuentes anónimas con efecto suficiente como para originar el inicio de una investigación de prácticas ilícitas<sup>20</sup>.

En el terreno de la investigación policial «*el anonimato de una denuncia **verosímil** -- sea verbal o sea escrita-- no exige su comprobación por el funcionario policial que la reciba, con las cautelas necesarias para evitar actuaciones infundadas. Se evidencia así la necesidad de evitar la precipitada comunicación de las denuncias recibidas, cuando por el anonimato o por su vaguedad, lo comunicado aún siendo suficiente para iniciar una investigación en sede policial dirigida a comprobar la información recibida, no lo sea para proceder sin más a trasladar su recepción a la autoridad judicial. La Policía puede y debe primero, dentro de lo posible, **comprobar** en tales casos la **seriedad de la denuncia o su posible falsedad** (art. 26g LECr.), sin limitarse a actuar mecánicamente como transmisor o correo de cualquier denuncia recibida*».<sup>21</sup>

La denuncia, o delación, que puede definirse como "el hecho de revelar a la Autoridad judicial, o demás autoridades y funcionarios competentes la perpetración de un delito, designado al autor o culpable, pero **sin identificarse el denunciador, cuya identidad se esconde en el anonimato**" no impide de forma automática y radical la investigación de los hechos en ella contenidos, teniendo en cuenta que la Ley de Enjuiciamiento Criminal no las prohíbe expresamente. No debe olvidarse que numerosos delitos son puestos en conocimiento de la policía o juzgados a través de denuncias anónimas «*por quienes a causa de un **temor razonable de represalias** en ocasiones notoriamente feroces y crueles, prefieren preservar su identidad, de lo cual la experiencia cotidiana nos ofrece abundantes muestras*»

Lo esencial es actuar con prudencia a la hora de admitir o rechazar una denuncia anónima. Si aparenta credibilidad en lo relatado y por tanto, suficientes dosis verosimilitud, lo primero que debe investigarse no son los hechos denunciados en sí, sino la exactitud del contenido de la propia denuncia; y si ello se constatará, proceder a su completa investigación, al margen que la denuncia haya sido anónima<sup>22</sup>.

Por tanto, sin descartar que las denuncias deban reunir los elementos contenidos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, si ello no ocurriera, no debe suponer de forma

---

20 STEDH 11454/85, de 20 de noviembre de 1989, [ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001145485] caso Kostovski contra los Países Bajos <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-164744>

21 STS n.º 253/2000, 24-2 (Rec.1406/1998) [ECLI:ES:TS:2000:1440]

22 STS n.º 1335/2001, de 19-7 [ECLI:ES:TS:2001:6389]

automática su inadmisión, cuando contenga un relato con visos de verosimilitud y que de ser ciertos, debieran dar lugar a su persecución de oficio<sup>23</sup>.

En 2013 el Tribunal Supremo entendió que *«ese carácter anónimo de la denuncia refuerce el deber del Juez instructor de realizar un examen anticipado, provisional y, por tanto, en el plano puramente indiciario, de la **verosimilitud** de los hechos delictivos puestos en su conocimiento. Ante cualquier denuncia -sea anónima o no- el Juez instructor puede acordar su archivo inmediato si el hecho denunciado "... no revistiere carácter de delito" o cuando la denuncia "... fuera manifiestamente falsa" (art. 269 LECrim). Nuestro sistema no conoce, por tanto, un mecanismo jurídico que habilite formalmente la denuncia anónima como vehículo de incoación del proceso penal, pero sí permite, reforzadas todas las cautelas jurisdiccionales, convertir ese documento en la fuente de conocimiento que, conforme al art. 308 de la LECrim, hace posible el inicio de la fase de investigación»*. *«Todo indica, por tanto, que la información confidencial, aquella cuyo transmitente no está necesariamente identificado, debe ser objeto de un juicio de ponderación reforzado, en el que su destinatario valore su verosimilitud, credibilidad y suficiencia para la incoación del proceso penal»*. *«Pero nada de ello impide que esa información, una vez valorada su integridad y analizada de forma reforzada su congruencia argumental y la **verosimilitud** de los datos que se suministran, pueda hacer surgir en el Juez, el Fiscal o en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el deber de investigar aquellos hechos con apariencia delictiva de los que tengan conocimiento por razón de su cargo»*<sup>24</sup>.

En 2019, reforzando los anteriores razonamientos, en un asunto referido al delito de fraude de **subvenciones** y al de estafa, vuelve a insistir en que *«no está prohibido el inicio de actuaciones de inspección o comprobación a partir de una denuncia anónima, sino que se exige una especial prudencia en el control de esa información antes de iniciar las actuaciones. En el ámbito del proceso penal la situación es similar porque es admisible el inicio de una investigación criminal a partir de una denuncia anónima, si bien se precisa de un control judicial indiciario para iniciar la investigación»*<sup>25</sup>.

Este mismo año 2021, la jurisdicción **militar** en un asunto por delito de abandono de residencia, recuerda que *«la denuncia anónima puede servir como fuente de información y dar lugar a la investigación de los hechos denunciados si así se considera conveniente por razón de la gravedad de los mismos, la **verosimilitud** de la información y la proporcionalidad entre el perjuicio que se puede causar y lo que se puede llegar a descubrir»*<sup>26</sup>.

Una denuncia anónima no tiene por qué desatar una investigación si a priori ya se detecta en el relato que contiene una serie de elementos que científicamente se han

23 Circular de la Fiscalía General del Estado 4/2013, de 30 de diciembre, sobre las Diligencias de Investigación.

24 STS n.º 318/2013, de 11-4 (Recurso 1098/2012)[ECLI:ES:TS:2013:1825]

25 STS n.º 676/2019, de 23-1 (Recurso 2235/2018)[ECLI:ES:TS:2020:270]

26 STS n.º 44/2021, de 7-5 (Rec. 32/2020) [ECLI:ES:TS:2021:1599]

considerado como propios de denuncias falsas. Así en el ámbito de la investigación policial tras analizar innumerables denuncias y siguiendo los patrones que viene usando la policía desde hace años, se ha desarrollado un programa informático y cuyo uso ya se ha extendido, llamado VERIPOL, el cual, mediante procesamiento del lenguaje natural y aprendizaje automatizado, determina si el relato de la denuncia es falso con una fiabilidad del 90 %. La parametrización del programa se llevó a cabo una vez analizadas la sintaxis y el nivel de detalle más de 1.000 denuncias reales, entre verdaderas y falsas. Los desarrolladores de VERIPOL entrenaron al programa a partir de más de mil denuncias de casos reales en los que los delincuentes habían sido condenados o los denunciantes habían confesado la falsedad de su denuncia. Después, presentaron al algoritmo una muestra de casi 700 denuncias y contrastaron sus aciertos con los alcanzados por dos personas expertas. El resultado de VERIPOL fue superior a ambos en un 15% y un 20%, respectivamente.

Reseña RODRÍGUEZ MEGA (2019: 9) la experiencia de Miguel Camacho Collados siendo inspector del Cuerpo Nacional de Policía en Granada. A menudo comprobaba que su equipo tenía que perder tiempo infructuosamente investigando denuncias de robo con violencia o con fuerza, que luego resultaban ser inventadas. Hasta entonces la única manera de descubrir la falsedad era a través de agente experimentado que revisaba las denuncias bajo sospecha de verosimilitud, lo que no siempre era garantía de éxito.

Según GARRIDO JUNCAL (2019: 134) la falsedad podría manifestarse tanto al inventar un hecho como al manipular el relato, de modo que podría hablarse tanto de «denuncia falsa» como de «denuncia falseada» según uno u otro caso.

A priori, pocos impedimentos encontramos para que se permitiera a las agencias antifraude, o a las entidades con competencia reconocidas en esta materia, el acceso remoto a VERIPOL para una vez cargada la denuncia en el sistema, proceder a la comprobación de la verosimilitud de las denuncias anónimas que cada cual deba tramitar, y sin que ello deba tenerse por definitivo, emitir una primera valoración sobre la procedibilidad de la investigación de los hechos denunciados.

En **materia tributaria** la Audiencia Nacional en 2002 determinó que la denuncia simplemente es *«el instrumento de comunicación de la posibilidad de una actuación irregular, penal o administrativamente. Es a partir de la misma cuando se desencadena la actuación inspectora que, en modo alguno tiene su fundamento en la denuncia, sino en una dilatada y exhaustiva actuación de la Inspección»*. *«Lo que la normativa establece es la prohibición para su rechazo de plano por cuanto, por una parte, la LGT impone la obligación de dar traslado de la denuncia "a los órganos competentes para llevar a cabo las actuaciones que procedan", y, por otra, la norma reglamentaria señala que la Inspección "iniciará, conforme a lo dispuesto en éste RGIT, las correspondientes actuaciones de comprobación e investigación si considera que existen indicios suficientes de **veracidad** en los hechos imputados y desconocidos para la Administración tributaria". Esto es, la consecuencia de la denuncia, ante la prohibición de rechazo de plano, es la imposición a la Inspección actuante de un juicio de indicio*

de **veracidad**, ya que sólo tras el mismo podrá considerarse la denuncia infundada y proceder a su archivo, sin considerar al denunciante ni interesado ni legitimado para la recurribilidad de tal actuación inicial. Sólo ante la existencia de un **juicio positivo de veracidad** se llevará a cabo el inicio de la actuación inspectora»<sup>27</sup>. Los TSJ han llegado a la misma conclusión, entendiendo que «las denuncias anónimas sólo podrán dar lugar a tal inicio cuando los hechos aparezcan muy fundados y tras la ponderación de la intensidad ofensiva, la proporcionalidad y conveniencia de la investigación y, en fin, la legitimidad con la que se pretende respaldar las imputaciones»<sup>28</sup>.

En el **ámbito disciplinario**, y en la misma línea, en 2017 el Tribunal Supremo entendió que bajo criterios de prudencia y cautela la denuncia anónima no debe ser archivada sin más cuando su falsedad no sea notoria. «Su verosimilitud debe ser verificada para la comprobación de la información con carácter previo al ejercicio, como se aprecia en el Decreto de incoación, del derecho-deber de remitir denuncia al Consejo General del Poder Judicial por la posible comisión de una infracción disciplinaria»<sup>29</sup>.

### 2.5.2. Las acusaciones y denuncias falsas

La otra cuestión a tratar es la de la acusación y denuncia falsas. Tratándose de hechos denunciados de relevancia penal es el artículo 259 LECrim el que establece la obligación de denunciar al señalar que «el que presenciare la perpetración de cualquier delito público está obligado a ponerlo inmediatamente en conocimiento del Juez de instrucción, de paz, comarcal o municipal o funcionario fiscal más próximo al sitio en que se hallare...». La fórmula enunciativa anterior impone al denunciante un conocimiento real y directo del hecho delictivo, bajo la acción de presenciar, la cual debe tenderse como conocimiento a través de los propios sentidos. No obstante, la ley también contempla el conocimiento indirecto, a través de lo que se conoce como «testigo de referencia», previsto en el art. 710 LECrim al decir que «los testigos expresarán la razón de su dicho y, si fueren de referencia, precisarán el origen de la noticia, designando con su nombre y apellido, o con las señas con que fuere conocida, a la persona que se la hubiere comunicado».

Ahora bien, queda fuera de toda duda que los hechos denunciados deben ser ciertos. Si no fuera así, el reproche y sanción se recoge en el artículo 456 CP el cual castiga a «los que, con conocimiento de su falsedad o temerario desprecio hacia la verdad, imputaren a alguna persona hechos que, de ser ciertos, constituirían infracción penal, si esta imputación se hiciera ante funcionario judicial o administrativo que tenga el deber de proceder a su averiguación». Contra el que denunciare falsamente se podrá proceder siempre que «resulten indicios bastantes de la falsedad de la imputación, sin perjuicio de que el hecho pueda también perseguirse previa denuncia

27 SAN de 24-1-2002 (Rec. 1051/1998) [ECLI:ES:AN:2002:373]

28 STSJ de Cataluña n.º 1183/2009, de 26-11 (Rec. 570/2006) [ECLI:ES:TSJCAT:2009:14226]

29 STS n.º 1229/2017, de 12-7 (Rec.1226/2016) [ECLI:ES:TS:2017:2773]

*del ofendido».* También el artículo 457, a renglón seguido castiga al «*que, ante alguno de los funcionarios señalados en el artículo anterior [...] denunciare una [una infracción penal] inexistente, provocando actuaciones procesales*».

Cierto es que para ambos casos la pena más grave que llegaría a imponerse sería la de multa, con diferente graduación dependiendo de los hechos, y muy difícilmente la pena de prisión, que quedaría en suspenso dándose las circunstancias previstas en el art. 80 CP.

HEREDIA MUÑOZ, A.L. (2017: 335), al referirse a los delitos de acusación y denuncias falsas opina que en España se hace un uso adecuado del tipo penal, ya que en los procedimientos se acaban sancionando únicamente aquellas denuncias que se comprueba su falsedad; estas son, aquéllas en las que se pueda acreditar la ausencia de veracidad objetiva de la imputación y que, al mismo tiempo, permitan corroborar que el denunciante tenía conocimiento de tal falsedad o que eventualmente contemplaba que la imputación podía ser objetivamente falsa y aún así, actuó de tal forma.

## **2.6. Deterioro del ambiente de la organización.**

Finaliza en este apartado el Dictamen 1/2006 del Grupo sobre Protección de Datos del Artículo 29 refiriéndose a que «*el ambiente de la organización puede deteriorarse si los empleados piensan que a través del sistema se pueden presentar denuncias anónimas sobre ellos en cualquier momento*».

Lejos de tal aseveración, entendemos que mejorará el ambiente, pues ante la facilidad de interponer una denuncia por otro miembro de la organización, cada cual ajustará el rigor profesional de su actuación a las normas establecidas que deberán ser seguidas. En consecuencia, la organización se desenvolverá en un ambiente apartado de las irregularidades y de las perturbaciones que pudieran ocasionar su investigación.

Para NIETO MARTÍN (2013) aunque al regular su canal de denuncias una organización opte por la confidencialidad, no podría «cerrar los ojos» ante la presentación de una denuncia anónima con visos de certeza. Y en caso contrario, nada debería hacer ante supuestos que relataran meros rumores.

## 2.7. Validación del anonimato

No obstante lo dicho por el propio Grupo del Artículo 29, este finalmente admite que *«es consciente de que algunos denunciantes pueden no siempre estar en una posición o tener la disposición psicológica para presentar denuncias identificadas. También es consciente del hecho de que las denuncias anónimas son una realidad en las empresas, incluso y especialmente en ausencia de sistemas de denuncia de irregularidades confidenciales organizados, y que esta realidad no puede obviarse. El Grupo de Trabajo considera por tanto que la existencia de sistemas de denuncia de irregularidades puede dar lugar a que se presenten denuncias anónimas a través del mismo, y se tengan en cuenta, pero como excepción a la regla y con las condiciones que se exponen a continuación»*.

Aún lo anterior, el Grupo continúa diciendo de forma relativamente contradictoria con lo expuesto que *«los sistemas de denuncia de irregularidades deben establecerse de tal manera que no fomenten la denuncia anónima como la forma habitual de presentar una denuncia. En especial, las empresas no deberían difundir el hecho de que pueden presentarse denuncias anónimas a través del sistema»*.

Por el contrario, SÁEZ LARA (2020) no está convencido de que el régimen previsto en la Directiva (UE) 2019/1937 promueva las denuncias anónimas. Y lo hace en base al hecho de que las denuncias anónimas tan solo se regulan junto a las condiciones para la protección del denunciante, de modo que los denunciantes anónimos que con posterioridad hubieren sido identificados y por ello sufrieran represalias, continuarían teniendo derecho a la protección prevista.

Por último, reconoce el Dictamen 1/2006 del Grupo sobre Protección de Datos del Artículo 29 que *«si, a pesar de esta información, el denunciante desea mantener el anonimato, la denuncia se aceptará»*, y aunque *«la tramitación de denuncias anónimas debe ser objeto de especial precaución»*, *«no significa, sin embargo, que las denuncias anónimas no deban investigarse sin tener debidamente en cuenta todos los hechos del caso, como si la denuncia se hubiera realizado abiertamente»*.

La validez de denuncia anónima en el seno de una empresa ha sido sobradamente admitida por el Tribunal Supremo, el cual dijo en 2020 que *«Los canales de denuncia deben permitir que las personas denuncien por escrito y que lo puedan hacer por correo, a través de un buzón físico destinado a recoger denuncias o a través de una plataforma en línea, ya sea en la intranet o en internet, o que denuncien verbalmente, por línea de atención telefónica o a través de otro sistema de mensajería vocal, o ambos [...] la Directiva se justifica en la constatación de que los informantes, o denunciantes, son el cauce más importante para descubrir delitos de fraude cometidos en el seno de organizaciones; y la principal razón por la que personas que tienen conocimiento de prácticas delictivas en su empresa, o entidad pública, no proceden a denunciar, es fundamentalmente porque no se sienten suficientemente protegidos contra posibles represalias provenientes del ente cuyas infracciones denuncia. En*



definitiva, se busca reforzar la protección del whistleblower y el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión e información reconocida en el art. 10 CEDH y 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, y con ello incrementar su actuación en el descubrimiento de prácticas ilícitas o delictivas. Debe destacarse, en consecuencia, que la implantación de este canal de denuncias, forma parte integrante de las necesidades a las que antes hemos hecho referencia del programa de cumplimiento normativo, ya que con el canal de denuncias quien pretenda, o planea, llevar a cabo irregularidades conocerá que desde su entorno más directo puede producirse una **denuncia anónima** que determinará la apertura de una investigación que cercene de inmediato la misma». «Los **anónimos**, admitidos en la actual situación y avalados por Directivas comunitarias, como se ha expuesto, pueden no contener identidades de hacia quien se refieren, pero sí alertar de la existencia de irregularidades para iniciar una investigación, como así ocurrió»<sup>30</sup>.

### 3. La denuncia anónima en el derecho español.

En la investigación penal<sup>31</sup> se ha venido empleando la denuncia como «noticia criminis». Así pudiera servir de instrumento a través del cual se transmita el conocimiento de hechos que pudieran dar lugar a la apertura de una preliminar fase del procedimiento penal. Si bien es cierto que para detonar diligencias de investigación formalmente las fuentes de conocimiento son el atestado, la denuncia, o el conocimiento directo, nada impide a que tal conocimiento se sustente en una «denuncia anónima no subsanada». De tal modo, la denuncia anónima produciría una investigación inicial y preparatoria, cuyo propósito sería determinar la relevancia de los hechos denunciados y su nivel de reproche, y por tanto, lo conveniente de llevar a cabo una investigación de los hechos denunciados por quien ha optado por ocultar su identidad. En el ámbito de los menores infractores y su responsabilidad penal<sup>32</sup>, se matizó tal criterio, de modo que únicamente cuando la denuncia anónima relatara hechos graves y de fácil comprobación podría desencadenar la referida investigación preliminar.

De esencial importancia es la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>33</sup>, que en su artículo 62.2 se limita a indicar que "*Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan*". Tal precepto ha dado pie a equiparar que no expresándose la *identidad* no es posible admitir, y por consiguiente, tramitar la

---

30 STS n.º 35/2020, de 6-2 (Rec.2062/2018) [ECLI:ES:TS:2020:272]

31 Instrucción 3/1993, de 16 de marzo, sobre el Ministerio Fiscal y la defensa de los derechos de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva y a un proceso público sin dilaciones indebidas.

32 Circular 1/2000, de 18 de diciembre, relativa a los criterios de aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, por la que se regula la responsabilidad penal de los menores.

33 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

denuncia y la investigación de su contenido <sup>34</sup>. A pesar de ello y no obstante el vigente régimen jurídico de la denuncia, desde la propia Administración comienza a comprenderse y compartirse la utilidad que proporciona la denuncia anónima<sup>35</sup>.

SÁEZ HIDALGO (2021), considera que la posibilidad de formular denuncias anónimas no contradice la regulación prevista en la normativa sobre procedimiento administrativo o las que se ocupan del enjuiciamiento criminal.

Clara apuesta por la denuncia anónima lo representa la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales <sup>36</sup>, estableciendo en su artículo 24.1 que «*será lícita la creación y mantenimiento de sistemas de información a través de los cuales pueda ponerse en conocimiento de una entidad de Derecho privado, incluso **anónimamente**, la comisión en el seno de la misma o en la actuación de terceros que contratasen con ella, de actos o conductas que pudieran resultar contrarios a la normativa general o sectorial que le fuera aplicable*».

#### 4. La denuncia anónima en el nivel internacional

Representó un logro en el recorrido de la admisión del anonimato de la denuncia, el artículo 13.2 la [Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003](#)<sup>37</sup>.

Un antecedente relevante en el ámbito europeo vino de la mano de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), que posibilitaba que «*el director general*

---

34 La misma línea es asumida el artículo 46 por Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

35 Un uso distinto de la denuncia anónima lo encontramos en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018, por el que se aprueba el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020 (Resolución de 27 de julio de 2018, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018, por el que se aprueba el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020, que en su apartado 4. MEDIDAS ORGANIZATIVAS, prevé el «6. Buzón de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en su ámbito de actuación».

[https://www.mites.gob.es/itss/web/Atencion\\_al\\_Ciudadano/COLABORA\\_CON\\_ITSS.html](https://www.mites.gob.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/COLABORA_CON_ITSS.html)

<https://expinterweb.mitramiss.gob.es/buzonfraude/>

El cambio de tendencia se aprecia en artículo 60.1.a) de la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. También de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, su en el artículo 7.1 de la Ley 11/2018, de 16 de noviembre, de la Inspección General de Servicios.

Abunda en este nuevo sentido el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el cual añade el artículo 26 bis a la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

36 Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

37 Instrumento de ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003.

podrá iniciar una investigación cuando haya sospecha suficiente, que puede también basarse en información proporcionada por una tercera parte o por **información anónima**, de que se ha incurrido en fraude, corrupción u otra actividad ilegal en detrimento de los intereses financieros de la Unión»<sup>38</sup>.

El refrendo definitivo al anonimato de la denuncia llegó con la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión<sup>39</sup>. Comienza (Considerando 17) exponiendo que «Específicamente, la protección de los denunciantes para reforzar la aplicación del Derecho de la Unión en materia de competencia, incluidas las ayudas otorgadas por los Estados, serviría para proteger el funcionamiento eficiente de los mercados de la Unión, permitir la igualdad de condiciones para las empresas y ofrecer beneficios a los consumidores. En lo que atañe a las normas de competencia aplicables a las empresas, la importancia de la información privilegiada para la detección de las infracciones del Derecho de la competencia ya ha sido reconocida en la política de clemencia seguida por la Comisión en virtud del artículo 4 bis del Reglamento (CE) nº 773/2004 de la Comisión y con la reciente introducción por la Comisión de un instrumento de **denunciante anónimo**». En su Considerando 34 se señala que «sin perjuicio de las obligaciones vigentes de disponer la **denuncia anónima** en virtud del Derecho de la Unión, **debe ser posible para los Estados miembros decidir** si se requiere a las entidades jurídicas de los sectores privado y público y a las autoridades competentes **que acepten y sigan denuncias anónimas** de infracciones que entren en el ámbito de aplicación de la presente Directiva». Ya en el artículo 6.2 se establece que «Sin perjuicio de la **obligación vigente de disponer de mecanismos de denuncia anónima** en virtud del Derecho de la Unión, **la presente Directiva no afectará a la facultad de los Estados miembros de decidir si se exige o no** a las entidades jurídicas de los sectores privado o público y a las autoridades competentes aceptar y seguir las **denuncias anónimas** de infracciones». Conforme al artículo 9.1.e) también se prevé «el seguimiento diligente cuando así lo establezca el Derecho nacional en lo que respecta a las **denuncias anónimas**».

Sin lugar a dudas, la Unión Europea ha abogado sin complejos la posibilidad de la admisión y tramitación de las denuncias anónimas. Claro ejemplo lo encontramos en herramientas puestas a disposición de la ciudadanía para la denuncia de irregularidades de forma anónima<sup>40</sup> con el fin de contribuir al descubrimiento de

---

38 REGLAMENTO (UE, EURATOM) No 883/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) no 1074/1999 del Consejo.

39 Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

40 Herramienta de denuncia anónima de irregularidades.

<https://comp-eu.whistleblownetwork.net/FrontPages/Default.aspx>

infracciones y prácticas contrarias a la libre competencia perniciosas para la economía europea.

MARTÍNEZ MOYA (2020) ha interpretado que el Tribunal Supremo ha convalidado la denuncia anónima con valor de medio de comunicación de fraudes o irregularidades. Para el citado autor, el alto tribunal mediante sus resoluciones está validando la posibilidad permitida por la Directiva (UE) 2019/1937, que ofrece a los Estados decidir sobre si se requiere a entes privados y públicos y a autoridades con competencia, permitir y seguir las denuncias anónimas de infracciones previstas en el ámbito de la Directiva.

Para SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2020: 38) la opción del anonimato resulta favorable y descartables los prejuicios sobre su utilización espuria. No obstante, el canal anónimo no debería quedar desprovisto de las garantías de eficacia —de que se va a investigar igual que una denuncia no anónima—, y de la posibilidad para el whistleblower de hacer un seguimiento y de conocer el desenlace de las alertas que ha efectuado. Existen tecnologías como las analizadas que permiten la comunicación anónima y bidireccional, y por tanto, es posible recabar más información sobre las alertas cuando sea requerido para que continúe el proceso de comprobación, o hacer notificaciones al denunciante sobre el estado de situación de su alerta. Por otra parte, tampoco existen motivos para descartar al denunciante anónimo del régimen de garantías y protecciones si con posterioridad decide identificarse para acogerse a ellas.

Aún se encuentra pendiente la transposición de la Directiva (UE) 2019/1937, que de acuerdo con lo previsto en su artículo 26.1 debería producirse «a más tardar el 17 de diciembre de 2021». Para ello MCDEVITT, A. y TERRACOL, M. (2020)<sup>41</sup>, han elaborado para TRANSPARENCIA INTERNACIONAL una herramienta que facilitaría la evaluación de la legislación sobre denuncias de irregularidades, mediante una metodología y directrices, diseñada especialmente para facilitar a los interesados de los países miembros de la UE garantizar una óptima transposición de la Directiva.

## 5. Conclusión

Es innegable la utilidad que proporciona la denuncia anónima en el ámbito de la transparencia y en el de la lucha contra la corrupción. A las organizaciones les facilita la información necesaria para corregir las irregularidades y el denunciante se garantiza una de las formas más eficaces de auto protección frente a las represalias que se adopten contra él por haber denunciado.

---

41 MCDEVITT, A. y TERRACOL, M. (2020) ASSESSING WHISTLEBLOWING LEGISLATION Methodology and guidelines for assessment against the EU Directive and best practice. Recuperado en [https://images.transparencycdn.org/images/2020\\_Toolkit\\_AssessingWhistleblowingLegislation\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2020_Toolkit_AssessingWhistleblowingLegislation_EN.pdf)

Los recelos que despertaban las denuncias anónimas se vienen superando, y cada vez más las normas incluyen la denuncia anónima entre las herramientas para la lucha contra la corrupción.

Ello no supone que la denuncia anónima este libre de usos perniciosos, lo que se deberá prevenir y combatir a través del juicio de verosimilitud de la denuncia y mediante la sanción a los denunciantes que hagan un mal uso de este instrumento.

Todo lo anterior, creemos que son mayores los beneficios que pueda aportar la admisión y tramitación de las denuncias anónimas que el coste que pueda suponer su mal uso, y más aún si se extrema el cuidado sobre la calidad fáctica de la denuncia. ¡Qué más da quien denuncia! Lo esencial es que la denuncia contribuya a combatir la corrupción, y para ello, es imprescindible que no perjudique al denunciante.

## Bibliografía

ALIAGA RODRÍGUEZ, R. "La «denuncia anónima» en la lucha contra la corrupción. Especial referencia a la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante". *Diario La Ley*, N° 9900, 27 de Julio de 2021.

BENÍTEZ PALMA, E. "La propuesta de directiva europea de protección de los denunciantes: Un avance importante con algunas matizaciones". *Encuentros multidisciplinares*, Vol. 22, N° 66 (Artículos publicados previamente en *Revista internacional de transparencia e integridad*, 2016-2019), 2020

CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2019) "Un nuevo impulso de la integridad pública para la prevención de conflictos de intereses y la corrupción". *Actualidad Administrativa*, Sección Actualidad, Abril 2019.

GARRIDO JUNCAL, A. (2019). "La protección del denunciante: regulación autonómica actual, novedades normativas y propuestas de futuro". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nueva época, (12), 126-151. <https://doi.org/10.24965/real.a.12.10731>

GASCÓN INCHAUSTI, F. (2012). *Proceso penal y persona jurídica*. Madrid, Spain: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. Recuperado de <https://elibro-net.us.debiblio.com/es/ereader/bibliotecaus/58760?page=132>.

GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (2019.a) "Los denunciantes como instrumento de lucha contra la corrupción: a propósito de la denuncia administrativa en las leyes «anticorrupción»". *Actualidad Administrativa*, N° 1, Abril 2019.

GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (2019.b) *La denuncia administrativa [El régimen de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas]*. 1ª ed., agosto 2019 Aranzadi.

- HEREDIA MUÑOZ, A.L. (2017) ¿Inoperancia del delito de acusación y denuncia falsas?: Estudio sobre la problemática en torno a la falsedad. Tesis doctoral dirigida por Manuel Cancio Meliá (dir. tes.). Universidad Autónoma de Madrid (2017).
- MAGRO SERVET, V.(2021) "El compliance y su aplicación más allá de las personas jurídicas". *LA LEY compliance penal, N° 4, Primer trimestre de 2021*.
- MARTÍNEZ MOYA, J.(2020) "Denuncia anónima, fraude empresarial e incumplimientos laborales: la jurisprudencia penal se pronuncia sobre el whistleblowing. El fin de la ley del silencio". *Revista de Jurisprudencia Laboral n° 7/2020*
- MERCADER UGUINA, J.R. (2020) "La protección de alertadores, informantes o denunciantes una lectura laboral de la Directiva 2019/1937, de 23 de octubre". *Trabajo y Derecho, N° 64, Abril 2020*.
- NIETO MARTÍN, A. (2013) "Investigaciones internas, whistleblowing y cooperación: la lucha por la información en el proceso penal". *Diario La Ley, N° 8120, 5 de Julio de 2013*.
- RODRÍGUEZ MEGA, E. (2019) «Detectar mentiras con inteligencia artificial». *Investigación y ciencia, N° 509, 2019, pág. 9*
- SÁEZ HIDALGO, I. (2021) "Los canales internos de denuncia en el sector público". *Actualidad Administrativa, N° 7, Sección Actualidad, Julio-Agosto 2021*.
- SÁEZ LARA, C. (2020) *La Protección de Denunciantes: Propuesta de Regulación para España tras la Directiva Whistleblowing*. Tirant lo Blanch. 1ª Edición.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J (2020) "Anonimato y apertura de los canales de denuncia de la corrupción". *Revista General de Derecho Administrativo 55 (2020)*
- VESTRI, G. (2019) "Aproximación al sistema de «whistleblowing». Un nuevo desafío para la Administración pública española". *Revista General de Derecho Administrativo 51*.



## ESTUDIOS Y ARTÍCULOS

# La problemática transparencia de la Casa Real: ¿sobrepotección de los poderes institucionales?

**Enric Bataller i Ruiz<sup>1</sup>**

*Universitat de València  
España*

ORCID: [0000-0002-7706-4518](https://orcid.org/0000-0002-7706-4518)

RECIBIDO: 2 de noviembre de 2021  
ACEPTADO: 21 de enero de 2022

**RESUMEN:** La Ley 19/2013 sujeta la Casa Real a las obligaciones de transparencia, sin que sus previsiones hayan sido consideradas inconstitucionales. A la vista de los escándalos aireados por los medios de comunicación, con amplia repercusión en la opinión pública, se plantea la conveniencia de extender la transparencia a cuestiones como el empleo de los fondos públicos recibidos, la percepción de ingresos al margen de los Presupuestos Generales del Estado y el registro de bienes de los miembros de la Familia Real. En la legislatura XII del Congreso de los Diputados (2016-2019), cuatro de sus integrantes, encuadrados en el Grupo Mixto, presentaron una proposición de ley que pretendía ampliar el control de transparencia existente a fin de mejorar el conocimiento efectivo sobre las antedichas cuestiones, pero el debate en pleno de tal proposición fue rechazado por la Mesa del Congreso aduciendo que presentaba una contradicción palmaria y evidente con los artículos 56.3 y 65.1 CE. Los diputados proponentes, tras no obtener la reconsideración de su decisión por la Mesa, acudieron en amparo ante el Tribunal Constitucional, el cual inadmitió el pertinente recurso sin pronunciarse sobre el fondo de la controversia planteada. Se ha cerrado así momentáneamente un debate, el de la mejora de la transparencia de la Casa Real con respecto a los mínimos fijados en la Ley 19/2013, que no ha querido ser abordado por las formaciones políticas mayoritarias ni por el Tribunal Constitucional, ni tampoco parece haber suscitado el interés de la doctrina científica, dada la ausencia de reflexiones recientes al respecto.

**PALABRAS CLAVE:** transparencia; Casa Real; Constitución Española; proposición de ley; recurso de amparo; Tribunal Constitucional; inadmisión.

---

<sup>1</sup> Profesor Ayudante Doctor del Departamento de Derecho Civil (UV). Doctor en Derecho. Licenciado en Historia Contemporánea (Premio Extraordinario de Carrera). Visiting Fellow at the Institute for Advanced Legal Studies (University of London). Diputado al Congreso por València (legislaturas XI y XII).

**CONTENIDOS:** 1.- Introducción. 2.- Una proposición de ley para mejorar la transparencia de la Casa Real. 3.- Una negativa a la tramitación que provoca un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. 4.- Una respuesta del Tribunal Constitucional que deja imprejuizado el fondo de la cuestión: la STC 194/2019, de 13 de febrero de 2020. 5.- Una valoración crítica de la STC 194/2019.5.1. Una deficiente comprensión de la naturaleza del Grupo Parlamentario Mixto.5.2. Una indebida comprensión del concepto de legitimación a los efectos de interposición del recurso de amparo. 6.- Conclusiones. - Bibliografía.

## The problematic transparency of the Spanish Royal Household

**ABSTRACT:** Law 19/2013 subjects the Royal Household to the obligations of transparency, without its provisions having been considered unconstitutional. In view of the scandals aired by the media, with a wide impact on public opinion, arises the convenience of extending transparency to issues such as the use of public funds received, the perception of income outside the General Budgets of the State and the registry of goods of the members of the Royal Family. In the XII legislature of the Spanish Congress (2016-2019), four of its members, framed in the Mixed Group, presented a bill that sought to expand the existing transparency control in order to improve effective knowledge on the aforementioned issues, but the full debate on such a proposal was rejected by the Congress Board on the grounds that it presented a clear and evident contradiction with articles 56.3 and 65.1 CE. The proposing Members of Parliament, after not obtaining reconsideration of their decision by the Board, appealed to the Constitutional Court, which dismissed the pertinent appeal without ruling on the merits of the controversy raised. Thus, a debate has been temporarily closed, that of the improvement of the transparency of the Royal Household with respect to the minimums set in Law 19/2013, which has not wanted to be addressed by the majority political formations neither by the Constitutional Court, nor does it seem to have aroused the interest of scientific doctrine, given the absence of recent reflections on the matter.

**KEYWORDS:** transparency; Royal Household; Spanish Constitution; bill; appeal for protection; Constitutional Court; inadmission.



## 1. Introducción

Como nos recuerda ORDUÑA (2018: 24), la transparencia es uno de los principios generales que deben enmarcar toda la actividad pública<sup>2</sup>, dado que bajo los conceptos de transparencia, probidad y buen gobierno se encuentra la idea de ética pública, entendida como disciplina que estudia el comportamiento capaz, responsable y comprometido de aquellos que asumen los asuntos públicos<sup>3</sup>. No cabe duda que, entre éstos, debe situarse en España la figura del monarca, que, a tenor del artículo 56.1 de la Constitución, "es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes".

El artículo 56.3 de la Constitución Española dispone que "(L)a persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65, 2 ('el Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa)". El artículo 65.1, por su parte, establece que "el Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma". A la vista de estos dos citados preceptos, cabría preguntarse si la inviolabilidad e irresponsabilidad que envuelven al monarca en España por decisión del poder constituyente devienen, por consecuencia natural, en una exención de cualquier obligación de transparencia; o, por el contrario, cabe entender la transparencia ubicada en un plano diferente al de aquellas prerrogativas regias, como simple deber de eliminar cualquier opacidad que pudiera presentarse en nuestro entramado institucional. La cuestión presenta un indudable cariz político, toda vez que nos lleva al debate sobre si en España la monarquía sigue siendo una institución al margen de los principios democráticos, encapsulada y protegida en tal fisonomía por la propia Constitución a partir de la legitimidad que obtuvo la ratificación de su texto mediante el referéndum de 6 de diciembre de 1978; o, por el contrario, si el

---

<sup>2</sup> "(...) en la sociedad actual, caracterizada por incesantes y vertiginosos cambios, la transparencia como valor, esto es, como ideal o referente, representa un ejemplo paradigmático para 'testar y calibrar' la fortaleza de este proceso de cambio y de reforma que estamos experimentando como sociedad" (ORDUÑA, 2018: 24)

<sup>3</sup> ARANDA (2013: 216). Añade este autor que "la transparencia también es un instrumento para la pedagogía política. En primer lugar, sirve para conocer mejor los costes reales de los servicios públicos (...). En segundo lugar, facilita que los responsables públicos que desarrollan una actividad limpia, recta y responsable sean más considerados por los ciudadanos. Finalmente, la transparencia es la mejor manera para luchar contra la desafección de la política. Sólo cuando el ciudadano se siente participe y percibe la cercanía de sus representantes es posible conseguir su compromiso y la participación (ARANDA, 2013: 221).

blindaje del monarca viene únicamente circunscrito a su ámbito de actuación política como Jefe del Estado.

El artículo 2.1, apartado f), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, declara sujeta a las obligaciones normativas de transparencia de la actividad pública, entre otras instituciones, a la Casa de Su Majestad el Rey. El artículo 5.1 del mismo texto legal dispone que "(L)os sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública", obligación ésta que, como dispone el artículo 5.4, "(...) será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización"<sup>4</sup>. Por su parte, la Disposición adicional sexta establece que "(L)a Secretaría General de la Presidencia del Gobierno será el órgano competente para tramitar el procedimiento mediante el que se solicite el acceso a la información que obre en poder de la Casa de Su Majestad el Rey, así como para conocer de cualquier otra cuestión que pudiera surgir derivada de la aplicación por este órgano de las disposiciones de esta Ley".

La sujeción de la institución monárquica española a los controles de transparencia buscaba colmar una aspiración popular, como así se constató durante el proceso de

---

<sup>4</sup> La Casa de S.M. el Rey actualmente cumple con esta obligación mediante los contenidos que publica al efecto en su página web: <https://www.casareal.es/ES/Transparencia/Paginas/subhome.aspx>

Dentro de la pestaña relativa a "Información económica, presupuestaria y estadística", cobra importancia la publicación de la información relativa tanto a contratos y convenios, como la atinente a los presupuestos anuales de la Casa.

La Casa de S.M. el Rey fue creada en 1975 y su misión es la de servir al Rey en cuantas actividades se deriven del ejercicio de sus funciones como Jefe del Estado. Dada su naturaleza, se decidió no integrarla en la Administración General del Estado. Actualmente se rige por el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S.M. el Rey, cuyo artículo 2 la declara constituida por Jefatura, Secretaría General, Cuarto Militar y Guardia Real. Al Jefe de la Casa corresponde la formulación de la propuesta de presupuesto y la firma de los contratos relativos a asuntos propios de la Casa (artículo 3.1), al tiempo que su Secretario General debe, en virtud del artículo 4.2, elevar anualmente al Jefe de la Casa un informe acerca de la marcha, coste y rendimiento de los servicios a su cargo; proponer las reformas que se encaminen a mejorar y perfeccionar los mismos; y confeccionar, una vez aprobada en los Presupuestos Generales del Estado la cantidad global a que se refiere el artículo 65.1 de la Constitución, el proyecto del presupuesto propio de la Casa, con arreglo a los principios de rigor, economía y eficiencia, y elevarlo al Jefe de la Casa para su aprobación por Su Majestad el Rey.

Para un análisis de sus funciones, puede consultarse ADÁN (2009: 85-87), quien apunta la conveniencia de elaborar una estructura presupuestaria y fiscalizadora de los fondos destinados a la Casa Real que integre en una sola sección de los PGE todos los destinados al desempeño de las funciones atribuidas al Jefe del Estado, dado que la dispersión de tales fondos entre diversas partidas presupuestarias supone un importante óbice para el conocimiento exacto de su costo total para el erario público.

elaboración de la Ley 19/2013<sup>5</sup>. Supuso asimismo colocarla en un nivel de exigencia superior al que se aplica a muchas Casas Reales europeas, que por lo general se benefician de excepciones legales y únicamente publican información financiera de modo voluntario<sup>6</sup>. El escándalo "Nóos" que salpicó a la monarquía española desde que se inició su instrucción judicial en 2010, coincidiendo con el enorme malestar social desatado paralelamente a causa de la crisis económica mundial que azotaba a España con virulencia, explican los avances contenidos en la Ley 19/2013, que sin

---

<sup>5</sup> "Sometido el anteproyecto de ley a información pública, hubo una notable participación de más de 78.000 visitas y se formularon más de 3.600 observaciones", siendo la Casa real uno de los temas más debatidos, junto con partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y en general todas las personas jurídicas privadas que reciben fondos públicos (VILLORIA, 2014-2015: 97)

Este interés por la Casa Real posiblemente fuese consecuencia del considerable descrédito en que la institución había caído en ese momento. En octubre de 2011 la monarquía suspendió en el nivel de confianza popular recogido por el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas, a consecuencia de lo cual la Casa Real intentó recuperar su prestigio con una serie de medidas entre las que destaca la publicación del desglose de sus presupuestos en su web <https://www.casareal.es/ES/Transparencia/informacioneconomica/Paginas/organizacion-y-presupuesto-presupuestos.aspx>. Véase BARREDO (2013: 3-4)

Para un análisis de la estructura y del proceso de elaboración de la Ley 19/2013, consúltese COTINO (2014: 241-256), quien hace especial hincapié, como una de las virtudes del texto, en la imposición de obligaciones de publicidad activa, esto es, sin esperar a que nadie la solicite.

BELMONTE (2018: 19) apunta que, para el desarrollo en España de la nueva cultura de la transparencia, ha sido factor determinante "el desarrollo de movimientos sociales, como el 15-M y su lema «no nos representan», que surgieron a raíz de la crisis económica iniciada en 2008 y que pusieron de relieve la desconexión de la sociedad con la clase política o, en palabras de García Escudero, «el divorcio entre Parlamento y sociedad». El florecimiento de casos de corrupción y la sensación de impunidad de los implicados, sumada la inactividad de los dirigentes políticos, contrastaron fuertemente con el paralelo drama social vivido por aquellos que se veían obligados a abandonar sus viviendas o a engrosar las filas de parados. Aquel sentimiento de indignación precipitó el acceso de nuevas fuerzas políticas a los Parlamentos y la reestructuración de los partidos tradicionales que interiorizaron la urgencia de adaptarse al nuevo escenario. Desde entonces, se han aprobado un conjunto de reformas estructurales destinadas a promover la integridad en la vida pública enmarcadas en lo que se llamó «Plan de Regeneración Democrática» que incluía, entre otras medidas, la aprobación de una ley de transparencia y una ley reguladora del ejercicio del alto cargo, la reforma de la Ley de financiación de los partidos políticos, del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a efectos de endurecer las condenas relacionadas con delitos de corrupción". En esta línea, GUICHOT (2016: 97) apunta que "la transparencia ha sido una prioridad fijada de abajo arriba al calor de casos de corrupción que han producido una desconfianza radical en la política y en las instituciones".

<sup>6</sup> Para un repaso a la situación en las distintas monarquías europeas, puede verse PABLOS LÓPEZ (2017: 266), que advierte de los tiras y afloja políticos que han motivado una progresiva difuminación de la tradicional opacidad que rodeaba esta materia, siempre justificada por razones supuestamente superiores como la "seguridad nacional" y la "defensa del reinado" o expresiones similares.

Mención especial merece la situación de la económicamente muy poderosa Casa Real británica. El 1 de enero de 2005 entraron en vigor tanto la Ley de Libertad de Información de 2000 como la Ley de Libertad de Información de Escocia, igualmente de 2000. En ellas se prevé que cualquier persona de cualquier nacionalidad puede solicitar vista de la información custodiada por las autoridades públicas, a excepción de ciertos extremos legalmente previstos. Dado que la Casa Real no se considera como autoridad pública en el sentido de estas leyes, queda por tanto exenta de sus previsiones, si bien proporciona voluntariamente información sobre ciertos extremos como los relativos a su uso del dinero público que recibe, emitiendo anualmente un informe donde se detallan los gastos en salarios de empleados, viajes y mantenimiento de las propiedades reales. Puede consultarse al respecto su página web: <https://www.royal.uk/freedom-information>

embargo resultaron bien pronto insuficientes ante la divulgación de nuevos casos de corrupción que motivaron la abdicación de Juan Carlos I y el reguero de investigaciones judiciales de índole internacional que se ha producido desde entonces<sup>7</sup>.

No cabe duda que los procesos vividos en España en la última década fomentan la desconfianza del público acerca del uso debido de los fondos públicos directa o indirectamente asignados a la Casa Real, y ello debería redundar en un aumento de las exigencias legales de transparencia<sup>8</sup>, especialmente en lo relativo a los pagos incurridos, la procedencia de los caudales aplicados y el registro de los bienes propiedad de los integrantes de la Familia Real<sup>9</sup>. Sin embargo, no se ha avanzado en estos aspectos desde 2013 y parece haberse asentado un *statu quo* de mínimos que, cuando se ha intentado remover por alguna fuerza parlamentaria, ha sido férreamente defendido por el entramado político-institucional. El objetivo de mi trabajo se centrará en el análisis de las diversas actuaciones desarrolladas, tanto en sede parlamentaria como en el Tribunal Constitucional, que llevaron a abortar la Proposición de Ley para el fomento de la transparencia económico-presupuestaria del Rey y de la Casa Real, presentada ante el Congreso de los Diputados en 2019 por cuatro de sus miembros, y cuyas vicisitudes no han sido objeto de estudio hasta el presente.

## 5. Una proposición de ley para mejorar la transparencia de la Casa real

La Ley 19/2013 ha venido desplegando sus previsiones sin que el Tribunal Constitucional haya invalidado sus dictados, razón por la que hay que entender que la sujeción de la Casa Real a los controles de transparencia resulta admisible y no

---

<sup>7</sup> Un compendio exhaustivo de las condiciones que en la literatura científica aparecen como facilitadoras del impacto positivo de la transparencia puede verse en VILLORIA (2021). Con respecto a la transparencia de los partidos políticos en España, MORALES, MARTÍNEZ, GARCÍA y CARIDAD (2016: 91-96).

<sup>8</sup> Por ejemplo, la británica *Sovereign Grant Act* de 2011 establece que las cuentas de su Casa Real están sometidas al control de la *National Audit Office*, organismo independiente de control del gasto público que, a través de su Auditor General, cuelga del Parlamento pero no mantiene ninguna dependencia con el gobierno ni reporta a sus ministros. Para conocer sus funciones, véase su web <https://www.nao.org.uk/>

<sup>9</sup> La Casa Real, como institución que en España forma parte del entramado político-institucional, se beneficiaría indudablemente de un aumento de su nivel de transparencia. Como señala DEL HIERRO (2013: 185), "El modelo actual de democracia liberal representativa necesita replantearse su justificación, necesita, como se ha señalado, 'relegitimarse'. Esa 'relegitimación', a mi modo de ver, debe venir, sin duda, de la transparencia y la responsabilidad como exigencias ineludibles de la gestión pública de nuestro tiempo. La transparencia, como exigencia de publicidad de la actuación de los poderes públicos, es un derivado del principio democrático sobre el que se funda la legitimidad del ejercicio del poder y se corresponde con el reconocimiento del derecho de acceso que los ciudadanos tienen a la información pública. La transparencia es una eficaz salvaguarda frente a la mala administración, permite a los ciudadanos conocer mejor y vigilar la prestación de los servicios y el empleo de los recursos públicos, y estimula a los poderes públicos a funcionar de modo eficiente". En esta línea de entender la transparencia como vector de fuerza de la democracia de calidad, VILLORIA (2018: 7-9).

contraría los principios de irresponsabilidad e inviolabilidad que protegen al Jefe del Estado<sup>10</sup>. Este es el obligado punto de partida desde el que abordar la cuestión que ocupa el presente trabajo: la Proposición de Ley para el fomento de la transparencia económico-presupuestaria del Rey y de la Casa Real, presentada a iniciativa del Sr. Candela Serna por cuatro diputados del Grupo Parlamentario Mixto en la legislatura XII, cuya inadmisión a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados motivó la interposición de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, que fue avocado al pleno de éste con el número 194/2019 y resuelto por sentencia de 13 de febrero de 2020.

La indicada Proposición de Ley<sup>11</sup> constaba de tres artículos, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final, cuyo contenido puede explicarse como sigue:

- 1) El artículo Uno de la iniciativa modificaba el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S. M. el Rey de la siguiente manera:
  - Se añadía un nuevo apartado 4º al artículo 3 para que quien ostente la titularidad de la Oficina de Intervención comparezca ante el Congreso de los Diputados y someta a su examen el Informe de la Intervención de la Casa de Su Majestad el Rey para cada uno de los ejercicios, dentro de los tres meses siguientes a su expedición;
  - Se añadían dos nuevos apartados 3º y 4º al artículo 4 del citado RD, estableciendo que quien ostente la titularidad de la Secretaría general deberá comparecer ante el Congreso de los Diputados para someter a su examen, tanto el presupuesto propio de la Casa de S.M. el Rey, como las Cuentas Anuales para cada uno de los ejercicios, dentro de los tres meses siguientes a su aprobación por S.M. el Rey.

---

<sup>10</sup>En cambio, no parece que sean exigibles a la Casa Real las prevenciones con respecto a regalos recibidos que establece el artículo 26 de la Ley 19/2013, dado que la ubicación de este precepto en el título II (relativo a "Buen gobierno") lo haría exclusivamente aplicable a los cargos y autoridades relacionadas en el artículo 25, entre los que no se menciona ni al rey ni a su Casa. Sin embargo, AOULAD BEN SALEM (2018: 64-69) se manifiesta favorable a esta exigibilidad, si bien critica la indeterminación del concepto legal de "usos sociales, habituales o de cortesía" que constituye el listón de admisibilidad para los regalos aludidos por la Ley de Transparencia.

La propia Casa Real indica en su web que, si bien no está sujeta a la antedicha exigencia legal, "se considera procedente adaptarse a la regulación que, con carácter general, han aprobado en esta materia las Cortes Generales. En el supuesto de que la legislación estatal reguladora de esta materia fuese objeto de modificación o la legislación vigente fuese desarrollada reglamentariamente, se procederá en coherencia a adaptar estas normas a la modificación legislativa o al desarrollo reglamentario respectivamente". Sobre los concretos términos en que la Casa Real ha decidido implementar tales obligaciones autoimpuestas, puede consultarse <https://www.casareal.es/ES/Transparencia/InformacionJuridica/Paginas/normativa-regalos-familia-real.aspx>

<sup>11</sup>Número de registro 95234, número de expediente 122/000262/0.

- 2) El artículo Dos proponía las siguientes modificaciones a la Ley 19/2013:
  - Se añadía un apartado 2º al artículo 3, para establecer que la nueva Disposición adicional (a la que hacemos inmediata referencia abajo) será de aplicación a "a) Su Majestad el Rey y los miembros de la Familia Real".
  - Se añadía una nueva Disposición adicional en cuya virtud S.M. el Rey y el resto de miembros de la Familia Real quedaban obligados a formular declaración de actividades y declaración de bienes e inscribirse en un "Registro de Actividades y Bienes constituido en la Casa Real bajo la dependencia directa de la Secretaría General de la Casa Real".
  
- 3) El artículo Tres modificaba la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, mediante una nueva Disposición Final en la que se imponía al Gobierno la obligación de remitir a las Cortes Generales, junto con el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, una adenda informativa a los presupuestos de cada una de las secciones, según su clasificación orgánica, en la que se expresasen los gastos que, directa o indirectamente, se manifestasen en tales secciones y que deberán estructurarse al mismo nivel de detalle que el establecido para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, debiendo recoger en todo caso la proveniencia de los gastos indirectamente relacionados con la sección a la que haga referencia la adenda.

Además, se incluían dos disposiciones transitorias, respectivamente relacionadas con la elaboración de los modelos de declaraciones de Actividades y Bienes y con su publicación, así como una Disposición Derogatoria Única y una Disposición Final Única, sobre entrada en vigor de la proposición de ley<sup>12</sup>.

El escrito de presentación de la proposición de ley estaba firmado por el portavoz del grupo parlamentario mixto (Sr. Campuzano i Canadés), y por quienes posteriormente se erigieron en demandantes de amparo, los cuatro diputados pertenecientes a la formación política Compromís e integrantes del grupo mixto, a saber, señora Sorlí Fresquet y señores Baldoví i Roda, Candela Serna y Bataller i Ruiz.

## **6. Una negativa a la tramitación que provoca un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional**

---

<sup>12</sup> Cabe indicar que la reforma operada en la ley 19/2013 a virtud de la ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, había orillado la oportunidad de avanzar en la transparencia de la Casa real, toda vez que el nuevo artículo 6 bis que se le introduce obliga a una serie de sujetos institucionales (los relacionados en el artículo 77.1 de la LO 3/2018, entre los que no se incluye la Casa Real) a publicar su inventario de actividades de tratamiento de datos en aplicación del artículo 31 de la citada Ley Orgánica.

La Mesa del Congreso de los Diputados, por acuerdo de 4 de septiembre de 2018, comunicó al grupo parlamentario autor de la iniciativa que no procedía su admisión a trámite dado que de un examen preliminar de la misma se desprendería que determinados preceptos contradecirían de modo palmario y evidente lo dispuesto en los artículos 56.3 y 65.1 de la Constitución Española<sup>13</sup>, con la consecuencia de que la regulación de las materias allí abordadas no podría ser modificada mediante una proposición de ley.

Los cuatro diputados de Compromís formularon solicitud de reconsideración contra el indicado acuerdo de la Mesa, la cual, oída la Junta de Portavoces, fue desestimada por acuerdo de 9 de octubre de 2018, lo cual les llevó a interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por entender que se había vulnerado su derecho al ejercicio del cargo público representativo ex artículo 23.2 CE, en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes (art. 23.1 CE). Asimismo, justificaban la especial trascendencia constitucional de su recurso, en los términos exigidos por el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en el hecho de que, por tratarse de un recurso contra actos o decisiones parlamentarias y por no existir una vía judicial previa, únicamente el Tribunal Constitucional podría reparar las posibles lesiones de derechos y libertades que la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados podría producir. También afirmaban que, dada la estrecha imbricación existente entre los derechos de los artículos 23.1 y 23.2 CE, la vulneración denunciada incidiría en la calidad democrática del Estado de Derecho.

Con respecto a las alegaciones de fondo en que los recurrentes sustentaban su petición de amparo, consideraban que el acuerdo de la Mesa recurrido afectaba al núcleo esencial de su *ius in officium*, en el que se integra su capacidad de iniciativa legislativa, de tal manera que se vaciaba el contenido del artículo 23.2 CE por no permitirles presentar a examen del Congreso una cierta proposición de ley que, en ningún caso, podría entenderse que vulneraba la Constitución de manera palmaria y evidente.

Consideraban los recurrentes que su iniciativa era constitucionalmente irreprochable por cuanto que anteriormente las obligaciones de transparencia ya concernían a la Casa Real, lo cual es de ver en los artículos 2.1,f) y 9 de la Ley 19/2013, cuya adecuación al artículo 56.3 CE y concordantes no ha sido cuestionada en ningún momento, como ya he indicado arriba. Transparencia e inviolabilidad regia

---

<sup>13</sup> Sobre el entendimiento del concepto de inconstitucionalidad "palmaria y evidente", puede verse DE PINIÉS (2020: 409-427). Interesa también consultar a NAVARRO (2019: 502-503), quien, en su comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 96/2019, de 15 de julio (recurso de amparo núm. 2634-2018) incide en que la excepción a la admisibilidad basada en la inconstitucionalidad "palmaria y evidente" no implica que los parlamentarios tengan un derecho a que la mesa inadmita una iniciativa cuando advierte que ésta puede ser inconstitucional, pues aquéllos no tendrían un derecho "a la constitucionalidad de la iniciativa", dado que la eventual admisión no vulneraría su *ius in officium*.

serían conceptos perfectamente conciliables puesto que destinataria de la información suministrada por la Casa Real no serían los restantes poderes del estado, sino la ciudadanía. Ello es necesario puesto que, al recibir el Rey una cantidad de los presupuestos generales del Estado para el sostenimiento de su Familia y Casa (art. 65.1 CE), el carácter finalista de esta asignación justifica el interés público en conocer tanto si se han realizado gastos impropios de tal finalidad como si ha tenido a su disposición ingresos diferentes a los concretamente asignados por el Estado por esta vía presupuestaria.

En definitiva, y en opinión de los recurrentes, no se estaba planteando un control político sobre la Jefatura del Estado sino un control de transparencia reforzado en el que el Congreso tendría un papel de simple receptor de una información cuyo destinatario final sería la ciudadanía, sin alusión alguna a hipotéticas potestades sancionatorias o a exigencias de responsabilidad por causa de incumplimientos que pudieran interferir en la prerrogativa de la inviolabilidad regia. Procedía por tanto, en su opinión, que otorgando el amparo solicitado, el Tribunal Constitucional declarase la nulidad de los acuerdos recurridos por vulnerar el art. 23.2 CE y ordenase a la Mesa del Congreso de los Diputados que procediese sin más dilación a dar la tramitación procedente para el debate de la proposición de ley presentada en el Pleno de la Cámara.

Por providencia de 9 de abril de 2019, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de su Presidente, acordó recabar para sí el conocimiento del recurso de amparo y admitirlo a trámite, al apreciar la concurrencia de una especial trascendencia constitucional (*ex art. 50.1 de su Ley Orgánica reguladora*), dado que el recurso podría dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna, y porque el asunto transcendía el caso concreto por poder tener unas consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2, b y 2, g)<sup>14</sup>.

Tras conferir los traslados oportunos, se personó en el procedimiento el Congreso de los Diputados, a través de la letrada de las Cortes Generales, y el Ministerio Fiscal, formulando ambos sus escritos de alegaciones.

La posición de la letrada de las Cortes puede resumirse así:

- a) La proposición de ley formulada por los recurrentes vulneraría la estructura constitucional por cuanto que, de su redacción, se desprendería una contradicción "palmaria y evidente" con la Constitución, cuyo artículo 1.3 configura al Rey como órgano constitucional independiente y no sometido a control. Igualmente quedaría vulnerado el artículo 65 CE, que consagra la autonomía de gestión del monarca,

---

<sup>14</sup> Véase VERA (1998: 27-53); también MIRANDA (2019: 609-617)



actuada a través de su Casa como organización estatal auxiliar (cfr. STC 121/1984, de 28 de noviembre). Esto, en opinión de la letrada de las Cortes, no querría decir que a la actuación de la Casa del Rey no le serían de aplicación normas y criterios vinculantes también para otros órganos constitucionales, pero lo serían en el modo y manera en que el propio Rey hubiere decidido adaptarse a ellas, y no por la vía de modificaciones legislativas adoptadas por las Cortes sin reforma constitucional previa.

- b) Al contrario de lo que afirman los recurrentes, no es creíble que la mayor transparencia que instan se quede sólo en una mera información de la que no se vayan a deducir responsabilidades de algún tipo, dado que la transparencia sería un simple instrumento para llegar a la exigencia de responsabilidades públicas, cosa que en el caso del Rey quedaría expresamente vetado por el art. 56 CE.
- c) El contenido concreto de todos y cada uno de los puntos planteados por la proposición de ley formulada por los recurrentes es, a todas luces, incompatible con la antedicha ordenación constitucional.
- d) Sin perjuicio de las cuestiones de fondo, los recurrentes en amparo adolecerían de una falta de legitimación activa, toda vez que su proposición de ley fue elevada inicialmente a la Mesa del Congreso con la firma del diputado Sr. Campuzano i Canadés, en su condición de portavoz del Grupo Parlamentario Mixto, quien posteriormente no aparece como firmante ni del recurso de reconsideración ante la propia mesa ni del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Por su parte, el Ministerio Fiscal coincidió igualmente en solicitar la desestimación del recurso de amparo por entender que existía una inconstitucionalidad "palmaria y evidente" de la proposición de ley rechazada a trámite y hallarnos, por tanto, ante uno de los supuestos en que, excepcionalmente, puede aceptarse que la Mesa del Congreso inadmita una iniciativa legislativa sin vulnerar el *ius in officium* de los parlamentarios que la hubiesen promovido.

## **7. Una respuesta del Tribunal Constitucional que deja imprejuizado el fondo de la cuestión: la STC 194/2019, de 13 de febrero de 2020.**

Sin entrar a examinar las vulneraciones de derechos fundamentales que los recurrentes denuncian, el intérprete de la Constitución resuelve el recurso planteado mediante una sentencia en la que, sin entrar a analizar los argumentos sustanciales planteados por las partes, se limita a verificar de oficio la concurrencia de los presupuestos procesales para la viabilidad del recurso; y lo hace curándose en salud mediante la invocación de su doctrina previa (por todas, cita la STC 168/2012, de 1 de octubre, FJ 3) según la que "los defectos insubsanables de que pudiera estar afectado el recurso de amparo no resultan sanados porque la demanda haya sido inicialmente admitida, de modo que la comprobación de los presupuestos

procesales (...) puede siempre abordarse en la sentencia (...) pudiendo dar lugar a un pronunciamiento de inadmisión por falta de tales presupuestos..."

En el caso en estudio, indica que "hemos de pronunciarnos sobre la legitimación de los demandantes para impugnar los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados (...) que se configura como un 'presupuesto subjetivo condicionante del recurso, por lo que su control se puede operar en cualquier estado y grado de la causa" (STC 191/2011, de 21 de noviembre, FJ 4)".

Analizadas las circunstancias concurrentes, señala que "(A) los efectos que a este recurso de amparo interesan, en relación con facultades de iniciativa o propuesta conferidas a una agrupación ocasional de parlamentarios o a los grupos en los que éstos se integran, el Tribunal (Constitucional) ha venido entendiendo, en el primer supuesto, que si no existe identidad entre los parlamentarios demandantes de amparo y la agrupación de parlamentarios autora de la iniciativa o propuesta, aquéllos carecen de legitimación para interponer recurso de amparo contra los acuerdos de las cámaras que inadmitan la iniciativa o propuesta en cuestión; y, en el segundo supuesto, que los parlamentarios que comparecen en el recurso de amparo a título individual sin ostentar la representación del grupo parlamentario o de sus miembros, salvo que se personen todos sus componentes, carecen también de legitimación para arrogarse la defensa de los derechos y facultades del grupo al que pertenecen" (FJ 4).

Dado que el artículo 126.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RCD)<sup>15</sup> dispone que "(L)as proposiciones de ley del Congreso podrán ser adoptadas a iniciativa de: 1º. Un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara, 2º. Un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz", deduce el Tribunal Constitucional que los cuatro diputados recurrentes no tienen, ni individualmente ni en el número en que han comparecido en el proceso, la facultad de presentar una proposición de ley ante el Congreso de los Diputados. Dado también que tales diputados no ostentan la representación del grupo parlamentario autor de la iniciativa (por no constar tal condición y por no venir acompañada su firma en el recurso de amparo por la del portavoz del Grupo Mixto Sr. Campuzano), carecerían entonces de legitimación ex artículos 162.1 CE y 46.1,a) de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, para recurrir en amparo los acuerdos de la Mesa del Congreso de inadmisión a trámite de la iniciativa legislativa reiterada.

## **8. Una valoración crítica de la STC 194/2019**

Entiendo que el Tribunal Constitucional ha dejado pasar de largo una buena oportunidad para clarificar su postura sobre el sentido y alcance de la transparencia

---

<sup>15</sup> Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el "Boletín Oficial del Estado" del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados.

en su aplicación a los órganos institucionales del Estado, y ello es especialmente preocupante en el contexto social actual, porque la opacidad del funcionamiento de la Casa Real puede provocar problemas de deslegitimación de la Jefatura del Estado.

La desestimación del recurso de amparo en estudio por falta de legitimación de los recurrentes supone un cierre en falso que da mucho que pensar sobre sus verdaderas motivaciones, y ello por las razones que a continuación expongo.

### 5.1. Una deficiente comprensión de la naturaleza del Grupo Parlamentario Mixto

Es cierto que la evolución política contemporánea nos ha llevado hacia unos parlamentos eminentemente *grupocráticos*<sup>16</sup>, a pesar de que la Constitución Española ni los define ni expresa su carácter necesario, y sólo alude a ellos de manera oblicua en su artículo 78.1, al introducir la prevención de que la Diputación Permanente de cada Cámara estará formada por un mínimo de veintiún miembros que representarán a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica, evitando así una disparidad con las mayorías políticas existentes en los respectivos Plenos<sup>17</sup>.

A partir de tan escueta alusión se ha desarrollado una práctica que convierte al grupo en centro de la actividad parlamentaria<sup>18</sup>, sin que se haya desterrado formalmente por ello la clásica concepción del diputado/senador como representante individual de la ciudadanía con mandato no imperativo. Ello se observa en la regulación *ad hoc* contenida en el Reglamento del Congreso de los Diputados (artículos 23 a 29), que configura el Grupo Mixto como el único de existencia necesaria, siendo todos los demás de formación voluntaria. Esta diferente naturaleza que presenta el Grupo Mixto es lo que, en mi opinión, no ha sido debidamente tenido en cuenta por el Tribunal Constitucional a la hora de rechazar el recurso de amparo en estudio.

---

<sup>16</sup>VILLARINO (2020: 406).

<sup>17</sup> Como señala la STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 10, "(E)ste mismo criterio hermenéutico *ex art.* 23 CE ha conducido al Tribunal igualmente a considerar constitucionales los reglamentos de ciertas asambleas legislativas que imponían diferencias en la participación política de los diputados según el grupo parlamentario al que pertenecieran. Téngase en cuenta a este efecto la STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 4, que, recogiendo otras anteriores, declara "la legitimidad constitucional de las cláusulas reglamentarias que supeditan la participación de los grupos en las comisiones parlamentarias a lo que resulte del reparto de los puestos disponibles en ellas de manera proporcional a la importancia numérica de cada grupo (SSTC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ 6; 93/1998, de 4 de mayo, FJ 3) concluyendo que las cámaras pueden regular la manera en que dicha participación se produce, especialmente modulando su duración en razón del número de parlamentarios que integran cada grupo".

Para un comentario a esta STC, puede verse GRECIET (2020: 142-163); y VILLARINO (2020: 397-407)

<sup>18</sup> Este proceso ha ido acompañado de una progresiva personificación jurídica de los grupos parlamentarios, sobre la que puede verse SANZ (2001: 331-368) y CANO (2001:51-98).

En efecto, lo que caracteriza al Grupo Mixto del Congreso es la heterogeneidad de sus componentes, siendo una especie de cajón de sastre donde van a parar:

- a) Diputados que han obtenido su escaño en candidaturas carentes del número mínimo de representantes electos requeridos para formar grupo propio (véase art. 23 RCD);
- b) Diputados que no se han adscrito a ninguno de los otros grupos conformados al inicio de cada legislatura (arts. 24 y 25 RCD);
- c) Diputados que han abandonado la disciplina de su grupo original sin pasar a la de otro (art. 27.1 RCD);
- d) Diputados que originariamente se integraban en un grupo distinto del Mixto que posteriormente queda disuelto a consecuencia de reducirse su número, a causa de abandonos, a menos de la mitad del número mínimo exigido para su constitución.

Ello provocó, por ejemplo, que los diecinueve diputados integrantes del Grupo Mixto durante la Legislatura XII de las Cortes Generales (aquella en que se planteó la iniciativa legislativa sobre transparencia que nos ocupa) representasen a siete formaciones políticas diferentes que abarcaban todo el espectro ideológico<sup>19</sup>, y por ello la portavocía del Grupo (de carácter rotatorio durante la legislatura entre las formaciones integrantes por tiempo determinado en proporción al número de diputados con que cada una contaba) no ejercía control político alguno sobre el contenido de las iniciativas presentadas por los diversos diputados (que debían ser igualmente proporcionales en número a su respectivo peso dentro del grupo) sino que se limitaba a firmarlas para atestiguar la llevanza de un simple recuento formal de las mismas.

La necesidad de relativizar la exigencia de la firma del portavoz, como sedicente requisito *sine qua non* en todas y cada una de las iniciativas presentadas por diputados integrantes de su respectivo grupo, ha sido puesta de manifiesto por el propio Tribunal Constitucional en sentencias anteriores a la que nos ocupa. Por ejemplo, en la STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 11, leemos que "(L)a distinta función que juegan la firma del portavoz del grupo parlamentario, en el asunto decidido por la STC 57/2011 y el 'visto bueno del portavoz del grupo' en las propuestas de impulso que aquí enjuiciamos determinan que el Tribunal resuelva en este caso en un sentido diferente. En aquel supuesto, la norma reglamentaria solo avala el previo conocimiento por parte del grupo parlamentario, asegurándose el mismo por medio de la constancia de la firma del portavoz en la iniciativa parlamentaria del diputado. En este supuesto, por el contrario, incumbe al grupo parlamentario otorgar una suerte de conformidad a la iniciativa del diputado,

---

<sup>19</sup> Correspondiendo ocho diputados al PDECAT, cuatro a Compromís, dos a EH Bildu, dos a UPN, uno a Coalición Canaria, uno a Foro Asturias y otro a Nueva Canarias.

actuando el "visto bueno del portavoz del grupo" como cauce de expresión de esa conformidad."

La STC 57/2011, de 3 de mayo, FJ 4, indica que "aunque la práctica parlamentaria a la que la Mesa de la Cámara alude en sus acuerdos implica la intervención del portavoz del Grupo parlamentario para su tramitación, a través del requerimiento de su firma en el escrito del Diputado, tal exigencia no se articula como un requisito material sino como un trámite formal o de procedimiento. Según declara la propia Mesa, "dicha firma no implica la autorización o coautoría de la iniciativa por parte del grupo parlamentario, sino la forma fiable de constatar el previo conocimiento reglamentariamente exigido". En consecuencia, la capacidad de iniciativa y la decisión final sobre su presentación no pertenece al Grupo parlamentario sino que se atribuye y en todo momento permanece en el dominio del Diputado, que es a quien se reconoce individualmente el derecho; esto es, un específico título para el desempeño de su cargo representativo a través de esa facultad, cuya concreción depende únicamente, en principio, de su voluntad, por más que tal derecho se ejercite, obviamente, en el seno de la Cámara y con el designio final, que es propio de todos los actos parlamentarios de control, individuales o de Grupo, de dar ocasión a las Cortes para ejercer sus atribuciones propias". Aunque ésta clara afirmación del Tribunal Constitucional se produce a raíz del ejercicio por un diputado de su derecho de petición de información ex art. 7 RCD<sup>20</sup> y no en un supuesto de presentación de una iniciativa legislativa ex art. 126.1 RCD, entiendo que la exigencia de firma del portavoz del grupo que expresa este último precepto debe interpretarse, por analogía con ese artículo 7, en clave no sustantiva sino puramente formal cuando se trate de iniciativas emanadas de algún diputado del Grupo Mixto, dado el peculiar *modus operandi* que el propio RCD reconoce a este grupo, en el que la firma del portavoz en ningún caso supone que la iniciativa presentada refleje una previa voluntad política representativa de todos sus miembros, dada la disparidad ideológica de quienes lo componen. Mientras que en el resto de grupos parlamentarios es la afinidad política de sus integrantes lo que justifica una personificación jurídica precisada de una expresión unitaria que asume su portavoz, en cambio en el Grupo Mixto la personificación no va más allá de ser un expediente de agilización burocrática para el buen funcionamiento de un conjunto heterogéneo de diputados obligados a convivir bajo un mismo paraguas. En suma, la función esencial del portavoz del Grupo Mixto *ad intra* es la de asegurar que se repartan equitativamente entre sus miembros los tiempos de intervención parlamentaria, las facultades de control al ejecutivo y las opciones de proposición legislativa disponibles, mientras que su principal función *ad extra* sería la de garantizar a la Mesa

---

<sup>20</sup> "Art. 7.1. Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas."

del Congreso y a la Junta de Portavoces que no se producirán disfunciones que permitan a diputados aislados realizar actos de picaresca parlamentaria por presentar más iniciativas de las que pudieren corresponderles.

Por todo lo dicho, entiendo que la omisión de la firma del portavoz del Grupo Mixto tanto en el escrito de reconsideración presentado ante la mesa como en el posterior recurso de amparo, no debería elevarse a causa de desestimación, dado que la proposición legislativa que nos ocupa no es propiamente una iniciativa atribuible políticamente a tal grupo sino a los cuatro diputados de Compromís, quienes la habían presentado haciendo uso del cupo de iniciativas que a ellos correspondía dentro del conjunto formado por un total de diecinueve representantes de diferentes formaciones.

## **5.2. Una indebida comprensión del concepto de legitimación a los efectos de interposición del recurso de amparo**

El artículo 162, 2, b) CE dispone que estarán legitimados "(P)ara interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal". Esta dicción amplia me permite discutir que se niegue interés legítimo para recurrir en amparo a quienes han redactado y presentado una cierta proposición de ley haciendo uso de sus facultades representativas *ex art. 23 CE*. Que esto es así lo demuestra el hecho de que la Mesa del Congreso no pusiera óbice al respecto cuanto aceptó y respondió al escrito de reconsideración presentado por los cuatro diputados de Compromís firmantes sin acompañar de la rúbrica del portavoz, y ello no obedece a despiste alguno sino seguramente al claro entendimiento por parte de la Mesa de la dinámica del funcionamiento parlamentario.

El tenor constitucional se complementa con lo dispuesto en el art. 46, 1, a) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que legitima para interponer el recurso de amparo constitucional en casos como el que nos ocupa "a la persona directamente afectada, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal". Dado que la misión básica de todo parlamento es el impulso legislativo, entiendo que las restricciones a éste afectan directamente a los diputados, quienes presentan sus iniciativas en desarrollo del concreto programa y de los principios políticos que constituyen su vínculo con el electorado. Sin perder de vista que la ciudadanía en general resulta afectada por la prohibición de debate de un texto legislativo que pretende mejorar la transparencia de institución tan sensible como es la Casa Real, además resulta evidente desde una mínima comprensión del hecho político que tal prohibición, si no es contestada, puede sembrar la duda entre el electorado a propósito de la eficiencia de la formación proponente y de su grado de compromiso real con los textos propuestos, con graves repercusiones posteriores, en términos de desafección en futuras contiendas electorales, por lo que cabe entender especialmente legitimado a quien ha firmado el texto cuyo debate se inadmite.

Entiendo que aquí está el punto central de la confusión en que incurre el Tribunal Constitucional al entender que el Grupo Mixto es idéntico a los restantes. Como venimos explicando, aunque la vestidura formal del Mixto sea externamente igual a la de los demás grupos parlamentarios, la diferencia política subyacente en cuanto a su composición y funciones no debe ser pasada por alto. Los grupos parlamentarios existen como instrumentos para facilitar la representación política, pero nunca para imponer a ésta unas reglas diferentes a las marcadas por la Constitución. El formalismo jurídico excesivo no debe encorsetar la realidad política hasta el punto de desfigurar su esencia. Los grupos parlamentarios sólo son aludidos indirectamente en un precepto constitucional, pero no están definidos ni perfilados en sus funciones por nuestra máxima norma, y por ello la personificación jurídica que han ido experimentando debería contemplarse desde un punto de vista puramente utilitario, como mecanismo de facilitación del trabajo parlamentario, pero en ningún caso como excusa para entorpecerlo en perjuicio del derecho fundamental a la participación política ex art. 23.

La STC 194/2019 trae a colación pronunciamientos anteriores y, especialmente, la STC 168/2012, en la que se negó legitimidad para recurrir en amparo a unas diputadas que habían comparecido en sede constitucional a título individual y sin invocar la condición de representantes del grupo parlamentario del que formaban parte, intentando impugnar las decisiones de la mesa de una comisión que había inadmitido las propuestas de resolución presentadas por el grupo parlamentario al que pertenecían, y tal negativa se les dio por entender el Tribunal Constitucional (FJ 6) que "la sola condición de miembros de un grupo parlamentario no es suficiente para arrogarse la defensa de los derechos del grupo a que pertenecen, pues de lo contrario cada uno de los diputados de un grupo sería titular de una facultad impugnatoria que podría ejercitar individualmente, incluso en contra de la posible voluntad de los otros diputados del mismo grupo parlamentario".

Esta sola afirmación ya evidencia, en mi opinión, lo desacertado del enfoque adoptado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 194/2019, ya que la esencia del Grupo Mixto es la reunión formal de diputados diversos muy enfrentados ideológicamente, y por ello la tónica es que las iniciativas que cada uno de ellos presenta suelen ser contrarias a la voluntad (muchas veces, numéricamente mayoritaria) de otros diputados del mismo grupo, quienes sin embargo deben asumir la presentación de cualquier proposición por cualesquiera de sus diputados siempre y cuando lo hagan en uso del cupo que tienen adjudicado dentro del Grupo Mixto. ¿O es que alguien puede sostener que la propuesta sobre aumento de la transparencia en la Casa Real contaba con el apoyo de todos los diputados del Grupo Mixto, vista su composición política en ese momento? En el Grupo Mixto no hay un trámite de conformación de una opinión mayoritaria previo a la presentación de cualquier iniciativa, como así ocurre en los restantes grupos, y por ello la firma del portavoz sólo es un simple "enterado" que no representa la voluntad colectiva

de persona jurídica alguna. La firma del portavoz, insistimos, es aquí un simple acto formal que no expresa ningún acuerdo previo que sea atribuible al Grupo, y por ello su ausencia no debería convertirse en relevante al efecto de negar legitimidad a los recurrentes y desestimar su recurso de amparo.

## **9. Conclusiones**

6.1. La Casa Real española viene sujeta a control de transparencia desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013, y tal sujeción no se ha considerado contraria a la Constitución en ningún momento, especialmente a sus artículos 56 y 65.

6.2. A propósito del art. 65.1 CE, se ha insistido mucho en el carácter libérrimo que tiene la distribución por el Rey de la cantidad global que recibe de los Presupuestos Generales del Estado, olvidando que el propio tenor constitucional ofrece un amplio campo al juego de la transparencia en dos cuestiones, a saber, el carácter finalista de la cantidad recibida por el Rey, y la procedencia de tal cantidad de los Presupuestos Generales del Estado.

6.3 Dado el claro tenor constitucional, es necesaria la transparencia para saber si el Rey ciertamente destina lo recibido a las atenciones propias de su Familia y Casa o, por el contrario, deriva cantidades hacia otras atenciones. Sólo así la ciudadanía podrá saber si se ha hecho un uso correcto o desviado de tales fondos, para formarse una opinión sobre el comportamiento del monarca y, eventualmente, adoptar decisiones de futuro. Ciertamente es que la persona del Rey es inviolable, pero este término no es sinónimo de "clandestina"; al presente, la ciudadanía no podría exigir responsabilidad regia en caso de detectar desvíos económicos indebidos, pero podría instar la exigencia de responsabilidades a otras personas participes no protegidas constitucionalmente, e incluso podría valorar la conveniencia de instar reformas políticas que afectasen al propio texto constitucional. "Inviolable" no es tampoco sinónimo de "encubridor" ni de "freno a la evolución política".

6.4. Dado que la Casa Real elabora anualmente su propio presupuesto a partir de lo que recibe de los Presupuestos Generales del Estado (en cantidad perfectamente conocida por el público), y dado también que numerosos servicios con que cuenta el monarca son sufragados desde otras partidas presupuestarias muy diversas, la transparencia debe proyectar su foco hacia las salidas de dinero producidas desde la Casa Real para saber si las mismas, si fueran en importe superior al recibido del Estado, permitirían pensar en hipótesis que el monarca cuenta con fuentes de ingresos diferentes a las oficiales, el conocimiento de lo cual resultaría igualmente del interés general y no empecería a los principios de inviolabilidad e irresponsabilidad con que el monarca desempeña su estricta función institucional.

6.5. Creo evidente la plena sujeción al marco constitucional y la oportunidad política de la iniciativa de reforma de la Ley 19/2013 planteada por cuatro diputados de la formación política Compromís, integrados en el Grupo Mixto del Congreso.



Acontecimientos que están en el dominio público desde hace unos años, y que vienen provocando actuaciones investigatorias del Ministerio Fiscal, avalan la necesidad de mayor transparencia en evitación de situaciones que no hacen más que comprometer el prestigio de la Jefatura del Estado. Avalaría esta apreciación la providencia de 9 de abril de 2019, por la que el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de su Presidente, acordaba recabar para sí el conocimiento del recurso de amparo en estudio y admitirlo a trámite, por apreciar la concurrencia de una especial trascendencia constitucional.

6.6. La posterior inadmisión por el Tribunal Constitucional del recurso de amparo promovido por esos mismos cuatro diputados ante la negativa firme de la Mesa del Congreso a reconsiderar su decisión de inadmisión de su proposición de ley, deja imprejuzgada la cuestión de fondo, con lo que seguimos ayunos de un referente claro que nos marque hasta dónde puede llegar, en el marco constitucional vigente, la transparencia aplicada al gasto de la Jefatura del Estado.

6.7. Considero que la inadmisión del recurso de amparo producida en la STC 194/2019 parte de un entendimiento erróneo de la naturaleza y funciones del Grupo Mixto del Congreso de los Diputados, de una manera que supone olvidar que el formalismo jurídico debe ser servicial al mejor desempeño del derecho fundamental a la participación política que encarnan los representantes electos ex art. 23 CE. El Reglamento del Congreso de los Diputados permite la agrupación voluntaria de diputados electos que cumplan unos mínimos numéricos, y esta voluntad de agrupación se personifica jurídicamente y actúa a través de su respectivo portavoz como representante de todos. Exactamente lo contrario de lo que sucede en el Grupo Mixto, donde van a parar necesariamente, siguiendo un criterio negativo, todos aquellos que no quieren o no pueden integrarse en otro grupo y, en consecuencia, carecen de una voluntad política concorde cuya expresión debiera reservarse en todo caso a su portavoz. En suma, no conviene exagerar la ficción que toda personificación jurídica supone hasta el punto de despojar al Grupo Mixto de su razón de ser en el campo de la política representativa.

6.8. Sorprende que una cuestión que tiene trascendencia constitucional según el propio Tribunal, quede finalmente imprejuzgada sin que ni siquiera se haya requerido al entonces portavoz del Grupo Mixto, Sr. Campuzano i Canadés, para que compareciera en el recurso de amparo y subsanase la omisión de su firma o prestase su consentimiento expreso a la interposición del recurso, si ello se consideraba como requisito *sine qua non*.

## Bibliografía

- ADÁN, J.M., "El control del gasto público de la Familia y Casa Real", *Economistas*, nº 122, pp. 85-87.
- ARANDA ÁLVAREZ, E., "Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 5, 2013, pp. 214-229.
- AOULAD BEN SALEM LUCENA, A. J., *Reformas en el delito de cohecho tras las modificaciones penales de 2015: el regalo, adecuación social y los límites de la ley de transparencia*, Editorial Dykinson, 2018.
- BARREDO IBÁÑEZ, D., "Siglo XXI y monarquía. Propuestas para dinamizar la caracterización informativa del rey Juan Carlos I", *Área Abierta*, vol. 13, nº 3, noviembre 2013, pp. 1-22, recuperado en [https://doi.org/10.5209/rev\\_ARAB.2013.v34.n3.43350](https://doi.org/10.5209/rev_ARAB.2013.v34.n3.43350)
- BELMONTE, B., "La adaptación de los parlamentos a la cultura de la transparencia", *Corts Valencianes. Anuari de dret parlamentari*, nº 30, 2018, pp. 15-54
- CANO BUESO, J., "Grupos parlamentarios y representación política", *Corts Valencianes, Anuari de dret parlamentari*, nº 10, 2001, pp. 51-98.
- COTINO, L., "La nueva ley de transparencia y acceso a la información", *Anuario de la Facultad de Derecho – Universidad de Alcalá VII*, 2014, pp. 241-256.
- DE PINIÉS, J., "Acerca la "palmaria y evidente" inconstitucionalidad de los escritos de índole parlamentaria. Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional 115/2019, de 16 de octubre, y 128/2019, de 11 de noviembre. Recursos de amparo núms. 3846-2018 y 2114-2018 (B.O.E. núms. 279 y 304, de 20 de noviembre y 19 de diciembre de 2019)", *Revista de las Cortes Generales*, nº 108, primer semestre (2020), pp. 409-427.
- DEL HIERRO, J. L., "Legitimidad y legalidad", *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 4, 2013, pp. 179-186.
- GRECIET, E., "Los diputados no adscritos en el laberinto: comentario a la STC 159/2019, de 12 de diciembre", *Legebiltzarreko Aldizkaria-LEGAL-REVISTA DEL Parlamento Vasco* (1), pp. 142-163, <https://doi.org/10.47984/legal.2020.006>
- GUICHOT, E., "Reflexiones acerca de la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia pública", *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, nº 94, 2016, pp. 89-106.

- MIRANDA, L.M., "Restricciones a la admisión a trámite de los recursos de amparo parlamentarios. Comentario al auto del Tribunal Constitucional 47/2018, de 25 de abril, en el recurso de amparo núm. 2098-2017 (B.O.E. NÚM. 130, de 29 de mayo de 2018)", *Revista de las Cortes Generales*, nº 106, primer semestre (2019), pp. 609-617, <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/106/1414>
- MORALES, A. M., MARTÍNEZ, S., GARCÍA, F., y CARIDAD, M., "La transparencia en la política española: análisis de su influencia y presencia en medios sociales", *Ibersid: revista de sistemas de información y documentación*, vol. 10, nº 2, 2016, pp. 91-96.
- NAVARRO, I., "Amplitud en la admisión y restricción en la desestimación de un recurso de amparo en el ámbito parlamentario. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 96/2019, de 15 de julio, recurso de amparo núm. 2634-2018 (B.O.E. núm. 192, de 12 de agosto de 2019)", *Revista de las Cortes Generales*, nº 107, segundo semestre (2019), pp. 491-505, <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/107/1455>
- ORDUÑA, F. J., *La transparencia como valor del cambio social: su alcance constitucional y normativo. Concreción técnica de la figura y doctrina jurisprudencial aplicable en el ámbito de la contratación*, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018.
- PABLOS LÓPEZ, M. R., "La Casa de S.M. El Rey en la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno", en *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Antonio Troncoso Reigada (dir.), 2017, pp. 262-277.
- SANZ, Á. L., "La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios", *Corts Valencianes. Anuari de dret parlamentari*, nº 10, 2001, pp. 331-368.
- VERA SANTOS, J. M., "Resoluciones parlamentarias y recurso de amparo", *Revista de las Cortes Generales*, nº 43, 1998, pp. 27-53.
- VILLARINO, J., "Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: nulidad de las resoluciones parlamentarias en cuanto niegan a un diputado no adscrito el derecho a formular propuestas de pronunciamiento en pleno. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 159/2019, de 12 de diciembre, recurso de amparo 5336-2018 (B.O.E. núm. 10, de 11 de enero de 2020)", *Revista de las Cortes Generales*, nº 108, primer semestre (2020), pp. 397-407, <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1498>

- VILLORIA, M., "¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión", *Revista de Estudios Políticos*, nº 194, 2021, pp. 213-247.
- "La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones", *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 7, 2015, pp. 85-103.
  - "La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia", *Dilemata*, nº 27, 2018, pp. 1-16.



## ESTUDIOS Y ARTÍCULOS

# El derecho a entender en la nueva factura eléctrica regulada en España: análisis desde el punto de vista del diseño

**Blas-José Subiela-Hernández<sup>1</sup>**

*Universidad Católica de Murcia, UCAM  
España*

ORCID: [0000-0002-7540-9260](https://orcid.org/0000-0002-7540-9260)

**David Sánchez-Hervás<sup>2</sup>**

*Universidad Católica de Murcia, UCAM  
España*

ORCID: [0000-0001-8408-5985](https://orcid.org/0000-0001-8408-5985)

**María Ascensión Miralles González-Conde<sup>3</sup>**

*Universidad Católica de Murcia, UCAM  
España*

ORCID: [0000-0002-6201-6476](https://orcid.org/0000-0002-6201-6476)

RECIBIDO: 30 de septiembre de 2021

ACEPTADO: 31 de diciembre de 2021

---

<sup>1</sup> Doctor en Comunicación por la Universidad Católica de Murcia y licenciado en Publicidad y RR.PP. por el CEU San Pablo de Valencia. Es profesor de diseño gráfico en la Facultad de Comunicación de la UCAM desde hace más de 15 años y su investigación gira en torno a la capacidad del diseño gráfico para mejorar la información que reciben los ciudadanos.

<sup>2</sup> Doctor en Comunicación, Máster DirCom y licenciado en Periodismo por la UCAM - Universidad Católica de Murcia. Es profesor de diversas asignaturas relacionadas con la comunicación estratégica en las facultades de Comunicación y de Ciencias Jurídicas y de la Empresa de la UCAM. Sus líneas de investigación son la responsabilidad social y la gestión de la comunicación en las organizaciones.

<sup>3</sup> Doctora en Comunicación por la UCAM - Universidad Católica de Murcia- y licenciada en Ciencias de la Información Rama Publicidad y Relaciones Públicas por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora de creatividad en comunicación y de estrategia publicitaria, entre otras asignaturas, en las facultades de Comunicación y de Ciencias Jurídicas y de la Empresa de la UCAM. Sus líneas de investigación son la creatividad en la formación universitaria y las estrategias de comunicación publicitaria.

## **RESUMEN:**

Según la Comisión Nacional del Mercado y la Competencia (CNMC), aproximadamente un 40% de familias reconocen no comprender sus facturas de electricidad cada año. El objetivo de este trabajo es comprobar si el nuevo modelo de factura regulada establecido en España desde junio de 2021 cumple con las recomendaciones proporcionadas por la Comisión Europea sobre facturación eléctrica clara y usable. Para ello, se ha utilizado la metodología del análisis de contenido.

Los resultados muestran que algunas de las informaciones consideradas relevantes por la Comisión Europea no aparecen en las facturas españolas y que, en general, los modelos implantados en nuestro país son mejorables desde el punto de vista del diseño centrado en el usuario y la comunicación clara.

## **PALABRAS CLAVE:**

Factura eléctrica, comunicación clara, diseño de la información, PVPC, mercado eléctrico regulado.

## **CONTENIDOS:**

1. Introducción. – 2. Estado de la cuestión. –3. Objetivos. – 4. Metodología. – 4.1. Ítems de contenido. – 4.2. Relevancia de diseño (escala de valoración) – 5. Resultados. – 5.1. Presencia de los Ítem informativos. – 5.2. Relevancia de diseño de los ítems informativos – 5.3. Otros resultados. – 6. Conclusiones. - Bibliografía.

## The right to understand in the new regulated electricity bill in Spain: analysis from the design point of view

### **ABSTRACT:**

According to the Spanish National Market and Competition Commission (CNMC), approximately 40% of families admit that they do not understand their electricity bills. The objective of this work is to check if the new regulated billing model established in Spain since June 2021 complies with the recommendations provided by the European Commission on clear and usable electricity billing. For this, a content analysis methodology has been used.

The results show that some of the information considered relevant by the European Commission does not appear in the Spanish invoices and that, in general, the models implemented in our country can be improved from the point of view of user-centered design and clear communication.

### **KEYWORDS:**

Electricity bill, clear communication, information design, regulated electricity market.

## 1. Introducción

El mercado eléctrico en España es complejo. Y, como consecuencia, los conceptos facturados a los consumidores resultan también difíciles de comprender. Además, al tratarse de un suministro básico, es un mercado que está parcialmente regulado por el Estado. Dicha regulación consiste, fundamentalmente, en el establecimiento de una tarifa que se denomina Precio Voluntario para Pequeños Consumidores a la que se pueden acoger usuarios con potencias contratadas por debajo de 15 kW en baja tensión. Esta tarifa se establece, básicamente, a partir de los costes de generación de energía en cada momento. Además, el Estado establece el contenido mínimo y el formato de la factura que reciben los consumidores acogidos a esta tarifa de forma obligatoria y lo recomienda para el resto de usuarios domésticos del mercado libre, en un esfuerzo por mejorar la información proporcionada a los usuarios, según refleja la propia normativa (Resolución 5655 de 23 de mayo de 2014 del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, España, 2014)<sup>4</sup>.

Sin embargo, este objetivo está lejos de ser alcanzado. Como indican los resultados del panel de hogares de la Comisión Nacional del Mercado y la Competencia (CNMV, 2016, 2017, 2018), año tras año, aproximadamente un 40% de las familias reconocen no comprender sus facturas de electricidad.

Un reciente cambio legislativo sobre el cálculo de la tarifa eléctrica, consecuencia del nuevo reglamento europeo sobre el mercado interior de electricidad (UE 2019/943 de 5 de junio de 2019) ha provocado modificaciones en el modelo de factura, ya que la tarifa se debe dividir ahora en tramos horarios. Esta transformación en el cálculo de las tarifas ha implicado el desarrollo de un nuevo modelo de factura, ya que se deben incorporar nuevos conceptos. No obstante, la nueva normativa no anula las anteriores, sino que especifica que las completa por la "necesidad de actualizar el contenido de la factura recogido en la Resolución de 23 de mayo de 2014"<sup>5</sup>

El desarrollo del nuevo modelo de factura ha correspondido al MITECO (Ministerio para la Transición Ecológica y el Cambio Demográfico). La propuesta sobre el contenido y el nuevo modelo se realizó por medio de una resolución sometida a audiencia e información pública con posibilidad de presentar alegaciones hasta el jueves 18 de marzo de 2021<sup>6</sup>. Así mismo, el MITECO solicitó un informe a la CNMC sobre dicha resolución. Este informe (publicado el 25 de marzo de 2021) contenía algunas observaciones y recomendaciones. Además, incluía las alegaciones del Consejo Consultivo de Electricidad, pero en esta ocasión (a diferencia de la

<sup>4</sup> Disponible en: <https://cutt.ly/pEj1SeX>

<sup>5</sup> Normativa sobre contenido mínimo y modelo de factura de electricidad de 28 de abril de 2021: <https://cutt.ly/tEj19dc>

<sup>6</sup> Resolución disponible en: <https://cutt.ly/JEj2bbL>



tramitación de 2014) dichas alegaciones no son accesibles y el anexo IV del informe aparece como "confidencial". Finalmente, la propuesta de resolución con el contenido mínimo y el modelo de factura definitivos sufrió algunas modificaciones. Fue publicada definitivamente en el BOE el 28 de abril de 2021, indicando su entrada en vigor el 1 de junio de 2021. Cabe destacar aquí que, como pusieron de manifiesto Subiela, Miralles y Hervás (2019), en el Consejo Consultivo de Electricidad que participó en la configuración de la anterior factura no hubo participación de ninguna asociación profesional del ámbito del diseño o la comunicación.

Por todo lo expuesto, sería de esperar que en el desarrollo del nuevo modelo de factura eléctrica regulada se hayan contemplado los principios básicos de la comunicación clara para hacer efectivo el derecho a entender de los ciudadanos, especialmente en un sector tan complejo como el del suministro eléctrico.<sup>7</sup> La propia Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo sobre normas para el mercado de la electricidad establece referencias expresas a la necesidad de que los consumidores reciban información transparente sobre los precios, tarifas y condiciones generales aplicables al acceso y al uso de los servicios de electricidad<sup>8</sup>.

Precisamente la Comisión Europea, consciente de la complejidad del mercado eléctrico, ha puesto en marcha, entre otras medidas, iniciativas encaminadas a mejorar la información que los usuarios reciben en sus facturas de suministro eléctrico. Más allá de la normativa desarrollada, destaca un ambicioso estudio sobre el mercado de la energía para mejorar la claridad y la "comparabilidad" de las facturas, con el objetivo de fomentar la competencia y facilitar al usuario la comparación de ofertas y el cambio de compañía suministradora<sup>9</sup>. A la misma vez, la Comisión ofrece también varios modelos de facturas eléctricas (regular, anual y electrónica), en los que "se reflejan algunas de las mejores prácticas nacionales en Europa" y que están basados en "las recomendaciones de usabilidad para la facturación eléctrica desarrolladas junto a los consumidores, la industria y los reguladores del mercado energético". Por último, junto al modelo de factura regular, también se ofrece un listado con los ítems que son considerados más importantes de la factura para el consumidor, es decir, aquellos que debería ser más sencillo encontrar en el documento<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> En su afán por el fomento de la comunicación clara han editado un pequeño manual, disponible en su página web: <https://cutt.ly/oEs8rgl>

<sup>8</sup> Directiva disponible en: <https://cutt.ly/ZEjoqPP>

<sup>9</sup> Toda la documentación relativa a este estudio está disponible en la página web de la Comisión Europea: <https://cutt.ly/MEjM8g7>

<sup>10</sup> El modelo de factura y el listado de contenidos más importantes están disponibles en la página web de la Comisión Europea: <https://cutt.ly/9Ej1oCb>

## 2. Estado de la cuestión

La comunicación clara es una demanda histórica y tiene precursores tan relevantes como Wiston Churchill o George Orwell (Tascón y Montolío, 2019). Y, en la actualidad, es una necesidad urgente en ámbitos como el de la administración pública o la justicia, especialmente en su relación con los ciudadanos<sup>11</sup>. La Consultora Prodigioso Volcán, uno de los promotores más activos en España en el fomento de la comunicación clara, afirma que comunicar con claridad "significa transmitir de forma fácil, directa, transparente, simple y eficaz información relevante para la ciudadanía por cualquiera de los diferentes canales actuales [...] y adaptada a sus particularidades"<sup>12</sup>. Y esto no sólo afecta a cuestiones lingüísticas, sino también a aspectos visuales, tal y como indica Gutierrez-Rubí (2020: 28): "El diseño, la composición de los textos, la tipografía, las imágenes y las infografías son algunos de los muchos otros recursos que existen para lograr que un mensaje sea más comprensible y para que la comunicación sea, de esta manera, más eficiente".

Por lo tanto, la comunicación clara exige un esfuerzo lingüístico y un esfuerzo de diseño. Desde el punto de vista de la lingüística, el esfuerzo abarca a toda la gramática del idioma, pero se relaciona especialmente con su sintaxis, su semántica y, sobre todo, con su pragmática. Además, se puede beneficiar de los aportes de otro movimiento emergente, el de la lectura fácil, que promueve la redacción sencilla de todo tipo de textos para hacerlos accesibles a personas con discapacidad o con bajo nivel de alfabetización (Pérez y López, 2015). Por otro lado, la comunicación clara exige prestar atención al diseño de la información. Precisamente el diseño de la información ha mostrado siempre, desde sus concepciones más primitivas (Horn, 2000: 15) una preocupación directa con la necesidad de hacer comprensible lo complejo, al considerar que su misión es "el desarrollo de documentos que sean comprensibles, rápidos, precisos y fáciles de convertir en una acción efectiva". En un sentido muy similar, la *Society for Technical Communication* (Baer y Vacarra, 2008), define el diseño de la información como la transformación de datos complejos en mensajes comprensibles para los usuarios. Esta disciplina abarca, según Frascara (2000: 103) el diseño de documentos como "tablas alfanuméricas, gráficos y diagramas, manuales de instrucciones (uso de aparatos, reglas de juegos...), señalización (símbolos, carteles, señales y sistemas) y mapas y planos (sin el detalle de la cartografía, la arquitectura o la ingeniería)" Y autores como Subiela (2017: 1020) hablan de "diseño de información de uso doméstico" para

---

<sup>11</sup> Elisa Moreu Carbonell hace una acertada reivindicación de la necesidad de introducir el lenguaje claro en el ámbito del derecho. Está disponible en el blog IberIConnect de la *Revista Internacional de Derecho Constitucional en Español*: <https://cutt.ly/PUiwJCn>

<sup>12</sup> Más información sobre comunicación clara disponible en <https://cutt.ly/EUanuel>

identificar estos documentos descritos por Frascara y dentro de los que podemos incluir la factura eléctrica objeto de este análisis.

### **3. Objetivos**

El objetivo principal de este trabajo es comprobar si la nueva factura eléctrica regulada española ha sido diseñada teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión Europea (basadas en la usabilidad y los principios de la comunicación clara), con la finalidad de mejorar su comprensión y fomentar la competencia en el sector. Para ello, se establecen los siguientes objetivos específicos:

1. Verificar la presencia de la información más importante para el consumidor (según la Comisión Europea) en la factura eléctrica vigente en España en la actualidad.
2. Diseñar un método que permita evaluar, desde el punto de vista del diseño gráfico, la relevancia otorgada a cada una de las informaciones consideradas importantes en la factura, a partir de su ubicación en página y su peso visual. Para ello, es preciso establecer las variables y las escalas apropiadas con respecto a la ubicación en página y al peso visual para abordar dicha evaluación y ponderación.
3. Comparar la relevancia de diseño de cada información en la factura regulada vigente en España y en el modelo proporcionado por la Comisión Europea para comprobar si el modelo español sigue sus indicaciones.
4. Comparar la relevancia de diseño de cada información en la factura vigente en España en la actualidad y en la factura anterior (introducida en 2014) para comprobar si se ha producido alguna mejora.
5. Analizar la estructura de los contenidos presentes en cada modelo de factura y el uso de recursos gráficos diferentes a la tipografía.

Estos objetivos se establecen para verificar/refutar la siguiente hipótesis: la factura eléctrica regulada vigente en España desde junio de 2021 no ha observado los principios del diseño orientado al usuario y de la comunicación clara y transparente en su configuración. Por ello, la información más importante para el consumidor no es gráficamente relevante o no aparece.

### **4. Metodología**

Para llevar a cabo este trabajo se recurre al análisis de contenido, desde una perspectiva tanto cuantitativa como cualitativa, que permita comprobar la existencia de una comunicación clara y transparente en el diseño de los principales datos que debe contener la factura eléctrica. El análisis de contenido cuantitativo permite obtener y medir los datos que contiene la factura, y el cualitativo posibilita contextualizar y profundizar en dicha información. Esta triangulación metodológica

consigue incrementar la validez de los resultados obtenidos (García y Berganza, 2005).

En cuanto a la definición del universo de estudio, Wimmer y Dominick (1996) recomiendan que en los análisis de contenido se tengan en cuenta criterios sobre el campo temático y sobre el periodo de tiempo. En nuestro caso, con respecto al campo temático, los criterios se basan en los tipos de oferta eléctrica existentes en España, así como en los tipos de tarifa disponible. En cuanto al periodo de tiempo, se tuvieron en cuenta los modelos de factura más recientes. Concretamente los criterios fueron los siguientes:

Con respecto a la tipología de la oferta eléctrica en España, se tuvieron en cuenta los modelos de factura regulada y no los del mercado libre. Ello es debido a que las facturas de tarifa regulada deben seguir, por ley, el mismo contenido y formato, mientras que en las del mercado libre solo se regulan los contenidos, pero no el formato. Puesto que lo que se pretende analizar es el formato, el universo de estudio se reduce a los modelos de factura regulada. Además, en este apartado también se tuvo en cuenta el criterio sobre el periodo del tiempo. Con lo que se optó por seleccionar el modelo de factura vigente en España publicado en el BOE en 2021<sup>13</sup>, así como el modelo anterior, publicado en el 2014, para poder comprobar las posibles mejoras.

Con respecto a la tipología de tarifa, únicamente se analizan las facturas que contemplen la discriminación horaria. Dado que la reforma de 2021 ha obligado a que la nueva factura contemple de forma exclusiva los diferentes tramos horarios, se toma como muestra el modelo propuesto. Sin embargo, en el modelo de 2014 se contemplan dos tipos de formatos de factura, uno con distinción horaria y otro sin distinción horaria. En este caso, se analiza el que preveía, en aquel momento, discriminación horaria.

Además, se toma como modelo de referencia —y, por lo tanto, como parte del análisis— el propuesto por la Comisión Europea como ejemplo de buenas prácticas y de diseño claro y centrado en el usuario.

Para abordar el diseño de la ficha de análisis, necesaria para la recogida sistemática de datos, se deben definir los siguientes aspectos: (1) listado de ítems (contenidos e información) que debe aparecer de forma destacada en la factura eléctrica según las recomendaciones de la Comisión Europea, (2) método para valorar su relevancia desde el punto de vista del diseño.

---

<sup>13</sup> Las facturas españolas son accesibles a través de la web del Boletín Oficial del Estado.

El enlace para la factura de 2014 es el siguiente: <https://cutt.ly/gEj2etT>

El enlace para la factura de 2021 es el siguiente: <https://cutt.ly/tEj19dc>

#### 4.1. **Ítems de contenido**

La Comisión Europea considera que los ítems más importantes de una factura eléctrica son:

(1.1) El nombre de la compañía suministradora y (1.2) sus datos de contacto (incluyendo su teléfono de atención al cliente y su teléfono de emergencias). (2.1) La duración del contrato y (2.2) la fecha límite para indicar a la compañía suministradora la intención de cambiar de suministrador. (3.1) El nombre de la tarifa contratada y (3.2) un desglose claro de sus precios (el precio base más el resto de cargos e impuestos). (4) El precio base de una unidad de energía (en kilovatios/hora) en la tarifa seleccionada. (5) El código de cambio (switching code), necesario para cambiar de proveedor. (6.1) El total a pagar de la factura, (6.2) el periodo al que corresponde el pago (y el consumo), (6.3) la fecha en la que se debe pagar y (6.4) la forma de pago. (7.1) Información clara sobre la forma en la que el total de la factura ha sido calculado; ¿se basa en una medida real o en una estimación? (7.2) Si la facturación se basa en una medida real, se debe especificar la lectura del contador y el consumo durante el periodo de facturación (medida en kilovatios/hora).

Además, según la misma fuente (Comisión Europea), la factura debería también contener otra información útil como:

(8) Origen de la energía, es decir, cómo es generada y cómo de respetuosa con el medio ambiente es su generación. (9) Información sobre la forma de obtener consejos para ahorrar energía (por ejemplo, un enlace a una web). (y 10) Información sobre la forma de obtener la factura en formatos alternativos (por ejemplo, con letras más grandes) para consumidores con discapacidades.

En total, se trata de 17 ítems informativos que se introducen en la ficha de análisis para su identificación y valoración desde el punto de vista del diseño (relevancia de diseño).

#### 4.2. **Relevancia de diseño (escala de valoración)**

Para valorar la importancia concedida a un elemento desde el punto de vista del diseño gráfico se deben tener en cuenta dos grupos de variables: (1) las que tienen que ver con la ubicación de los diferentes elementos en la página y (2) las que afectan a la capacidad de cada uno de esos elementos para llamar la atención sobre sí mismo y destacar sobre los elementos del entorno, lo que se denomina peso visual.

#### 4.2.1. Variables de ubicación

Las variables de ubicación (1) se analizan a partir de una simplificación de la metodología MAPA de formato de Rodríguez (1995: 97) a través de la que se divide la superficie de la página en tres filas y tres columnas, que dan lugar a 9 módulos: desde el superior izquierdo hasta el inferior derecho, pasando por superior central, medio izquierdo, medio central, medio derecho, inferior izquierdo e inferior central. Sobre esta retícula se valora la ubicación de los diferentes elementos de la factura de acuerdo con la teoría del diagrama de Gutenberg de Edmund Arnold (1981). Según Arnold, en Occidente la mirada sigue siempre un mismo patrón al recorrer una página impresa, condicionado por nuestra manera de leer. Así, el primer punto de atención es la parte superior izquierda de la página (denominada Área Óptica Primaria, AOP) y, a partir de esa ubicación, la mirada se desplaza a la derecha y hacia abajo guiada por lo que se denomina "gravedad de lectura" hasta terminar en la esquina inferior derecha (Área Terminal, AT). Para este autor, la atención va disminuyendo a medida que la mirada se desplaza desde el AOP hacia el AT.

El diagrama de Gutenberg también se ve reforzado por los estudios realizados con la tecnología de seguimiento ocular, gracias a la que se identifica un patrón que sigue la forma de una "F" mayúscula en el recorrido de la mirada sobre una página, confirmando así que las zonas de máxima atención son las de la parte superior izquierda del documento y van decreciendo a medida que nos aproximamos a la esquina inferior derecha (Djamasbi, Siegel y Tullis, 2011).

Según esta teoría, el aprendizaje de la lectura y la escritura en Occidente es la razón fundamental para que la mirada siga este recorrido prefijado ante un documento. Fruto también de ese aprendizaje se debe introducir una corrección al modelo, ya prevista por Arnold, que tiene que ver con la atención que se destina a la denominada Área Terminal. Esta zona del documento constituye un punto de atracción visual superior a la mayoría de áreas ya que, a pesar de ser la última del documento, supone el final de la página y el punto de salida de la misma. En esta posición, el lector ha aprendido a encontrar información valiosa (como llamadas a la acción, en palabras del propio Arnold). Además, en el caso concreto de las facturas comerciales, esta zona contiene habitualmente el importe total facturado. Teniendo en cuenta esto, consideramos que el último cuadrante de la página recibe una atención equivalente al de la esquina superior derecha (ver imagen 1).

Como la factura eléctrica cuenta con dos o más páginas, esta cuestión también se debe valorar como variable de ubicación, por lo que añadimos una nueva variable: el número de página. Y asumimos que la página 1 recibe una valoración mayor que el resto de páginas, puesto que su impacto visual es similar al de las portadas de las publicaciones periódicas, cuyas tarifas publicitarias son claramente más altas que las de las páginas interiores (González y Carrero, 2008).

#### 4.2.2. *Variables de peso visual*

Las variables de peso visual (2) se analizan sobre los contenidos identificados y ubicados que se incluyen en las facturas. El peso visual de cada elemento se determina en relación al peso visual de los elementos que lo rodean, esto es, en función del contexto visual donde se integran. Esto justifica la estrecha relación de las variables de peso visual con la posición del elemento en la composición de la factura.

Para Arnheim (2002), el peso de un elemento depende de su ubicación, tamaño, color, aislamiento, forma y dirección. Sin embargo, el autor no establece una escala y reconoce que la valoración de este aspecto es compleja y no existe unanimidad al respecto. De hecho, para Wucius Wong (1988) lo que determina el peso visual es el contraste de unos elementos sobre otros y establece que dicho contraste se construye a partir de la forma, el tamaño, el color, la textura, la posición, la dirección y los efectos espaciales. Y en el terreno más preciso del diseño de la información, Jesús Zorrilla (2002) sostiene que el peso de los diferentes elementos de la página depende de su tamaño, forma y tono. En concreto, afirma (Zorrilla, 2002: 73) que:

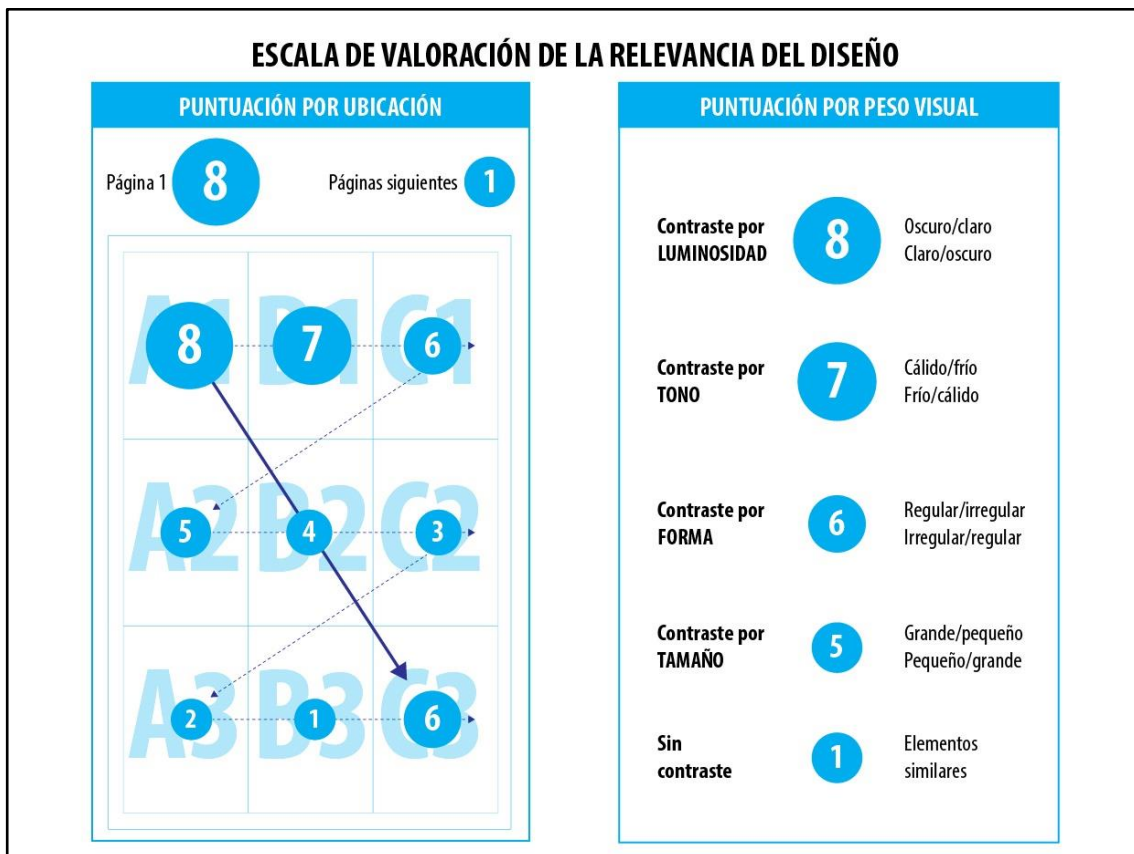
"si la forma y el tono de los elementos son iguales, el tamaño de cada uno de ellos será lo que equilibre o desequilibre la página. Por su parte, las formas irregulares pesan más que las regulares y los elementos oscuros más que los claros pese a que, en ocasiones, un elemento pequeño pero oscuro puede tener más peso que uno más grande pero más claro"

En un sentido muy similar, Wucius Wong (1988: 15) considera que "las formas oscuras entre otras más claras, sobre un fondo blanco, las formas grandes entre formas pequeñas, tienden a parecer más pesadas". Así pues, no se trata tanto de que las formas oscuras sean más pesadas que las claras, o que las grandes más que las pequeñas, sino de una cuestión de contraste de variables: a mayor contraste entre figura y fondo, mayor peso visual de la figura. Y las variables sobre las que se pueden definir los contrastes son: la luminosidad (claro/oscuro), el tono (cálido/frío), la forma (regular/irregular) y el tamaño (grande/pequeño). Aunque, como reconoce Arnheim, no existe unanimidad en la valoración de estas variables, para esta investigación se propone la siguiente escala (a partir de la investigación y la experiencia de los autores): el mayor peso visual corresponde al contraste por luminosidad (ya sea de un elemento oscuro sobre una composición predominante clara o viceversa); en segundo lugar, el contraste por tono (del mismo modo); en tercer lugar, el contraste por forma (del mismo modo) y, en último lugar, el contraste por tamaño. Aunque el tamaño, como variable aislada, implica una alta influencia sobre el peso visual, se confirma que, al relacionarlo con el resto de variables, pasa a un segundo plano.

Además, en la ficha de análisis se incluye un apartado para recoger aspectos cualitativos del análisis de contenido. Concretamente, se utiliza para analizar la agrupación de contenidos por bloques y el uso de recursos gráficos como iconos, colores o sombreados.

Una vez establecida la ficha de análisis se debe definir el protocolo de codificación, que ha sido creado ex profeso para este trabajo. De esta forma, para la codificación de las variables se genera una escala de valores que va de 1 a 8, siendo 1 el valor más bajo y 8 el más alto. A cada variable se le asigna un valor en función de sus características de ubicación y de peso visual, tal y como se muestra en la imagen 1.

**Imagen 1: Escala de valoración de la relevancia del diseño.**



Fuente: Elaboración propia.

Así, de acuerdo a este sistema de codificación, a cada ítem identificado en cada modelo de factura se le asigna un valor compuesto por la puntuación según su ubicación y su peso visual. De este modo, un ítem ubicado en la esquina superior derecha (módulo C1) de la primera página tiene un valor de "6" según su ubicación dentro de la página y de "8" por estar en la primera página. Y si ese ítem ofrece contraste por forma (valor de "6") y contraste por tamaño (valor de "5") alcanza un valor por peso visual de "6+5", es decir, de 11. Por lo tanto, la relevancia total asignada



a ese ítem según su diseño será de "11 (por peso visual) + 6 (por lugar en la página) +8 (por número de página)", es decir, "25". Cuanto mayor es el valor obtenido por el ítem, más importancia se le ha concedido desde el punto de vista del diseño.

Además, para dotar al trabajo de un alto grado de fiabilidad se realizó una sesión específica para probar la ficha de análisis, tal y como recomiendan Wimmer y Dominick (1996). En ella los investigadores analizaron los contenidos de los tres primeros módulos de la primera página de la factura eléctrica, resolviendo así las posibles dudas con respecto a la codificación de las variables. Una vez realizada la sesión, se acordó abordar el análisis de forma conjunta y simultánea entre todos los investigadores para que la fiabilidad del estudio sea máxima.

## **5. Resultados**

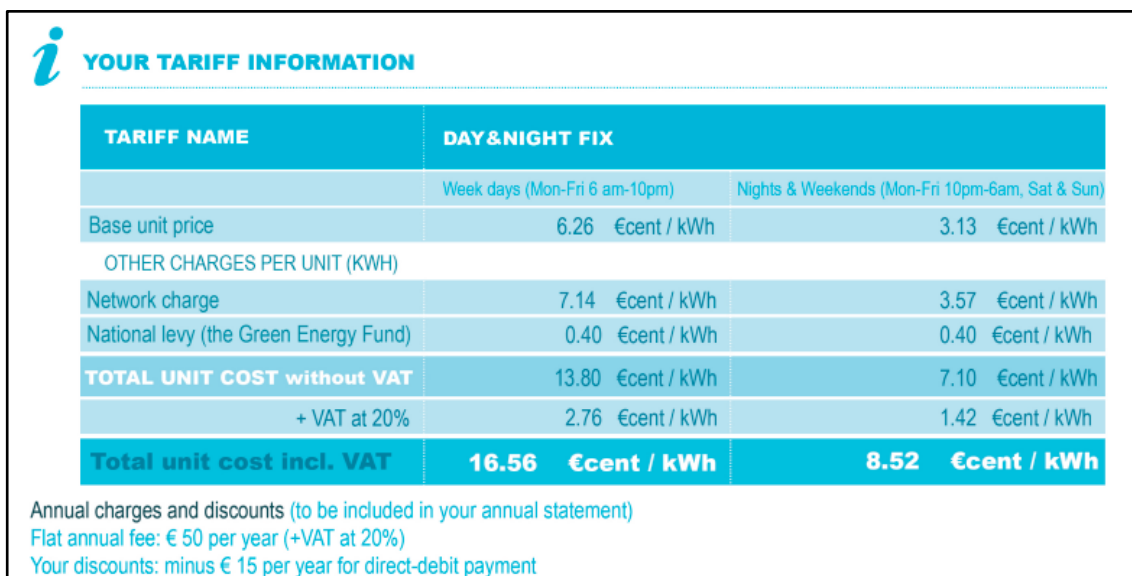
A continuación, se detallan los resultados obtenidos del análisis. Para facilitar la comprensión de los mismos, se han agrupado de acuerdo a los objetivos del trabajo. Así, en primer lugar, se ofrece la información relativa a la presencia en las facturas españolas de los ítems informativos identificados por la Comisión Europea como más importantes. Y, en segundo lugar, se presenta de forma precisa la relevancia de diseño obtenida por los ítems identificados en función de su ubicación en página y de su peso visual.

### **5.1. Presencia de los ítems informativos**

Con respecto a la presencia de la información más importante para el consumidor en la factura eléctrica regulada en España se comprueba que 4 de los 10 ítems señalados por la Comisión Europea no están presentes en ninguno de los modelos desarrollados en España. Se trata de la fecha límite para comunicar el cambio de suministrador, el desglose de la tarifa (especialmente en lo que respecta al precio base), la forma de pago y las posibilidades para solicitar la factura en un formato adaptado (para personas con discapacidad).

Es normal que la fecha límite para comunicar el cambio de suministrador eléctrico no aparezca en las facturas españolas, porque la tarifa regulada en nuestro país no tiene ningún compromiso de permanencia, es decir, que el usuario puede abandonarla en cualquier momento sin previo aviso. Sin embargo, no se ha encontrado justificación para el resto de informaciones que no aparecen en estas facturas. Especialmente llamativa es la ausencia del desglose de precios de la tarifa. En los dos modelos utilizados en España (2014 y 2021) se encuentra un desglose detallado de la factura con porcentajes por una parte, y consumos y precios por otra. Pero no existe el detalle de la tarifa en el que se indique con claridad el precio final de una unidad de energía (kWh) y la forma en la que se configura dicho precio, tal y como recomienda la Comisión Europea y se muestra en su modelo de diseño (imagen 2).

**Imagen 2: Desglose de tarifa según el modelo de la Comisión Europea**



**i YOUR TARIFF INFORMATION**

TARIFF NAME	DAY & NIGHT FIX	
	Week days (Mon-Fri 6 am-10pm)	Nights & Weekends (Mon-Fri 10pm-6am, Sat & Sun)
Base unit price	6.26 €cent / kWh	3.13 €cent / kWh
OTHER CHARGES PER UNIT (KWH)		
Network charge	7.14 €cent / kWh	3.57 €cent / kWh
National levy (the Green Energy Fund)	0.40 €cent / kWh	0.40 €cent / kWh
<b>TOTAL UNIT COST without VAT</b>	<b>13.80 €cent / kWh</b>	<b>7.10 €cent / kWh</b>
+ VAT at 20%	2.76 €cent / kWh	1.42 €cent / kWh
<b>Total unit cost incl. VAT</b>	<b>16.56 €cent / kWh</b>	<b>8.52 €cent / kWh</b>

Annual charges and discounts (to be included in your annual statement)  
 Flat annual fee: € 50 per year (+VAT at 20%)  
 Your discounts: minus € 15 per year for direct-debit payment

Fuente: Comisión Europea.

Desde el punto de vista de la relevancia de diseño de los ítems identificados en el análisis, los resultados se exponen de la siguiente manera: en primer lugar, se realiza la comparación entre el modelo de la Comisión Europea y el modelo vigente en España desde el año 2021. Y, en segundo lugar, se compara este último modelo con su predecesor, el modelo con discriminación horaria de 2014.

Los ítems recomendados por la Comisión Europea que han sido identificados en la factura regulada introducida en 2021 en España son los siguientes:

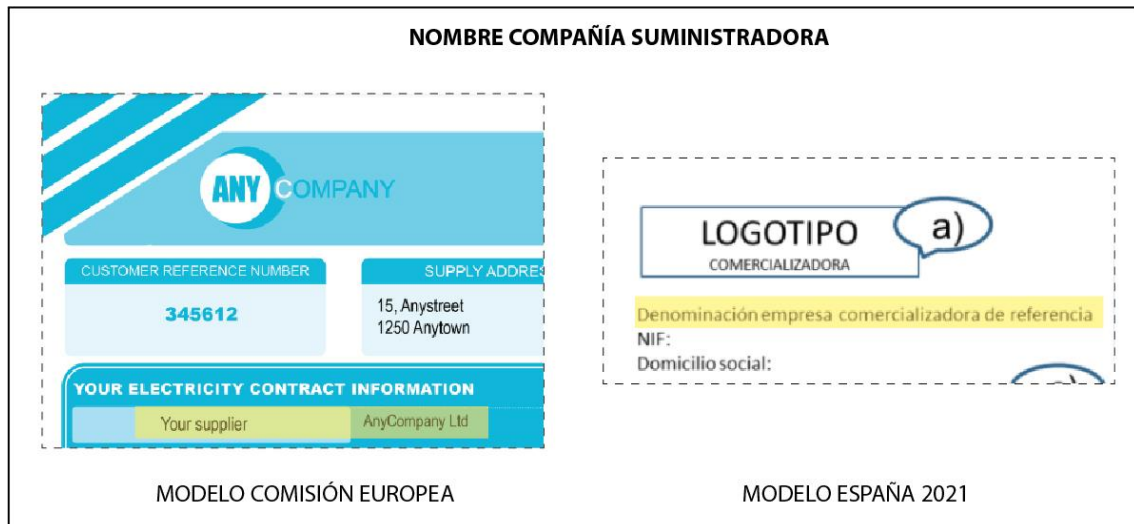
(1.1) El nombre de la compañía suministradora y (1.2) sus datos de contacto (incluyendo su teléfono de atención al cliente y su teléfono de emergencias). (2.1) La duración del contrato. (3.1) El nombre de la tarifa contratada. (4) El precio base de una unidad de energía (en kilovatios/hora) en la tarifa seleccionada. (5) El código de cambio (switching code), necesario para cambiar de proveedor. (6.1) El total a pagar de la factura, (6.2) el periodo al que corresponde el pago (y el consumo), (6.3) la fecha en la que se debe pagar. (7.1) Información clara sobre la forma en la que el total de la factura ha sido calculado; ¿se basa en una medida real o en una estimación? (7.2) Si la facturación se basa en una medida real, se debe especificar la lectura del contador y el consumo durante el periodo de facturación (medida en kilovatios/hora). (8) Origen de la energía, es decir, cómo es generada y cómo de respetuosa con el medio ambiente es su generación. (Y 9) Información sobre la forma de obtener consejos para ahorrar energía (por ejemplo, un enlace a una web).

## 5.2. Relevancia de diseño de los ítems informativos

A continuación, se ofrecen los resultados de relevancia de diseño para cada una de las informaciones identificadas en la factura modelo vigente en España desde junio de 2021.

El peso visual asignado al nombre de la compañía en el modelo de la Comisión Europea es mayor (27 puntos) que el otorgado en el modelo español de 2021 (20 puntos). Aunque en las variables de posición coinciden ambos modelos (esquina superior izquierda), el modelo europeo ofrece un alto contraste por luminosidad, tal y como muestra la imagen 3.

**Imagen 3: Comparación del diseño del ítem  
“nombre de la compañía suministradora”**



Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea y MITECO.

Las formas de contacto con la compañía (teléfono de atención al cliente y teléfono de emergencias) también tienen una relevancia visual mucho más destacada en la factura modelo de la Comisión (29 puntos) que en la factura española (21 puntos). Las diferencias se deben a la ubicación en página y al contraste por forma. En concreto, en el modelo europeo esta información se coloca en el centro de la primera página, mientras que en la factura española está en la esquina inferior izquierda. Además, en el modelo de la Comisión esta información está acompañada por un gran icono, lo que le proporciona un alto contraste por forma (ya que constituye una forma irregular frente a la regularidad restante ofrecida por los rectángulos de bordes suavizados). En la imagen 4 se puede comparar la primera página de ambos modelos de factura, con la ubicación y diseño dados en cada caso a los datos de contacto.

**Imagen 4: Comparación de la primera página de ambos modelos de factura, con la zona dedicada al ítem “datos de contacto de la compañía suministradora” sombreada de amarillo.**

### DATOS DE CONTACTO COMPAÑÍA SUMINISTRADORA

**ANY COMPANY**

Reference Number: 55443-09-4  
Date of Issue: 20 July 2009

CUSTOMER REFERENCE NUMBER	SUPPLY ADDRESS	BILLING ADDRESS
345612	15, Anystreet 1250 Anytown	John Anyname 15, Anystreet 1250 Anytown

**YOUR ELECTRICITY CONTRACT INFORMATION**

Your supplier	AnyCompany Ltd
Contract period	2 years, expires on 15 September 2010 <small>(if you wish to switch suppliers, you must inform us at least 30 days before your intended switching date)</small>
Your switching code (EAN)	541448920709054919
Your tariff	Day&Night Fx <small>(see overleaf for details)</small>
Unit prices	normal rate 6.26 Eurot / kWh plus taxes and charges <small>(see overleaf for details)</small> applies Mon to Fri from 6 am to 10 pm reduced rate 3.13 Eurot / kWh plus taxes and charges <small>(see overleaf for details)</small> applies Mon to Fri from 10 pm to 6 am and on weekends

**CONTACT US**

Call our Customer service: 0 800 22 45 45      Emergencies: 0 800 22 40 40  
Lines are open Mon-Fri 8am-5pm, Sat 9am-7pm      lines are open 24/7  
Visit [www.anycompany.eu/billing](http://www.anycompany.eu/billing)  
Check your account, give us your meter reading, make payments, get information, make a complaint  
E-mail: [anycompany@service.eu](mailto:anycompany@service.eu)      Postal address: AnyCompany Ltd, 17 Any Avenue, 1350 Anytown

**YOUR REGULAR ELECTRICITY BILL**

Billing period: 15 May – 14 July 2009 (your actual use: see overleaf for details)

Total charges for 15 MAY – 14 JULY 2009	€ 110.21
Amount due before this bill	€ 0.00
<b>TOTAL AMOUNT DUE</b>	<b>€ 110.21</b>
<b>DUE BY</b>	<b>30 JULY 2009</b>
<b>PAYMENT METHOD</b>	<b>DIRECT DEBIT</b> <small>the amount will be debited from your bank account on 30 Sep</small>

Payment reference: 55443-09-4

**LOGOTIPO** (a)

COMERCIALIZADORA

Denominación empresa comercializadora de referencia  
NIF:  
Domicilio social:

**DATOS DE LA FACTURA DE ELECTRICIDAD** (b)

**IMPORTE FACTURA:** XX,XX €  
Nº Factura: XXXXXXXX emitida el xx de (mes) de xxx  
Período de consumo: xx de (mes) de xxxx a xx de (mes) de xxxx  
Fecha de cargo/fecha límite de pago: xx de (mes) de XXXX

**RESUMEN DE LA FACTURA** (c)

Por potencia contratada	xx,xx €
Por energía consumida	xx,xx €
Compensación de excedentes	-xx,xx €
Impuesto electricidad	xx,xx €
Alquiler del contador	xx,xx €
Impuesto aplicado (XX %)	xx,xx €
<b>TOTAL IMPORTE FACTURA</b>	<b>XX,XX €</b>

Fecha/Día/....., Nº.....  
Calle....., Nº.....  
xxxx

**DATOS DEL CONTRATO** (e)

Titular: Día/D....., NIF/NIE.....  
Dirección del suministro:.....  
Código unificado de punto de suministro CLUPS:.....  
Tipo de contrato: **PVP-C – MERCADO REGULADO**  
Peaje de transporte y distribución: **2.0 TD**      Segmento de cargos: 1  
Potencia contratada en punta: ..... kW      Potencia contratada en valle: ..... kW  
Referencia del contrato de suministro (nombre empresa CD): xxxxx  
Referencia del contrato de acceso (nombre empresa distribuidora): xxxxxx  
Fecha final contrato: xx de (mes) de xxxx (renovación anual automática)  
Nº de contador: xxxxxx

**INFORMACIÓN DE CONSUMO ELÉCTRICO** (f)

Su consumo en el periodo facturado ha sido xx,xx kWh.  
Puede consultar su consumo horario en el portal web de su distribuidora ([distribuidora dirección www... correspondiente](http://www.distribuidora.com)).

Su consumo medio diario en el periodo facturado ha sido de xx,xx kWh.  
Su consumo medio diario en los últimos 12 meses ha sido de xx,xx kWh.  
Su consumo acumulado del último año ha sido de xx,xx kWh.  
Las potencias máximas demandadas en el último año han sido xx kW en P1 (punta) y xx kW en P2 (valle).  
Energía excedentarios compensada: xx,xx kWh

Lectura actual (real/estimada) (xx mes xxxx)  
Lectura en P1 (punta): xx kWh      Consumo en P1: xx,xx kWh  
Lectura en P2 (valle): xx kWh      Consumo en P2: xx,xx kWh  
Lectura en P3 (valle): xx kWh      Consumo en P3: xx kWh

**DESTINO DEL IMPORTE DE LA FACTURA** (g)

El importe total de su factura tiene este destino:

La energía incluye, entre otros, el coste de la energía en el mercado, los pagos por capacidad y la retribución al Operador del Sistema (REE) y al Operador del Mercado (OMIE).  
Los peajes retribuyen las redes de transporte y distribución.  
Los cargos incluyen fundamentalmente la retribución a las renovables, cogeneración y residuos (RECORE), los amañados del cliente y el subsector de generación en ITR (generación no peninsular).

**INFORMACIÓN SOBRE RECLAMACIONES** (h)

Atención al cliente (nombre empresa CD): 900.xxx.xxx (gratuito)      Reclamaciones (nombre CD): 900.xxx.xxx      [clientes@xxxxxxxxxx.es](mailto:clientes@xxxxxxxxxx.es)  
Averías y Urgencias (nombre empresa distribuidora): 900.xxx.xxx (gratuito)      Dirección postal reclamaciones (nombre CD): xxxxx  
Dirección de la página web con información sobre reclamaciones: .....  
(nombre empresa CD) está adherida a una entidad de resolución alternativa de litigios de consumo a la que puede acudir si no está de acuerdo con la resolución de su reclamación. Para mayor información sobre el arbitraje y su procedimiento: 900.xxx.xxx (gratuito)      www.....

Espacio reservado para datos de cuenta bancaria u otras formas de pago

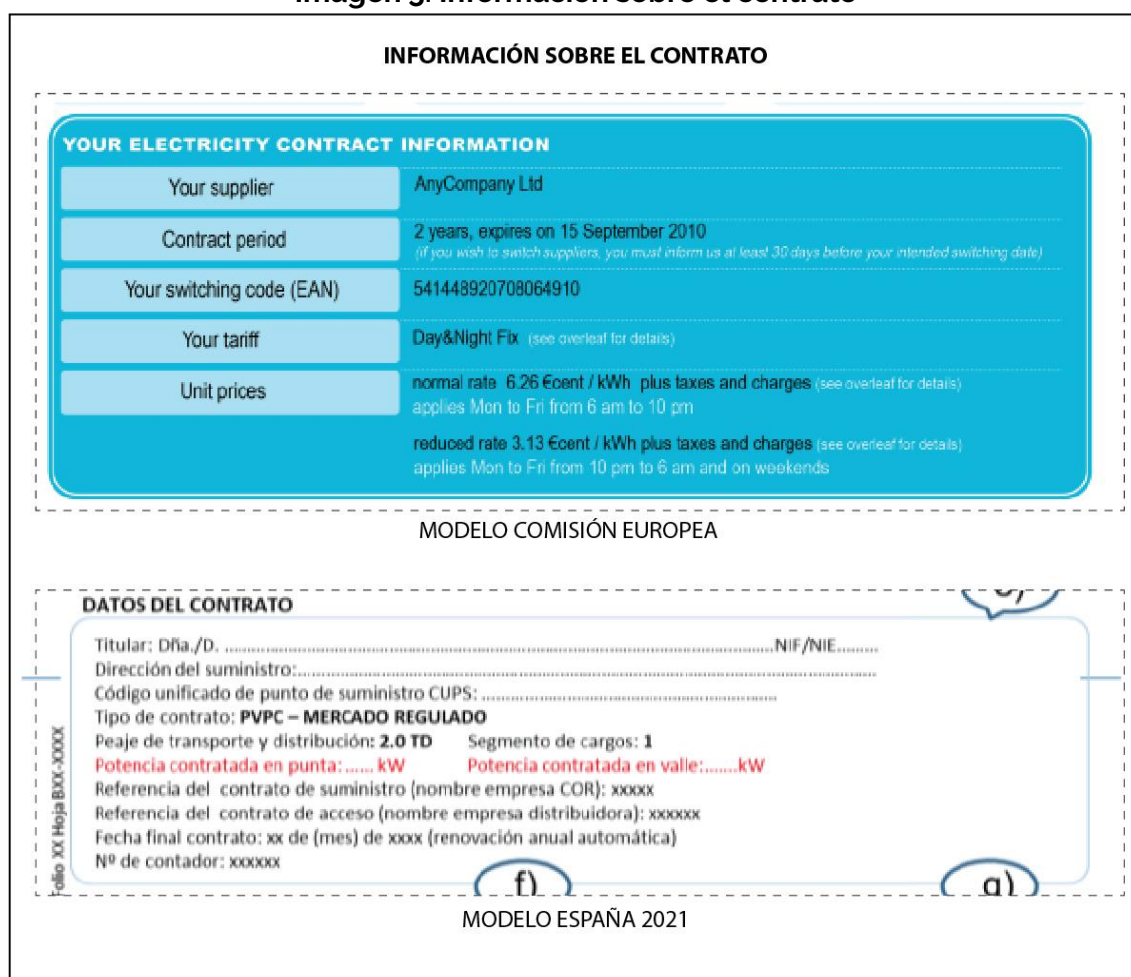
MODELO COMISIÓN EUROPEA

MODELO ESPAÑA 2021

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea y MITECO

Hay una serie de ítems, relacionados con la información sobre el tipo de contrato, que en el modelo de la Comisión Europea se agrupan en una caja bajo el título de “Información sobre tu contrato de electricidad” y que en el caso del modelo español aparecen, en su mayoría, como “datos del contrato”. Se trata de “la duración del contrato”, “el nombre de la tarifa contratada”, “el precio base de la unidad de consumo” (aunque en el modelo español este dato no figura en esta caja de información sino que se desplaza a la segunda página) y “el código necesario para cambiar de suministrador”. Además, en el modelo español en esta caja se incluye otra información (no contemplada por la Comisión Europea) como “Peaje de transporte y distribución” o “Segmento de cargos”. En la imagen 5 se puede apreciar el diseño dado a cada caja en uno y otro modelo.

Imagen 5: Información sobre el contrato



Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea y MITECO

Ítem por ítem, el mayor contraste por luminosidad presente en el modelo de la Comisión Europea hace que, en la mayoría de los casos, la valoración de diseño en este modelo sea superior. La única excepción la representa el "nombre de la tarifa contratada", que en el caso del modelo español alcanza un punto más que en el europeo (28 frente a 27), debido a que en el modelo de España este dato está escrito en letras mayúsculas y en negrita.

La duración del contrato tiene una relevancia de diseño de 27 puntos en el modelo europeo, frente a los 17 alcanzados en el caso español. y se debe a su ubicación y al contraste por luminosidad. En la factura modelo de la Comisión la duración del contrato tiene una ubicación privilegiada, puesto que se sitúa en la esquina superior izquierda, mientras que en el modelo español se ubica en la zona central izquierda. Además, en el modelo europeo este dato se muestra con un alto contraste de luminosidad (aparece enmarcado por una caja con fondo claro y texto oscuro).

El precio base de la unidad de consumo, es decir, del kWh, en la propuesta europea alcanza una valoración de diseño alta (27 puntos), frente a los 12 puntos que obtiene en el diseño español. La razón de esta diferencia es que en España este dato no aparece junto al resto de información del contrato, sino que se desplaza a la parte central de la segunda página, sin ningún tipo de contraste, como componente de una tabla (llamada "desglose de la factura") en la que se mezcla con otros datos sobre consumo, tarifa y otros costes (ver imagen 6). Sin embargo, en el diseño europeo esta información aparece en un lugar preferente de la primera página claramente identificado como "*unit prices*" dentro del campo con la información sobre la tarifa contratada ("*Your electricity contract information*"). Aunque el sistema tarifario del mercado regulado está sujeto a precios que varían cada hora de cada día (puesto que reflejan el coste de generación de forma directa), lo que se muestra en la factura es el coste medio del mes para cada tramo horario.

El código necesario para cambiar de proveedor de servicio tiene mucha más relevancia visual en la propuesta europea (27 puntos) que en la española (17 puntos), tal y como se puede comprobar en la imagen 7. Al igual que la información anterior, este dato tiene una ubicación y un diseño preferentes, pues se encuentra en la esquina superior izquierda de la página y tiene un tratamiento gráfico en el que destaca el alto contraste por luminosidad. Con respecto a este dato, es relevante la complejidad de la nomenclatura utilizada en el modelo español para designarlo: "código unificado de punto de suministro" frente a "*switching code*". Esta denominación no se corresponde con los principios básicos del lenguaje claro, puesto que el usuario no puede conocer la utilidad de este código para cambiar de suministrador, al contrario de lo que ocurre con la denominación inglesa (código de cambio) usada en el modelo de la Comisión.

Imagen 6: Precio base de la unidad de consumo (kWh)

PRECIO BASE DEL kWh	
<b>YOUR ELECTRICITY CONTRACT INFORMATION</b>	
Your supplier	AnyCompany Ltd
Contract period	2 years, expires on 15 September 2010 <small>(if you wish to switch suppliers, you must inform us at least 30 days before your intended switching date)</small>
Your switching code (EAN)	541448920708064910
Your tariff	Day&Night Fix <small>(see overleaf for details)</small>
Unit prices	normal rate 6.26 €cent / kWh plus taxes and charges <small>(see overleaf for details)</small> applies Mon to Fri from 6 am to 10 pm  reduced rate 3.13 €cent / kWh plus taxes and charges <small>(see overleaf for details)</small> applies Mon to Fri from 10 pm to 6 am and on weekends
MODELO COMISIÓN EUROPEA	
<b>DESGLOSE DE LA FACTURA</b>	
i)	
<b>Facturación por potencia contratada ("TÉRMINO FIJO")</b>	<b>xx,xx€</b>
Importe por peajes de transporte y distribución y cargos:	
P1 (punta):	xx kW * xxxx €/kW y año * (xx/365) días ..... xx,xx €
P2 (valle):	xx kW * xxxx €/kW y año * (xx/365) días ..... xx,xx €
Margen de comercialización fijo:	xx kW * xx €/kW y año * (xx/365) días ..... xx,xx €
<b>Facturación por excesos de potencia ("TÉRMINO FIJO") (si procede)</b>	<b>xx,xx€</b>
P1 (punta):	..... xx,xx €
P2 (valle):	..... xx,xx €
<b>Facturación por energía consumida ("TÉRMINO VARIABLE")</b>	<b>xx,xx€</b>
Importe por peajes de transporte y distribución y cargos:	
P1 (punta):	xx kWh * xxxx €/kWh ..... xx,xx €
P2 (llano):	xx kWh * xxxx €/kWh ..... xx,xx €
P3 (valle):	xx kWh * xxxx €/kWh ..... xx,xx €
Coste de la energía	..... xx,xx €
<b>Facturación por energía excedentaria del autoconsumo</b>	<b>- xx,xx€</b>
<b>Ajuste límite de compensación por autoconsumo</b>	<b>xx,xx€</b>
<b>Impuesto de electricidad:</b>	xx% s/ xx,xx ..... xx,xx €
<b>Alquiler del contador:</b>	xx días * xx,x €/día ..... xx,xx €
<b>Impuesto de aplicación:</b>	xx% s/ xx,xx ..... xx,xx €
<b>TOTAL IMPORTE FACTURA</b>	<b>xx,xx €</b>
<small>Precios de los términos del peaje de transporte y distribución, de los cargos, del contador y margen de comercialización fijo según normativa en vigor PVPC calculado según Real Decreto xxxx (disposición normativa).</small>	
j)	
MODELO ESPAÑA 2021	

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea y MITECO.

El total a pagar es uno de los pocos ítems que tiene una relevancia de diseño más alta en la factura española (30 puntos) que en la propuesta por la Comisión Europea (22 puntos). Se trata de la información con más relevancia visual de la factura de nuestro país (y de todo el estudio), ya que se ubica en la esquina superior derecha con un alto contraste de luminosidad y de tamaño. No obstante, en el modelo europeo esta información aparece en el lugar en el que habitualmente la encontraríamos en cualquier factura comercial, es decir, en la esquina inferior derecha, por lo que su relevancia de diseño también es alta. En la imagen 7 se puede apreciar la ubicación y diseño dados a esta información en cada modelo.

Imagen 7: Importe total de la factura

INFORMACIÓN SOBRE EL IMPORTE TOTAL DE LA FACTURA

Logo: ANY COMPANY. Reference Number: ES443-09-4. Date of Issue: 20 July 2009.

CUSTOMER REFERENCE NUMBER	SUPPLY ADDRESS	BILLING ADDRESS
345612	15, Anystreet 1250 Anytown	John Anyname 15, Anystreet 1250 Anytown

**YOUR ELECTRICITY CONTRACT INFORMATION**

Your supplier	AnyCompany Ltd
Contract period	2 years, expires on 15 September 2010 <i>(if you wish to switch suppliers, you must inform us at least 30 days before your intended switching date)</i>
Your switching code (EAN)	54144952070664910
Your tariff	Day&Night F1 <i>(see overview for details)</i>
Unit prices	normal rate: 6.26 Euro / kWh plus taxes and charges <i>(see overview for details)</i> applies Mon to Fri from 6 am to 10 pm reduced rate: 3.13 Euro / kWh plus taxes and charges <i>(see overview for details)</i> applies Mon to Fri from 10 pm to 6 am and on weekends

**CONTACT US**

Call our Customer service: 0 800 22 45 45. Emergencies: 0 800 22 40 40  
Lines are open Mon-Fri 8am-9pm, Sat 9am-7pm. Lines are open 24/7

Visit: [www.anycompany.eu/billing](http://www.anycompany.eu/billing)  
Check your account, give us your meter reading, make payments, get information, make a complaint

E-mail: [anycompany@service.eu](mailto:anycompany@service.eu) Postal address: AnyCompany Ltd, 17 Any Avenue, 1330 Anytown

**YOUR REGULAR ELECTRICITY BILL**

Billing period: 15 May – 14 July 2009 (your actual use; see overview for details)

Total charges for 15 MAY - 14 JULY 2009	€ 110.21
Amount due before this bill	€ 0.00
<b>TOTAL AMOUNT DUE</b>	<b>€ 110.21</b>
<b>DUE BY</b>	<b>30 JULY 2009</b>
<b>PAYMENT METHOD</b>	<b>DIRECT DEBIT</b> <i>the amount will be debited from your bank account on 30 Sep</i>

Payment reference: 55443-09-4

MODELO COMISIÓN EUROPEA

LOGOTIPO COMERCIALIZADORA. DATOS DE LA FACTURA DE ELECTRICIDAD. IMPORTE FACTURA: XX,XX €.

Denominación empresa comercializadora de referencia: NIF: Domicilio social:

**RESUMEN DE LA FACTURA**

Por potencia contratada	XXXX €
Por energía consumida	XXXX €
Compensación de excedentes	- XXXX €
Impuesto electricidad	XXXX €
Alquiler del contador	XXXX €
Impuesto aplicado (XX %)	XXXX €
<b>TOTAL IMPORTE FACTURA</b>	<b>XX,XX €</b>

**DATOS DEL CONTRATO**

Título: Día/D. NIF/NIE: Dirección del suministro: Código unificado de punto de suministro CUJPS: Tipo de contrato: FVPC – MERCADO REGULADO. Potencia contratada en punta: kW. Potencia contratada en valle: kW.

**INFORMACIÓN DE CONSUMO ELÉCTRICO**

Su consumo en el período facturado ha sido XXX,XXX kWh. Puede consultar su consumo diario en el perfil web de su distribuidor (enlace web correspondiente).

**DESTINO DEL IMPORTE DE LA FACTURA**

El importe total de su factura tiene este destino:

ENERGÍA INCLUIDA	XXXX €
RETRIBUCIÓN DEL SISTEMA	XXXX €
RETRIBUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN	XXXX €
RETRIBUCIÓN DE LA GENERACIÓN	XXXX €
RETRIBUCIÓN DE LA TRANSFERENCIA DE ENERGÍA	XXXX €

**INFORMACIÓN SOBRE RECLAMACIONES**

Atención al cliente (nombre empresa COR): 900.000.000 (gratuito). Reclamaciones (nombre COR): 900.000.000 ([clientes@somoscor.es](mailto:clientes@somoscor.es))  
Averías y Urgencias (nombre empresa distribuidor): 900.000.000 (gratuito). Dirección postal reclamaciones (nombre COR): xxxxx

MODELO ESPAÑA 2021

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea y MITECO

Los dos siguientes ítems (periodo de facturación y fecha de pago) consiguen valoraciones similares en ambos modelos de factura, aunque la española supera en un punto (en el caso del periodo de facturación) y en dos puntos (fecha de pago) a la propuesta de la Comisión Europea. En todo caso, se trata de puntuaciones entre los 17 y los 19 puntos.



La valoración del diseño de la información relativa a si la factura se basa en lecturas reales o estimadas es mayor también en el caso español (21 puntos) que el modelo europeo (16 puntos). La diferencia fundamental es que este dato aparece en negrita en el modelo español y, por lo tanto, obtiene una puntuación alta por contraste de luminosidad. También tiene mayor relevancia de diseño la propia lectura, es decir, el valor registrado en el contador y sobre el que se calcula la tarifa (14 puntos en España y 12 en el modelo europeo). No obstante, se trata de valores similares.

Con respecto al origen de la energía y su impacto medioambiental, la valoración del modelo español solo puede hacerse desde el punto de vista de la ubicación en página, ya que el contenido de este campo no está gráficamente definido y solo se hace referencia a la normativa sobre la que se debe construir esta información (la imagen 8 muestra la parte inferior de la página 2 de ambos modelos, zona en la que se ubica esta información en ambos casos). Por lo tanto, los valores resultantes en el estudio no se pueden comparar y solo cabe indicar que, desde el punto de vista de la ubicación (único medible en el caso español), la valoración en ambos modelos es muy similar.

Por último, la información sobre consumo eficiente y ahorro de energía tiene mucha más relevancia visual en el modelo europeo (24 puntos) que en el español (7 puntos). Aunque la ubicación de esta información en el modelo europeo es la menos favorable, su peso visual es muy alto, tanto desde el punto de vista de la luminosidad, como del color y el tamaño. Como se puede apreciar en la imagen 8, en el caso español las recomendaciones sobre consumo eficiente se hacen por medio de una línea de texto y un enlace web sin ningún tipo de contraste.

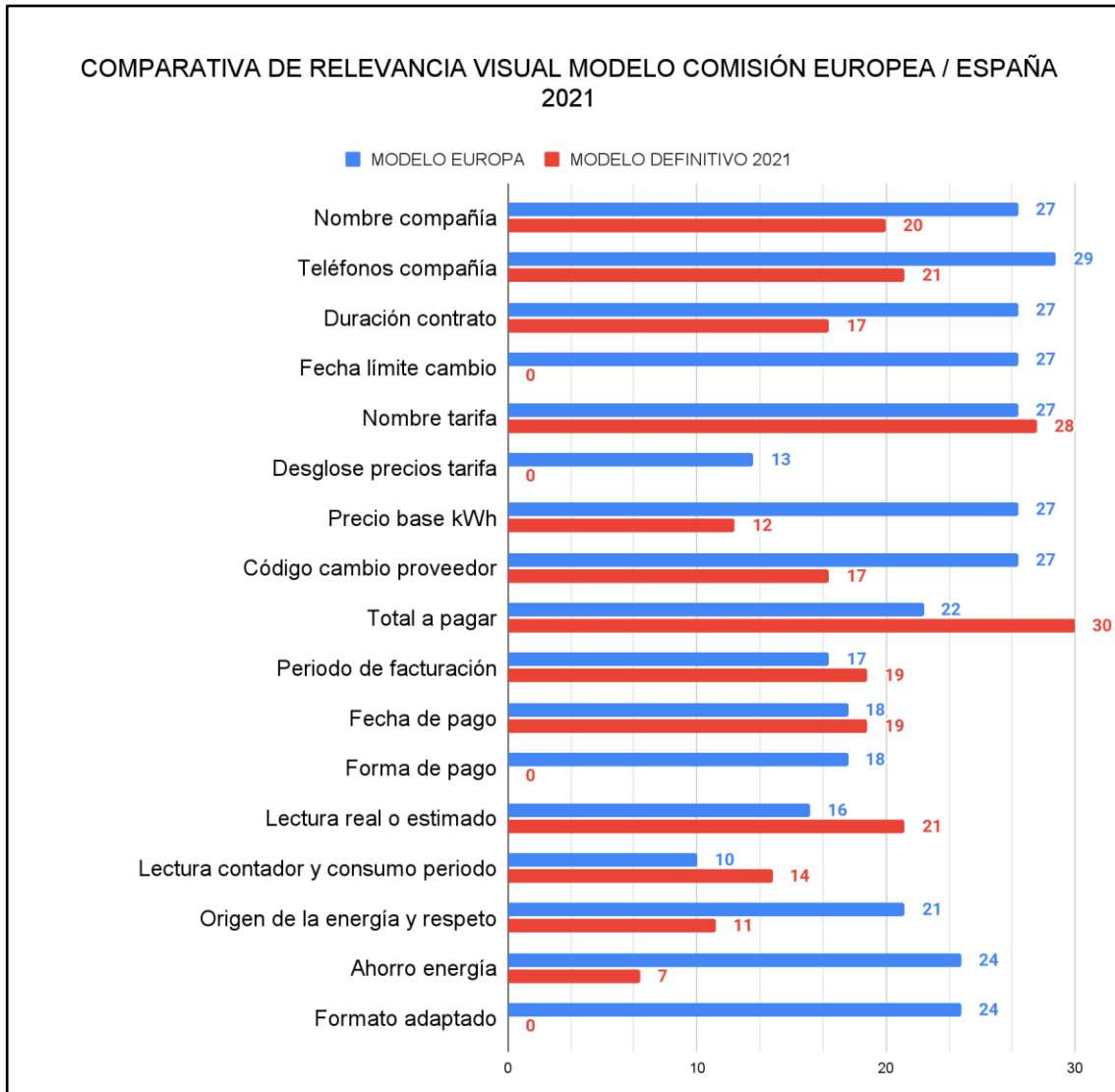
Imagen 8: Información medioambiental y sobre el origen de la energía



Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea y MITECO.

En síntesis, de los 17 ítems informativos identificados por la Comisión Europea como los más importantes de una factura de suministro eléctrico, tres no están presentes en el modelo español (no incluimos aquí el ítem “fecha límite para comunicar el cambio de suministrador” puesto que en la tarifa regulada en España no hay compromiso de permanencia) y en 7 de ellos la valoración alcanzada por el diseño nacional está por debajo (o muy por debajo, con hasta 17 puntos de diferencia) de la obtenida en el modelo europeo. Por el contrario, el modelo español ofrece una relevancia de diseño mayor que el europeo en 5 ítems, pero la diferencia máxima es de 10 puntos y la habitual de 4/5 puntos. En el siguiente gráfico (imagen 9) se pueden comparar todas las valoraciones alcanzadas por ambos modelos.

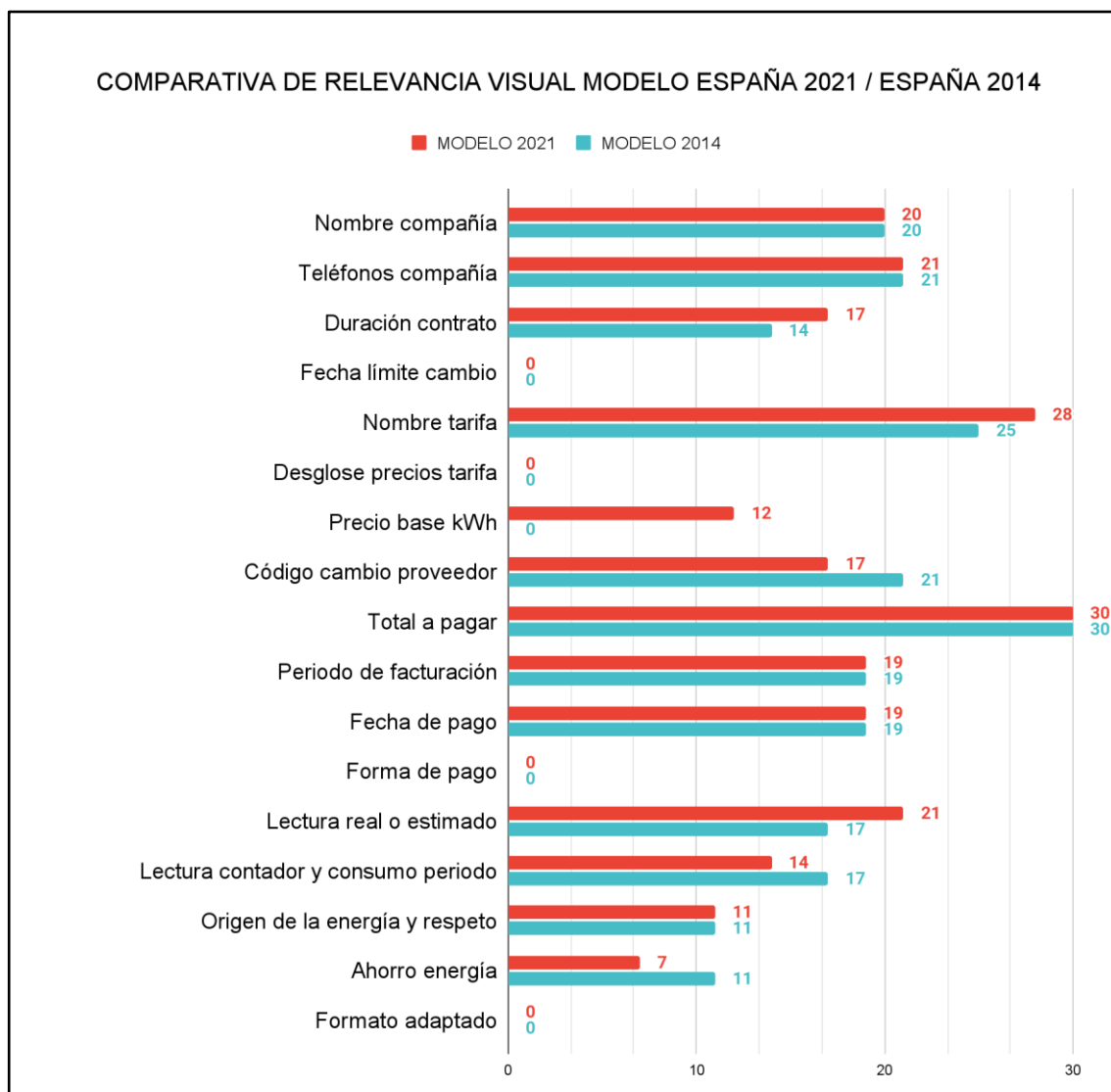
**Imagen 9: Relevancia visual de cada ítem en el modelo de la Comisión Europea y el modelo español de 2021.**



Fuente: elaboración propia.

Si comparamos la factura vigente en España desde junio de 2021 con el modelo previo, de 2014, para comprobar si se han producido mejoras desde el punto de vista del diseño, solo hay un resultado destacable: el precio base del kWh no aparecía en la factura de 2014, mientras que, como ya se ha señalado, en el modelo de 2021 sí aparece, aunque con una relevancia de diseño baja. Por lo demás, como se puede comprobar en imagen 10, las diferencias de uno a otro modelo son mínimas.

**Imagen 10: Relevancia visual de cada ítem  
en el modelo español de 2021 y en el de 2014.**



Fuente: elaboración propia.

### 5.3. Otros resultados

Más allá de los resultados cuantitativos, desde un punto de vista cualitativo también se han identificado una serie de aspectos relacionados con el uso de recursos gráficos como iconos, colores o sombreados y con la agrupación de contenidos por bloques y. A continuación, se detallan estos resultados.

En primer lugar, los modelos de factura implantados en España no hacen uso de ningún recurso gráfico más allá de las variantes tipográficas (negritas y mayúsculas para aumentar el peso visual) y los rectángulos con vértices redondeados y sin relleno (para facilitar la agrupación de contenidos). Por el contrario, el modelo propuesto por la Comisión Europea hace un uso frecuente de rectángulos con rellenos y, sobre todo, de iconos para acompañar títulos y darles así una mayor relevancia visual.

En segundo lugar, desde el punto de vista de la agrupación de contenidos, la factura propuesta por la Comisión Europea resulta especialmente acertada, puesto que proporciona 6 grandes grupos de datos bien identificados por iconos, títulos y rectángulos.

Toda la información importante sobre la tarifa contratada se encuentra en el primer recuadro de la primera página, bajo el título de "your electricity contract information" (información sobre tu contrato de electricidad). Aquí aparece el nombre de la compañía suministradora, el periodo de contrato, el código para cambiar de compañía, el nombre de la tarifa contratada y el precio de la unidad de consumo (diferenciando tramo horario) sin impuestos, de forma sistemática y ordenada. En el caso del modelo español, este último dato se separa del resto de la información de este bloque (ya que se ubica en la segunda página dentro del desglose de la factura) y el resto de información se mezcla con otra menos relevante (según el criterio de la Comisión Europea), lo que la hace más dispersa y menos accesible.

A continuación, se presenta la información de contacto con el suministrador en una posición prioritaria y acompañada de un icono que destaca, además de por su naturaleza gráfica, por su tamaño. El título de este apartado es "Contact us". Mientras tanto, en el modelo español esta información se ubica en la parte inferior de la página, agrupada bajo el título de "información sobre reclamaciones" ocupando un espacio mucho menor.

La última zona de la primera página en el modelo europeo está destinada a mostrar el total a pagar, el periodo de consumo al que corresponde y la fecha y forma de pago. En el modelo español esta información ocupa mucho menos espacio pero se ubica en una zona de la página más relevante. No obstante, la forma de pago no se indica.

La segunda y última página del modelo propuesto por la Comisión Europea es especialmente acertada desde el punto de vista de la agrupación y la accesibilidad de los contenidos. Aquí se ofrecen cuatro grandes grupos de informaciones. En primer lugar, se especifica toda la información sobre los precios de la tarifa contratada, es decir, el detalle de precios de la tarifa (no disponible en el modelo español). Ello implica mostrar, de nuevo, el precio de la unidad base de consumo (segunda vez que aparece en este modelo) para cada uno de los tramos horarios y el resto de cargos que corresponden a esa unidad de consumo, separados en cargos de distribución, tasas e impuestos.

Una vez mostrado el coste de la unidad de consumo, en el segundo recuadro se ofrece la información sobre el consumo que se va a facturar, es decir: lecturas de los contadores, fechas entre las que se ha medido el consumo y unidades totales consumidas para cada tramo horario. Esta información se agrupa bajo el título "*Your consumption*" ("tu consumo") e incluye la fecha de inicio y la fecha de fin de dicho consumo. Para identificar estos datos en la factura española debemos ir a varias ubicaciones: las fechas a las que corresponde el consumo están en los datos de la factura, junto al importe total de la misma; las lecturas y las unidades consumidas aparecen junto a un gráfico con la evolución del consumo de los últimos doce meses.

A continuación, en el modelo europeo, tras mostrar el coste de cada unidad de consumo y las unidades consumidas (siempre diferenciando tramos horarios), se ofrece el cálculo del total de la factura, es decir, unidades consumidas por coste de esas unidades. El título de este recuadro es "*details of your charges*" (detalle de tus gastos) y, de nuevo, está acompañado por las fechas entre las que se ha producido el consumo. El equivalente en el modelo español se denomina "desglose de la factura" y es una tabla en la que se acumulan más de 15 valores, distribuidos entre "potencia contratada", "excesos de potencia", "energía consumida" (único lugar en el que se puede encontrar el coste de la unidad de consumo, es decir, el kWh en la factura española), impuestos y "alquiler del contador".

Por último, el modelo europeo ofrece, con un alto contraste de color y de luminosidad, recomendaciones para ahorrar energía y la posibilidad de solicitar la factura con un tamaño mayor (para personas con problemas de visión). Junto a esta información, también se ofrece un gráfico que muestra el origen de la energía y el porcentaje que procede de fuentes renovables. En el caso de la factura española, esta información ocupa mucho más espacio (como se aprecia en la imagen 8), pero los consejos sobre ahorro de energía son mucho menos visibles y no se da información sobre otros formatos de factura para personas con discapacidad.

## 6. Conclusiones

Uno de los resultados más llamativos del trabajo es la dificultad para identificar el desglose de los precios de la tarifa, en las facturas españolas, especialmente el precio base de la unidad de consumo. Se trata del único valor (expresado en €/Kwh) que informa sobre el coste de la unidad de consumo según la tarifa contratada, es decir, es el único dato que permitiría comparar el coste de la electricidad de unas tarifas con otras.

En su lugar, el nuevo modelo de factura de nuestro país ofrece una dirección web y un código QR en el que el consumidor "puede consultar y comparar las distintas ofertas vigentes de las comercializadoras de energía eléctrica en mercado libre". Sin embargo, incluso superando la barrera que supone la necesidad de contar con un dispositivo electrónico conectado a internet, el comparador interactivo de la CNMC tampoco ofrece el coste de la unidad de consumo, sino un promedio del coste total del consumo a lo largo de 12 meses.

Por lo tanto, y en contra de lo promovido por la Comisión Europea, ninguno de los modelos españoles (ni el de 2014, ni el de 2021) facilita la comparación real de ofertas para fomentar la competencia y, llegado el caso, el cambio de compañía suministradora.

En relación con la facilidad para cambiar de compañía, tampoco ayuda la manera en la que se denomina en las facturas españolas el código de cambio, imprescindible para mover un contrato de un proveedor a otro. Aunque en este trabajo no se ha realizado un análisis del lenguaje verbal, sí se ha observado que el modelo de la Comisión Europea utiliza una terminología más sencilla y directa que la empleada en España para cambiar de comercializadora. Así, en el modelo europeo se lee "*your switching code*", es decir, "tu código de cambio", mientras que en la factura española esta información se identifica como "Código unificado de punto de suministro CUPS". Además, aparece junto a otros códigos con los que se puede confundir, como "Referencia del contrato de suministro (nombre empresa CQR)" o "Referencia del contrato de acceso (nombre empresa distribuidora)". Es decir, el lenguaje centrado en el usuario ayuda o facilita el cambio de proveedor, fomentando la libertad de elección. Sin embargo, la terminología utilizada en el modelo español no es clara y puede resultar un obstáculo para los consumidores a la hora de cambiar de suministrador, ya que no indica con claridad que se trata del código necesario para realizar el cambio.

También llama la atención la complejidad de los conceptos facturados en el modelo español (más allá de su redacción). En el desglose de la factura española descubrimos que no solo se paga por la energía consumida y por los costes de distribución, sino que también se añade el "margen de comercialización fijo" o el "alquiler del contador", además de la "facturación por excesos de potencia" o el

"ajuste límite de compensación por autoconsumo". Si la tarifa regulada en España está determinada por la normativa europea, cabría preguntarse por qué el modelo europeo no hace referencia a esta complejidad de variables.

Desde el punto de vista del diseño gráfico, el legislador en España no ha utilizado ningún recurso visual que pudiese ayudar al usuario a comprender mejor su factura. Tal y como se ha descrito, el modelo de factura español (tanto en 2014 como en 2021) evita el uso de iconos, colores o fondos (salvo en los dos gráficos que se incluyen sobre consumo y destino del importe facturado). Así, en el mejor de los casos, no parece que el ámbito del diseño de la información haya tenido la más mínima influencia en la configuración del nuevo modelo de factura regulada en España. Si, por el contrario, se ha dispuesto de una consultoría profesional en diseño (algo que no se ha podido rastrear en la información pública referida al proceso de elaboración del modelo de factura), se pondría de manifiesto la intencionalidad por hacer oscura y compleja la factura desde el punto de vista de la visualización.

Los resultados alcanzados en esta investigación permiten confirmar la hipótesis de partida de este trabajo: la factura modelo para la tarifa regulada introducida en España en junio de 2021 no se ha diseñado teniendo en cuenta los principios del diseño centrado en el usuario y de la comunicación clara. Al menos en lo que respecta a las recomendaciones realizadas desde la Comisión Europea en este sentido.

Más allá de las cuestiones del diseño de las facturas eléctricas que se han analizado, habría que atender al texto al que se le da forma, es decir, al mensaje lingüístico. Es altamente recomendable realizar un análisis del modelo de factura eléctrica regulada en España desde el punto de vista de la lectura fácil. En un primer acercamiento a esta perspectiva la hipótesis de partida sería la siguiente: la redacción de los textos de la propuesta europea parece estar más inspirada en la lectura fácil que la factura española.



## Bibliografía

- ARNHEIM, R. 2002. *Arte y percepción visual. Psicología del ojo creador*. Madrid: Alianza Forma
- ARNOLD, E. 1981. *Designing the Total Newspaper*. New York: Harper and Row.
- BAER, K. y VACARRA, J. 2008. *Information design workbook*. Beverly, Mass: Rockport
- DJAMASBI S., SIEGEL M., TULLIS T. 2011. "Visual Hierarchy and Viewing Behavior: An Eye Tracking Study", en JACKO J.A. (eds) *Human-Computer Interaction. Design and Development Approaches*. HCI 2011. Lecture Notes in Computer Science, vol 6761. Springer, Berlin, Heidelberg.
- FRASCARA, J. 2000. *Diseño gráfico para la gente*. Buenos Aires: Infinito.
- GARCÍA, M.C. y BERGANZA, M. R. 2005. "El método científico aplicado a la investigación en comunicación". En BERGANZA, M.R. y RUÍZ, J.A. (Coord.). *Investigar en Comunicación. Guía práctica de métodos y técnicas de investigación social en comunicación*. Madrid: McGraw-Hill, pp. 19-42.
- GONZÁLEZ, M.A. y CARRERO, E. 2008. *Manual de planificación de medios*. Madrid: ESIC.
- GUTIÉRREZ RUBÍ, A. 2020. "Comunicación clara y liderazgo ejemplar". *Más poder local*, num. 42: 27-32.
- HORN, R. E. 2000. "Information desing: Emergence of a new profession" En JACOBSON, R. (Ed.) *Information design*. Cambridge: MIT Press.
- PÉREZ, J.M. y LÓPEZ, L. 2015 "La lectura fácil: una apuesta de valor para las organizaciones" *Revista Española de Discapacidad*, núm. 3: 187-192.
- RODRÍGUEZ BRAVO, A. 1995. "Una nueva propuesta metodológica en torno al ritmo visual: aplicación del método instrumental al ritmo visual de una telenovela y un telefilme norteamericano". *Revista Análisi*, núm. 18: 87-107.
- SUBIELA, B. J. 2017. Diseño de la información y progreso social: prospectiva, perspectiva y retos. *El Profesional de la Información*, vol. 26, núm. 6: 1019-1024.
- SUBIELA, B. J., MIRALLES, M. A. y HERVÁS, D. S. 2019. "Propuesta de diseño claro y transparente para la factura eléctrica regulada en España". *Revista Gráfica*, núm. 13: 11-20.
- TASCÓN, M y MONTOLÍO, E. 2020. *El derecho a entender. La comunicación clara, la mejor defensa de la ciudadanía*. Madrid: Los libros de la Catarata.

WIMMER, R.D. y DOMINICK, J.R. 1996. *La investigación científica de los medios de comunicación. Una introducción a sus métodos*. Barcelona: Bosch Casa Editorial S.A.

WONG, W. 1988. *Principios del diseño en color*. Barcelona: Gustavo Gili.

ZORRILLA RUIZ, J. 2002. *Introducción al diseño periodístico*. Barañáin: EUNSA.



## ESTUDIOS Y ARTÍCULOS

# Los deberes de transparencia pública de sujetos privados en el régimen jurídico vigente en Cataluña. Un análisis comparado

**Òliver García Muñoz**<sup>1</sup>

*Generalitat de Catalunya  
España*

ORCID: [0000-0002-6475-6283](https://orcid.org/0000-0002-6475-6283)

RECIBIDO: 17 de septiembre de 2021  
ACEPTADO: 31 de diciembre de 2021

**RESUMEN:** Este trabajo tiene por objeto analizar la normativa vigente en materia de transparencia en Cataluña con la finalidad de determinar hasta dónde alcanzan los deberes de transparencia de la información de relevancia pública en manos de sujetos privados, para poder conocer cuál es el papel que han de desempeñar estos sujetos en el cumplimiento efectivo de la transparencia del sector público. Se examina la manera en la que los sujetos privados están llamados a contribuir a garantizar que la ciudadanía conozca la actuación de las Administraciones públicas, a la vez que se comparan los concretos deberes de transparencia pública que el régimen jurídico en Cataluña impone a las personas privadas, con los exigidos en el ordenamiento estatal y en otras comunidades autónomas.

**PALABRAS CLAVE:** sujetos privados; entidades privadas; obligaciones; deberes; transparencia pública; Cataluña.

---

<sup>1</sup> Licenciado en derecho por la Universidad Pompeu Fabra (UPF) en 1999. Máster en Derecho público y Organización Administrativa, por el Instituto de Educación continua de la UPF (2000). Máster en Derecho de empresa por la UPF (2003). Suficiencia investigadora por la UPF (2003). Funcionario del Cuerpo Superior de la Administración de la Generalitat desde 2009, donde actualmente ocupo el puesto de responsable en asesoramiento en materia de transparencia y buen gobierno. Autor de numerosos artículos jurídicos, obras y colaboraciones bibliográficas en materia de derecho administrativo y transparencia.

**CONTENIDOS:** I. Introducción. – II. El deber de sujetos privados de suministrar determinada información a la administración pública con la que se relacionan. - 2.1 *Ámbito subjetivo: supuestos de sujeción.* - 2.2 *Alcance objetivo: información a suministrar.* - 2.3 *Cómo suministrar la información.* - III. La obligación adicional de determinadas entidades privadas de hacer públicas algunas informaciones de interés público. -3.1 *Ámbito subjetivo: supuestos de sujeción.* - 3.2 *Alcance objetivo: información a publicar.* - 3.3 *Forma y condiciones de difusión de la información.* – IV. Entidades que se sujetan de forma plena a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre. – V. Conclusiones. – Bibliografía.

## The private subjects' duties of public transparency in the current legal regime in Catalonia. A comparative analysis

### ABSTRACT:

The purpose of this work is to analyze the current regulations on transparency in Catalonia in order to determine to what extent the duties of transparency of information of public relevance in the hands of private subjects reach, so to be able to know what role they have to play in the effective fulfillment of the transparency of the public sector. It examines the way in which private subjects are called to contribute to ensuring that citizens are aware of the actions of Governments, while compares the specific duties on public transparency matter that the legal regime in Catalonia imposes on private persons with those required in the state legal regime and some regional ordinances.

**KEYWORDS:** private subjects; private entities; obligations; duties; public transparency; Catalonia.

## 1. Introducción

En su origen, los regímenes jurídicos de transparencia de información pública no estaban pensados para vincular a personas y entidades de naturaleza privadas, sino más bien a mostrar la bondad de las políticas públicas en la gestión de los recursos públicos. Sin embargo, se ha puesto finalmente de manifiesto que la finalidad inherente a la institución de la transparencia pública exige la necesidad de alcanzar a personas privadas que, de alguna manera, establecen vínculos y relaciones especialmente intensas con el sector público. Tal y como sostiene Carmona S. (2021: 1), "a pesar de que principalmente las obligaciones que se derivan se dirigen a los órganos del sector público, los diversos legisladores han ampliado el abanico de sujetos obligados incluyendo también entidades privadas para evitar lo máximo posible cualquier nivel de opacidad en relación con la trazabilidad de los fondos públicos."

El Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos (CETS núm. 205), en vigor desde el pasado uno de diciembre de 2020, con motivo de haber conseguido diez ratificaciones de estados miembros del Consejo –de acuerdo con su artículo 16–, en su artículo primero establece que, a los efectos de su aplicación, se entiende por "autoridades públicas" no solo el gobierno y administración a nivel nacional, regional y local y los organismos legislativos y autoridades judiciales, en cuanto realizan funciones administrativas, sino también "las personas naturales o jurídicas cuando ejercen como una autoridad administrativa". Además, entiende por información pública –"documentos públicos"–, "toda la información registrada [archivada] de cualquier forma, elaborada o recibida, y en posesión de las autoridades públicas". Resulta esencial que en su artículo 10 prescriba el mandato según el cual, "por su propia iniciativa y cuando sea conveniente, las autoridades públicas tomarán las medidas necesarias para poner a disposición de todos los documentos públicos en su poder para promover la transparencia y la eficacia de la administración y para fomentar la participación informada del público en materias del interés general".

En este marco jurídico son varios los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno que aluden al papel de las entidades privadas en la transparencia pública. Por ejemplo, en Francia, la Loi n° 78-753 de 17 de julio de 1978, sobre diversas medidas para mejorar las relaciones entre la administración y el público y diversas disposiciones administrativas, sociales y fiscales, define los documentos administrativos de forma amplia refiriéndose a los documentos producidos o recibidos, en el marco de su misión de servicio público, no solo por el Estado, autoridades locales o personas de derecho público, sino también por "personas de derecho privado encargadas de la referida misión" de servicio público.

En cualquier caso, es innegable que los regímenes de transparencia en el sector público deben alcanzar al sector privado, como medida esencial para la lucha contra la corrupción en garantía de la integridad de los servidores públicos y transparencia

y rendición de cuentas de la actividad pública. Especialmente en un contexto en el cual, como refiere Helena Ancos<sup>2</sup>, "la frontera entre lo público y lo privado aparece cada vez más difuminada y de facto", lo que justifica que las leyes de transparencia deban incidir también en el sector privado. Esta necesidad tiene fiel reflejo en el aumento exponencial de entidades privadas cuya transparencia es objeto de evaluación anualmente en informes emitidos por organizaciones referentes en la materia, como es el caso de *Transparencia Internacional España*, tal y como mencionan Revuelta Alonso, A. y Nicandro Cruz Rubio, C.<sup>3</sup>. La necesidad de contar con una herramienta de transparencia tiene sentido especialmente en relación con las entidades del Tercer Sector de Acción Social, "aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro (...)" (López, G. y López, S. 2018: 180), o con partidos políticos, que indiscutiblemente "influyen directamente en la esfera pública" (Pintado, F.J. 2018: 166), entre otras muchas entidades que, por su naturaleza o funciones, tienen mucho que ver con la gestión de servicios y/o fondos públicos.

En Cataluña, los deberes de transparencia de información pública exigibles a las personas privadas que se relacionan con cualesquiera de las Administraciones públicas en Cataluña, son los prescritos por los artículos 3.2 y 3.4 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Ley 19/2014, de 29 de diciembre).

Sin embargo, desde la entrada en vigor de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, han sido muchas las dudas sustanciales que ha generado la interpretación de estos preceptos legales. De hecho, el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (Decreto 8/2021, de 9 de febrero), en vigor desde el 3 de marzo de 2021, y que tiene por objeto desarrollar parcialmente, con respecto a los ámbitos de la transparencia activa y del derecho de acceso a la información, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, representa el esperado instrumento normativo que finalmente ha disipado muchas de las dudas generadas hasta ahora en relación con la aplicación del régimen legal y, entre ellos, la definición de los deberes de transparencia pública exigibles a personalidades privadas. Así pues, podemos afirmar que este reciente desarrollo reglamentario ha venido a ofrecer soluciones prácticas y concretas a los sujetos privados obligados por el régimen de transparencia pública con el fin de poder garantizar un satisfactorio cumplimiento de sus deberes exigibles, impuestos por la Ley 19/2014, del 29 de diciembre.

---

<sup>2</sup> Ancos, H. 2015. «Ley de Transparencia, sector privado y RSC» (1ª parte) *Ágora*. [20/07/2021]. Disponible en: <https://www.agorarsc.org/ley-de-transparencia-sector-privado-y-rsc-1a-parte/>

<sup>3</sup> Revuelta Alonso, A. y Nicandro Cruz Rubio, C. 2018. «¿Siguen las empresas ajenas a la ley de transparencia?» <http://integridad.org.es/siguen-las-empresas-ajenas-la-ley-transparencia/>. *Transparency International España*. [20/07/2021]

Con carácter preliminar, vale la pena recordar el amplio alcance de los conceptos de «administración pública» y de entidad del «sector público» que determina *ad hoc* el régimen de transparencia en Cataluña. Los artículos 2 f) y 3.1 a), b) y c) de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, ofrecen un concepto *ultra* amplio de "administración pública" a los efectos de aplicación del régimen de transparencia, que incluye, no sólo las administraciones territoriales y cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las administraciones públicas, que integran el concepto tradicional administrativo –de acuerdo con el que disponen los artículos 2.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público–, sino también otros entes y organismos de carácter o trascendencia pública, como son las entidades de derecho público que actúan con independencia funcional o con una autonomía especial y que tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión externa –Oficina Antifraude de Cataluña, Autoridad Catalana de Protección de datos o Autoridad Catalana de la Competencia–, las instituciones de la Generalitat a que hace referencia el capítulo V del título II del Estatuto de autonomía –el Consejo de Garantías Estatutarias, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas y el Consejo del Audiovisual de Catalunya–, las corporaciones de derecho público en aquello que afecta al ejercicio de las funciones públicas que tienen atribuidas, los consorcios u otras formas asociativas, y las universidades públicas de Cataluña y los entes que dependen o están vinculados o participados por aquéllas.

A su vez, los artículos 4 y 6 del Decreto 8/2021, del 9 de febrero, definen también con un amplio alcance el concepto de sector público de las administraciones catalanas. En el caso de la Administración de la Generalitat, comprende todas las entidades inscritas con esta condición en el Registro del sector público de la Generalitat de Catalunya (Orden ECO/22/2015) y especialmente se refiere a las entidades a las que hacen referencia tanto el Decreto legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, como el Decreto legislativo 2/2002, de 24 de diciembre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley 4/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la empresa pública catalana, incluyendo de forma explícita las fundaciones que cumplen con los requisitos para ser consideradas sector público de la Administración de la Generalitat, de acuerdo Ley 5/2017, del 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras (...), o las entidades de derecho público de naturaleza jurídica singular creadas en el desarrollo del marco competencial de la Administración de la Generalitat, en los casos en los que, de acuerdo con su norma de creación, no corresponde clasificarlas en ninguna de las categorías previstas en las letras anteriores. Con respecto a las administraciones locales en Cataluña, tienen la consideración de sector público las entidades inscritas con esta condición en el Registro del sector público local de Cataluña y especialmente de citan los organismos autónomos locales, las entidades públicas empresariales locales, las sociedades mercantiles locales con capital íntegramente público, las sociedades

mercantiles de capital mixto, con capital mayoritario de un ente local o adscritas a un ente local, y los consorcios y las fundaciones adscritos a un ente local.

A los sujetos referidos que integran el concepto de Administración pública, les es de aplicación el nivel máximo de sujeción al régimen de transparencia pública, de lo que se desprende el deber de las Administraciones públicas de tener que publicar todos los contenidos mínimos a los que se refiere el Título II de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, desarrollados asimismo por los artículos 16 a 51 del Decreto 8/2021, del 9 de febrero, como también el deber de recibir, tramitar y resolver solicitudes de acceso a información pública, de acuerdo tanto con el Título III de la mencionada ley como con el Título III del citado decreto.

Pero centrémonos aquí en los deberes de transparencia de información de interés público exigibles a las personas privadas, con motivo de su relación con alguna de las administraciones públicas de Cataluña.

Podemos clasificar estos deberes en dos ámbitos de sujeción que, en caso de ser aplicables, se adicionan: (i) de un lado, el deber de suministrar determinada información a la Administración pública catalana con la que se relacionan (artículo 3.2 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre); (ii) de otro, el deber de hacer pública, en sus propias páginas web, determinada información de interés público (artículo 3.4 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre).

## **2. El deber de sujetos privados de suministrar determinada información a la administración pública con la que se relacionan**

De acuerdo con el régimen de transparencia vigente en Cataluña, primeramente hay que decir que determinadas personas privadas, que se relacionan con las administraciones públicas, con independencia de cuál sea su personalidad, física o jurídica, su naturaleza o su forma jurídica de creación o constitución, se encuentran obligadas a suministrar determinada información de interés público a la administración pública con la cual se vinculan, a fin de que ésta sea quien asuma la responsabilidad de poner a disposición de la ciudadanía, tanto a modo de publicidad activa, como por vía del derecho de acceso, esta información de interés público.

### **2.1 Ámbito subjetivo: supuestos de sujeción**

Los artículos 3.1 d) y e) de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, y 8 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, distinguen cuatro supuestos de vinculación entre administraciones y personas privadas que motivan el deber de éstas últimas de suministrar información a las administraciones con las cuales se vinculan:

1. El ejercicio por parte de personas privadas de **funciones públicas o potestades administrativas** titularidad de las administraciones públicas, en virtud de la asignación de estas funciones o potestades por una norma con rango de ley, por los estatutos o normas de creación de la entidad, o por cualquier otro título jurídico.



2. La prestación en manos privadas de **servicios públicos** titularidad de las administraciones públicas, con motivo de haber sido adjudicatarias de un contrato con las administraciones, o por razón de formas no contractuales de financiación.

3. La percepción por los sujetos privados de **fondos públicos para funcionar o para desarrollar sus actividades**. El Decreto 8/2021, de 9 de febrero, concreta que puede tratarse de cualquier forma de aportación sin contraprestación directa, proveniente de cualquier administración pública, y siempre que tenga carácter corriente, sea destinada a financiar gastos de funcionamiento de la persona receptora y se consigne en el capítulo cuarto del presupuesto de gasto de la Administración concedente.

4. La prestación por sujetos privados de **servicios de interés general o universal**, es decir, en los supuestos en los que gestionen servicios de interés económico general de carácter básico de acceso a toda la ciudadanía y sujetos a obligaciones específicas de servicio público en virtud de criterios de interés general, con motivo de cumplir las condiciones exigidas por el ordenamiento jurídico a este efecto – por ejemplo, prestación de actividades que tienen por objeto el suministro energético, de agua, servicios postales, de telecomunicaciones o de transporte–. En estos casos es necesaria una previa declaración por la administración pública competente a este efecto, a quien corresponden potestades de supervisión y control del servicio.

Estos cuatro supuestos de sujeción suponen una notoria ampliación respecto de lo que dispone el artículo 4 de la Ley estatal 19/2013, del 9 de diciembre, que cuando impone la obligación de personas físicas y jurídicas privadas de suministrar información a la administración o entidad pública se refiere, con carácter básico, únicamente a dos supuestos en los que opera este deber: (i) cuando los sujetos privados presten servicios públicos; o (ii) cuando ejerzan potestades administrativas, incluidas las personas adjudicatarias de contratos del sector público, por lo que quedan fuera de su ámbito los supuestos que recoge adicionalmente el régimen catalán de transparencia, relativos a personas beneficiarias de fondos públicos para funcionar, o prestatarias de servicios de interés general o universales.

En el mismo sentido que la ley estatal dispone el artículo 3.5 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.

Así pues, ni el régimen estatal de transparencia ni el de la Comunidad Valenciana incluyen los supuestos de percepción de fondos públicos y de prestación de servicios de interés general o universal, que sí recoge la legislación en Cataluña y que, por lo tanto, se postula más garantista en cuanto a la imposición a personas privadas de la obligación de suministrar información se refiere.

En cambio, teniendo en cuenta el flagrante interés público inherente en la dotación y destino de recursos y fondos públicos, el artículo 9 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, o el artículo 4 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, imponen la obligación de suministrar información no sólo a las personas físicas y jurídicas que (i) presten servicios públicos, (ii) ejerzan funciones delegadas de control u otro tipo de funciones administrativas, o (iii) sean adjudicatarias de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato –“los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento contractual equivalente especificarán dicha obligación”–; sino (iv) también a las personas que sean “beneficiarias de las subvenciones”.

En cuanto a este último supuesto de sujeción –subvenciones–, hay que tener en cuenta que, a diferencia de la ley catalana, la aragonesa y la andaluza condicionan su exigencia a la necesidad de que la obligación de suministro se contemple expresamente en las condiciones que rigen en cada una de las concesiones subvencionales, en la medida que se refieren a “los términos previstos en las bases reguladoras de las subvenciones y en la resolución de concesión”, de tal forma que “las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, las resoluciones de concesión o los convenios que instrumenten la concesión de subvenciones recogerán de forma expresa esta obligación”–.

El artículo 12 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, alude igualmente a personas privadas que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, así como también a cualesquiera “beneficiarios” de todo tipo “de subvenciones”, sin mayor distinción, por lo que en cuanto a este supuesto de sujeción se refiere, resulta ésta una previsión incluso de superior alcance en comparación con la normativa catalana.

Nótese pues que, a diferencia del régimen catalán, el resto de ordenamientos analizados no contemplan como supuesto de sujeción la prestación de servicios de interés general o universal, que quedan excluidos, pues, de cualquier obligación de suministrar información en relación con dichos servicios, al amparo de los respectivos regímenes en materia de transparencia pública, lo cual representa sin duda un menoscabo en la debida garantía de transparencia en relación con servicios indispensables para poder disfrutar de otros derechos de primer orden, aunque prestados por entidades privadas –telecomunicaciones, electricidad, gas, servicios postales, agua, residuos, transporte, ...–, en la medida que “desempeñan un papel cada vez más decisivo en la mejora de la calidad de vida y en la satisfacción de las necesidades esenciales de todos los ciudadanos” (Blanes, M.A., 2016: 1)<sup>4</sup>. Según

---

<sup>4</sup> Blanes, M.A. 2016. «La transparencia de las empresas privadas que prestan servicios públicos» [entrada de blog, 20/07/2021] Disponible en: <https://miquelangelblanes.com/2016/02/08/la-transparencia-de-las-empresas-privadas-que-prestan-servicios-publicos/>.

dicho autor, aunque se ha ido producido una liberalización y una apertura progresiva de los mercados de estos vitales sectores económicos, las autoridades públicas siguen adoptando medidas de regulación encaminadas a proteger el interés general inherente con la finalidad de "garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un servicio de calidad, a un precio asequible y con independencia de su situación económica, social o geográfica".

## **2.2 Alcance objetivo: información a suministrar**

En los cuatro supuestos referidos, el artículo 3.2 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, impone a los sujetos privados el deber de enviar, a la administración con la cual se relacionan, dos tipos de informaciones, en la medida que el régimen de transparencia entiende que son de interés público:

a) de un lado, información relativa a las actividades directamente relacionadas con el ejercicio de funciones públicas, con la gestión de servicios públicos, con las actividades que queden dentro de la supervisión y el control de la administración en el caso de servicios de interés general o universal, o con la percepción de fondo públicos, según el caso; a estos efectos, el Decreto 8/2021, del 9 de febrero especifica que el título jurídico que establezca el ejercicio de funciones públicas o potestades administrativas, la prestación de servicios públicos, la prestación de servicios de interés general o universal, o la percepción de fondo públicos, según el caso, debe detallar las obligaciones específicas de suministro de información.

La Ley estatal impone a estas personas privadas un genérico y al mismo tiempo impreciso deber de suministrar, a la administración o entidad pública titular el servicio público o potestad administrativa, "toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título", lo cual dificulta la determinación del alcance objetivo de la obligación impuesta.

De la misma imprecisión adolecen tanto el artículo 4 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, como el artículo 3.5 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.

Pese a ello, estas fórmulas abiertas deben ser interpretadas en el sentido de entender que los sujetos privados deben suministrar los datos referentes a las actividades que constituyen el objeto de su vínculo o relación en cada caso con las administraciones, es decir, contratos otorgados, convenios suscritos o subvenciones percibidas.

En este sentido, Fernández S. (2018: 5) afirma que "el artículo 4 (de la Ley estatal) tiene por finalidad extender el ámbito del derecho de acceso a la información pública más allá de los sujetos del sector público, con la finalidad de que meras operaciones de externalización o privatización de servicios y funciones públicas supongan una merma del derecho de acceso a la información pública. Es decir, en la medida en que la actividad de esas personas no deja de ser, materialmente, una

actividad pública, la información derivada de la misma es también «información pública».

Mayor concreción en cuanto al objeto de la información a suministrar ofrece el artículo 12 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, pues lo limita a las actividades directamente relacionadas con las funciones administrativas que ejerzan y los servicios públicos que gestionen, o, en el caso de personas beneficiarias de subvenciones, se remite a los contenidos concretos ("términos previstos") que deben ser indicados "en la normativa reguladora de subvenciones y en la resolución de su concesión".

b) de otro lado y adicionalmente, el régimen de transparencia en Cataluña exige como especial novedad que los sujetos privados, en el caso de ser personas jurídicas, deban informar a la administración con la que se vinculan de las retribuciones globales, anuales y brutas, percibidas por sus cargos directivos, en dos supuestos: (i) cuando el volumen de negocio de la entidad vinculado a actividades llevadas a cabo por cuenta de las administraciones supere el 25% del volumen general de la empresa –artículo 3.2 Ley 19/2014, del 29 de diciembre–; o (ii) si el importe de subvenciones y ayudas públicas percibidas sea superior a 10.000 euros –artículo 15.2 del mismo cuerpo legal–.

A estos efectos, hay que estar a los conceptos de "cargo directivo" y de "retribuciones" que concretan, respectivamente, los artículos 11 y 12 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero: tienen la consideración de «cargos directivos» y «órganos de dirección o administración» las personas que cumplan alguna de las condiciones siguientes: a) sean la máxima persona responsable de dirección o de administración de la entidad; b) se vinculen con la entidad mediante una relación laboral de carácter especial de personal de alta dirección; o c) ocupen puestos calificados como directivos en los estatutos o normativa específica correspondientes. Asimismo, debe entenderse por «retribución» la compensación económica percibida de forma efectiva por el trabajo desarrollado. Las retribuciones tienen que ser percibidas de forma efectiva y su importe, calculado en su cantidad anual global bruta, tomando como referencia los importes percibidos el último ejercicio cerrado. En el cálculo se incluyen todo tipo de conceptos remunerativos y complementos, tanto dinerarios como en especie, tanto fijos como variables, aunque se excluye el reembolso de gastos y la indemnización por los daños producidos por razón del ejercicio del cargo.

En cambio, hay que destacar que tanto el artículo 4 de la Ley estatal 19/2013, del 9 de diciembre, como los regímenes de transparencia autonómicos analizados, omiten cualquier referencia explícita al deber de suministrar información relativa a las retribuciones percibidas por los cargos directivos de las entidades privadas.

### 2.3 Cómo suministrar la información

Toda esta información de interés público en manos de los sujetos privados referidos, debe suministrarla el sujeto privado a la administración pública o entidad del sector público con la cual se relaciona, es decir, según cada caso, a la administración titular de las funciones públicas o potestades administrativas ejercidas por las personas o entidades privadas, a la administración titular de los servicios públicos prestados por las personas o entidades privadas, a la administración que ha declarado de interés general o universal los servicios prestados por la persona o entidad privada, y que ejerce la supervisión y el control, o a la administración concedente de los fondos públicos, de acuerdo con el concepto amplio de administración pública referido a la introducción de este trabajo.

La forma y condiciones del suministro de la información debe concretarse en el título jurídico que atribuye o reconoce al sujeto privado el ejercicio de funciones públicas o potestades administrativas, la prestación de servicios públicos, la prestación de servicios de interés general o universal, o la percepción de fondos públicos, según el caso.

A diferencia del artículo 4 de la Ley estatal 19/2013, del 9 de diciembre, o del artículo 3.5 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Bueno Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, que expresamente prevén que el deber de suministrar información requiere un previo requerimiento por parte de la administración vinculada a este efecto, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, no determina ninguna condición para el envío, por lo que ha tenido que ser el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, la norma que ha venido a precisar que es el título jurídico por el cual se establezca en cada caso el vínculo entre el sujeto privado y la administración, el que tiene que detallar, cuáles son las obligaciones específicas de suministro de la información en cada supuesto, así como la forma y condiciones del suministro, con indicación del mecanismo para el envío de la información, el plazo para que la persona física o jurídica facilite la información, los mecanismos de control y seguimiento del deber de suministrar las informaciones y las consecuencias derivadas del incumplimiento de las obligaciones.

La norma reglamentaria incluso viene a prever, de manera subsidiaria, para los casos en los que, o bien el título jurídico omite esta concreción, o bien la persona física o jurídica no facilite la información en el plazo indicado en el título jurídico, el deber de las administraciones de requerir a los sujetos privados obligados el suministro efectivo de la información, así como un plazo, de diez días hábiles a contar desde la recepción por el sujeto privado de aquél requerimiento, para cumplirlo. Y este cumplimiento debe tener lugar mediante la presentación de una declaración responsable que el sujeto privado debe dirigir a la administración pública o entidad del sector público con la cual aquél se relaciona o vincula.

Tanto la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía como la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, no solo prevén la necesidad de un previo requerimiento – como hemos dicho que contemplan la ley básica estatal o la normativa de la Comunidad Valenciana–, sino que, además, añaden un plazo de quince días, posterior a la recepción del requerimiento, para suministrar la información requerida. Llama la atención que, además, confieren a sus administraciones públicas la facultad de acordar, previo apercibimiento y audiencia al interesado, la imposición de multas coercitivas una vez transcurrido el plazo conferido en el requerimiento sin que el mismo hubiera sido atendido.

En el caso del artículo 12 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se exige también un previo requerimiento, y se concede al efecto de su cumplimiento un plazo, en este caso de diez días, de la misma manera que ha exigido el reglamento catalán.

El régimen vigente en Cataluña prescribe adicionalmente que, para el caso específico de tener que informar la entidad privada de las retribuciones de sus directivos, su declaración responsable debe contener, además, la información referente a la fecha del título jurídico que establezca el vínculo entre la entidad y la administración –que debe que incluir el objeto de la ayuda o subvención, si procede–, la denominación social de la persona jurídica, el nombre, apellidos y cargo del directivo o de los miembros de su órgano de dirección o administración, y el importe de las retribuciones percibidas por cada uno.

Huelga decir que el artículo 77.1 b) de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, prevé que el incumplimiento de las obligaciones de transparencia de los sujetos privados es constitutivo de infracción muy grave.

Una vez recibida la información suministrada, es la Administración o entidad del sector público, relacionada o vinculada con el sujeto privado, y no este último, quien tendrá que cumplir directamente ante la ciudadanía, y bajo su exclusiva responsabilidad, las obligaciones que en materia de publicidad activa y de acceso individual a información pública le impone el régimen de transparencia. Los deberes de los sujetos privados quedan reducidos pues a la obligación de facilitar estos datos a la administración pública con la cual se relacionan.

En esta línea, el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, concreta explícitamente que la administración pública vinculada a los sujetos privados, una vez recibida la información, resulta obligada a hacer efectiva su publicación activa, en un plazo máximo de 15 días hábiles desde su recepción.

En sede de derecho de acceso, la información que los sujetos privados deben enviar a las administraciones constituye indudablemente parte integrante del concepto de información pública y, por lo tanto, deviene objeto del derecho subjetivo y universal a acceder individualmente a información de interés público, regulado en el régimen

de transparencia, derecho que es ejercitable únicamente ante las administraciones públicas, en la medida que últimas poseedoras de la información de interés público para la ciudadanía. A estos efectos, y en relación con la definición del objeto del derecho referido, conviene tener presente el concepto amplio de información pública que configura el artículo 2 b) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, que alude a cualquier información elaborada por la administración y, también, la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, haciendo referencia expresa a la inclusión en el concepto, a la información "que le suministran los otros sujetos obligados de acuerdo con lo que establece esta ley".

En este sentido se ha pronunciado reiteradamente la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a Información Pública (GAIP), que ha reconocido de forma reiterada que el elemento de la posesión de los datos, que los convierte en información pública, no se limita a una evidente "posesión material" por parte de la administración, sino que también incluye los datos en relación con los cuales la administración ostenta un "poder jurídico" de disposición, de forma que abarca igualmente los datos en relación con los cuales está facultada, e incluso compelida, a exigir su envío (Dictamen GAIP 4/2016, Resoluciones GAIP de las Reclamaciones 7/2016, 18/2016, 142/2016, 299/2016, y Resoluciones GAIP 64/2017, 351/2017, 48/2018, 316/2018, 88/2019 o 191/2019, entre otros).

Por el contrario, la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, parece que parte de un criterio definidor de la información pública diferente, porque la competencia para tramitar y resolver solicitudes de acceso se fundamenta más en la elaboración o autoría de la información, que en su posesión. En este sentido, su artículo 19.4 establece que *"Icluando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso"*.<sup>5</sup>

En cualquier caso, sin embargo, las administraciones deben omitir la publicación y el acceso a información cuando deban ser aplicables y prevalecer, previa ponderación, alguno de los bienes jurídicos protegidos por los límites materiales que establece el régimen de transparencia (artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de

---

<sup>5</sup> Precisamente en relación con este extremo, la GAIP se ha pronunciado en su Dictamen 2/2021, en el que concluye que el artículo 19.4 de la Ley estatal no es aplicable a las solicitudes de información pública dirigidas a las administraciones de Cataluña, puesto que los artículos 2.b y 30 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, establecen un criterio diferente que tiene que prevalecer, por emanar de una regulación más próxima, territorial e institucionalmente, y para resultar más favorable para el derecho de acceso a la información pública, en la medida que impone el deber de resolver las solicitudes recibidas referentes a información en poder de la administración solicitada, con independencia que dicha información haya sido suministrada por una administración diferente, teniendo en cuenta que la derivación a que habilita el precepto estatal implica "necesariamente una demora en el acceso a la información solicitada": "Ieln el caso de la Ley catalana de transparencia y acceso a la información pública, el criterio principal para atribuir la responsabilidad de atender las solicitudes de información pública no es el de competencia sobre, o de autoría de, la información pedida, sino el de posesión de la información (...)".

diciembre, 21 a 25 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, y 68 a 70 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero), límites que "son prácticamente idénticos a aquellos recogidos en el artículo 3 del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos" (Araguràs, I. 2017: 27).

### **3. La obligación adicional de determinadas entidades privadas de hacer públicas algunas informaciones de interés público**

Pero los deberes que el régimen de transparencia de información pública vigente en Cataluña impone a sujetos privados no acaba aquí. Contempla además el deber adicional de determinadas personas jurídicas de publicar, bajo su propia y directa responsabilidad, determinadas informaciones en sus manos, y de evidente relevancia pública para la ciudadanía.

Este deber de hacer publicidad activa resulta exigible tan sólo a determinadas entidades jurídicas, por lo cual, en este caso, quedan excluidas las personas físicas.

En cualquier caso, nos referimos a deberes de publicidad activa, pero en ningún caso relativos al derecho de acceso –individual– a información pública, puesto que el legislador ha tenido clara la necesidad de evitar el riesgo de que las entidades privadas "puedan verse inundadas de peticiones de acceso (...), a las que no podrían atender por simple falta de capacidad" en muchos casos (Barredo, C., Descalzo, A., Guichot, E., Hogué, C., Palomar, A. 2014: 92).

Nótese que se trata de deberes de publicidad activa que se añaden, en su caso, a las concurrentes obligaciones de suministrar información a las que hemos hecho referencia en el apartado 2 anterior, puesto que según Xavier Bernadí, entre otros (Cerrillo i Martínez, Agustí, i Ponce i Solé, Juli –Coord.–, 2015: 67), aquellas obligaciones exigibles a personas privadas, consistentes en tener que facilitar información de interés público a las administraciones con las que se vinculan o relacionan, se imponen sin perjuicio de sus propias obligaciones de publicidad activa, que a continuación analizamos.

#### **3.1 Ámbito subjetivo: supuestos de sujeción**

Es el artículo 3.4 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, el que especifica qué entidades privadas están obligadas a hacer publicidad activa<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Este régimen de transparencia activa de determinadas entidades es homólogo en el previsto con carácter básico en el artículo 3 de la Ley estatal 19/2013, del 9 de diciembre, que lleva por título "otros sujetos obligados", según el cual "[l]as disposiciones del capítulo II de este título –relativas a deberes de publicidad activa–, serán también aplicables a determinadas entidades, dada su naturaleza –los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales–; y a otras entidades privadas, siempre que perciban, durante el periodo 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."



Cabe hacer mención aquí que algunos autores (Barredo, C., Descalzo, A., Guichot, E., Hogué, C., Palomar, A., 2014: 93) son de la opinión que este nivel de sujeción "aúna a sujetos que probablemente hubieran precisado un tratamiento normativo diferenciado", dada su muy divergente naturaleza o razón en la que se fundamenta, en cada caso, su sujeción al régimen de transparencia activa.

1. Las entidades privadas que perciban subvenciones o ayudas públicas por importe superior a, o bien 100.000 euros anuales, o bien 5.000 euros anuales, si estos últimos representan, como mínimo, el 40% de los ingresos anuales de la entidad.

A los efectos del cálculo de los importes percibidos, el artículo 9 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, indica que hay que sumar el total de subvenciones o ayudas públicas provenientes de cualesquiera de las administraciones públicas sujetas al régimen de transparencia vigente en Cataluña, y reconocidos en el curso de un ejercicio económico contable.

La información ha de ser difundida en el momento en el que, de acuerdo con lo que establece la normativa sectorial, cada una de las entidades obligadas deba presentar sus cuentas generales correspondientes al ejercicio en el que se superan los umbrales de fondos públicos percibidos. A estos efectos, en el caso de subvenciones o ayudas públicas de carácter plurianual hay que entender que son percibidos en el momento de su concesión, y es necesario dar cumplimiento de las obligaciones de transparencia respecto de todas las anualidades.

En estos casos, las bases reguladoras de las subvenciones o ayudas públicas –o las resoluciones y convenios que concedan subvenciones o ayudas directas– deben especificar los mecanismos de control y seguimiento del cumplimiento de estos deberes de publicidad activa, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento, de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Desde el análisis comparado, hay que destacar que el artículo 3 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, reduce los límites cuantitativos en la percepción anual de ayudas o subvenciones, a una cuantía superior a 20.000 euros, o que representen al menos el 20% del total de sus ingresos anuales, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

También reduce considerablemente el umbral de sujeción el artículo 3 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, pues establece el deber de dar la adecuada publicidad de determinados datos sobre las ayudas y subvenciones recibidas de cualquier persona jurídica privada o personas físicas que desarrollen actividades económicas o profesionales, que perciban, durante el periodo de un año, ayudas o subvenciones, de la administración autonómica por importe superior a 10.000 euros.

Todavía más ambiciosa en este supuesto de sujeción se presenta el régimen previsto al respecto en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de

Andalucía, en la medida que incluye en él a las entidades receptoras de cualesquiera subvenciones y ayudas para actividades y funcionamiento ordinario financiadas con cargo al presupuesto de la Junta de Andalucía, con independencia de cualquier límite cuantitativo, por lo que desaparecen los umbrales. Ahora bien, supedita la exigencia de deberes de publicidad activa a las condiciones que, por remisión, se establezcan en las respectivas convocatorias, al disponer que estas entidades receptoras "podrán ser sometidas (...) a exigencias de publicidad específicas aplicando criterios de transparencia análogos a los previstos en materia de publicidad activa en esta ley para las entidades sujetas, en los términos que establezcan las disposiciones de desarrollo de esta ley y las correspondientes convocatorias".

2. Las **organizaciones sindicales y empresariales** con sede en Cataluña o cuyo ámbito de actuación comprenda Cataluña, y cuyos estatutos consten depositados en la base de datos pública existente a este efecto.<sup>7</sup>

3. Los **partidos políticos** con sede en Cataluña o cuyo ámbito de actuación comprenda Cataluña, y estén inscritos en el registro de partidos políticos<sup>8</sup>.

Cabe decir que los sujetos enumerados en los puntos 2 y 3 precedentes (sindicatos, organizaciones empresariales i partidos políticos) se contemplan unánimemente, a modo de sujetos obligados a hacer cierta publicidad activa de información en su poder, en todos los ordenamientos, estatal y autonómicos, que analizamos.

4. Las **asociaciones y fundaciones vinculadas a los partidos políticos** referidos y que consten inscritas en el censo de asociaciones y fundaciones vinculadas a partidos políticos del registro de asociaciones y fundaciones de la Generalitat de Catalunya.<sup>9</sup>

La Ley catalana pues, y a diferencia de la estatal, la andaluza o la valenciana, incluye, entre las entidades privadas obligadas a hacer publicidad activa, las asociaciones y

---

<sup>7</sup> Real Decreto 416/2015, de 29 de mayo, sobre depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales. [https://treball.gencat.cat/ca/ambits/relacions\\_laborals/registre\\_estatuts/](https://treball.gencat.cat/ca/ambits/relacions_laborals/registre_estatuts/)

<sup>8</sup> Véase <https://sede.mir.gob.es/opencms/export/sites/default/es/procedimientos-y-servicios/partidos-politicos/>

<sup>9</sup> Orden JUS/37/2015, de 2 de marzo, que crea el Censo de asociaciones y fundaciones vinculadas a partidos políticos, vinculado a los registros de asociaciones y fundaciones de la Generalitat de Catalunya.

fundaciones vinculadas a los partidos políticos, respecto de las cuales estas otras normas mantienen silencio<sup>10</sup>.

La extensión de la necesidad de hacer publicidad activa a estas entidades vinculadas a los partidos se convierte en una herramienta del todo necesaria como medida preventiva que contribuye a la lucha contra la corrupción, tal y como ha apuntado la Oficina Antifraude de Cataluña (2014: 169), partidaria de la inclusión en el régimen de transparencia pública de las fundaciones y asociaciones vinculadas a partidos políticos, sugiriendo, en el documento de aportaciones hecho llegar el mes de diciembre de 2013 a la Ponencia conjunta constituida en el Parlamento de Catalunya para la elaboración de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, que, aunque la Generalitat de Catalunya no tiene competencia al respecto, resulta necesaria la inclusión de las fundaciones y asociaciones sometidas al Código civil de Cataluña y vinculadas a partidos políticos que participen en los procesos electorales cuyo ámbito se circunscribe a Cataluña, "dado que es de interés público que estas entidades, por la procedencia de buena parte de sus recursos (subvenciones y ayudas públicas), así como por las relaciones económicas y flujos financieros con las formaciones políticas, queden sometidas a un plus de supervisión o control, y la transparencia, en este sentido, significa una herramienta de calidad democrática que puede contribuir de manera importante a facilitar dicha supervisión."

El artículo 8 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón también incluye a estos efectos las fundaciones vinculadas, pero en este caso, por un lado con mayor alcance, pues el vínculo no sólo se predica respecto de los partidos políticos, sino también de sindicatos y organizaciones empresariales; aunque, por otro lado, se establece una condición restrictiva: la sujeción opera únicamente en el supuesto que dichas fundaciones vinculadas perciban ayudas o subvenciones de las administraciones públicas aragonesas.

Por su parte, la letra b) del artículo 3 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, también se refiere

---

<sup>10</sup> La Ley orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, sí que prevé el deber, tanto de los partidos políticos como de las fundaciones y asociaciones que se vinculan a aquéllos, de hacer pública determinada información contable. Artículo 14.8: "Los partidos políticos deberán publicar en su página web, en el plazo máximo de un mes desde la fecha de envío al Tribunal de Cuentas, el balance, la cuenta de resultados y en particular: la cuantía de los créditos pendientes de amortización, con especificación de la entidad concedente, el importe otorgado, el tipo de interés y el plazo de amortización, las subvenciones recibidas y las donaciones y legados de importe superior a 25.000 euros con referencia concreta a la identidad del donante o legatario, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 7.5 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas". DA 7a. 6: "Las fundaciones y entidades reguladas en esta disposición adicional estarán obligadas a formular y aprobar sus cuentas en los términos previstos en la legislación vigente, a realizar una auditoría de sus cuentas anuales y a enviar toda la documentación al Tribunal de Cuentas. Una vez emitido por esta institución el informe de fiscalización al que se refiere el apartado Dos, vendrán obligadas a hacer públicas, preferentemente a través de su página web, el balance y la cuenta de resultados, así como las conclusiones del informe de auditoría, de forma que esta información sea de gratuito y fácil acceso para los ciudadanos."

a las asociaciones y fundaciones vinculadas a partidos políticos, aunque presenta una destacada ampliación objetiva en cuanto a los deberes que se les imponen, pues las sujeta a todas las obligaciones de transparencia, tanto activa como también pasiva –deber de atender y resolver solicitudes individuales de acceso a información–; por el contrario, restringe el supuesto de sujeción, en la medida que supedita la exigencia de ambos deberes a la condición que estas entidades hayan celebrado contratos, suscrito convenios o percibido ayudas o subvenciones que generen obligaciones económicas con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra.

Una vez definidos los supuestos legales de sujeción de determinadas entidades privadas en Cataluña a deberes de publicidad activa, conviene apuntar que los artículos 9 y 10 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, han venido a suponer una aclaración con respecto tanto a la concreción de la sujeción como también contenido obligacional de los deberes de publicidad activa de entidades privadas en Cataluña.

Desde el punto de vista subjetivo de estos deberes, la norma reglamentaria aclara, en la línea de la Ley estatal básica, que los umbrales cuantitativos a los que aluden las letras a) y b) del artículo 3.4 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, se predicen tan sólo del supuesto referido a entidades privadas beneficiarias de subvenciones o ayudas públicas, es decir, diferentes de los partidos políticos, asociaciones y fundaciones que se vinculan a éstos, y de las organizaciones sindicales y empresariales, por lo que queda claro que los deberes de publicidad activa en el caso de los partidos y entes vinculados, y de los sindicatos y organizaciones empresariales, son de obligado cumplimiento, en cualquier caso, a razón de la naturaleza de estas entidades y, por lo tanto, al margen de la posible percepción de fondo públicos.

El decreto también ha delimitado el criterio de sujeción de las entidades privadas a los deberes de publicidad activa que impone la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, entendiendo que estas entidades necesariamente tienen que operar en Cataluña o recibir fondos públicos sin contraprestación directa, por encima de los umbrales referidos, por parte de cualquiera de las administraciones públicas de Cataluña, en los términos descritos a las letras a), b) y c) del artículo 3.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre.

Del análisis comparado en cuanto a la delimitación de supuestos subjetivos de sujeción, debemos destacar que algunos regímenes autonómicos añaden, en el elenco de entidades privadas obligadas a hacer publicidad activa, otros supuestos de sujeción que no se contemplan en este mismo sentido, en cambio, en el ordenamiento jurídico catalán:

**Es el caso de entidades que participan en la gestión de servicios públicos.**

En este sentido, hay que destacar la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, que prescribe que "los pliegos o documentos contractuales equivalentes establecerán también las obligaciones de publicidad activa necesarias" para entidades privadas que participan en servicios públicos de educación, deportes, sanidad y sociales."

Del mismo modo el artículo 3 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana somete a deberes de publicidad activa a las entidades privadas o personas jurídicas que presten servicios públicos, obligaciones que se incluirán en las normas reguladoras de los conciertos y otras formas de participación o gestión en sus pliegos o documentos contractuales análogos.

El artículo 7 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón prevé que tanto las personas físicas como las jurídicas prestadoras de servicios públicos, o que ejerzan potestades administrativas, están obligadas directamente a hacer publicidad activa. Cabe destacar que, novedosamente y sin precedentes, este régimen incluso les impone, además, la obligación de resolver solicitudes de acceso, siempre en relación con información relativa a los servicios públicos que gestionan y potestades referidas, obligación que deberán recoger las convocatorias y pliegos correspondientes.

Nótese pues que, a la luz de los ordenamientos que acabamos de citar, el supuesto de sujeción relativo a la prestación de servicios públicos se ve condicionado, en cualquier caso, a la exigencia que los diferentes títulos o instrumentos jurídicos que amparan la participación en la gestión de los servicios públicos recojan explícitamente las obligaciones de publicidad activa que se imponen a las entidades privadas prestatarias.

En cambio, el artículo 3 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, adopta un criterio de máxima transparencia al respecto, al extender los deberes de transparencia activa y reutilización, sin mayor condicionante, a todas las personas jurídicas, y también físicas, que "presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, incluidos los centros concertados".

Aunque el régimen catalán en materia de transparencia omite una previsión análoga a este supuesto de sujeción, en los términos que acabamos de examinar, es cierto que, tal y como se dirá, sujeta plenamente a dicho régimen, bajo el mismo concepto de Administración pública, a todas las "sociedades vinculadas" a las Administraciones catalanas, en la medida que el artículo 3.1 b) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, menciona expresamente las sociedades vinculadas a las administraciones como parte integrante del concepto de "Administración pública".

En el ámbito de la Administración de la Generalitat, el artículo 1 c) del Decreto legislativo 2/2002, de 24 de diciembre, que aprueba el Texto refundido de la Ley

4/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la empresa pública catalana, las define como entidades civiles o mercantiles que cumplen dos condiciones: (i) de un lado, han de, o bien gestionar servicios públicos de titularidad de la Administración de la Generalitat, o bien mantener suscritos convenios con dicha Administración, y (ii) del otro, la Administración de la Generalitat ha de tener la facultad de designar todos o una parte de los órganos de dirección, o bien participar directa o indirectamente, como mínimo, en un 5% de su capital social.

Así pues, la definición que el ordenamiento jurídico en Cataluña dispensa al concepto de "sociedad vinculada", junto a otros requisitos adicionales, comprende ya muchas de las entidades privadas prestatarias de servicios públicos.

Otro posible supuesto de sujeción a deberes concretos de publicidad activa alcanza a **sociedades mercantiles y entidades con participación pública minoritaria** en su capital social.

Conviene destacar como ejemplo de ello el artículo 8 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, que incluye también en este nivel de sujeción, además, a las sociedades mercantiles y fundaciones minoritariamente participadas por las administraciones aragonesas –en más de un 30% y hasta un 50%–.

La sujeción de deberes de transparencia activa de entidades privadas participadas con capital público de manera minoritaria no aparece formulada en estos términos explícitamente en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, aunque, como se ha apuntado, dicha ausencia tiene como explicación el hecho de que la ley catalana incluye en su nivel máximo de sujeción a las que denomina "sociedades vinculadas" a las administraciones públicas. En estos casos, estas sociedades privadas, que pueden pues ser minoritariamente participadas por el sector público –con un mínimo en un 5% de su capital social–, pueden formar parte del concepto amplio de Administración pública dado por el régimen de transparencia, por lo que este régimen les es de aplicación plena, en su nivel máximo de sujeción y, por lo tanto, tienen que dar cumplimiento a todas las obligaciones de transparencia activa, y también al derecho de acceso a información pública. Así lo reconoce expresamente la GAIP (Dictamen 1/2020), o la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de la Generalitat (Dictamen 316/2020).

En último lugar, y de forma pionera, la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, extiende los deberes de transparencia activa y reutilización también a los **grupos de interés** que desarrollen su actividad en el ámbito de la Comunidad Foral, previsión que no se contempla en este explícito sentido en los demás ordenamientos aquí analizados, tampoco en el régimen de transparencia vigente en Cataluña.

### 3.2 Alcance objetivo: información a publicar

Qué información han de publicar las entidades obligadas a hacer publicidad activa de acuerdo con el artículo 3.4 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre?

Aunque el artículo legal se remite de forma genérica a la necesidad que las entidades privadas den cumplimiento a su Título II –deberes de publicidad activa de las administraciones públicas y sujetos obligados, artículos 9 a 15–, el artículo 10 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, resulta primordial en la medida que delimita y restringe las materias o ámbitos concretos en relación con los cuales es coherente que las entidades privadas referidas deben hacer publicidad activa: en consonancia con el tenor literal de los preceptos legales, se descarta explícitamente que las entidades privadas tengan que hacer publicidad activa en relación con materias cuya publicidad activa tan sólo tiene sentido exigir a las administraciones públicas – las recogidas en los artículos 9 a 12 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, es decir, relativas a su organización y estructura, a los servidores públicos, a los actos de relevancia jurídica administrativa o a los presupuestos y al patrimonio público–; y, en cambio, sí hace extensibles a las entidades privadas los deberes de publicar sólo las informaciones que, por tener que ver con la actividad de gestión administrativa, se relacionan directamente con los vínculos que, en cada caso, estas entidades privadas pueden mantener con las administraciones públicas, es decir, la información que, a pesar de encontrarse en manos privadas, trasciende de su propia esfera y se convierte de interés público: los contratos del sector público otorgados, las subvenciones y las ayudas públicas concedidas, y los convenios suscritos con las administraciones– artículos 13, 14 y 15 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre.

El mismo artículo décimo reglamentario precisa los contenidos que estas entidades tienen que hacer públicos:

(i) en materia de contratación pública, deben difundir la denominación y datos de contacto del órgano responsable de la entidad en materia de contratación, las instrucciones que se hayan aprobado en materia de contratación, así como la relación de los contratos suscritos los últimos cinco años con las administraciones públicas, con indicación del objeto del contrato, el importe de licitación y adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, la duración, y las modificaciones y las prórrogas.

(ii) en materia de convenios, la relación de los suscritos con las administraciones públicas en los últimos 5 años, informando de la fecha de su suscripción, las partes firmantes, su objeto, los derechos y las obligaciones que generen y el periodo de vigencia del convenio, así como las eventuales modificaciones de cualquiera de estos datos y la fecha y forma en que las modificaciones se hayan producido. También hay que publicar la información relativa a su cumplimiento y ejecución; en este sentido, el artículo 44.2 del mismo Decreto relaciona cuál es esta información: la relativa a la extinción anticipada del convenio, la que identifica los órganos de gestión y seguimiento, las medidas adoptadas en caso de incumplimiento, los

órganos y los resultados de los procedimientos a que se someten las diferencias, y la relación anual de convenios que han perdido la vigencia.

(iii) finalmente, en materia de subvenciones, es necesario hacer pública la relación de las subvenciones y las ayudas públicas recibidas de las administraciones públicas en los últimos 5 años, con indicación de su importe, objeto y personas beneficiarias, además de la información relativa a su control financiero, justificación y rendición de cuentas.

En cambio, tanto la Ley estatal, como la andaluza, la aragonesa o la navarra, mantienen la remisión genérica al cumplimiento, por parte de las entidades privadas, de la totalidad de las obligaciones de transparencia activa que prevén, aunque la lógica expuesta debería prevalecer, en cualquier caso, y aconsejar que dicha publicidad se refiera a la difusión de únicamente información relativa a la gestión administrativa que se encuentre en manos de tales entidades privadas.

Huelga decir que, en el caso concreto de entidades privadas que tienen naturaleza de **fundación o de asociación declarada de utilidad pública**<sup>11</sup>, a las obligaciones de publicidad activa referidas anteriormente, exigibles con carácter general a las entidades privadas de acuerdo con el genérico régimen de transparencia, ha de adicionarse, además, el deber de publicar en su página web otros datos o informaciones que la normativa sectorial aplicable a este tipo específico de entidades considera que son de interés público o relevante.

Nos referimos a las informaciones que las fundaciones y las asociaciones declaradas de utilidad pública tienen que difundir de acuerdo con la Ley 21/2014, de 29 de diciembre, del protectorado de las fundaciones y de verificación de la actividad de las asociaciones declaradas de utilidad pública, y con la Orden JUS/152/2018, de 12 de septiembre, por la cual se establece el nivel de sujeción de estas entidades a los instrumentos de transparencia establecidos por la Ley 21/2014.

Estas obligaciones adicionales se establecen dependiendo de varios factores, tales como la dimensión de estas entidades, la eventual percepción de fondos públicos,

---

<sup>11</sup> De acuerdo con la Ley 4/2008, de 24 de abril, del libro tercero del Código civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas, las fundaciones son entidades sin ánimo de lucro, constituidas por uno o varios fundadores, mediante la afectación de unos bienes o de unos derechos de contenido económico y la destinación de sus rendimientos o de los recursos obtenidos por otros medios al cumplimiento de finalidades de interés general (artículo 331-1). Por su parte, las asociaciones son entidades sin ánimo de lucro, constituidas voluntariamente por tres o más personas para cumplir una finalidad de interés general o particular, por medio de la puesta en común de recursos personales o patrimoniales con carácter temporal o indefinido (artículo 321-1). Sin embargo, las asociaciones se someten al régimen específico de transparencia de la Ley 21/2014, de 29 de diciembre, tan sólo si han sido declaradas de utilidad pública, previa solicitud, cuando durante un plazo mínimo de dos años reúnan los requisitos contenidos en el artículo 32 de la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación: a) que sus finalidades estatutarias tiendan a promover el interés general; b) que su actividad no esté restringida exclusivamente a beneficiar a sus asociados, sino abierta a cualquier otro posible beneficiario de que reúna las condiciones y los caracteres exigidos por la índole de sus propias finalidades; c) que los miembros de los órganos de representación que perciban retribuciones no lo hagan con cargo a fondo y subvenciones públicas.



o el deber de tener que someter sus cuentas anuales a auditoría externa o a control financiero por la Intervención General de la Generalitat y de la Sindicatura de Cuentas.

De este modo, las fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública de dimensión reducida<sup>12</sup>, tienen que publicar, entre otros, información de contacto, estados financieros y memoria económica, estatutos, estructura, finalidades, misión e identificación de las entidades que estén inscritas en el Registro de grupos de interés de Cataluña. Para el caso que perciban fondos públicos<sup>13</sup>, han de hacer difusión, además, del balance social, del colectivo de personas beneficiarias atendidas, y del programa y la memoria anual de actividades.

Las fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública de mediana dimensión<sup>14</sup> tienen que publicar, entre otros, además de las informaciones exigibles a las de dimensión reducida, el colectivo de personas beneficiarias atendidas y el programa y la memoria anual de actividades. En el caso que perciban fondos públicos, además han de publicar el balance social, el código de buen gobierno y buenas prácticas de gestión, y las principales líneas estratégicas de actuación.

Las fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública de gran dimensión<sup>15</sup> han de publicar, entre otros, y adicionalmente a las informaciones exigibles a las de mediana dimensión, el código de buen gobierno y buenas prácticas de gestión, el colectivo de personas beneficiarias atendidas, el programa y la memoria anual de actividades y las principales líneas estratégicas de actuación. Si además perciben fondos públicos, deben publicar el balance social, el informe anual del código de conducta y el informe de gobierno corporativo.

---

<sup>12</sup> Son fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública de dimensión reducida las que, durante dos ejercicios consecutivos, cumplan, en la fecha de cierre de cada uno, dos de las tres condiciones siguientes: (i) que el total de las partidas del activo no supere el millón de euros; (ii) que el importe del volumen anual de ingresos ordinarios no supere los dos millones de euros; y (iii) que el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio no sea superior a diez (art. 5 Orden JUS/152/2018).

<sup>13</sup> Se entiende a estos efectos que las fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública perciben fondos públicos si en el último ejercicio económico cerrado, al menos el 40% de sus ingresos provienen de las administraciones, o hayan recibido ingresos provenientes de cualquier administración por un valor superior a 60.000 € –artículo 5.4 de la Ley 21/2014, de 29 de diciembre–.

<sup>14</sup> Son fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública de mediana dimensión las que durante dos ejercicios consecutivos cumplan, en la fecha de cierre de cada uno, dos de las tres condiciones siguientes: (i) que el total de las partidas del activo no supere los dos millones ochocientos cincuenta-mil euros; (ii) que el importe del volumen anual de ingresos ordinarios no supere los cinco millones setecientos mil euros; y (iii) que el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio no sea superior a cincuenta (art. 5 Orden JUS/152/2018).

<sup>15</sup> Son fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública de gran dimensión las que durante dos ejercicios consecutivos cumplan, en la fecha de cierre de cada uno, dos de las tres condiciones siguientes: (i) que el total de las partidas del activo supere los dos millones ochocientos cincuenta-mil euros; (ii) que el importe del volumen anual de ingresos ordinarios supere los cinco millones setecientos mil euros; y (iii) que el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio sea superior a cincuenta (art. 5 Orden JUS/152/2018).

En cualquiera de los tres niveles de sujeción, si las fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública están obligadas a someter sus cuentas anuales a auditoría externa, adicionalmente también deben hacer público el informe de auditoría, los estados financieros y la memoria económica. Y si se encuentran sujetas al control financiero de la Intervención General de la Generalitat y de la Sindicatura de Cuentas, han de publicar todas las informaciones exigibles a las entidades de gran dimensión que perciban fondos públicos y, adicionalmente, el informe de la Intervención y/o Sindicatura.

Dada la pluralidad de fuentes normativas y de deberes de transparencia exigibles a las entidades privadas, cabe destacar que la Secretaría de Gobierno Abierto de la Generalitat de Catalunya ha publicado recientemente una guía informativa en la cual se explican y detallan de forma práctica e integrada los deberes de transparencia que se exigen a las entidades<sup>16</sup>.

### 3.3 Forma y condiciones de difusión de la información

Con respecto a la **forma y condiciones de difusión** de la información, con carácter general las entidades privadas deben hacer pública la información exigible por medio de un apartado específico en su web corporativa o en su portal de transparencia propio, al cual se tiene que poder acceder desde el Portal de la transparencia de Cataluña, previa comunicación a este efecto al departamento competente de la Administración de la Generalitat de Catalunya (Òliver García, 2021: 2)<sup>17</sup>.

Asimismo, la información objeto de publicidad activa tiene que mantenerse publicada durante un periodo mínimo de 5 años de forma periódica, actualizada, clara, estructurada y comprensible, ha de ofrecerse en formatos electrónicos y accesibles, y debe utilizar estándares abiertos que permitan la reutilización, siempre que resulte técnicamente posible.

En relación con el control y cumplimiento, la Secretaría de Gobierno Abierto de la Generalitat de Catalunya está facultada para emitir requerimientos de enmienda, en caso de incumplimientos de las obligaciones de publicidad activa –artículo 77 h) Decreto 8/2021, de 9 de febrero–, sin perjuicio de que el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de las entidades privadas pueda ser

---

<sup>16</sup> Véase *Guia de transparència per a entitats privades* publicada en 2021: [http://governobert.gencat.cat/ca/que-es/Publicacions/guies-de-transparencia/guia\\_transparencia\\_entitatsprivades/](http://governobert.gencat.cat/ca/que-es/Publicacions/guies-de-transparencia/guia_transparencia_entitatsprivades/)

<sup>17</sup> García Muñoz, O. 2021. «La transparencia del sector público de la mano de entidades privadas». *Escola d'Administració Pública de Catalunya*. [20/07/2021]. Disponible en: <https://formaciooberta.eapc.gencat.cat/espaiemantics/gestio-dades/la-transparencia-del-sector-public-de-la-ma-dentitats-privades.html>

constitutivo a su vez de una infracción muy grave, de acuerdo con el artículo 77.1 b) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre.

#### 4. Entidades que se sujetan de forma plena a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre

Al inicio de este documento se ha hecho referencia al concepto amplio que de "Administración pública" define la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, a los efectos de la plena o máxima aplicación del régimen de transparencia que se prevé. De acuerdo con el concepto, no sólo las administraciones territoriales y cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes forman parte de este concepto *sui generis* de Administración pública, sino que también otras entidades, de naturaleza o base privada, se sujetan plenamente a las obligaciones de transparencia:

Ya hemos apuntado la inclusión en el concepto de las denominadas **sociedades vinculadas** a las administraciones, es decir, las sociedades que cumplan dos condiciones: (i) de un lado, deben, o bien gestionar servicios públicos de que es titular la Administración de la Generalitat, o bien tener suscrito algún convenio con la misma, y (ii) de otro lado, la Administración de la Generalitat debe ostentar la facultad de designar todos o una parte de los órganos de dirección, o bien participar directa o indirectamente, como mínimo, en un 5% de su capital social.

Por el contrario, los artículos 2.1 g) de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, el art. 3.1 i) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, o el artículo 2 f) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, incluyen en su ámbito máximo de sujeción solamente las sociedades mercantiles participadas mayoritariamente, directa o indirectamente, por las administraciones (participación pública superior al 50% del capital social).

Además, hay que tener en cuenta que las **fundaciones del sector público**<sup>18</sup>, se encuentran igualmente incluidas dentro del artículo 3.1 b) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, por lo que integran el concepto amplio de administración pública a los efectos de la aplicación del régimen de transparencia en su nivel máximo de sujeción, en la misma medida que se aplica a las administraciones públicas territoriales y a los entes públicos que dependen o se vinculan a aquellas.

Con respecto a las entidades que se conciben como **corporaciones de derecho público**, hay que decir que el referido artículo 3.1 b) de la Ley 19/2014, de 29 de

---

<sup>18</sup> De acuerdo con el artículo 174 de la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radio tóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono, son fundaciones del sector público de la Administración de la Generalitat las que cumplen alguna de las condiciones siguientes: (i) que el patrimonio de la fundación sea integrado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por la Administración de la Generalitat, o cualquiera de las entidades de su sector público; o (ii) que la mayoría absoluta de los derechos de voto en el patronato corresponda a la Administración de la Generalitat, o a las entidades de su sector público, o a cargos que los representen.

diciembre, las cita explícitamente y, por lo tanto, también las inserta dentro del concepto amplio de Administración pública a los efectos de la aplicación del régimen de transparencia en su nivel máximo de sujeción, aunque la máxima sujeción a los deberes de transparencia pública tan sólo se predica de la información que afecta al ejercicio de las funciones públicas que las corporaciones de derecho público tengan atribuidas.

Precisamente teniendo en cuenta que este nivel máximo sólo afecta a una parte de las funciones que desempeñan las corporaciones de derecho público –a sus funciones públicas–, dicha peculiaridad constituye una nota diferenciadora respecto del resto de administraciones públicas, lo cual ha justificado que el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, haya dedicado un precepto específico (el artículo 52) con el fin de adaptar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de las corporaciones de derecho público al hecho de que sólo pueden exigirse en relación con las funciones públicas que tienen encomendadas, de acuerdo, entre otras, con lo que dispone la Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales.

En cambio, para el resto de sus funciones y actividades, de naturaleza privada, dichas corporaciones restan sometidas al régimen de transparencia pública en las mismas condiciones que lo están el resto de entidades privadas, en los términos que se han expuesto en este documento.

## **5. Conclusiones**

A diferencia de las Administraciones públicas, determinados sujetos privados, ya sea por la especial trascendencia pública en su naturaleza o funciones desempeñadas, o bien a razón de los fondos públicos percibidos, pueden jugar un papel fundamental en la transparencia de información de interés público en sus manos.

Tanto en el régimen legal vigente en Cataluña en materia de transparencia como en otros ordenamientos jurídicos del Estado, los deberes que se imponen a determinadas personas privadas pueden clasificarse en dos grupos: en deberes limitados a suministrar determinada información a las Administraciones públicas con las que se relacionan o vinculan; y, en algunos casos, además, en la obligación directa para con la ciudadanía, de hacer pública, mediante difusión en sus páginas web, información pública concreta, relativa a ámbitos de gestión administrativa.

Las diferencias observadas entre las distintas regulaciones que en materia de transparencia son de aplicación en España en cuanto a personas privadas se refiere no son con carácter general significativas, pues en última instancia se garantiza, de una u otra manera, el acceso de la ciudadanía al conocimiento de los datos que, en manos de sujetos privados, significan un indiscutible interés público.

## Bibliografía

- Bandrés, J.M 2017. "Prólogo", en Araguàs, I. *et al*, *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Barredo, C., Descalzo, A., Guichot, E., Hogué, C., Palomar, A. 2014, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos.
- Carmona, S. 2021, «El alcance de las obligaciones de transparencia de las Fundaciones privadas prestadoras de servicios sanitarios de titularidad pública en Cataluña». *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, núm. 85.
- Cerrillo i Martínez, A. i Ponce i Solé, J. (Coord.). 2015. *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre*, Barcelona: UOC, en coedición con la Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Fernández Ramos, S. 2018. «Un análisis de los sujetos privados obligados a suministrar información en la Ley de Transparencia». *Revista internacional transparencia e integridad*, núm. 8.
- López, G. y López, S. 2018. "La herramienta de transparencia y buen gobierno en el tercer sector de acción social". en Sánchez de Diego, M. (Coord.), *Apuntes sobre la transparencia*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Pintado, F.J. 2018. "Aproximación a un modelo de transparencia para los partidos políticos", en Sánchez de Diego, M. (Coord.) *Apuntes sobre la transparencia*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Roca Safont, O. y García Muñoz, O. 2014. "Dret d'Accés a la Infomació pública i transparència". *Estudis IntegriCat*, núm. 4, Disponible en: [https://antifrau.cat/resources/0004\\_estudis\\_integricat\\_2a\\_edicio\\_15\\_12\\_2014.pdf](https://antifrau.cat/resources/0004_estudis_integricat_2a_edicio_15_12_2014.pdf)





## ESTUDIOS Y ARTÍCULOS

# Transparencia, una noción extensiva con diferentes implicaciones

**Luis Rodrigo de Castro**<sup>1</sup>

*Universidad CEU San Pablo  
España*

ORCID: [0000-0001-7523-7705](https://orcid.org/0000-0001-7523-7705)

RECIBIDO: 30 de octubre de 2021

ACEPTADO: 21 de enero de 2022

**RESUMEN:** Tal y como se concibe actualmente, la noción de transparencia ofrece diferentes implicaciones que, con el devenir del tiempo, se han ido amplificando y complejizando cada vez más. Lo que comenzó con la primera regulación mundial en materia de transparencia (la ley sueca de 1766), que apuntaló un embrionario derecho de acceso a la información gubernamental, ha germinado en aplicaciones más recientes ligadas al movimiento *Open Data*, así como al establecimiento de gobiernos abiertos que desbordan la mera rendición de cuentas tradicional.

**PALABRAS CLAVE:** Transparencia, *Open Government*, *Open Data*, Rendición de Cuentas.

**CONTENIDOS:** 1. Introducción, – 2. El concepto de transparencia y sus implicaciones. – 3. Acceso a la información. 3.1. *¿Un derecho fundamental?* 3.2. *Sujetos obligados y sujetos legitimados.* 3.3. *La paradoja “incompatibilista”.* – 4. Rendición de cuentas. – 5. La Alianza para el Gobierno Abierto. – 6. Datos gubernamentales abiertos (*Open Government Data*). – 7. Conclusiones. – Bibliografía

---

<sup>1</sup> Profesor colaborador doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad CEU San Pablo. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense. *Master of Arts in European Interdisciplinary Studies (College of Europe)*. Doctor en Derecho por la Universidad CEU San Pablo. Ex investigador a tiempo completo del Real Instituto Universitario de Estudios Europeos.

## Transparency, an extensive idea with different meanings

**ABSTRACT:** As it is currently conceived, the notion of transparency offers different implications that, over time, have become increasingly amplified and complex. What began with the world's first regulation on transparency (the Swedish law of 1766), which underpinned an embryonic right of access to government information, has germinated in more recent applications linked to the Open Data movement, as well as to the establishment of open governments that go beyond mere traditional accountability.

**KEYWORDS:** Transparency, Open Government, Open Data, Accountability.



## 1. Introducción

De acuerdo con la definición que ofrece el Diccionario de la Real Academia Española, la transparencia sería la "cualidad de transparente", esto es "que permite ver los objetos con nitidez a través de él", preservando así el significado de su raíz latina (*transparere*, literalmente "aparecer a través de"). Por tanto, un gobierno transparente sería aquél que dejaría pasar a través de sí todas aquellas acciones, informaciones y comportamientos que tuvieran lugar de puertas para adentro.

Por su contraposición conceptual con el secreto gubernamental, así como por las implicaciones divulgativas que lleva implícitas el derecho a saber, transparencia y derecho a la información aparecen estrechamente ligadas a la existencia de sistemas políticos democráticos en la medida en que ambos conceptos forman parte del catálogo de libertades conferidas por la propia idea de democracia (Sandoval Almazán, 2015: 205) y sustentan su esencia misma en la idea de rendición de cuentas. Hasta tal punto esto es así que podemos afirmar sin lugar a duda que "cuanto más responsables sean los gobernantes ante los ciudadanos, mayor será la calidad (o, mejor, las cualidades) de la democracia"<sup>2</sup> (Schmitter, 2004: 4).

Sin embargo, en este sentido, cabe recalcar que la idea de transparencia posee una connotación ideológica en tanto en cuanto se configura como un rasgo distintivo del buen gobierno y en la medida en que esta es percibida como una herramienta importante, si no la más efectiva, para evitar el establecimiento de nuevos controles gubernamentales (Etzioni, 2010: 2-4).

## 2. El concepto de transparencia y sus implicaciones

Desde la promulgación de la Ley sueca de 1766, el acceso a la información gubernamental se ha configurado como uno de los aspectos fundamentales de los debates en torno a una mayor transparencia.

Desde entonces, se ha producido un proceso histórico que alcanzó su momento álgido a partir de la década de los años noventa del siglo XX con la llamada "revolución de la transparencia" y que debe su nombre a la proliferación del número de países dotados de una legislación específica en materia de libertad de información (de la docena escasa se pasó a casi la ochentena) coincidiendo con la última oleada de transiciones a la democracia (Mustonen, 2006: 53).

En los últimos tiempos, el ideal de transparencia se ha podido ver magnificado desde un punto de vista conceptual hasta convertirse, en la práctica, en una noción "aglutinadora" (Cotino Hueso, 2013: 9) que es utilizada incorrectamente como

---

<sup>2</sup> "The more politically accountable that rulers are to citizens, the highly will be the quality (or, better, the qualities) of democracy".

sinónimo de apertura, rendición de cuentas o de publicidad. Aunque todos ellos son bastante próximos, la noción de apertura va un paso más allá de la transparencia al eliminar ese cristal intermedio que, a modo de barrera invisible, media entre lo que se muestra y el sujeto que lo contempla de tal forma que este último no solo puede visualizar lo expuesto sino también tomarlo, reutilizarlo y remodelarlo con la posibilidad de generar nueva información y valor añadido.

En este espíritu, no resulta extraño que las leyes sobre transparencia hayan incluido también excepciones restrictivas al libre acceso a la información gubernamental en aras a preservar la seguridad nacional, la intimidad personal, el orden público, la propiedad intelectual o la confidencialidad de los registros. No obstante, en función de cómo se modulen, de cuál sea su intensidad o su variabilidad podría darse el caso de que esa transparencia maximalista se diluyera y quedara desdibujada bajo un manto de translucidez o, si se quiere, de transparencia parcial.

Si entendemos la transparencia únicamente como una acción, su consecución únicamente sería posible solo si y en la medida en que se hubieran dado previamente los pasos necesarios hacia la apertura. En consecuencia, se establecería una dualidad de la noción de transparencia, entre, por una parte, una transparencia más reactiva y, por otra, una transparencia más proactiva (si bien ambas significaciones son interdependientes entre sí, sus implicaciones prácticas no lo son tanto).

Mientras que la transparencia reactiva supone que los ciudadanos poseen la capacidad de acceder y consultar de manera independiente aquellos documentos puestos a su disposición por parte de los poderes públicos, la transparencia proactiva tiene más que ver con el deber de hacer pública la información relativa a la actividad gubernamental de modo que los ciudadanos y la sociedad civil puedan fiscalizar la labor de los poderes públicos (Coroján y Campos, 2011: 57-58).

En este sentido, aunque la capacidad de "facilitadora de la democracia" emerja como un valor característico de la noción de transparencia (Schauer, 2011: 1346-1353), no sería posible avanzar plenamente hacia el conocimiento que proporciona la libre disponibilidad de la información sin su vertiente reguladora, su vertiente epistemológica y su vertiente eficientista

Otra de las cuestiones que se nos plantea es si paradójicamente el estímulo de una mayor apertura gubernamental y administrativa, dirigida principalmente a poner coto al mal de la corrupción y a la mala praxis en la esfera de lo público, en la práctica, no estaría acarreado una cortapisa involuntaria a la consecución de soluciones óptimas a algunos de los problemas existentes en nuestras sociedades y que solamente son posibles de alcanzar en un marco de opacidad. Subyacería, por tanto, la contraposición de dos escenarios alternativos: uno abierto ("*open-door bargaining*") en el que los ciudadanos asisten con luz y taquígrafos a todas las etapas previas e intermedias a la obtención de los resultados, y otro cerrado ("*closed-door*")

*bargaining*") en el que los ciudadanos únicamente conocen el producto final de dicho proceso (Stasavage, 2004: 669). Una disyuntiva ante la cual es de vital relevancia determinar qué o quiénes toman parte en el proceso de apertura, qué información ha de ser publicada, y qué sujetos pueden disfrutar de un derecho de acceso a dicha información (Schauer, 2011: 1346).

En cualquier caso, la transparencia no puede, bajo ningún concepto, ser entendida como un "valor absoluto" ya que pueden darse, y de hecho se dan, determinadas circunstancias en las que debe ser puesta en relación con otros valores, entre los que cabe mencionar: la seguridad, la privacidad y los derechos de propiedad. El mejor ejemplo de esta relatividad lo encontramos en el requisito de garantizar el secreto de los votos emitidos por los ciudadanos en cada uno de los procesos electorales que se celebren en un sistema democrático.

Al contrario de lo que *a priori* pudiera parecer, no resulta improbable que el fomento de la transparencia acarree consecuencias negativas. En este sentido, expertos como Stasavage (2004) señalan dos situaciones concretas. De un lado, etapas de *pandering* (complacencia) en las que los representantes políticos, guiados por la opinión de sus propios electores, preferirían adoptar determinadas políticas, incluso a sabiendas de que sus opiniones se sustentan en información incorrecta o errónea acerca de su verdadero interés. De otro, y ligado con el *pandering*, situaciones de *posturing* (una traducción bastante acertada sería el neologismo "postureo"), esto es, la adopción, por parte de los representantes, de posicionamientos intransigentes en el curso de una negociación dada con el único fin de mostrar ante sus electores un compromiso y una efectividad ficticias. Una actitud que, dicho sea de paso, podría suponer un bloqueo insalvable en el proceso negociador con graves perjuicios para todas las partes implicadas.

Volviendo a la toma en consideración de criterios puramente gubernamentales, el principio de transparencia sería de gran utilidad no solo para incrementar la legitimidad gubernamental reduciendo el desapego político e institucional, sino también para entorpecer la aparición de prácticas corruptas, y hacer más eficaces a los gobiernos en virtud de los incentivos y penalizaciones generados por la transparencia (Villoria Mendieta, 2014: 7). En otras palabras, aplicada a la esfera política, la transparencia aumentaría la legitimidad política y generaría legitimidad social. Una transformación que se vería reforzada gracias a la progresiva incorporación de internet. Una herramienta que, si bien ha supuesto una automatización y democratización de todo este proceso, ha erosionado la capacidad de los actores estatales y judiciales a la hora de hacer una interpretación restrictiva de las leyes de acceso a la información.

A pesar del gran avance que se ha producido en la implementación y aplicación del principio de transparencia al ámbito de las Administraciones públicas, la posibilidad de regresión a estadios anteriores es constante e, incluso, podrían persistir ciertos obstáculos que pondrían trabas a su consecución. Prueba de ello la encontraríamos

en la demora innecesaria de los plazos fijados para proporcionar la información solicitada; la externalización de funciones gubernamentales hacia sujetos de ámbito privado cuyo grado de cumplimiento con los niveles de transparencia exigidos por la ley no sería el que cabría esperar, o el establecimiento de tasas para poder acceder a una determinada información.

A estas cuestiones, conviene añadir también la imperiosa necesidad de que la información proporcionada, particularmente cuando se trate de datos gubernamentales, sea puesta a disposición de la sociedad civil en formatos estandarizados, no sujetos a ningún tipo de licencia y compatibles con cualquier sistema operativo o software facilitando tanto su tratamiento como su reutilización.

### **3. Acceso a la información**

#### **3.1. ¿Un derecho fundamental?**

Los debates académicos en torno al criterio de transparencia han ido dejando de lado las cuestiones acerca de la conveniencia de facilitar o de restringir el acceso a la información en poder de los gobiernos para centrarse en la naturaleza jurídica del derecho de acceso en sí. En este sentido, es posible identificar dos posturas contrapuestas: por una parte, la de quienes han venido defendiendo que el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental y, por tanto, debe estar dotado de la máxima protección legal, y, por otra, la de aquellos que lo consideran simplemente como un derecho subjetivo de creación legal.

De estas dos construcciones teóricas, la segunda es la que ha predominado en España inspirando la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En su artículo 12, como se recordará, esta ley no vincula el derecho de acceso al derecho "fundamental" a la libertad de información reconocido en el artículo 20 de la Constitución española, sino que, por el contrario, aparece sujeto a cuanto dispone el artículo 105.b de nuestra Carta Magna sobre acceso a los archivos y registros administrativos.

Conviene precisar que la Ley 19/2013 no hace otra cosa sino continuar la estela doctrinal marcada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 252/1988, de 20 de diciembre matizada posteriormente por el Tribunal Supremo a partir de la sentencia 1942/1999, de 20 de marzo. En virtud de ello, en España no cabe consecuentemente plantear un recurso de amparo en caso de entender que el derecho de acceso hubiese sido vulnerado. Tal posibilidad hubiera sido factible en el caso de haberse encontrado anclaje legal en el mencionado artículo 20 o, en su defecto, en alguno de los artículos del Título I con los que pudiera guardar cierta relación, en particular, con el de participación política (artículo 23) o, incluso, con el de la tutela judicial efectiva (artículo 24). Esta particularidad no se manifiesta exclusivamente en España, sino que también se produce en otros países de nuestro entorno más cercano como, por ejemplo, en Alemania.

La subjetividad española del derecho de acceso choca frontalmente con los planteamientos del Derecho internacional donde sí existe un amplio consenso en torno a la "fundamentalidad" del derecho de acceso. Un escenario fraguado gracias a dos mecanismos. Por una parte, mediante la introducción del derecho de acceso como un derecho de nueva creación. A modo ilustrativo cabe mencionar:

- Resolución 59 (I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1946): "La libertad de Información es un derecho humano fundamental y piedra angular de todas las libertades a las cuales se consagra Naciones Unidas" (§1).
- Art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948): "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".
- Art. 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000): "Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte". Respecto a la proyección jurídica de este artículo, es preciso recalcar que únicamente vincula a instituciones comunitarias como la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, pero no a los legisladores nacionales de los Estados miembros excepto cuando "se vea[n] compelido[s] y acotado[s] por el cumplimiento del Derecho comunitario" (Moreno González, 2015: 101).

Por otra, a través de una interpretación *lato sensu* de disposiciones reglamentarias ya existentes que ha dado lugar al reconocimiento del derecho de acceso como derecho fundamental por irradiación de otros a cuyo ejercicio se encuentra estrechamente vinculado. Por ejemplo:

- En el ámbito americano, como extensión del derecho a la libertad de pensamiento y expresión recogido en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) y ratificado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de la sentencia "Claude Reyes y otros vs Chile" (2006).
- En Europa, conectado con el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950) especialmente a raíz de las sentencias "*Kenedi vs Hungría*" (2009b) y "*Társaság a Szabadságjogokért vs Hungría*" (2009a) del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En la primera, el Tribunal advierte que la arbitrariedad de los poderes públicos a la hora de ejercer los derechos de acceso puede suponer una forma de censura indirecta *ex ante*. En la segunda, el Tribunal conecta el derecho de acceso con la libertad de prensa al entender que el acceso a la información constituye una etapa esencial para el ejercicio del periodismo.

Por tanto, si bien existen legislaciones nacionales que únicamente consideran el derecho de acceso a la información como un derecho subjetivo y no como un derecho fundamental, en la medida en que se encuentran vinculadas a un Derecho internacional cuyo reconocimiento a la "fundamentalidad" del derecho de acceso está ya más que consolidado, es posible inferir de ello efectos directos sobre esos sistemas nacionales (Moreno González, 2015: 103).

En el caso español, si bien la Constitución Española conecta el ordenamiento jurídico nacional interno con el Derecho internacional (artículos 10.2 y 96.1) y la esfera comunitaria (artículo 93), la jurisprudencia del Tribunal Constitucional emanada al respecto ha manifestado reiteradamente que "aunque los textos y acuerdos internacionales del art. 10.2 CE constituyen una fuente interpretativa que contribuye a la mejor identificación del contenido de los derechos cuya tutela se pide a este Tribunal Constitucional, la interpretación a que alude el citado art. 10.2 del texto constitucional no los convierte en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales, es decir, no los convierte en canon autónomo de constitucionalidad" (STC 41/2002, fundamento jurídico 2)<sup>3</sup>. Lo mismo cabe apreciar respecto a las normas emanadas del Derecho comunitario pues, como en el caso anterior, la jurisprudencia constitucional recalca que "no constituyen canon autónomo de constitucionalidad" (STC 372/1993, fundamento jurídico 7)<sup>4</sup>.

Más recientemente, juristas como Rollnert Liern (2004) o Fernández Ramos (2017) han aventurado la posibilidad de consagrar el acceso a la información como un derecho fundamental dentro del marco constitucional español fruto de una doble proyección.

La primera, a través del artículo 10.2 de la Constitución Española en base al deber de interpretar "las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades" constitucionales de acuerdo tanto a la Declaración Universal de los Derechos Humanos como a aquellos tratados y acuerdos internacionales que España hubiera ratificado sobre las mismas. Una vía que abre la puerta a la categorización del derecho de acceso como derecho fundamental en virtud de su vinculación con el citado artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950) siempre y cuando, así lo subraya el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la sentencia del caso "*Magyar Helsinki Bizottság vs Hungría*" (2016), el acceso sea vital "para el ejercicio individual del derecho a la libertad de expresión, en particular, de la 'libertad de recibir y difundir informaciones' y su negación constituye una injerencia con este derecho".<sup>5</sup> A fin de dilucidar si se está ante un caso similar, en esta misma sentencia

<sup>3</sup> Véanse asimismo sentencias 64/1991 y 372/1993 del Tribunal Constitucional.

<sup>4</sup> Véanse en este sentido las sentencias 252/1988, 132/1989, 28/1991 y 111/1993 del Tribunal Constitucional.

<sup>5</sup> "[...] for the individual's exercise of his or her right to freedom of expression, in particular 'the freedom to receive and impart information' and where its denial constitutes an interference with that right".

(§§ 158-170) el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estableció un test de aplicabilidad consistente en determinar el propósito, el interés público, el grado de control y la disponibilidad de la información, de los datos o de los documentos a los que se desea acceder,

La segunda, por aplicación del artículo 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea a tenor del cual, recordemos, el derecho de acceso a los documentos emanados de las Instituciones europeas viene a ser reconocido tanto a cualquier ciudadano de la Unión como a cualquier persona física con domicilio social o residencia en su territorio. Una disposición que ha de ponerse en relación con su propio artículo 51.1 que obliga a los Estados miembros de la Unión a observar los preceptos de esta Carta siempre que apliquen el Derecho comunitario.

Por tanto, cabe resaltar la "sustantividad propia" que reviste el derecho de acceso en España insertándose en el espíritu del artículo 20.1, apartado d), de la Constitución española, pero trascendiendo la mera pasividad del derecho a recibir información ya elaborada para pasar a interpretarse como una ramificación de un derecho "de libertad" a informarse y a "acceder a las fuentes de información pública" (Fernández Ramos, 2017: 200). Todo ello con el propósito de poder asegurar el pluralismo informativo que ha de caracterizar todo Estado que se diga democrático y de derecho.

### 3.2. Sujetos obligados y sujetos legitimados

Llegados a este punto, debe clarificarse la diferencia existente entre las dos categorías de sujetos llamados a participar del derecho de acceso en sus diferentes vertientes: los "sujetos obligados" y los "sujetos legitimados".

Los "sujetos obligados" son todos aquellos sobre los que recae el deber de promover, proteger y garantizar el ejercicio del derecho de acceso mientras que "los sujetos legitimados" son aquellos otros que precisamente tienen reconocido el ejercicio del derecho de acceso.

Sin embargo, ¿quiénes son o quiénes debemos considerar como "sujetos obligados"? En relación a esta cuestión, existe una posición casi unánime en que, además de a los tres Poderes (Gobierno, Parlamentos y Tribunales de Justicia) de cada uno de los diferentes niveles de distribución competencial de la Administración pública, también engloba a todas las instituciones del Estado; a aquellos organismos, agencias o entidades de derecho público vinculadas, de una forma u otra, a la Administración, a las empresas públicas y a aquellas otras participadas por capital público, independientemente del porcentaje de dicha participación. Adicionalmente, se ha defendido la conveniencia de sumar a esta categoría a "todas las personas de Derecho privado que gestionen servicios públicos, se financien o reciban ayudas públicas" (Gutiérrez David, 2014: 191).

En lo que concierne a los "sujetos obligados", en España la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, distingue varios niveles de transparencia.

Un primer nivel o nivel máximo de transparencia para todos aquellos sujetos incluidos bajo la categoría de "Administraciones Públicas" a los que refiere el art. 2.2 de la Ley y que aparecen enumeradas en los apartados a) a d) del art. 2.1. Estos serían: la "Administración General del Estado; [las] Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla"; "entidades que integran la Administración Local; entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social así como mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social"; "organismos autónomos, Agencias Estatales, entidades públicas empresariales y entidades de Derecho público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad"; además de aquellas "entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas".

Un segundo nivel o nivel medio de transparencia que sería aplicable a las entidades concretas de carácter privado mencionadas en el art. 3 de la Ley como podrían ser: "partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales", así como "entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas superiores 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".

Un tercer nivel o nivel mínimo de transparencia que afectaría a las entidades no previstas en los artículos 2 y 3 de la Ley, por ejemplo: "personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas" así como a "adjudicatarios de contratos del sector público" (art. 4).

En lo que se refiere a los "sujetos legitimados", esta consideración recae particularmente en los ciudadanos, a quienes conforme a los posicionamientos doctrinales imperantes tanto en el marco del Derecho comunitario europeo como del Derecho internacional no se les exige la demostración previa de interés legítimo alguno a la hora de acceder a la información que obra en manos de los "sujetos obligados". Una exoneración en relación con la cual cabe citar, a modo ilustrativo, el "Convenio de Aarhus"<sup>6</sup>, cuyo artículo 4.1 establece que las autoridades públicas han

---

<sup>6</sup> Convenio UNESCE (Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa) sobre Acceso a la Información, Participación del Público en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente de 1988. Aarhus.



de procurar que se “pongan a disposición del público, en el marco de su legislación nacional, las informaciones sobre el medio ambiente que les soliciten [...] sin que el público tenga que invocar un interés particular”.

### 3.3. La paradoja “incompatibilista”

Aunque no suponen una amenaza a la posición hegemónica de la corriente doctrinal mayoritaria defensora de la necesidad de proteger y reforzar el derecho de acceso, más allá de los debates acerca de si este constituye un derecho fundamental o si, por el contrario, no es más que un derecho subjetivo, existen argumentaciones críticas sustentadas en una supuesta incompatibilidad entre el derecho de acceso y la práctica democrática.

El argumento principal de esta corriente “incompatibilista” se basa en la consideración de que, en una sociedad plenamente democrática, no parece tener mucho sentido la necesidad de garantizar, bien por ley o bien mediante disposiciones constitucionales, el acceso a la información pública, pues el propio ideal de democracia sería inherente en sí mismo al ejercicio de este derecho de acceso.

En primer lugar, porque, en la medida en que el vivir en una sociedad democrática no se constituye como un derecho fundamental, por extensión, tampoco deberían serlo todos aquellos derechos que irradian de ella como el acceso a la información o el derecho de sufragio, entre otros. Además, el flujo de información desde los poderes públicos a los ciudadanos habría de ser constante y mecánico (*open by default*) por lo que tampoco cabría la necesidad de solicitar acceder a ella.

En democracia, los ciudadanos eligen a sus gobernantes mediante un acto realizado libremente y en conciencia a través del cual otorgan su confianza a ciertos individuos para el desempeño de una determinada responsabilidad. Por consiguiente, resultaría un tanto ilógico confiar en alguien a quien de antemano ya se le presupone una desconfianza.

Asimismo, en la medida en que ninguno de nosotros puede garantizar que los empleados públicos suministren a la ciudadanía un volumen de información adecuado, riguroso y acorde a la coyuntura social, la sociedad civil en su conjunto debería estar capacitada para someterles a la vigilancia necesaria para asegurar que cumplan con su cometido, máxime cuando no existe una única forma de acceso a la información sobre la que se presuponga un derecho a los ciudadanos ni que todos los ciudadanos tengan las mismas capacidades para poder constituirse como los mejores “vigilantes de los vigilantes”.

Es más, en base a un razonamiento que desde ciertos ámbitos podría juzgarse como demagógico, los “incompatibilistas” propugnan que, más que a ejercer su derecho de acceso a la información, lo que los ciudadanos buscan es la satisfacción de otros

derechos "de primer orden" como pueden ser la educación, la sanidad o, incluso, la propia vida.

Sin embargo, llegados a este punto, es necesario poner de manifiesto que, en relación con el ámbito político, como ya se ha señalado, la transparencia incentiva y promueve una mayor confianza en la esfera pública y en los responsables políticos, facilitando la rendición de cuentas, la optimización de recursos públicos en base a las necesidades de la sociedad, así como un desincentivo para la comisión de corruptelas y prácticas de dudosa legalidad.

En palabras del filósofo utilitarista británico Jeremy Bentham: "cuanto más estrictamente somos vigilados, mejor nos comportamos"<sup>7</sup> (Quinn, 2001: 277). Una afirmación que engarza con la idea liberal de división de poderes y con el establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*) como garantía de vigilancia constante entre unos y otros.

Entendida como contrapeso, la transparencia aparece ligada tanto a la publicidad activa como al derecho de acceso. La publicidad activa implica la obligación de los poderes públicos para con la divulgación, de manera permanente, ininterrumpida y sin que medie petición previa por parte de los ciudadanos, de toda aquella información de carácter público necesaria para mantener la transparencia de las Administraciones públicas y estimular la participación y el control de los asuntos públicos por parte de la sociedad civil (Ares González, 2014: 23). Por el contrario, el derecho de acceso se sitúa en el extremo opuesto. Los poderes públicos únicamente difunden aquella información solicitada previamente y por escrito.

Por tanto, la diferencia entre ambos se encuentra en el papel que juegan los poderes públicos a la hora de divulgar la información. A mayor grado de publicidad activa, menor necesidad de ejercer derechos de acceso y viceversa (Villoria Mendieta, 2014: 6).

---

<sup>7</sup> "The more strictly we are watched, the better we behave".

#### 4. Rendición de cuentas.

El término *accountability* ha sido interpretado de muy diversas maneras (transparencia, responsabilidad, etc.), sin embargo, a la hora de buscar una traducción lo más exacta en lengua española, la inmensa mayoría de los expertos en la materia se muestra partidaria de hablar de "rendición de cuentas".

La rendición de cuentas es intrínseca a todo sistema de gobierno democrático. Aunque tradicionalmente se ha venido entendiendo como un proceso restringido al plano económico, en las últimas décadas ha comenzado a abrirse a los demás ámbitos de la esfera pública, adquiriendo una triple dimensión: financiera, garante de la honestidad y responsabilidad por las acciones realizadas (Behn, 2001: 6-11).

La responsabilidad se encuentra estrechamente vinculada a la rendición de cuentas. Es por tanto otro valor consustancial a la esencia misma de democracia que, aunque se muestra más intensamente en los sistemas parlamentarios que en los sistemas presidencialistas, se fundamenta en el acto delegativo de los electores hacia sus representantes.

En base a este razonamiento y desde una perspectiva jerárquica, la delegación de los votantes en los gobernantes se caracterizaría por una direccionalidad ascendente (*bottom-up*), mientras que la singularidad del proceso de rendición de cuentas sería su orientación descendente (*top-down*). Por tanto, estamos ante un proceso que se retroalimenta mutuamente, salvo en aquellos casos en los que alguno de los engranajes deja de funcionar produciéndose un anormal funcionamiento, si no la quiebra, entre los diferentes sujetos partícipes del hecho delegativo. Los efectos de esta ruptura se explicitan en manifestaciones de distinta índole como la desafección política, la crisis de legitimidad o la aparición de corrupción endémica.

En todo proceso de delegación (desde los ciudadanos hacia quienes ostentan el poder) y, de idéntica manera, pero a la inversa, también en todos los procesos de rendición de cuentas es posible identificar cuatro etapas que se suceden progresivamente: entre los propios votantes y sus representantes electos; entre el Poder Legislativo (representantes electos) y el Poder Ejecutivo (sobre todo en relación con el ejercicio de las atribuciones del jefe del Gobierno independientemente de su denominación -primer ministro, canciller, presidente del Gobierno, etc.-); entre el jefe del Gobierno y los máximos responsables de los departamentos gubernamentales; y entre los responsables de los departamentos gubernamentales y los funcionarios de la propia unidad.

Volviendo a la diferenciación entre presidencialismo y parlamentarismo, en líneas generales, si bien estas etapas se reproducen en ambos sistemas, como ya se ha

señalado, en los presidencialistas la delegación popular directa resulta más intensa que en los parlamentaristas.

Igualmente, en relación con los sistemas presidencialistas, el parlamentarismo adolecería de un menor grado de competencia política, de una menor dependencia de los controles institucionales, así como de una mayor supeditación a los mecanismos de control *ex ante* respecto a los de rendición de cuentas *ex post* (Strøm, 2000: 13-14).

Vinculado con estos mecanismos, la determinación acerca de quién es el agente a instancias del cual se establece la necesidad de rendir cuentas en cada momento constituye el factor determinante que permite distinguir entre una rendición de cuentas "voluntaria" (cuando depende únicamente del criterio discrecional de los propios responsables políticos), una rendición de cuentas "aparentemente obligatoria" (en aquellos casos en los que, aunque no existe una obligación legal, sí se da lo que podría considerarse un cierto deber moral) y una rendición de cuentas "realmente obligatoria" (si es la propia ley la que lo impone sin dejar hueco a la arbitrariedad del gobernante).

Independientemente de en cuál de estos tres escenarios nos encontremos, existen dos variables básicas que nos ayudarán a determinar el punto de equilibrio entre el nivel de transparencia y el grado de rendición de cuentas que deben darse. La primera, consiste en determinar si se ha satisfecho o no el proceso de rendición de cuentas. Si efectivamente ha sido así, estaríamos ante un escenario de transparencia oficial "clara" mientras que en el caso contrario se trataría de una transparencia oficial "difusa"<sup>8</sup>. En relación con la segunda, se distingue entre una rendición de cuentas "blanda", de la que se deriva la responsabilidad, y una rendición de cuentas "dura". De esta última se deriva lo que podríamos denominar "responsabilidad" (*answerability*) y que incluye, además, un derecho previo a exigir respuestas que puede dar lugar a la imposición de sanciones (Fox, 2008: 189-198).

---

<sup>8</sup> Fox (2008) utiliza asimismo el término "opaco" para referirse a esta posibilidad, pero parece contradictorio hablar de "transparencia opaca" cuando la propia noción de transparencia lleva implícita por sí misma la ausencia de opacidad.

**Tabla 1. Modelos de rendición de cuentas**

	<b>Modelo Tradicional</b>	<b>Modelo Innovador</b>
<b>Estructura</b>	Estándar y permanente	A medida y temporal
<b>Perspectiva</b>	Amplia, genérica e integral	Profunda, específica y selectiva
<b>Periodicidad</b>	Cíclico	Incidental
<b>Enfoque</b>	Económico-Financiero	Resultados de las políticas públicas
<b>Orientación</b>	Vertical	Horizontal
<b>Fase Álgida</b>	Suministro de la información	Debate y rendición de cuentas
<b>Régimen Sancionador</b>	Corrector y sancionador	Aprendizaje y mejora

Fuente: Schillemans *et al.*, 2013 (Elaboración Propia).

## 5. La Alianza para el Gobierno Abierto

El principio de transparencia, junto los principios de participación y de colaboración, es uno de los pilares de un modelo gubernamental que en la última década ha cobrado especial relevancia: el gobierno abierto.

El paradigma de gobierno abierto no se limita únicamente a procurar una mejora en la calidad, la eficacia y la eficiencia de los servicios prestados a los ciudadanos, de la información disponible o de una rendición de cuentas minuciosa, sino que, además, supone la superación integral de un gobierno exclusivamente representativo para avanzar hacia una democracia más participativa y deliberativa.

Con este fin, los gobiernos de Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, México, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica auspiciaron la creación en septiembre de 2011 de la Alianza para el Gobierno Abierto, una iniciativa multilateral dirigida a "mejorar la calidad del gobierno y de los servicios proporcionados a los ciudadanos" a través de un incremento en los niveles de "transparencia, el empoderamiento de los ciudadanos, la lucha contra la corrupción y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza" (Open Government Partnership, 2022).

Ser parte de la Alianza para el Gobierno Abierto requiere el cumplimiento previo de una serie de requisitos concretos. En cualquier caso, la adhesión a la Alianza es completamente voluntaria y se realiza, según fijan sus disposiciones, mediante la presentación de un Plan de Acción Nacional en cuya elaboración debe participar la

sociedad civil, elevando el principio de colaboración a condición indispensable para sumarse a la iniciativa.

La realización de un Plan de Acción de estas características deja en manos de los propios interesados el establecimiento de compromisos concretos en el marco de los objetivos generales de la Alianza, pero que deben tener como trasfondo la rendición de cuentas, la participación de la ciudadanía en el ejercicio del gobierno y/o el incremento de los niveles de transparencia institucional.

La Alianza para el Gobierno Abierto valora muy especialmente la puesta en marcha de mecanismos de diálogo permanentes durante el periodo de vida del Plan de Acción entre, por una parte, los departamentos y agencias gubernamentales y, por otra, la sociedad civil.

Con cierta periodicidad, los miembros de la Alianza deben ir desarrollando nuevos planes de acción que, recogiendo los avances y la experiencia de los planes ya completados, permitan continuar ahondando en el desarrollo de los principios de un gobierno abierto.

Además, todos los candidatos a formar parte de la Alianza deben comprometerse a ser evaluados por un Mecanismo de Revisión Independiente (IRM<sup>9</sup>) que, a través de exámenes periódicos e imparciales, irá determinando el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Plan de Acción Nacional y remitirá sus conclusiones posteriormente a la propia Alianza. Una vez concluido todo este proceso, los integrantes del Mecanismo de Revisión Independiente pueden formular las recomendaciones de carácter técnico que consideren oportunas para obtener mejoras en el cumplimiento del Plan de Acción Nacional.

Si bien, la singularidad de esta fase radica en la posibilidad de que todos aquellos actores gubernamentales y/o de la sociedad civil comprometidos con la Alianza puedan realizar sus aportaciones particulares respecto a los avances en la ejecución del Plan de Acción, la elaboración del dictamen final previo a su puesta a disposición pública (en formato de datos abiertos) corresponde íntegramente a los integrantes del Mecanismo de Revisión Independiente de cuya supervisión se encarga un grupo de técnicos que conforman el Panel de Expertos Internacionales.

---

<sup>9</sup> Independent Reporting Mechanism.

## 6. Datos gubernamentales abiertos (*Open Government Data*)

En mayo de 2015, unos meses antes de la celebración de la Cumbre de la Alianza para el Gobierno Abierto, dentro de los preparativos de la III Conferencia Internacional de Datos Abiertos celebrada en Ottawa, representantes de Gobiernos nacionales (México y Canadá), entidades de la sociedad civil como *Open Data for Development (OD4D)*, *Omidyar Network* y el *International Development Research Centre*, junto con organizaciones internacionales como la propia Alianza, constituyeron un grupo de trabajo dirigido a estudiar los pasos necesarios a seguir para alumbrar una Carta internacional de Datos Abiertos. Tras meses de trabajo el texto fue presentado en el marco de la LXX Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas (celebrada en septiembre de 2015) y seguidamente puesto a disposición de las partes para su adopción durante la Cumbre anual de la Alianza celebrada al mes siguiente (Alianza para el Gobierno Abierto, 2022).

La Carta Internacional de Datos Abiertos fue fruto de un proceso plural en el que tomaron parte a nivel mundial tanto entidades gubernamentales como representantes de la sociedad civil a través de un proceso caracterizado por su publicidad y su transparencia.

Antes de proseguir conviene dejar claro que "datos públicos" y "datos abiertos" no son la misma cosa. La diferencia fundamental estriba en el hecho de que, si bien todos los datos abiertos son públicos, no todos los datos públicos (en el sentido de datos gubernamentales) son o pueden ser datos abiertos, pues pueden concurrir diferentes supuestos en los que tal posibilidad no es factible por colisionar con el derecho a la privacidad o a la protección de los datos de carácter personal, entre otros.

Así pues, ¿qué son los "datos gubernamentales abiertos"? Según la *Open Knowledge Foundation* datos gubernamentales abiertos serían todos aquellos datos "producidos o encargados por el gobierno o entidades controladas por el gobierno [...] que pueden ser utilizadas, reutilizadas y redistribuidas por cualquiera".

La ausencia de alguno de estos puntos constituiría *de facto* una barrera al derecho de acceso a la información, al principio de transparencia y a la consecución de una apertura de datos. Con relación a este último, igual impedimento pueden suponer las dificultades derivadas de la implementación de la estrategia gubernamental, entre ellos, los costes económicos derivados de la formación necesaria para los empleados, los gastos e inversión en equipamiento y recursos técnicos, la transformación de los archivos de datos en formatos abiertos o los cambios en la mentalidad empresarial de la agencia.

Entre las motivaciones que dan lugar a la puesta en marcha de una política de apertura de datos gubernamental, existen en concreto tres de especial relevancia. La primera, obviamente, la difusión de información a los ciudadanos respecto a todo aquello realizado por las Administraciones públicas. "Incentivar la transparencia" no significa única y exclusivamente hacer más fácil el acceso a la información, sino que también implica su reutilización y redistribución. De ahí la segunda motivación: la posibilidad de generar valor social y económico, en especial a través de un estímulo del tejido económico ligado al sector de la innovación que a medio-largo plazo termina proporcionando beneficios a la sociedad y mejoras en los servicios públicos. En tercer lugar, empodera a los ciudadanos al conferirles un papel decisivo en el proceso de toma de decisiones gracias a una mayor participación derivada de la apertura de datos gubernamentales.

No obstante, acerca de la utilización y reutilización de los datos gubernamentales con fines comerciales, conviene tener en cuenta que, en aquellas ocasiones en las que se trate de datos de carácter personal, debe mantenerse el equilibrio entre el derecho a la información y el derecho a la intimidad personal conforme puso de manifiesto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a través de la sentencia *Tietosuojavaltuutettu vs Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy* (2008).

Para que el proceso de implementación y apertura de datos gubernamentales culmine con éxito conviene que sea llevado a cabo de forma progresiva, gradual y agregada, tanto en relación con la estrategia como con los objetivos perseguidos. El punto de partida arrancaría con un incremento de los estándares de transparencia aplicables a los datos gubernamentales y culminaría con la incorporación de los principios de transparencia, participación y colaboración al ADN de las agencias gubernamentales en su relación con la sociedad civil.

En cierto sentido, podría entenderse que, a raíz de la puesta en marcha de procesos de apertura gubernamental, los gobiernos habrían sido protagonistas de un proceso de pérdida del monopolio en materia de datos gubernamentales y una evolución favorable a su "privatización"<sup>10</sup>. Precisamente por ello, es de vital importancia promover y fomentar la colaboración público-privada de modo que sea posible incrementar el valor de los datos gubernamentales reduciendo a la vez los costes en términos de recursos humanos, económicos y temporales derivados de su tratamiento, reutilización y optimización.

---

<sup>10</sup> En el sentido de que algunos actores del sector privado, ya sean comerciales o entidades sin ánimo de lucro, se encuentran en mejores condiciones que los propios gobiernos para proporcionar esos datos a la sociedad civil y/o para generar valor añadido.



## 7. Conclusiones

La libertad de acceso a la información que obra en manos de las Administraciones públicas, tal y como la entendemos en nuestros días, es fruto de una evolución histórica en absoluto exenta de dificultades ni garantizada por defecto *in aeternum*, aunque ciertamente las innovaciones tecnológicas surgidas en las últimas dos décadas han abierto nuevos caminos en esta bicentenaria andadura.

Aun reconociendo la legitimidad de este derecho a libertad de acceso y su importancia para la consolidación de sistemas democráticos maduros y en plenitud, la realidad nos obliga a reconocer de igual modo la imposible omnipresencia del criterio de apertura y su oportuna restricción para la protección y salvaguarda de otros derechos individuales como, por ejemplo, el derecho a la privacidad o el secreto en el ejercicio del derecho al sufragio, consustanciales al ideal mismo de democracia.

Por otra parte, la protección del derecho de acceso y la garantía de los máximos niveles de transparencia en las Administraciones públicas son dos caras de una misma moneda. Más allá de los debates doctrinales sobre su "fundamentalidad" o de los argumentos "incompatibilistas", es de vital importancia que acceso y transparencia sean garantizados sin ninguna rémora a través de los diferentes mecanismos políticos y, sobre todo, jurídicos innatos a cualquier sistema que quiera apellidarse como democrático. Es, por tanto, el criterio de efectividad el que, a modo de clave de bóveda, mantendría en pie todo este andamiaje.

En el plano político, transparencia y rendición de cuentas se retroalimentan entre sí. Una no puede existir sin la otra. En democracia los poderes públicos están obligados a explicar, motivar y justificar su hacer y su no hacer, independientemente del grado de dependencia existente de los mecanismos de control *ex ante*. Sea como fuere, este ejercicio de rendición de cuentas, siguiendo los criterios enunciados en el apartado 3, ha de caracterizarse por ser voluntario, con altos niveles de transparencia oficial "claros", pero también legalmente obligatorio de forma que no quepa espacio para los *free riders* de la opacidad.

Tradicionalmente, la rendición de cuentas ha sido percibida por los responsables públicos como una pesada carga, como un trámite de obligado cumplimiento por el que se debe transitar cada cierto tiempo de manera casi automática. Por el contrario, en nuestros días, las innovaciones tecnológicas y los auspicios por un nuevo paradigma realizados tanto por la Alianza para el Gobierno Abierto como por la Carta Internacional de Datos Abiertos han favorecido una rendición de cuentas innovadora, dirigida no sólo a los resultados sino también a los procesos que los originan, generando asimismo un proceso de enriquecimiento bidireccional permanente.

De igual modo, el surgimiento de los nuevos canales de comunicación social, junto con la consolidación de las plataformas virtuales 2.0 y su aplicación a la esfera pública, han significado la superación de los modelos tradicionales y la emergencia de formas innovadoras de rendición de cuentas basadas en estructuras temporales, diseñadas a medida, transversales, selectivas y enfocadas especialmente tanto a los resultados de las políticas públicas como a la fase deliberativa de dicho proceso. Además, el régimen sancionador que le es propio, en lugar de fundamentarse en el juicio y en la censura de una conducta equivocada, se articula en torno al aprendizaje y a la mejora permanentes gracias a los puentes que ha tendido en este sentido el ideal colaborativo en el marco del gobierno abierto.

Sin embargo, este nuevo paradigma no estaría llamado a sustituir absolutamente a la concepción más tradicionalista de rendición de cuentas, sino a configurarse como un complemento capaz de permitir una mayor y mejor profundización en los procesos de rendición de cuentas ante unos ciudadanos que han pasado de ser meros votantes a ser plenos consumidores y cuya opinión va adquiriendo cada vez mayor determinación.

## Bibliografía

- BEHN, R. D. 2001. *Rethinking democracy accountability*. Washington: Brookings Institution Press.
- BOBBIO, N. 2011. *Democracia y Secreto* (1988). Milán: Einaudi.
- COROJÁN, A. & CAMPOS, E. 2011. *Gobierno abierto. Alcance e Implicaciones*. Madrid: Fundación Ideas.
- COTINO HUESO, L. 2013. "Del 'deber de publicidad' de Brandeis al 'Open Government' de Obama. Regulación y control de la información pública a través de las nuevas tecnologías", en: ESCOBAR ROCA, G. (ed.). *La protección de los derechos humanos por las defensorías del pueblo*. Madrid: Dykinson.
- COTINO HUESO, L. 2017. "El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental". *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, (40). pp. 279-316.
- CURTIN, D. y MEIJER, A. 2006. "Does transparency strengthen legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents". *Information Polity*, (11), pp. 109-122.
- ETZIONI, A. 2010. "Is transparency the best disinfectant?" *Journal of Political Philosophy*, (18), pp. 389-404.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. 2017. "El derecho fundamental de acceso a la información pública". *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (13), pp. 188- 206.
- FOX, J. 2008. "Transparencia y Rendición de Cuentas", en: ACKERMAN, J. (ed.). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI.

- GUICHOT REINA, E. C. 2014. *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos.
- GUTIÉRREZ DAVID, E. 2014. "Derecho de acceso a la información pública". *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, (6), pp. 186-196.
- HANSSON, K.; BELKACEM, K. & EKENBERG, L. 2015. "Open Government and Democracy: A Research Review". *Social Science Computer Review*, (33), pp. 540-555.
- JANSSEN, M. y VAN DEN HOVEN, J. 2015. "Big and Open Linked Data (BOLD) in government: A challenge to transparency and privacy?". *Government Information Quarterly*, (32), pp. 363-368.
- KOOPS, B.-J. 2011. "Forgetting footprints, shunning shadows: a critical analysis of the 'Right to be Forgotten' in Big Data practice". *SCRIPTed*, (vol. 8, nº 3), pp. 229-256.
- MARGETTS, H. 2011. "The internet and transparency". *Political Quarterly*, (82), pp. 518-521.
- MORENO GONZÁLEZ, G. 2015. "El derecho de acceso a la información pública en la Ley de Transparencia. Una aproximación constitucional". *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (8), pp. 93-125.
- MUSTONEN, J. 2006. *The world's first Freedom of Information Act*. Anders Chydenius Foundation's Publications.
- OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. 2022. <http://www.opengovpartnership.org/> [Fecha de Consulta: 14 de enero de 2022].
- QUINN, M. (ed.). 2001. *The collected works of Jeremy Bentham: writings on the poor laws, Vol. 1*. Oxford: Oxford University Press.
- QUIRÓS CAMACHO, J. 2004. "La protección de datos personales y el hábeas data. Elementos para iniciar una discusión en Costa Rica". *Revista de Ciencias Jurídicas*, (103), pp. 143-187.
- ROBERTS, A. 2000. "Less government, more secrecy: reinvention and the weakening of freedom of information law". *Public Administration Review*, (60), pp. 308-320.
- ROLLNERT LIERN, G. 2014. "El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de Transparencia". *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, (34), pp. 349-368.
- SANDOVAL ALMAZÁN, R. 2015. "Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual". *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, (68), pp. 203-227.
- SCHAUER, F. 2011. "Transparency in three dimensions". *University of Illinois Law Review*, (4), pp. 1339-1358.

- SCHILLEMANS, T.; VAN TWIST, M. y VANHOMMERIG, I. 2013. "Innovations in accountability. Learning through interactive, dynamic, and citizen-initiated forms of accountability". *Public Performance & Management Review*, (36), pp. 407-435.
- SCHMITTER, P. C. 2004. *The Quality of Democracy: The ambiguous virtues of accountability*. Instituto Universitario Europeo.
- STASAVAGE, D. 2004. "Open-door or closed-door? Transparency in domestic and international bargaining". *International Organization*, (58), pp. 667- 703.
- STRØM, K. 2000. "Delegation and accountability in parliamentary democracies". *European Journal of Political Research*, (37), pp. 261-289.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. 1995. *Los Derechos del Público*. Tecnos.
- VILLORIA MENDIETA, M. 2014. "La transparencia como política pública en el nivel local". *Revista Democracia y Gobierno Local*, (26/27), pp. 4-16.
- ZÁRATE ROJAS, S. 2013. "La problemática entre el derecho al olvido y la libertad de prensa". *Nueva Época*, (13).



**Revista Española de la Transparencia**

Núm. 14. Primer Semestre. Enero-junio de 2022, pp. 181-205

ISSN 2444-2607. [www.revistatransparencia.com](http://www.revistatransparencia.com)

DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.197>

## CASOS Y SISTEMAS COMPARADOS

# Participación digital ciudadana en Perú y Ecuador durante la gestión gubernamental de crisis por la COVID-19

**Carmelo Márquez-Domínguez<sup>1</sup>**

*Universidad de Cádiz  
España*

ORCID: [0000-0002-3939-9608](https://orcid.org/0000-0002-3939-9608)

**Ketty Daniela Calva Cabrera<sup>2</sup>**

*Universidad Nacional de Loja  
Ecuador*

ORCID: [0000-0002-6705-5642](https://orcid.org/0000-0002-6705-5642)

**Vanessa Karina Duque Rengel<sup>3</sup>**

*Universidad Técnica Particular de Loja  
Ecuador*

ORCID: [0000-0003-0102-2829](https://orcid.org/0000-0003-0102-2829)

RECIBIDO: 17 de septiembre de 2021  
ACEPTADO: 31 de diciembre de 2021

---

<sup>1</sup> Licenciado en Periodismo por la Universidad de Sevilla y Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad Pablo de Olavide y Universidad Internacional de Andalucía. Tiene experiencia como docente e investigador universitario en áreas de comunicación y periodismo.

<sup>2</sup> Doctora en Comunicación por la Universidad de Navarra y Máster en Investigación en Comunicación, por la Universidad de Navarra. Actualmente es docente titular de la carrera de Comunicación de la Universidad Nacional de Loja, dictado asignaturas sobre metodologías de la investigación y relacionadas con el periodismo digital.

<sup>3</sup> Doctoranda en Comunicación e Información Contemporánea de la Universidad Santiago de Compostela, es especialista en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades por la FLACSO-Ecuador y Magíster en Dirección de Comunicación Empresarial e Institucional por la Universidad de las Américas. Actualmente es docente titular de la Universidad Técnica Particular de Loja.

**RESUMEN:** Se analiza la respuesta de las audiencias/ciudadanías en la red social Facebook de los Ministerios de Salud de Ecuador y Perú, en relación a los contenidos publicados sobre la pandemia por COVID-19 durante la primera ola de cada país, a fin de identificar su papel en la decodificación del discurso gubernamental. Con un enfoque cualitativo, se aplica un estudio de caso a través de la observación de ocho categorías y del análisis de métricas facilitadas por la aplicación digital Fanpage Karma. Como principales resultados, destacan dos realidades aparentemente homogéneas y caracterizadas por una coherencia discursiva y una comprensión lectora en los comentarios, una supremacía de la emoción sobre la razón como encuadre y un ausente adiciónamiento de información. No obstante, se pueden hallar datos esclarecedores que apuntan a dos sociedades distintas en torno a las posibilidades de diálogo con sus Gobiernos: una con mayor aquiescencia e interacción; la otra, sin grandes espacios para el debate en la participación digital.

**PALABRAS CLAVE:** Comunicación gubernamental, comunicación de crisis, redes sociales, Facebook, ministerio de salud.

**CONTENIDOS:** 1. Introducción. - 2. La lucha de Ecuador y Perú contra la COVID-19 y contra la corrupción. - 3. Comunicación gubernamental y consumo digital. - 4. Democracia y participación ciudadana ¿Cómo contribuyen las redes sociales? - 5. Metodología. - 6. Análisis y resultados. - 7. Discusión y conclusiones. - Bibliografía.

## Citizen digital participation in Peru and Ecuador during the government crisis management by COVID-19

**ABSTRACT:** The response of the audiences / citizens in the social network Facebook of the Ministries of Health of Ecuador and Peru is analyzed in relation to the content published on the COVID-19 pandemic during the first wave of each country, in order to identify their role in decoding government discourse. With a qualitative approach, a case study is applied through the observation of eight categories and the analysis of metrics provided by the Fanpage Karma digital application. As main results, two apparently homogeneous realities stand out and characterized by discursive coherence and reading comprehension in the comments, a predominance of emotion over reason as a frame and an absent addition of information. However, relevant data can be found that point to two different societies regarding the possibilities of dialogue with their governments: one with greater acquiescence and interaction; the other, without large spaces for debate on digital participation.

**KEYWORDS:** Government communication, crisis communication, social media, Facebook, Ministry of Health.

## 1. Introducción

Con la aparición del nuevo SARS-CoV-2 en diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan (China), el mundo migró a una nueva normalidad acechada constantemente por las consecuencias mortales de la enfermedad provocada por el virus: la COVID-19. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declara ya la situación como pandemia. Para esa fecha, las cifras eran de 81.181 casos, 3.277 fallecidos y una tasa de mortalidad del 4,04% (Santilán-Haro & Palacios-Calderón, 2020). Las medidas de los gobiernos para mitigar la crisis concurren en torno a la declaración de estados de excepción o de alarma, justificándose por la situación de emergencia y para tener posibilidades en la protección del bien público.

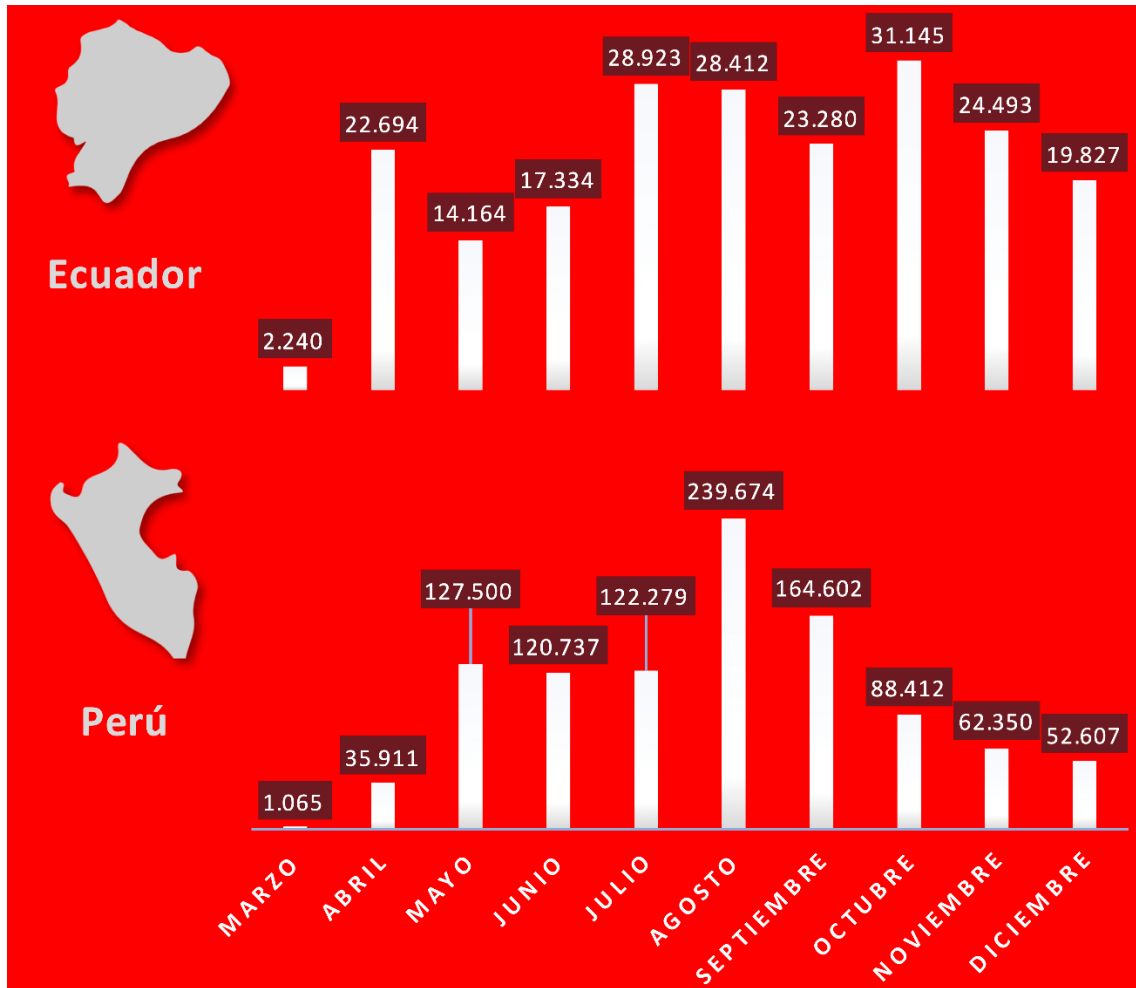
La crisis sanitaria pasa a visibilizar con fuerza todos los problemas de un sistema social empobrecido y limitado (Häyry, 2021). La corrupción y el oportunismo político se ayudaban de la desinformación ante el crecimiento de los índices de pobreza y de la desigualdad social, especialmente en los países en vías de desarrollo, donde existen porcentajes importantes de población vulnerable y donde la gestión en materia de salud y atención médica deja mucho que desear (Rojo & Bonilla, 2020): "la información disponible es limitada y son escasos los estudios que utilizan la desigualdad como variable explicativa de la COVID-19" (Ponce, Loaiza, Rio-Rama & Bollain-Parra, 2020:3).

En el caso de Ecuador, el virus encontró "un país sumergido en el endeudamiento y sin recursos para hacer frente a la pandemia" (Bajaña, 2020:2), desatando un ambiente de injusticia social y ambiental cortado de una grave crisis económica y corrupción de los gobernantes (Rojo & Bonilla, 2020). Si bien el presidente Lenín Moreno hizo un llamado a la unión nacional y "presentó a la Asamblea Nacional El proyecto de Ley Orgánico de Apoyo Humanitario para combatir la crisis derivada del COVID-19" (Bajaña, 2020:2), los datos –durante todo 2020 y todavía en el presente– demuestran que la crisis no ha sido controlada y las soluciones propuestas aún son precoces.

Para Perú, las condiciones no son alejadas y desnudan una realidad de salud insalubre, con "hospitales viejos, falta de materiales, sin laboratorios especializados, carencia de camas, de ventiladores y de especialistas, sumando una población geriátrica abandonada, médicos mal remunerados y, como nunca, falta de equipos de bioseguridad para combatir a este nuevo flagelo" (Maguiña, 2020:8). En este país, los bonos y algunas designaciones presupuestarias para solventar necesidades de distintas localidades han llevado a que se incremente el patrimonio de los ejecutores públicos en los distintos ámbitos del Gobierno, dando como resultado "264 denuncias ante las fiscalías especializadas en delitos de corrupción del Ministerio Público" (Zavaleta & Chávez, 2020:5).



Figura 1. Casos mensuales de COVID-19 en Ecuador y Perú  
(marzo - diciembre de 2020).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del centro de recursos de la Universidad John Hopkins (2020)<sup>4</sup>.

Según un estudio realizado por Izaguirre y Bazurto (2020), Ecuador y Perú se ubicarán en el quinto y sexto puesto de los países con más corrupción de Latinoamérica en el contexto de la pandemia. Dos democracias en una situación crítica que trataron de comunicar su gestión de la pandemia a través de las redes sociales, fomentando la respuesta de sus sociedades.

De aquí parte el objetivo principal de esta investigación: analizar la reacción de la ciudadanía ecuatoriana y peruana –convertidas en audiencias en el espacio digital de las redes sociales– ante el discurso gubernamental en Facebook por parte de los Ministerios de Salud de ambos Estados durante la primera ola de coronavirus, cuando no había precedentes y las acciones fueron genuinas, más allá de acertadas

<sup>4</sup> Centro de Recursos: Covid-19: Experiencias e información básica. <https://bit.ly/3iUvovz>

o erróneas: en el caso de Ecuador, la delimitación temporal del estudio –para obtener la muestra– fue desde el 29 de febrero, primer caso de la enfermedad, hasta el 21 de marzo, día de la dimisión de la Ministra de Salud, Catalina Andramuño; respecto a Perú, desde el 1 al 30 de mayo, cuando se dieron los primeros picos de mayor contagio.

Sobre este objeto, estos sujetos y este contexto, se enuncian unas hipótesis desde las que se partió para la construcción de objetivos y de las técnicas de investigación: la ciudadanía, con su participación e interacción digital, se funde en la construcción del mensaje oficial realizado por los gobiernos: audiencias que deconstruyen los mensajes institucionales, aunque apenas existe retroalimentación ni, por tanto, diálogo, de modo que la comprensión de los discursos gubernamentales está formada en un contexto de comunicación global sin manejo aparente de nada ni de nadie. Se pretende, entonces, determinar las reacciones de las ciudadanías/audiencias en consecuencia de las interacciones con el contenido publicado por los gobiernos, establecer el significado que los ciudadanos/usuarios asignan a los contenidos emitidos por ambos ministerios y demostrar cuánto comprenden las audiencias de los discursos institucionales acerca de la pandemia.

## 2. La lucha de Ecuador y Perú contra la COVID-19 y contra la corrupción

El primer caso en Ecuador se reporta el 29 de febrero de 2020. Esta “paciente cero” era una mujer compatriota de 71 años proveniente de España, cuyo deceso se confirmó el 13 de marzo<sup>5</sup>. El 12 de marzo, ya eran 23 los casos confirmados en Ecuador. Se declara el estado de excepción en todo el territorio nacional lo que, entre otras cosas, significaba “suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información...” (Constitución de la República del Ecuador)<sup>6</sup>.

A pesar de las medidas adoptadas, como toques de queda de 10 a 12 horas o declaraciones de zonas de emergencia como en la provincia del Guayas<sup>7</sup>, el golpe pandémico fue tal que, en Guayaquil, la realidad supera todo pronóstico “por la cantidad de contagios y muertes imposibles de contar” (Molina & Mejías, 2020:279): las cifras son verdades que permiten apenas vislumbrar el entretejido social y las deformaciones típicas de las sociedades capitalistas del mundo actual.

A la catástrofe, se suma el vaivén del cargo de autoridad de Salud, con cinco ministros en apenas un año de pandemia. Las diferencias internas en el Gobierno

---

<sup>5</sup> Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. 2020. “Se registra el primer caso de coronavirus en Ecuador”. <https://bit.ly/3ucZgv5>

<sup>6</sup> Constitución de la República de Ecuador. 2008, p.61. <https://bit.ly/3zDIZiW>

<sup>7</sup> Véase el Repositorio de documentos de Emergencia COVID-19 Ecuador (2020), Cámara de Industrias y Producción: <https://bit.ly/3uaD5FZ>

sobre la situación de la pandemia llevaron a la renuncia de la ministra de salud, dejando al descubierto la inmanejable situación por parte del Ejecutivo, lo que "puso a la población en un estado de completo terror" (Molina & Mejías, 2020:280). A Catalina Andramuño, le sucede Juan Carlos Zevallos, quien se mantuvo en el cargo casi un año, dimitiendo "luego de que se publicara que familiares del ministro habían sido vacunados contra el coronavirus a finales de enero de 2021"<sup>8</sup>. El 26 de febrero asume el cargo Rodolfo Farfán, quien declina de sus responsabilidades el 19 de marzo, al publicarse que continuó "la vacunación de personas que no correspondían a las fases establecidas y que no respetaron la cadena de priorización establecida"<sup>9</sup>. Su sucesor fue Mauro Falconí, médico con dos décadas de experiencia en salud y cargos administrativos, quien también renunció el 7 de abril, estando en el cargo menos de 30 días. La actual autoridad de Salud es el médico Camilo Salinas.

Además de la incapacidad de asumir el cargo ministerial más importante del país, acecharon otros casos de corrupción como el sobreprecio de los materiales e insumos médicos y sanitarios y la interrupción en la cadena de pagos. El desempleo no frena y los saqueos empiezan a producirse (Izaguirre & Bazurto, 2020; Macías-Bermúdez, Peñafiel-Palacios, Arreaga-Farías & Tamayo-León, 2020; Herrera, Altamirano & Gaus, 2021).

En Perú, el primer caso se reporta en Lima el 6 de marzo del 2020. "Trece días después, con 234 casos reportados en todo el país (...) ocurrió el primer fallecimiento" (Cáceres-Bernaola, et al., 2020:202). El paciente cero fue un militar retirado, también importado desde España. Tras diversas medidas de mitigación de "baja efectividad, el Gobierno peruano decreta la cuarentena nacional el 16 de marzo de 2020" (Huamaní, Timará-Ruiz, Pinedo, Pérez & Vásquez, 2020:196). Inicia el primero de repetidos estados de excepción que duraron hasta el 19 de febrero de 2021, generando consecuencias en materia laboral: modificación de turnos de trabajo y aplicación de medidas necesarias para mantener el vínculo laboral, entre otros (Garrigues, 2021).

Y, como en Ecuador, la corrupción también aflora en Perú: "soborno, extorsión, coerción, robo, desfalco, nepotismo, tráfico de influencias, ausentismo laboral, pagos informales, conflictos de interés, favoritismo, manipulación de datos, así como procedimientos médicos no bien sustentados" (Vivar-Mendoza, 2020:210). La epidemia transparenta la deficiencia del sistema sanitario, además de las irregularidades en las compras y distribución de material de protección personal y canastas de alimentos por parte de algunas municipalidades (Herrera-Añazco *et al.*, 2021). A ello se añadiría que 487 personas, entre los cuales están varios funcionarios

---

<sup>8</sup> Coronavirus en Ecuador: renuncia el Ministro de Salud Juan Carlos Zevallos tras el escándalo del plan de vacunación, 26 de febrero de 2021, BBC News. <https://bbc.in/3zFQqae>

<sup>9</sup> Mauro Falconí asume el Ministerio de Salud, 07 de abril de 2021, El Telégrafo: <https://bit.ly/3i5UNpb>

públicos, se vacunaron irregularmente durante las pruebas de la vacuna china *Sinopharm*<sup>10</sup>.

Si se sigue en la comparación con el país vecino, el Ministerio de Salud peruano igualmente se convierte en "una pista de baile": Víctor Zamora, Pilar Mazzetti y Óscar Ugarte fueron los ministros de Salud desde que comenzó la pandemia.

### 3. Comunicación gubernamental y consumo digital

"A los desafíos sanitarios, económicos, políticos y sociales, se han añadido los relacionados con la gestión y difusión de información, debido sobre todo a su crecimiento exponencial, su veracidad y difusión" (Aleixandre-Benavent, Castelló-Cogollos & Valderrama-Zurián, 2020:1). La pandemia por COVID-19 conlleva a verdaderos cambios a nivel social, psicológico, económico, educativo y, como era de esperarse, también comunicativo (Masip, Aran-Ramspott, Ruiz-Caballero, Suau, Almenar & Puertas-Graell, 2020; Müller & Louwsma, 2021).

Rivera-Rogel, Calva y León (2020) afirman que, en situaciones de emergencia, la información se constituye en uno de los elementos más preciados por la sociedad. Así lo confirma también Casero-Ripollés (2020:1), al explicar que "desde el inicio de esta crisis sanitaria, las noticias se han convertido en un valioso recurso para la ciudadanía". Los medios de comunicación social son la fuente principal de información ante una situación de crisis, por tanto, juegan un papel importante para enviar mensajes de salud pública y elevar el interés sobre estos a la comunidad (Mejía, et al., 2020). Mediante los soportes periodísticos, se puede generar conciencia y ayudar a los grupos en riesgo para la correcta toma de decisiones y prevención de contagios. Se descuida que "el objetivo de los periodistas es el de informar con responsabilidad para mejorar en la prevención de las enfermedades y reducir el incremento de la ansiedad y el pánico" (Lázaro-Rodríguez & Herrera-Viedma, 2020:3).

El exceso de información también lleva a una situación crítica a nivel social y de emergencia, "la OMS ha manifestado que nos encontramos ante una infodemia debido a la sobreabundancia de información, lo que hace que algunas personas tengan dificultades para encontrar recursos fidedignos o guías de confianza cuando los necesitan" (Aleixandre-Benavent, Castelló-Cogollos & Valderrama-Zurián, 2020:6). Esta "infodemia", cargada de información falsa y mala gestión, también alcanza a los comunicados que se emiten por parte de los entes gubernamentales. En la teoría, este tipo de comunicación es entendida como una dimensión de la cultura política que atiende a los avisos de frentes oficiales, recordando que todo elemento de la institución de gobierno comunica: "la falta de palabra o posición pública de las autoridades frente a una crisis; un servicio que no funciona adecuadamente o el proceder privado de un funcionario público pueden operar

---

<sup>10</sup> El 'vacunagate' en Perú y otros escándalos de corrupción en pandemia, 19 de febrero de 2021, El Tiempo: <https://bit.ly/3CGQwR1>

como marcas inorgánicas que igualmente significan" (Fernández & Sznaider, 2012:490).

Considerando la naturaleza de la pandemia, la comunicación en escenarios de crisis debe adaptarse a circunstancias imprevistas y continuamente cambiantes. (López-García, 2020). Una de las estrategias para la gestión eficaz de las crisis sanitarias es la comunicación abierta, frecuente y honesta de la información, sobre todo la referente a los riesgos de contraer la enfermedad que la ha originado (Aleixandre-Benavent, Castelló-Cogollos & Valderrama-Zurián, 2020). De ahí la importancia de realizar estudios que den cuenta de las acciones comunicativas que están realizando los gobiernos (Böl, 2021). Además, la credibilidad política también se ve afectada: "la pérdida de confianza en la democracia se encuentra en el nivel más bajo en décadas" (CEPAL, 2020:13).

Cuando se trata de medios para el consumo de información, el entorno preferido al momento de adquirir producto noticioso es el digital. La Office of Communications (Ofcom, del Gobierno británico) señaló que, la primera semana de confinamiento, el 99% de la población que se conectó a Internet, lo hizo en busca de información y un 24% lo hizo más de 20 veces (Andreu-Sánchez & Martín-Pascual, 2020:2). Por otro lado, al estar más tiempo en casa, los ciudadanos aumentan el consumo de medios de comunicación, en mayor medida, a través de las redes sociales Masip, Aran-Ramspott, Ruiz-Caballero, Suau, Almenar & Puertas-Graell, 2020).

Claro que, como afirman Salaverría y otros (2020:2), las redes sociales se han convertido en el escenario principal para la "proliferación de fabricaciones informativas, manipulaciones gráficas, teorías conspiradoras, contenidos intencionadamente descontextualizados". El impacto de la pandemia se multiplica con la desinformación. También hay otros estudios latinoamericanos que dan cuenta de que la comunicación de gobierno "se ha caracterizado por emitir su comunicación de forma tardía, poco confiable e incluso negligente, debido a que ha descatado las recomendaciones clave de las principales instituciones de salud a nivel regional y mundial" (Lara, 2020:50). Por tal motivo, es indispensable conocer el papel que los gobiernos de los países en los cuales se enmarca este estudio.

#### **4. Democracia y participación ciudadana: ¿cómo contribuyen las redes sociales?**

"La comunicación de gobierno debería estar tan lejos de la publicidad como de la propaganda" (Fernández & Sznaider, 2012:491). Aún así, se evidencian ciertas dosis de estas características, con la intención de provocar comentarios positivos para reforzar posiciones y negativos para mermar al contrario o desviar la atención sobre un asunto, para etiquetar a personas relevantes que participen en la conversación relacionada o, simplemente, para manipular la conversación en red. "El trabajo de los periodistas proveyendo noticias es fundamental para la articulación de la esfera

pública [...]. El consumo de noticias es un proceso clave para generar una ciudadanía informada y comprometida con los asuntos públicos" (Casero-Ripollés, 2020:2).

Se ostenta la capacidad "de ser partícipes de una corrupción sistemática, que solo genera la deslegitimización de las bases de la democracia, la ley penal y los derechos humanos"<sup>11</sup>. Pero, ¿qué es lo que pasa cuando un contenido informativo no cumple con esta función? Las consecuencias también pueden darse a nivel democrático y provocar, por ejemplo, tensión frente a la información que cada ciudadanía conocería.

En Perú, estudios como el de Mejía y otros (2020) dan fe de que el miedo ante la información que se recibía en el marco de la pandemia, era provocado principalmente por las redes sociales y la televisión. En Ecuador se conoce, gracias a un informe publicado por The New York Times, que las cifras de fallecidos son 15 veces más altas en relación a las proporcionadas por el Gobierno "incapaz de llevar el registro de cuántas personas sucumben a causa del virus" (Bajaña, 2020:2). A pesar de que el ser humano es un animal político, el miedo podría convertirse en un opresor. El mundo, en su "aparente racionalidad, sigue dominado por una violencia que se ejerce sobre todos, viola las reglas, adapta las leyes para sí y nunca teme autodestruirse" (Barei, 2020:49).

La oferta, relacionada con la cantidad y calidad de noticias sobre asuntos públicos proveídas a los ciudadanos, y la demanda, que incluye los hábitos de consumo del público y sus actitudes ante las noticias, son dos dimensiones que inciden tanto en la información que llega a los ciudadanos como en su dieta y prácticas informativas. Eso condiciona su conocimiento político, sus opiniones, su participación política y su comportamiento cívico y electoral (Casero-Ripollés, 2020).

En el caso de Ecuador, tras un largo periodo de gobiernos de izquierdas, se evidencia un "franco retroceso en los proyectos sociales, dejando ver la cara más cruda del neoliberalismo y golpeando a los sectores más vulnerables; imágenes surrealistas recorren el mundo y las cifras de contagios y muertes nunca se sabrán con certeza" (Molina & Mejías, 2020:279). En lo que respecta a Perú, una encuesta urbana realizada por el proveedor de datos Ipsos afirmaba que el 95% de los peruanos respalda la cuarentena ordenada por el gobierno para evitar contagios de coronavirus (Hernández, 2020).

A pesar de que los medios masivos de comunicación "han tenido y deben seguir teniendo un papel importante en los procesos democratizadores" (Sánchez, 2005:11), la mentira contada como cierta (Barei, 2020), avizora en las redes sociales. En este mismo escenario, por el contrario, también se resalta que el papel político y democrático representativo que tienen estas últimas es muy importante, "gestan mayor participación al estimular el involucramiento y la responsabilidad ciudadana

---

<sup>11</sup> *Corrupción y democracia en Perú*, La Vanguardia, 12 de febrero de 2021: <https://bit.ly/3CLq9cS>

en la definición de políticas públicas y su evaluación" (Aguirre, 2013:133), aunque "no son suficientes para que el Estado legalice las demandas que en ellas se expresan" (Aguirre, 2013:142). En el caso particular de Ecuador, además, se realizó un importante esfuerzo legislativo en asuntos de transparencia (Barredo Ibáñez, et al., 2021): Constitución; Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) y la Ley Orgánica de Ciudadanía. Si bien, "el Estado ecuatoriano no ha alcanzado la etapa final de madurez institucional que requiere la transparencia y los funcionarios y trabajadores no cuentan con la formación necesaria" (Barredo Ibáñez, et al., 2021:3).

Las redes sociales se han convertido en "un medio imprescindible de comunicación para las instituciones públicas" (Rodríguez-Andrés & Álvarez-Sabalegui, 2018:994). Una vez que pasan a conformar un importante mecanismo de difusión de información, "se comenzó a hablar de conceptos como transparencia, bidireccionalidad, participación, rendición de cuentas..." (Rodríguez-Andrés & Álvarez-Sabalegui, 2018:995). Ciertamente, tal y como apuntalan Molina, Medranda y Muñoz (2021:3), se entiende que la transparencia "por sí sola" no va a resolver todos los problemas "relacionados con la desconfianza en las instituciones y representantes políticos. [...] es un elemento esencial en un gobierno democrático, pero no una garantía de buen gobierno".

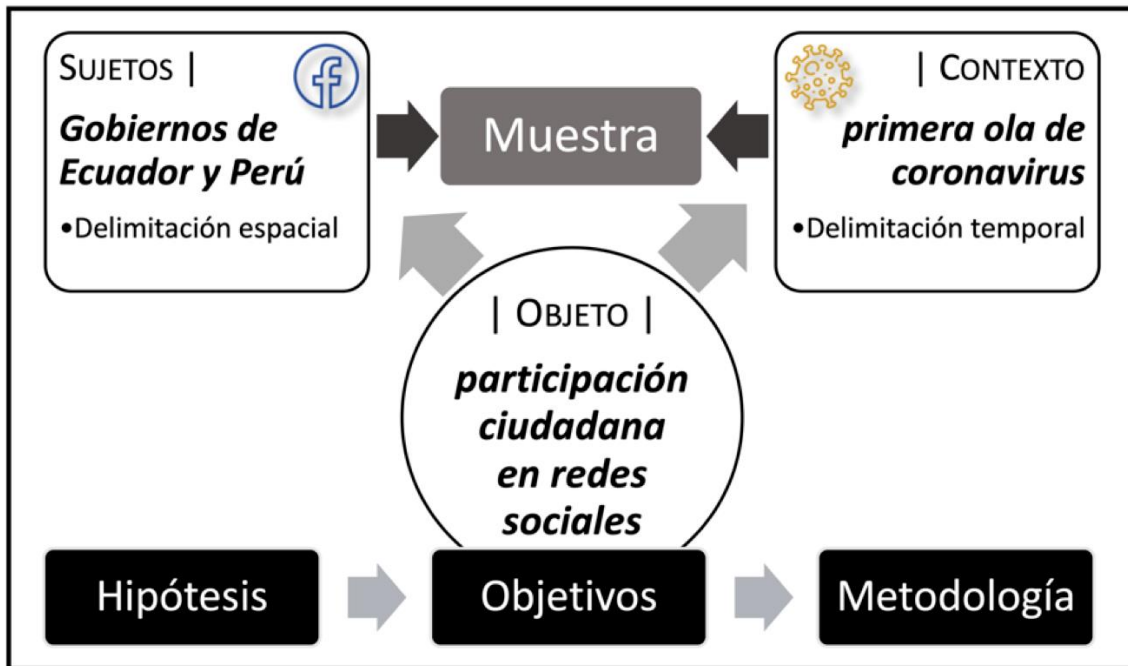
Y cada gobierno cuenta con un modelo de comunicación propio que evoluciona con el tiempo, condicionado por una serie de factores, y que implica "la participación activa del presente como un actor más del escenario mediático" (Vincent, 2020:346). Entonces, la COVID-19 es un factor condicionante muy importante y que ha motivado gran parte de la información que se difunde hoy en día a través de las redes sociales.

## 5. Metodología

Descritos objeto, sujetos y contexto de estudio y enunciadas las hipótesis y los objetivos de investigación, se construye la metodología a la vez que se realiza una revisión teórica sobre democracia, participación ciudadana, redes sociales, comunicación gubernamental y situación de la COVID-19.

Desde una perspectiva cualitativa, el método aplicado es el estudio de caso desde el que acontece una interpretación, una indagación deliberada, una previa formulación de hipótesis, una búsqueda de datos que ayuda a comprender al objeto de estudio y una posterior contrastación con el fin de falsear o corroborar las suposiciones planteadas (Flick, 2018; Yin, 2012; Simons, 2011), lo que permitió registrar la complejidad del objeto y la diversidad de los actores, así como sus interacciones.

Figura 2. Recorrido metodológico de la investigación.



Fuente: Elaboración propia.

Se extrajeron las publicaciones de la red social Facebook por su sustancial liderazgo en la región (Cosenza, 2020) de uno y otro Ministerio de Salud (Ecuador y Perú) dentro del intervalo de tiempo –referente a la primera ola de coronavirus en las respectivas zonas– a través de la herramienta digital denominada Fanpage Karma (fanpagekarma.com).

Una vez obtenido el contenido de los dos perfiles de Facebook de ambas carteras ministeriales y teniendo clara la observación que se quiere aplicar, se parte con la búsqueda y selección de la muestra a través de tres filtros secuenciales: 1) aplicación de palabras clave y familia de palabras alrededor del COVID-19 a todas las publicaciones, descartando aquellas entradas alejadas temáticamente de la situación de emergencia por coronavirus; 2) una selección de las tres publicaciones con mayor interacción de cada jornada (en función del número de comentarios y compartidos), de modo que, mediante un análisis de métricas, se deja en "manos de la audiencia/ciudadanía" (objeto de estudio de esta investigación) la selección de aquellos textos mediáticos a recoger; 3) extracción de los tres comentarios más relevantes de cada publicación según los algoritmos de la propia red social, mismos que disponen de cierto acceso ventajoso por situarse por delante o por encima del resto de comentarios.

Terminada esta tarea, se procede a observar y analizar las publicaciones con sus datos de interacción, así como los comentarios a los que aplicar la matriz de variables de elaboración propia. Unas categorías construidas cuyos criterios de justificación –como con las técnicas e instrumentos– devienen de los objetivos.



Tabla 1. Matriz de análisis.

Día, mes y año		<i>"Publicación en Facebook"</i>					
Ministerio de Salud							
Métricas de la publicación [Fanpage Karma]							
Compartidos		Comentarios		Me asombra	Me entristece		
Me encanta	Me divierte		Me importa	Me enoja	Me gusta		
Métricas del comentario [Fanpage Karma]		<i>"Comentario de la ciudadanía" (tres por cada publicación)</i>					
Comentarios Me asombra Me entristece Me encanta		Variables de análisis					
		Me divierte	Me importa	Coherencia discursiva	Emoción vs. Razón (encuadre 1)	Emociones (encuadre 2)	Inconformidad
		Me enoja	Me gusta	Decodificación semántica	Comprensión lectora	Complemento informativo	Generador de debate

Fuente: Elaboración propia.

Entre las variables se encontraban las siguientes opciones: en el apartado de "encuadre 1", hubo que decidir si en el comentario predominaba la emoción o la razón; en relación a las "emociones básicas" (Ekman, 1992) –que sirve como un segundo apartado de encuadre o framing–, se tuvo que escoger entre la ira, la tristeza, la alegría, el miedo, la sorpresa, el asco o el cariño; en el caso de la "decodificación semántica", se realiza una "traducción" del significado del comentario –más allá de las diversas expresiones utilizadas por los usuarios– a fin de ver la (des)conexión de los comentarios con la publicación, es decir, su (in)coherencia en el discurso publicado, además de facilitar la eficiente aplicación del resto de variables que, finalmente, consistían entre la existencia ("sí") o la ausencia ("no") de la "coherencia discursiva" del comentario, de la "inconformidad" con la publicación, de la "comprensión lectora" del usuario a partir del texto publicado por el Ministerio de Salud, de la posibilidad de "complemento informativo" y de la cualidad de "generar más comentarios".

## 6. Análisis y resultados

La muestra dio lugar a la exploración, por un lado, de 198 comentarios surgidos de 66 publicaciones en el caso del perfil de Facebook del Ministerio de Salud ecuatoriano (@SaludEcuador; 801.200 seguidores; 440.641 me gusta) y, por otro, 270 comentarios de un total de 90 publicaciones en el caso de la cartera gubernamental homónima peruano (@minsaperu; 2.496.682 seguidores; 1.149.393 me gusta).

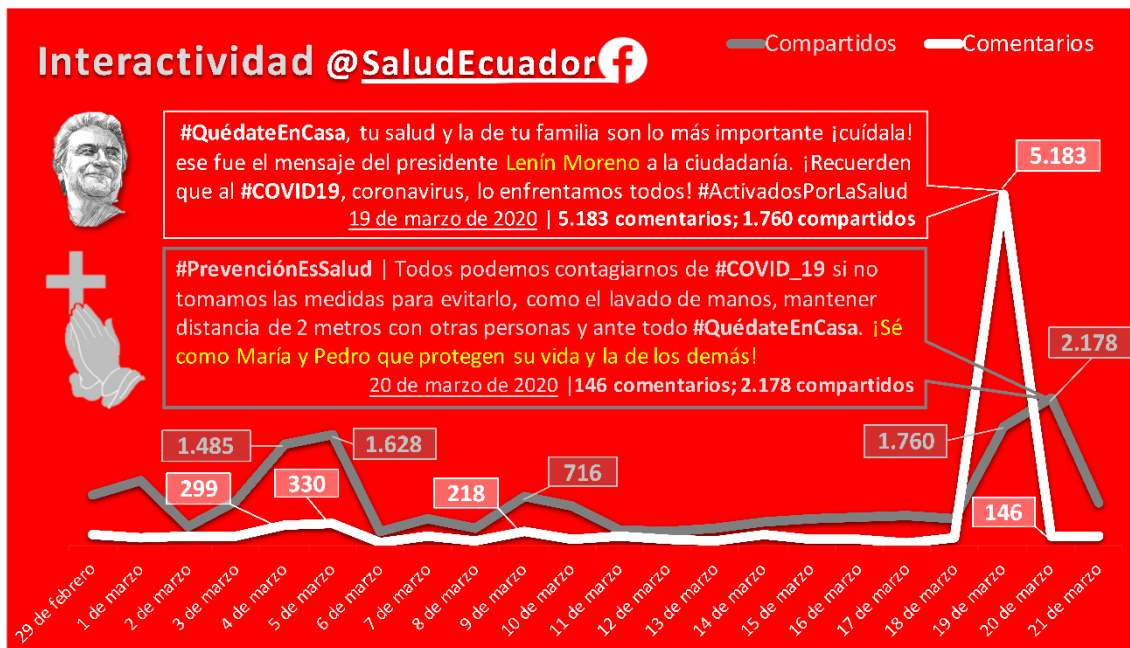
Antes de describir los resultados de los comentarios de la comunidad de usuarios o de las ciudadanías ecuatoriana y peruana, cabe añadir una breve descripción –que sirva de punto de partida y que ayude a comprender mejor los resultados– de los mensajes oficiales emitidos por los dos gobiernos en sus carteras ministeriales de Salud y desde sus respectivos perfiles de Facebook:

Las publicaciones del Ministerio de Salud de Ecuador se centraron, desde un inicio, en la mera comunicación del número de casos a través de una imagen donde se

podía leer el comunicado oficial diario con datos muy generales y poco transparentes lo que motivó la exigencia por parte de una airada ciudadanía de más detalles como el lugar de procedencia de las personas contagiadas. En las últimas jornadas de análisis, a los datos sobre contagios y decesos por COVID-19 –ya con infografías por provincia–, se puede observar información adicional sobre prevención y medidas de seguridad. Esta evolución puede ser inferida, aunque sin muchos aspavientos, como un diálogo exitoso entre ciudadanía y gobierno.

La interactividad de los mensajes dirigidos al pueblo ecuatoriano fue notablemente plana salvo dos puntos que pertenecen en el tiempo al 4 y 5 de marzo –cuando hubo un aumento de casos en la recién iniciada primera ola– y al 19 y 20 del mismo mes –cuando, además, se origina el pico de interacción en la gráfica–, debido esencialmente a dos elementos socioculturales que indiciariamente une a esta nación: el presidente de la República, Lenín Moreno y la religión católica. Se puede inferir cierta actividad irascible el 19 de marzo antes las palabras del máximo mandatario del país y, al día siguiente, en cambio, la participación tornaría alrededor de la espiritualidad cristiana tan importante a día de hoy en Ecuador.

Figura 3. Evolución de la interactividad de las publicaciones de Facebook del Ministerio de Salud (Ecuador) del 29 de febrero al 21 marzo de 2020.



Fuente: Elaboración propia.

Respecto al perfil del Ministerio de Salud peruano, las publicaciones se ajustan principalmente al protocolo de seguridad y prevención y recomendaciones sobre la COVID-19, con un tono emocional, a través de ilustraciones y videos animados. El Gobierno hace un llamado especial a cuidar a los niños, promoviendo una maternidad saludable y solicitando a la ciudadanía evitar la exposición de los niños

al virus. Es ciertamente escasa la información estadística sobre el avance de la enfermedad.

Acorde a lo mencionado, el pico de interactividad se da el 7 de mayo de 2020 en torno a un mensaje gubernamental de "responsabilidad y moderación", aunque cabe destacar otro punto en el tiempo (20 de mayo de 2020), cuando la interacción aumenta debido –presumiblemente– a la curiosidad de la sociedad peruana sobre las cualidades del alcohol durante el confinamiento: una paradójica ambivalencia que tampoco extraña en demasía en las redes sociales.

Figura 4. Evolución de la interactividad de las publicaciones de Facebook del Ministerio de Salud (Perú) del 1 al 30 de mayo de 2020.



Fuente: Elaboración propia.

Señalado lo anterior sobre las publicaciones, se inicia la descripción de resultados a partir del análisis de los principales comentarios de los usuarios/ciudadanos de uno y otro país. La primera variable a señalar es la decodificación semántica, con la que se obtiene un respaldo para enfrentar a los resultados de las demás categorías que califican a cada comentario. Una traducción interpretativa de los investigadores para entender la situación del rol de la ciudadanía digital en el contexto de la COVID-19:

En la cuenta oficial del Ministerio de Salud de Ecuador, los comentarios muestran, al inicio de la pandemia, una enorme preocupación por el incremento de los casos de la COVID-19 importados. Se puede leer la voz de una ciudadanía que solicita el incremento de medidas de seguridad en los aeropuertos y el cierre de fronteras. El otro asunto que preocupa bastante es la confianza hacia el Gobierno frente a la crisis sanitaria, con comentarios que expresan la duda y la fatalidad, cuestionándose la capacidad hospitalaria y el funcionamiento del sistema de salud ecuatoriano. Todo

encaja con lo ya mencionado, aunque cabe añadir que, en los últimos días, se percibe un desasosiego por el comportamiento "inadecuado" de la propia ciudadanía "que provoca la propagación acelerada del virus", dándose un crispado debate entre los propios usuarios.

Los comentarios emitidos por la ciudadanía frente a la información publicada por el Ministerio de Salud de Perú visibilizan una problemática sobre el sistema sanitario del país, con gran preocupación por los niños. Además, se exhorta al Gobierno –y a los conciudadanos– a ayudar económicamente o con víveres a las personas más necesitadas y grupos vulnerables durante la emergencia sanitaria. Por otro lado, es notoria la reflexión que, entre ciudadanos, se promueve en torno a la responsabilidad para evitar la propagación del virus.

Con esta información, resulta más sencillo atar hilos ante los siguientes resultados.

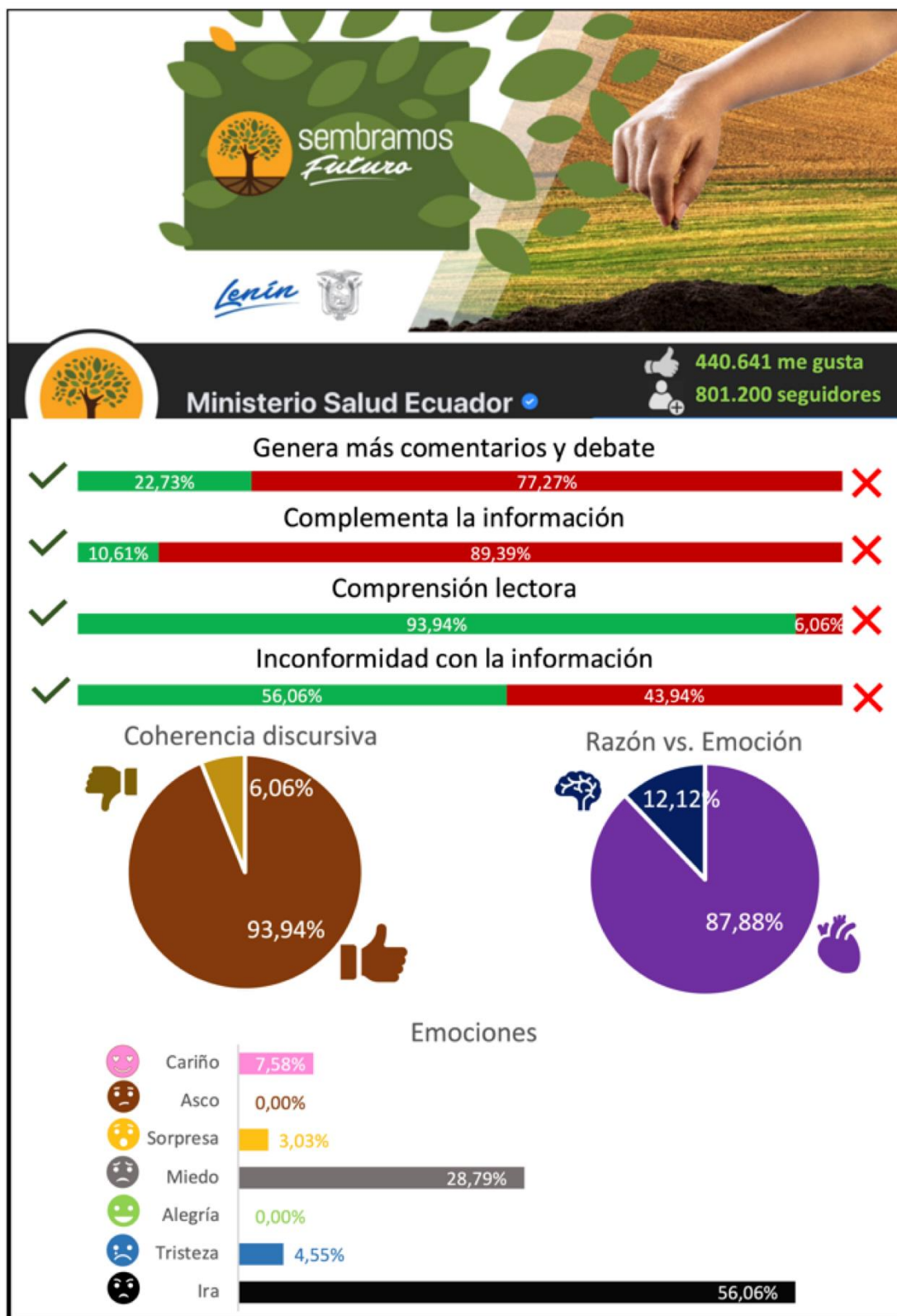
Los comentarios con mayor interacción de las publicaciones –igual, con mayor interacción, valga acá la redundancia– emitidas por el Ministerio de Salud de Ecuador (figura 5) destacan por su poca capacidad para generar debate (22,73%), así como para complementar la información gubernamental (10,61%). Todo, a pesar de que en este análisis se deduce que hay una sobresaliente comprensión lectora por parte de la ciudadanía (con un 93,94% de los comentarios) y una –no muy abultada– mayoría de mensajes de inconformidad. Un cóctel de datos concluyentemente contradictorio: el "usuario medio" ecuatoriano se encuentra inconforme con la información, pero no adjunta datos adicionales en su oportunidad de participación.

Sobre la coherencia discursiva de los mensajes de la ciudadanía digital respecto a las publicaciones del Gobierno, se da una voz conectada al discurso oficial, frente a un 6,06% de comentarios "desordenados" y que poco tienen que ver con la información publicada.

Como fácilmente se vaticinaba, la razón (12,12%) sucumbió entre los comentarios a la emoción (87,88%). Un encuadre de análisis que se acentúa en la ira (56,06% de los comentarios) y en el miedo (28,79%); las dos emociones mayoritarias e, indudablemente, no exclusivas de la ciudadanía ecuatoriana. No se percibe asco ni alegría, aunque sí –en este orden– hay algunos comentarios que reflejan cariño (7,58%), tristeza (4,55%) y sorpresa (3,03%).

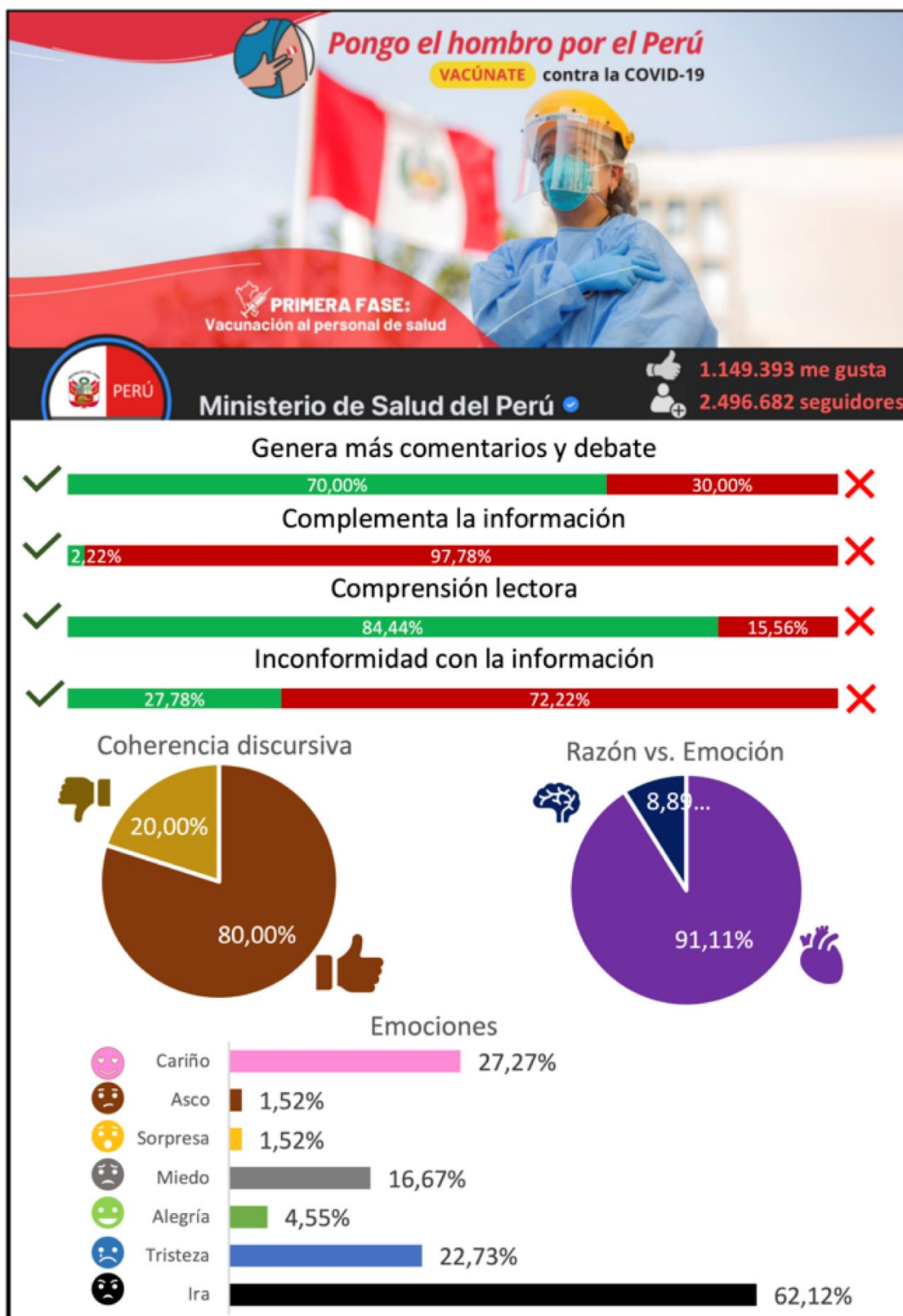
Con los comentarios publicados en la cuenta oficial del Ministerio de Salud de Perú (figura 6) se producen realidades parcialmente distintas: como con la ciudadanía ecuatoriana, apenas hay textos que complementen la comunicación institucional (sólo un 2,22%) y la comprensión lectora es presumiblemente alta, con un 84,44%; no obstante, los comentarios en esta ocasión sí generan más debate, con un 70% del total, y expresan una mayoritaria conformidad con los datos oficiales anunciados por el Gobierno en Facebook durante la primera ola (72,22%).

Figura 5. Resultados generales de la participación ciudadana digital en Ecuador.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 6. Resultados generales de la participación ciudadana digital en Perú.



Fuente: Elaboración propia.

Sobre la coherencia discursiva de los comentarios para con las publicaciones, se estima positiva (80%), si bien destaca un 20% de mensajes de los usuarios que no tiene nada que ver con el texto institucional. Aquí tampoco hay disputa entre razón (8,89% de los comentarios) y la emoción (91,11%). Claro que el encuadre, en esta ocasión, es más variado y cambia algo: por supuesto, gana la ira como la emoción más presente (62,12%), pero destaca el cariño (27,27%) y la tristeza (22,73%), relegando al miedo a la cuarta posición con un 16,67%. Junto a la sorpresa, sobresale cualitativamente la presencia de la alegría y el asco como las emociones minoritarias.

## **7. Discusión y conclusiones**

Con distancia, en la comparación, se percibe una homogeneidad entre uno y otro caso sobre los principales resultados obtenidos. Una uniformidad que va desvaneciéndose conforme la observación conlleva profundidad y detalle.

La semejanza entre los comentarios recibidos en las cuentas oficiales de Facebook de los Ministerios de Salud de Ecuador y Perú es indiscutible en la coherencia discursiva, en la supremacía de la emoción como encuadre general, así como en la ira (framing más concreto), en el mínimo adiciónamiento de información y en la comprensión lectora.

La diferencia de dos sociedades vecinas reside en las posibilidades de diálogo con sus representantes en el Gobierno: con el Ministerio de Salud peruano, la ciudadanía expresa –eso sí, sobre todo con la emoción más que con la razón– mayor aquiescencia, debate e interacción y, evidentemente, el enfado es importante, pero hay lugar para una variedad más amplia de emociones; en el espacio digital referente al Ministerio equivalente ecuatoriano, por el contrario, hay menos lugar para la diversidad de emociones y para la conversación democrática con la Administración, probablemente por el hartazgo de una sociedad ante un Ejecutivo desgastado por casos de corrupción previos a la pandemia por COVID-19.

Dos realidades democráticas en absoluto halagüeñas, pero una en peor situación de salud que la otra: mientras que en Perú la ciudadanía está en disposición de generar discusión y escuchar a su gobierno, en Ecuador los resultados son meridianos: la ciudadanía se halla disconforme con el Gobierno, no hay grandes espacios para el debate en la participación digital ni tampoco pronunciaciones de información nuevas o argumentos alternativos.

Sobre la hegemonía de la emoción sobre la razón, se trata de un asunto conectado con la diatriba de la comunicación frente a la información: la ciudadanía/audiencia aprovecha su tribuna digital en las redes sociales para enterrar la opción de argumentar y, por ende, opinar sin filtros; las instituciones del Estado como los ministerios gubernamentales están más centradas en la propaganda y en el márketing que en la identidad democrática, ahondando aún más la crisis de legitimidad que ya venían cargando antes de que el coronavirus cambiara la vida del

mundo; y el sistema educativo –como el sanitario– no funciona en tanto apenas existe una mínima voluntad por parte de los representantes políticos, centrado en un sistema de partidos que infecta todos los espacios organizativos del Estado democrático y social. La mentira y la verdad ocupan ya el mismo lugar en el debate público y todo argumento –por ejemplo, en un comentario a una publicación de Facebook– está condenado a la marginalidad. La emoción (si es negativa, mejor) domina el discurso: de la ira al miedo y del odio a la tristeza.

A partir de las hipótesis formuladas, se concluye que la participación ciudadana digital deconstruye parcialmente el discurso gubernamental en la procreación de diálogos, aunque sin pretensiones de argumentar. Por el contrario, en el imperio de la opinión y la emoción, la comprensión de los mensajes institucionales no encuentra una guía aparente de nada ni de nadie.

Salvo excepciones, la participación oprime al contenido hasta hacerlo desaparecer, haciendo muy difícil que haya comunicación, retroalimentación y diálogo efectivos:

[...] niveles de información que solo sirven para hacer reaccionar al sujeto; y participar más que comunicar. [...] Se trata de la nueva interacción social que equivale a una brecha comunicativa, una interacción no comunicativa, el fenómeno de la interdumbre como un nuevo paradigma que aún debe ser abordado y definido por las investigaciones en ciencias sociales (Márquez-Domínguez et al., 2018:1073).

Consecuentemente, las sociedades/audiencias, con su participación a través de las redes sociales, se funden en la construcción del mensaje intermediado realizado por los entes oficiales, sin tratar de ampliar la información.



## Bibliografía

- AGUIRRE, JORGE. 2013. "Nuevos alcances de participación ciudadana a través de las redes sociales". *Culturales*, v. 1, n. 3, pp. 119-150. <https://bit.ly/2XTNBpe>
- ALEIXANDRE-BENAVENT, RAFAEL; CASTELLÓ-COGOLLOS, LOURDES; VALDERRAMA-ZURIÁN, JUAN-CARLOS. 2020. "Información y comunicación durante los primeros meses de Covid-19. Infodemia, desinformación y papel de los profesionales de la información". *El profesional de la información*, v. 29, n. 4, pp. 1-17. <https://doi.org/10.3145/epi.2020.jul.08>
- ANDREU-SÁNCHEZ, CELIA; MARTÍN-PASCUAL, MIGUEL-ÁNGEL. 2020. "Fake images of the SARS-CoV-2 coronavirus in the communication of information at the beginning of the first Covid-19 pandemic". *El profesional de la información*, v. 29, n. 3. <https://doi.org/10.3145/epi.2020.may.09>
- BAJAÑA, INÉS. 2020. "Incidencias del Covid-19 en Ecuador". *Questión. Periodismo/Comunicación*. Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Universidad Nacional de la Plata. <https://bit.ly/2XloW6H>
- BAREI, SILVIA. 2020. "Pensar el miedo. Mitos, artes y política. Estudios". *Revista del Centro de Estudios Avanzado*, n. 23, pp. 45-63. <https://bit.ly/3LOD86A>
- BARREDO IBÁÑEZ, DANIEL, MOLINA RODRÍGUEZ-NAVAS, PEDRO, MEDRANDA MORALES, NARCISA JESSENIA, & RODRÍGUEZ BREIJO, VANESSA. 2021. "Health Transparency and Communication on the Government Websites of Ibero-American Countries: The Cases of Chile, Colombia, Ecuador, and Spain". *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 18, 6222. <https://doi.org/10.3390/ijerph18126222>
- BÖL, GABY-FLEUR. 2021. "The COVID-19 pandemic: agile versus blundering communication during a worldwide crisis: Important lessons for efficient communication to maintain public trust and ensure public safety". *Science and Society: EMBO reports*, 22:e53182. <http://dx.doi.org/10.15252/embr.202153182>
- CÁCERES-BERNAOLA, URSULA; BECERRA-NÚÑEZ, CLAUDIA, MENDÍVIL-TUCHÍA-DE-TAI, SABINA; RAVELO-HERNÁNDEZ, JORGE. 2020. "Primer fallecido por COVID-19 en el Perú". *An Fac med.*, v. 81, n. 2, pp. 201-204. <https://doi.org/10.15381/anales.v81i2.17858>
- CASERO-RIPOLLÉS, ANDREU. 2020. "Impact of Covid-19 on the media system. Communicative and democratic consequences of news consumption during the outbreak". *El profesional de la información*, v. 9, n. 2, e290223. <https://doi.org/10.3145/epi.2020.mar.23>
- CEPAL. 2020. *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales*. Naciones Unidas: Editorial CEPAL. <https://cutt.ly/XcFIUnQ>

- COSENZA, VINCENZO. 2020. "La Mappa Dei Social Network Nel Mondo - Gennaio 2020". *ViconsBlog*. 12 de marzo. <https://bit.ly/3kqk25N>
- EKMAN, PAUL. 1992. "Are there basic emotions?". *Psychological Review*, v. 99, n. 3, pp. 550-553. <https://doi.org/10.1037/0033-295X.99.3.550>
- HERNÁNDEZ, ROGER. 2020. "Ipsos: 95% respalda cuarentena ordenada por el gobierno para evitar contagios de coronavirus". *El Comercio-Perú*, 23 de marzo. <https://cutt.ly/qcWno86>
- FERNÁNDEZ, JOSÉ-LUIS; SZNAIDER, BEATRÍZ. 2012. "Comunicación de Gobierno: reflexiones en torno a un objeto". *Pensar la publicidad*, v. 6, n. 2, pp. 489-515. [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_PEP.2012.v6.n2.41246](http://dx.doi.org/10.5209/rev_PEP.2012.v6.n2.41246)
- FLICK, UWE. 2018. *The SAGE handbook of qualitative data collection*. Londres: Sage Publications. <https://bit.ly/2O60OpC>
- GARRIGUES. 2021. "COVID-19: Perú amplía el Estado de Emergencia Sanitaria y, con ello, la vigencia de algunas medidas laborales". 22 de febrero. <https://bit.ly/3AF6sCK>
- HÄYRY, MATTI. 2021. "The COVID-19 pandemic: Healthcare crisis leadership as ethics communication". *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, 30(1), 42-50. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0963180120000444>
- HERRERA-AÑAZCO, P., UYEN-CATERIANO, A., MEZONES-HOLGUIN, E., TAYPE-RONDAN, A., MAYTA-TRISTAN, P., MALAGA, G., & HERNANDEZ, A. V. 2021. "Some lessons that Peru did not learn before the second wave of COVID-19". *The International Journal of Health Planning and Management*, vol.36, no.3, pp.995-998 <https://dx.doi.org/10.1002%2Fhpm.3135>
- HERRERA, DIEGO; ALTAMIRANO, CARLOS TROYA; GAUS, DAVID. 2021. "COVID-19 in Ecuador: Imported Control Strategies without Context in a Challenged Healthcare System". *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, vol. 104, no. 2, p. 414. <https://dx.doi.org/10.4269%2Fajtmh.20-1347>
- HUAMANÍ, CHARLES; TIMANÁ-RUIZ, RAÚL; PINEDO, JAIRO; PÉREZ, JHELLY; VÁSQUEZ, LUIS. 2020. "Condiciones estimadas para controlar la pandemia de COVID-19 en escenarios de pre y poscuarentena en Perú". *Rev Peru Med Exp Salud Publica*, v. 37, n.2, pp. 195-202. <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2020.372.5405>
- IZAGUIRRE, JORGE; BAZURTO, EVELYN. 2020. "La corrupción y su impacto en el crecimiento de la pandemia Sars-CoV-2 en Sudamérica". *Res Non Verba*, v. 10, n. 2. <https://bit.ly/3zEPXW2>
- LARA, KARLA. 2020. "La desinformación como acción intencional ante la pandemia del Covid-19". *La comunicación en tiempos de pandemia* (Rodrigo Browne y Carlos

- del Valle, editores). Temuco, Chile: Ediciones Universidad de la Frontera.  
<https://cutt.ly/YcXDpEc>
- LÁZARO-RODRÍGUEZ, PEDRO; HERRERA-VIDEAMA, ENRIQUE. 2020. "Noticias sobre Covid-19 y 2019-nCoV en medios de comunicación de España: el papel de los medios digitales en tiempos de confinamiento", *El profesional de la Información*, v. 29, n. 3, pp. 1-11. <https://doi.org/10.3145/epi.2020.may.02>
- LÓPEZ-GARCÍA, GUILLERMO. 2020. "Vigilar y castigar: el papel de militares, policías y guardias civiles en la comunicación de la crisis del Covid-19 en España". *El profesional de la información*, v. 29, n. 3, e290311. <https://doi.org/10.3145/epi.2020.may.11>
- MACÍAS-BERMÚDEZ, JORGE-MANUEL; PEÑAFIEL-PALACIOS, ALEX-JAVIER; ARREAGA-FARIAS, GISELLA-KARINA; TAMAYO-LEÓN, JORDY-ALEXANDER. 2020. "La contratación pública en el Ecuador, situación actual ante la pandemia de Covid-19". *Revista Universidad y Sociedad*, v. 12, n. S1, pp. 217-224. <https://bit.ly/3zzaawd>
- MAGUIÑA, CIRO. 2020. "Reflexiones sobre el COVID-19, el Colegio Médico del Perú y la Salud Pública". *Acta Med Perú*, v. 37, n. 1, pp. 8-10. <http://dx.doi.org/10.35663/amp.2020.371.929>
- MÁRQUEZ-DOMÍNGUEZ, CARMELO; ULLOA-ERAZO, NANCY; RAMOS-GIL, YALITZA THERLY. 2018. "The Interaction Gap: From the Bit to the Resurgence of a New Information and Communication System". In *International Conference on Information Technology & Systems*, pp. 1065-1075. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-73450-7\\_101](https://doi.org/10.1007/978-3-319-73450-7_101)
- MASIP, PERE; ARAN-RAMSPOTT, SUE; RUIZ-CABALLERO, CARLOS; SUAUE, JAUME; ALMENAR, ESTER; PUERTAS-GRAELL, DAVID. 2020. "Consumo informativo y cobertura mediática durante el confinamiento por el Covid-19; sobreinformación, sesgo ideológico y sensacionalismo". *El profesional de la información*, v. 29, n. 3, e290312. <https://doi.org/10.3145/epi.2020.may.12>
- MEJÍA, CHRISTIAN; RODRÍGUEZ-ALARCÓN, FRANCO; GARAY-RIOS, LIZET; ENRIQUEZ-ANCO, MARÍA; MORENO-ANFRANDO; HUAYTÁN-ROJAS, KENNEDY; HUANCAHUARI-ÑAÑACC, NORRY; JULCA-GONZÁLES, ÁNGEL; ÁLVAREZ-CHRISTIAN; CHOQUE-VARGAS, JOSÉ; CURIOSO-WALTER. 2020. "Percepción de miedo o exageración que transmiten los medios de comunicación en la población peruana durante la pandemia de la COVID-19". *Revista Cubana de Investigaciones Biomédicas*, v. 39, n. 2. <https://cutt.ly/ZcWzs5v>
- MOLINA, NORMA; MEJÍAS, MARÍA. 2020. "Impacto social de la COVID-19 en Brasil y Ecuador: donde la realidad supera las estadísticas". *Edumecentro*, v. 12, n. 3, pp. 277-283. <https://cutt.ly/ccW2iv5>

- MOLINA RODRÍGUEZ-NAVAS, PEDRO, MEDRANDA MORALES, NARCISA, & MUÑOZ LALINDE, JOHAMNA. 2021. "Transparency for participation through the communication approach". *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 10(9), 586. <https://doi.org/10.3390/ijgi10090586>
- MÜLLER, HARTMUT; LOUWSMA, MARIJE. 2021. "The Role of Spatio-Temporal Information to Govern the COVID-19 Pandemic: A European Perspective". *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 10(3), 166. <https://doi.org/10.3390/ijgi10030166>
- PONCE, PABLO; LOAIZA, VERÓNICA; RÍO-RAMA, MARÍA; BOLLAIN-PARRA, LETICIA. 2020. "Efecto de la desigualdad y la actividad económica en el COVID-19 en Ecuador: un bosquejo de sus posibles determinantes económicos, sociales y demográficos". *Contaduría y Administración*, v. 65, n. 5, pp. 1-12. <http://dx.doi.org/10.22201/fca.24488410e.2020.3044>
- RIVERA-ROGEL, DIANA; CALVA, KETTY; LEÓN, TATIANA. 2020. "Tratamiento de la información local en tiempos de Covid-19 y la percepción de la audiencia". *Memorias de la Décima Novena Conferencia Iberoamericana en Sistemas, Cibernética e Informática (CISCI 2020)*, pp. 124-129. <https://bit.ly/301YL6b>
- RODRÍGUEZ-ANDRÉS, ROBERTO; ÁLVAREZ-SABALEGUI, ROBERTO. 2020. "Presencia y actividad de los parlamentos autonómicos en las redes sociales: pocos avances en el fomento de la participación ciudadana". *El profesional de la información*, v. 27, n. 5, pp. 994-1003. <https://doi.org/10.3145/epi.2018.sep.04>
- ROJO, MARCO; BONILLA, DIEGO. 2020. COVID-19: "La necesidad de un cambio de paradigma económico y social". *CienciAmérica*, v. 9, n.2. <https://bit.ly/2XVPbai>
- SALAVERRÍA, RAMÓN; BUSLÓN, NATALY; LÓPEZ-PAN, FERNANDO; LEÓN, BIENVENIDO; LÓPEZ-GOÑI, IGNACIO; ERVITI, MARÍA-CARMEN. 2020. "Desinformación en tiempos de pandemia: tipología de los bulos sobre la Covid-19". *El profesional de la información*, v. 29, n. 3, e290315. <https://doi.org/10.3145/epi.2020.may.15>
- SÁNCHEZ, ENRIQUE. 2005. *Medios de comunicación y democracia. Una perspectiva histórico-estructural*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma.
- SANTILÁN-HARO, ÁNGEL; PALACIOS-CALDERÓN, ESTEFANÍA. 2020. "Caracterización epidemiológica de Covid-19 en Ecuador". *InterAm Med Health*, n. 3. <https://doi.org/10.31005/iajmh.v3i0.89>
- SIMONS, HELEN. 2011. *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Ediciones Morata. <https://bit.ly/37RqIKy>

- VINCENT, LUCÍA. 2020. "La guerra no tuvo fin: la comunicación del gobierno de Cambiemos". *Revista SAAP*, v. 14, n. 2, pp. 341-366. <https://doi.org/10.46468/rsaap.14.2.A4>
- VIVAR-MENDOZA, ALDO. 2020. "La eterna tensión entre lo individual y lo colectivo: el caso de la corrupción en el Perú". *Acta Médica Peruana*, 37 (2), 209-214. <https://doi.org/10.35663/amp.2020.372.1036>
- YIN, ROBERT. 2012. *Case study methods*. In APA handbook of research methods in psychology, Vol. 2. Research designs: Quantitative, qualitative, neuropsychological, and biological (pp.141-155). American Psychological Association. <https://doi.org/10.1037/13620-009>
- ZAVALETA, JHOANNA; CHÁVEZ, LESLIE. 2020. "Corrupción en la gestión de recursos públicos asignados en la emergencia sanitaria COVID-19 en el gobierno regional de La Libertad-Perú 2020". *Sendas*, v. 1 n. 2, pp. 1-14. <https://doi.org/10.47192/rcs.v1i2.30>





## Transparency of local governments in Colombia: the case of the historical districts

**Johanna Muñoz Lalinde**<sup>1</sup>

*Universidad del Norte*

*Colombia*

ORCID: [0000-0001-5540-6495](https://orcid.org/0000-0001-5540-6495)

**Carlos Peña Orozco**<sup>2</sup>

*Universidad del Magdalena*

*Colombia*

ORCID: [0000-0001-9272-3748](https://orcid.org/0000-0001-9272-3748)

RECIBIDO: 23 de julio de 2021

ACEPTADO: 21 de enero de 2022

**ABSTRACT:** The transparency of public administrations plays a fundamental role in democratic governance as it provides intangible values such as credibility and reputation. In order to evaluate information published on the websites of the mayoral offices of the districts of Colombia —the most important municipalities and with special conditions— the Infoparticipa method, which was previously developed to assess transparency and quality of information, was adapted to the Colombian legislation and the characteristics of its local governments. The results, which showed a very low level of compliance, were compared with those obtained previously in the analysis of municipality websites in Spain and Ecuador using the same methodology. They demonstrate that there is a lack of proactive attitude in the three cases, which undermines democracy and its institutions. We conclude by stating that transparency laws are used as a political artifice, since their obligations

---

<sup>1</sup> Doctora en Comunicación y Periodismo de la Universidad Autónoma de Barcelona. Maestra en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Es miembro del grupo de investigación en Comunicación y Cultura PBX de la Universidad del Norte. Enseña periodismo y trabajo de grado. Trabajó como periodista, corresponsal y editor en diarios colombianos.

<sup>2</sup> Docente del Programa de Derecho de la Universidad del Magdalena y miembro del grupo de investigación GRISJUM de la misma Universidad. Autor de publicaciones científicas y director de la revista Saberes Jurídicos. Sus líneas de investigación son la lusfilosofía y la Ciencia Política.

and principles are not put into practice, thus undermining the right of citizens to have access to public information.

**KEYWORDS:** transparency, participation, public administration, governance, local government.

**CONTENTS:** 1. Introduction. - 2. Theoretical Foundation: democracy, transparency and communication. - 3. Objectives and hypothesis. - 3.1. Objectives. - 3.2. Hypothesis. - 4. Methodology. - 4.1. Local Government in Colombia and analysis sample. - 4.2. Adaptation of the Infoparticipa method to Colombia. - 5. Analysis of the webpages of the districts of Colombia. - 6. Discussion. - 7. Conclusions. - 7.1. Conclusions on the evaluation of Colombian district mayoralties. - 7.2. Conclusions about the cases of Spain, Ecuador and Colombia. - References.

## La transparencia de las administraciones locales colombianas: el caso de los distritos históricos

**RESUMEN:** La transparencia de las administraciones públicas juega un papel fundamental en la gobernanza democrática ya que aporta valores intangibles como la credibilidad y la reputación. Para evaluar la información publicada en los sitios web de las alcaldías de los distritos de Colombia, los municipios más importantes y con condiciones especiales, se adaptó a la legislación colombiana el método Infoparticipa, previamente desarrollado para evaluar la transparencia y calidad de la información, así como las características de sus administraciones locales. Los resultados, que mostraron un nivel de cumplimiento muy bajo, se compararon con los obtenidos previamente en el análisis de los sitios web de los municipios de España y Ecuador utilizando la misma metodología. Lo que demuestra que hay una falta de actitud proactiva en los tres casos, lo que atenta contra la democracia y sus instituciones. Concluimos señalando que las leyes de transparencia se utilizan como un artificio político, ya que sus obligaciones y principios no se ponen en práctica, atentando contra el derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública.

**PALABRAS CLAVE:** transparencia, participación, administración pública, gobernanza, administraciones locales.



## 1. Introduction

The analysis of public administrations' transparency is an interdisciplinary field in which specialists in political science, law, public administration, archives, etc. can intervene. However, in practice, each study approaches problems from a preferred discipline and therefore emphasizes on certain aspects to the detriment of others. Thus, studies that consider transparency's main objective is the prevention of corruption tend to focus on economic or political sciences.

In this study we approach transparency from the communication sciences and the communication tradition of organizations, more specifically of institutions. From this perspective, the study does not only intend to measure the amount of adequate information that is published. Our research also considers other essential parameters for transparency to be useful to citizens, promoting effective accountability and enabling informed political participation with this knowledge. For this reason, it is considered essential for the information to be delivered in an understandable and easily accessible manner, among other characteristics. Likewise, the evaluation procedure applied has been designed taking into account that it must be equally intelligible for the different agents involved, such as elected politicians, communication sciences' professionals and other citizens (Molina, Simelio y Corcoy, 2017).

This perspective, added to the influence of digital technologies (Ohme, 2019), means that the emphasis is placed on the use of public administration's webpages to comply with transparency laws in various countries. Moreover, the increase in the number of such laws has given rise to debate on the type of information published, since transparency is not simply about the provision of information but also its quality. Thus, information should be published in a way that citizens can compare its contents with their experience and gives them the opportunity to participate. Special attention is being given to this problem because the way in which citizens use digital communication systems can have a great influence on their political decisions (Hänksa y Bauchowitz, 2019), and political actors' loss of credibility must be compensated with greater transparency to generate trust. Although it is clear that transparency does not solve any problems (Pozen, 2020) if it is not accompanied by responsible management and at the service of the community.

Such reflections bring with them an interest in creating methods that determine levels of transparency. The Infoparticipa method, previously applied in Spain and Ecuador, makes it possible to quantitatively evaluate not just the information provided by public administrations but also its quality. For this study, the Infoparticipa method was adapted by considering the characteristics of the Colombian local government and the country's legislation on transparency. In doing so, a tool was created to analyse mayoral websites of the five districts of Colombia, designated as

such under Law 1617 of February 5, 2013, by which the regime for special districts was issued, which include Barranquilla, Santa Marta, Cartagena, Bogotá and Buenaventura. This consideration confers special powers to the administrations of the mentioned cities, which is why they constitute a specific and very important sample in Colombia.

Having carried out this step, we then analysed the results based on those previously obtained for the evaluations of Spanish and Ecuadorean local government websites. The use of a common methodological architecture is essential because, compared to the methods designed for a national case, it shows the possibility of obtaining comparable results. Thus, we have established the following research question: is the transparency legislation in Colombia being applied in favor of citizens and the democratic system compared with the Ecuadorian and Spanish legislation or, on the contrary, is such legislation being used as an instrument for politicians to legitimize opaque behaviors?

Next, we establish the theoretical framework of the work, in which we especially show the importance of transparency for the consolidation and development of democracy. Then, we establish the objectives and hypotheses considering the characteristics of the Colombian case that we studied and the preceding studies. In section 4, we explain the construction of the analysis methodology of the websites of the districts of Colombia and in 5, the results of the analysis. The last two sections are dedicated to the discussion and conclusions of the work in which we solve the research question.

## **2. Theoretical Foundation: democracy, transparency and communication**

Recent research on democracy has been taxonomic (Maleki y Hendriks, 2016), defining (Muñoz, 2016), reflections on the concept itself (Sim y Krishnasamy, 2016; Tebaldi y Calaresu, 2015) or reviews of specific political contexts (Christensen, 2019; Fuchs y Roller, 2018; Repak, 2016; Calvo y Campos, 2016). However, all of these studies identify the need for an accompanying citizen of public administration. This implies educating citizens in democratic values because "civic education is at the very foundation of democracy. Democracy lacks completeness without citizens educated civically" (Rodríguez, 2017: 15).

It is also important that leaders show interest in citizens being actively linked to the exercise of political power in order to legitimize their governance, which is why they must facilitate different forms of active political involvement for citizens (Sanyal y Rao, 2018). Citizens have understood that "political-administrative institutions do not respond to the challenges of a context plagued by uncertainty" (Pardo y Abellán, 2016: 69) and therefore a greater civic commitment and greater participation in public institutions is required.

Political power is now conceived horizontally, with rulers and those they govern being on the same level. Hence, research regarding citizen participation focuses on linking citizens to the public domain of political deliberation (Hänska y Bauchowitz, 2019; Ohme, 2019; Báez, 2016; Delamaza y Thayer, 2016), on recognizing implicit cultural differences (Stoycheff, Burgess y Martucci, 2020; Porlezza, 2019; Laurent, 2016), and on taking advantage of new technologies for this purpose (Allcot, Gentzkow y Yu, 2019; Parmelee y Roman, 2019; Sabag Ben-Porat y Lehman-Wilzig, 2019; Kelm, Dohle y Bernhard, 2019; Mossberger, Tolbert y Anderson, 2017; Calvo, 2016; Grabe y Myrick, 2016; Koc-Michalska, Lilleker y Vedel, 2016).

Reflections on democracy emphasize open, transparent public administration in order that citizens can participate in public administration. Debate is based on the idea that a more transparent government is a government that efficiently meets the needs of citizens and therefore it has been assumed that transparency "is largely seen as essential to public sector accountability" (Liston-Heyes y Julliet, 2020: 1) and "helps to prevent and reduce illegitimate forms of power" (Flyverbom, Christensen y Hansen, 2015: 403). Therefore, transparency, as a fundamental principle of a responsible government (Veljković & Bog-danović-Dinić y Stoimenov, 2014), materializes in the creation of laws whose aim is for citizens to have access to public information. Although it has already been stated previously that "the existence of an adequate law is an unavoidable but never sufficient step" (Chamorro, 2016: 28) in the drive to political participation, in this study we ask ourselves whether these laws are being used as a legitimating argument that covers up insufficient, if not conflicting, practices in relation to the principles and objectives that are said to be pursued in said legislation.

Making transparency the fundamental quality of a democratic government must bring about at least three changes in public administration. The first of these is that administrative transparency favours citizen participation in a better way, since a citizen informed of what his/her government does is more likely to participate. In other words, "the public authorities answer to the citizens, who, when informed, make the appropriate decisions. Administrators are accountable for their management and their capacities in accordance with the mandate they have been granted" (Manfredi, Herranz y Calvo, 2017: 841).

The search for transparency in democratic public administrations forces governments to communicate their actions as this not only informs "about reforms and legitimizes their political decisions, but also serves to generate acceptance of policies and overcome public resistance to them" (König, 2016: 539).

The second change involves the inclusion of websites by public administrations to provide information about their administration to citizens (Taylor-Smith y Smith, 2019; Clabo y Ramos-Vielba, 2015; Yu y Robinson, 2012). However, it is also questionable whether making such information public through the websites contributes or not to

transparency, since it must be considered whether the information is understandable and whether it is easily accessible (Molina, Simelio y Corcoy, 2017), whether administrations provide on their websites all the information that by law they must (Pacios y La Torre, 2018), or whether providing the relevant information guarantees that a government is democratic (Ingrams, 2018).

Official websites are set up for public administrations in spaces conducive to complying with transparency laws for their accessibility, for the permanent use by citizens of digital media and because it facilitates a greater proximity of citizens to public administrations by including mechanisms that favour the consultation of public information and the reuse of it (Caridad y Martínez, 2016).

The third change is that the opening up of information produced by public administrations through websites — also known as open data — tied with the concept of open government makes to bridges the gap between citizens and the state (Eckhard, 2020: 3) and allows citizens to have "open access to certain data without copyright restrictions. In this movement, it is assumed that government information is the patrimony of all citizens, and therefore should be returned" (Ferrer-Sapena, Peset y Aleixandre-Benavent, 2011: 262).

Research on the concept of open data has led to debate about how much information governments should or should be able to provide (Alon-Barkat, 2020; Washington, 2014; Kitchin, 2014) or how complicated it is to make this data visible by opening up "governmental data repositories to citizens in an accessible, organized and neutral way without affecting the privacy of the information or disclosing data that is too sensitive and that may damage the function of the State" (Sandoval-Almazán, 2015: 216).

One of the most important initiatives is executed by the Transparency for Colombia Corporation, a "National chapter of Transparency International. It was born in 1998 as a response by Colombian civil society to a complex political scenario, due to the incidence of corruption in public institutions and the weakening of democracy"<sup>3</sup>. In Colombia there is a growing interest in addressing the principles of transparency and integrating them into an efficient public administration, which has generated studies that have led to initiatives such as the *Índice de Desempeño Integral* [Integral Performance Index] to confront the regulatory provisions regarding public information and the way in which public administrations integrate them (Ortiz and Ordóñez, 2019). Also of note is the *Transparencia@* tool developed to connect "institutions with citizens and putting at the service of the latter, suitable and very easy mechanisms to make their requests and exercise control over public administration" (Becerra et al., 2018), thus promoting administrative transparency.

---

<sup>3</sup> Transparencia por Colombia. Capítulo Transparencia Internacional. <https://transparenciacolombia.org.co/nosotros/sobre-nosotros/>

### **3. Objectives and hypothesis**

#### **3.1. Objectives**

The first objective was to determine whether mayoral websites of Colombian districts provide quality transparent information about the government and the management of the institution itself. The mayoralties of these districts were chosen since they are territorial entities that have special conditions in the design of the Colombian State.

This general objective required two operational aims:

- To adapt the Infoparticipa method —previously applied in Spain and Ecuador— for the evaluation of the transparency of Colombian district mayoralties by considering the Colombian legislation and the characteristics of these local government.
- To evaluate Colombian district mayoral websites using the Infoparticipa method adapted to this case.

The second objective was to compare the results obtained in the analysis of Colombian district mayoral websites with those obtained previously in Spain and Ecuador using the same method. These are three countries with current legislation on transparency and therefore a comparison of results will allow us to determine to what extent the existence of these legal obligations results in the implementation of transparency practices.

#### **3.2. Hypothesis**

The first evaluation using the Infoparticipa method was carried out in Catalonia (Spain) between 2012 and 2013 with the first set of 41 indicators. The websites of the 947 Catalanian city councils were evaluated, of which barely 7% exceeded 50% compliance. Although the 10 municipalities with greater than 100,000 inhabitants of that sample surpassed 50%, only Barcelona, the capital of the region, and Sabadell, another important Catalanian city, reached 80 and 83% respectively, while the rest obtained between 56 and 68% (Moreno, Molina y Corcoy 2013).

Following the approval (2013) and bringing into effect (2015) of the Spanish transparency law and the amplification of the set of indicators to 52 to adapt them to the new legal obligations, in 2016 only 13.82% of Catalanian municipalities exceeded 50% compliance in the evaluation. Considering again only those municipalities with over 100,000 inhabitants, 9 obtained between 88 and 100% and only one obtained a lower score (Badalona, 65.38%). Although these results (Moreno, Molina y Simelio, 2017) showed a slight improvement in the set of websites analysed between 2012

and 2016, it is necessary to consider that the validity of the law obliges all municipalities to comply with both the publication of the information and the principles of intelligibility and ease of access.

On the other hand, the Autonomous University of Barcelona (UAB) awards each year in Catalonia the Infoparticipa Seal to those municipalities that obtain the best scores in the Infoparticipa project's annual evaluation waves, a stimulus that brings about changes that the mere validity of the law does not achieve. This effect has also been observed in other countries using other methods. One such example is *Transparência e Integridade, Associação Cívica*, which compiles transparency rankings of Portuguese municipalities with the same aim of encouraging transparency<sup>4</sup>, a strategy that is shared with other branches of Transparency International in various countries.

Similarly, in the evaluation of the transparency of the 105 Ecuadorian municipalities of over 25,000 inhabitants (Molina y Medranda 2018), only one (Guayaquil, the largest in the country by number of inhabitants) exceeded 50% of positive indicators. 56 municipalities yielded results between 25 and 50% and the remaining 48 did not reach 25%. If we consider only those 6 municipalities with more than 250,000 inhabitants (in order to facilitate comparison with the Colombian case), 5 do not reach 50% and only Guayaquil exceeds that percentage with a meagre 60.38%. It should be noted that this country has had a transparency law in place since 2004.

The comparison of the results of these two cases has led us to propose the hypothesis that transparency legislation is used as an artifice which is intended to show a political will to fight against corruption and for democratic regeneration. However, in reality there is no willingness on the part of officials to put their obligations and principles into practice.

To verify this hypothesis, we assessed the information published on the websites of the most important local government of a third Ibero-American country, namely Colombia. Colombia is a country that has had specific legislation on transparency in force since 2014. Therefore, all local government should be complying with both the information obligations and the principles contained in the law to ensure that the information is useful to citizens to promote their informed political participation and to guarantee accountability.

---

<sup>4</sup> *Transparência e integridade associação cívica - TIAC*. 2017. Índice de transparência municipal. Apresentação e indicadores. Ed. *Transparência e integridade, Associação cívica*.

## 4. Methodology

### 4.1. Local Government in Colombia and analysis sample

Colombia consists of 32 departments divided into 1,101 municipalities. 10 of these municipalities have been designated as districts. The first 5 – Bogotá, Buenaventura, Barranquilla, Cartagena and Santa Marta – make up the study sample. Article 286 of the Political Constitution of 1991 notes that “departments, districts, municipalities and indigenous territories are territorial entities”. Territorial entities “are the entities whose field of action is the respective territory, understood as a municipality, district or department” (Glossary of Administrative Department of Public Function). The mayors and governors chosen by popular election are the highest authorities, as noted in the legislative act of January 9, 1986. On March 13, 1988, the first popular vote of mayors was recorded and since 2004 the mandates of mayors and governors have lasted four years.

In accordance with article 287 of the Political Constitution of Colombia:

Territorial entities enjoy autonomy to manage their interests, and within the limits of the Constitution and the Law. In such virtue they will have the following rights:

1. Be governed by their own authorities.
2. Exercise the powers that correspond to them.
3. Manage the resources and establish the necessary taxes for the fulfillment of its functions.
4. Participate in national income.

The districts are, according to the second article of Law 1617 of February 5, 2013, territorial entities subject to a special regime that authorizes its authorities and bodies “special powers different from those contemplated under the ordinary regime applicable to other municipalities of the country, as well as that which governs the other territorial entities established within the political and administrative structure of the Colombian State”.

A territorial entity is a district as long as it has at least 600,000 inhabitants according to the DANE (National Administrative Department of Statistics), or that it is located in a coastal area with potential for port practices or tourism and culture, or that it is a municipality capital of the department or border district (Law 1617 of February 5, 2013).

The analysis sample is composed of the websites of the five historic districts in Colombia because, although they are governed by municipal laws, they have special conditions that make them particularly significant local government and models for the others: Bogotá (capital district), Barranquilla (the capital of the department of Atlántico), Santa Marta (the capital of the department of Magdalena), Cartagena (the capital of the department of Bolívar), and Buenaventura (located in the department of Valle del Cauca). It is necessary to say that there are another territorial entities that have been designated as districts in Colombia, but these five that we analyzed here are the first district in Colombia and they should be a good sample of what happens with this kind of territorial entities in this country.

#### **4.2. Adaptation of the Infoparticipa method to Colombia**

The Infoparticipa method makes it possible to "examine what information is published on the websites of the municipalities from a set of questions or indicators on fundamental issues formulated as any person would be able to do" (Moreno, Molina y Simelio, 2017: 373). It was conceptualized in Spain prior to the approval of the national transparency law<sup>5</sup> considering the right of citizens to have complete and comprehensible information that allows them to evaluate the action of local governments and participate in the definition of public policies. Therefore, the evaluation includes both the availability of information on policymakers and their management, as well as other aspects related to information channels and citizen participation procedures.

The first set consisted of 41 indicators, but with the approval of the national transparency law and other autonomic ones, it was expanded to 52 evaluation indicators (see Tables 1 to 5) divided into sections and subsections. The first section, Transparency of the Local Authority, consists of the following subsections: Who are the political representatives? How do they manage collective resources? and, How do they manage economic re-sources: budgets, salaries, recruitment, subsidies etc.? The second section, Information for Participation, consists of the following subsections: What information do they provide regarding the municipal and the management of collective resources? and, What tools do they offer for citizen participation?

Infoparticipa was adapted to evaluate Ecuadorian municipal websites in 2016. This adaptation did not require significant changes since the legislation of the two countries on transparency is very similar and the characteristics of local public administrations do not show significant differences. Thus only one more indicator was included and some were modified so that the references were those required for the Ecuadorian case (Molina y Medranda, 2018).

---

<sup>5</sup> Law 19/2013, of December 9, on Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (2013).



To adapt the Infoparticipa method to Colombia it was necessary to review the Colombian transparency legislation<sup>6</sup> (Law 1712, 2014). Article 1 of this Law regulates "the right of access to public information, the procedures for the exercise and the exceptions to the disclosure of information". It mentions in its Article 5 that "all public entities, including those belonging to all branches of public power, at all levels of the state structure, whether central or decentralized by services or territorially, at the national, departmental, municipal and district levels" are considered bound subjects. Concept 439141 of 2020 by the Administrative Department of Public Function, gives the following definition to public entities:

Every structure belonging to the organization of the public administration because it has been created or authorized by law (the ordinance or the agreement, in the territorial order) for the exercise of administrative functions, the provision of public services and the performance of industrial activities or commercial, or because it has been constituted with contributions of public origin.

The law establishes that public information is all that generated, obtained, acquired or controlled by the bound subject in its capacity as such. This information must be made available to the public through electronic means of communication. As noted in Article 7 "bound subjects must make available to interested persons such information on the Internet so that they can obtain the information directly or through printouts". Therefore, the five districts of Colombia reviewed must comply with the provisions of Law 1712 of 2014.

Infoparticipa Colombia maintained the categories that Infoparticipa originally evaluated on political representatives, the management of resources, the management of economic resources, the information published and the tools provided for citizen participation. These categories were preserved because they are contemplated in Law 1437 of 2011<sup>7</sup>, specifically in the article 8, in which it is stated that the authorities must maintain "complete and updated information, on the service site and on the electronic page, and provide it through printed and electronic means at its disposal, and by telephone or by mail" (Law 1437 of 2011) regarding the dependencies and their functions, administrative acts, requests for complaints and claims, among others.

To adapt the indicators, it was also necessary to review the Law 1712 of March 6, 2014 on transparency and the right of access to national public information, but it was also necessary to review the laws of the municipal regime in Colombia such as Law 136 of 1994 (by which rules are issued aimed at modernizing the organization and

---

<sup>6</sup> Law 1712, of March 6, on Transparencia y del derecho de acceso a la información pública (2014).

<sup>7</sup> Law 1437, of January 8, by which the Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo is issued (2011).

functioning of municipalities) and 617 of 2000 (which partially reforms Law 136 of 1994), as well as Law 1551 of 2012 (by which rules are issued to modernize the organization and functioning of municipalities). It was also essential to take into account Law 1617 of February 5, 2013 (by which the regime for the special districts is issued) and 768 of 2002, which adopts the political, administrative and fiscal regime of the port and industrial districts of Barranquilla, the touristic and cultural districts of Cartagena de Indias, and the touristic, cultural and historical districts of Santa Marta.

Following this review, the Infoparticipa Colombia was reduced to 39 indicators (Table 2). These were of the 52 used in Spain for the evaluation of municipal websites, i.e. 13 less. The decrease was due in large part to the differences in the political-administrative division of the two countries. The mayoralties in Colombia have less authority in comparison with city councils in Spain, since in Colombia municipal councils are distinct institutions that are independent of the mayoralties, with similar competences to municipal assemblies in Spain. Therefore, each institute (mayoral offices and councils) has a distinct website and those of the councils do not form part of this study.

## **5. Analysis of the webpages of the districts of Colombia**

Using the Infoparticipa Colombia method, the transparency of the websites of the five historical districts —Barranquilla<sup>8</sup>, Santa Marta<sup>9</sup>, Cartagena<sup>10</sup>, Bogotá<sup>11</sup> and Buenaventura<sup>12</sup>— was analysed. Cartagena's website showed the lowest compliance (35,9%), while that of Bogotá showed the highest compliance (76,92%) and the other three obtained percentages between 53,85 and 64,10%. These results are obviously insufficient in any case, but even more so in the case of cities categorised as districts. Table 1 provides this data and Table 2 (annexes) shows the indicators met by each city.

---

<sup>8</sup> Barranquilla website; <https://www.barranquilla.gov.co/> The evaluation of the website was done on January 7, 2021.

<sup>9</sup> Santa Marta website; <https://www.santamarta.gov.co/> The evaluation of the website was done on January 8, 2021.

<sup>10</sup> Cartagena website; <https://www.cartagena.gov.co/> The evaluation of the website was done on January 8, 2021.

<sup>11</sup> Bogotá website; <https://bogota.gov.co/> The evaluation of the website was done on January 7, 2021.

<sup>12</sup> Buenaventura website; <https://www.buenaventura.gov.co/> The evaluation of the website was done on January 8, 2021.

Table 1. Compliance with indicators and percentage

Mayorality	Indicators met	Percentage compliance
Bogotá	30	76.92 %
Santa Marta	25	64.10 %
Barranquilla	23	58.97 %
Buenaventura	21	53.85 %
Cartagena	14	35.90 %

Source: own elaboration.

In the political representatives' section, three of the five districts analyzed (Bogotá, Santa Marta and Cartagena), do not present any information on the mayors' salaries. On the webpages of the districts of Barranquilla, Cartagena and Buenaventura, the declaration of activities and assets of the mayors is not published, while in three districts (Barranquilla, Bogotá y Cartagena) the mayors' and the members of their cabinets contact information does not appear (Table 2).

Regarding the information on collective resources management, in four of these webpages (Barranquilla, Santa Marta, Cartagena y Buenaventura) the complete organization chart with the names and surnames of those in charge is not published. In four of these webpages, the functions and duties of cabinet members are not disclosed either.

As it appears in Table 2, in the management of economic resources section, four districts do not publish the salaries of the district cabinet secretaries. In five of these webpages there is no information about the agreements signed, nor the costs of institutional campaigns in the media. Besides, in Barranquilla and Buenaventura job announcements are not published.

It is important to note that the *Sistema Electrónico para la Contratación Pública* SECOP [Electronic System for Public Hiring] is another source of public information regarding the management of State resources, but more oriented to the specific issue of State Contracting. Despite its more technical interface than that of the district's web pages, the SECOP also allows citizens to monitor the way in which the State's resources are invested, which is why usually on the municipalities' web pages there is a link to access this platform, since public procurement processes are, by legal provision, centralized in it. However, it was found that the access links were not easy to locate on the sample district's web pages. Therefore, the information on the contracts signed and executed is not easy to find, which goes against the principles of transparency.

The information section on the municipality/district and the management of collective resources also has deficiencies. In three of the five districts, information about the situation of the municipality/district such as demographic or statistical data of economic and cultural activities is absent. In Cartagena and Buenaventura townhalls' websites, the agenda of municipal and citizen activities is not published either, which implies that citizens cannot participate in the activities executed by the public administrations of these districts (Table 2).

Finally, the five websites include protocols for submitting complaints and claims. However, only two (Bogotá and Cartagena) include mechanisms through which citizens can participate in the formulation of policies, while two do not publish any instruments for consultation and/or participation on current issues. All this results in a situation which should be observed carefully because administrative transparency main purpose is to promote citizen participation. Therefore, the analysis of these districts' websites shows the lack of citizen participation due to the deficient information provided to the public on these webpages (Table 2).

## **6. Discussion**

The analysis procedure applied to the Colombian mayor offices' websites is novel. The analysis contemplated indicators based on legislation and information publishing, but also on the communication that these public institutions provide and on the participation alternatives offered to their citizens. Therefore, the results are not comparable with any previous transparency evaluation based on the measurement of the amount of information published by Colombian, Ecuadorian or Spanish public administrations.

In the case of Colombia, the results should be compared in future with all Colombian municipalities or with a significant sample. Although these five historic districts have been reviewed and although it can be assumed that the results of the rest will not improve them, a larger study is necessary to confirm this.

However, we intend to continue this work by analysing the websites of other countries in other geopolitical areas, which will allow us to draw conclusions regarding differences that may arise due to issues of tradition in public communication and transparency (Tejedo-Romero y Ferraz, 2020; Balaguer-Coll y Brun-Martos, 2019; Stohl, Stohl y Leonardi, 2016; Grimmelikhuijsen, Porumbescu, Hong y Im, 2013; Rodríguez, Caba y López, 2006). These analyses will allow us to observe both the influence of the legal framework in other contexts such as that of the stimuli and the influence of the work of different types of organizations in order to determine whether what we have termed the artifice of transparency occurs to the same extent and with similar characteristics.

## **7. Conclusions**

The conclusions and contributions of this work are framed in the area of communication sciences and are of special interest for organizational studies or institutional communication.

### **7.1. Conclusions on the evaluation of Colombian district mayoralties**

The adaptation of the Infoparticipa method to the case of the mayoralties of Colombia yields two conclusions. The first is that it was possible to start from the conceptualization made for the analysis in Spain, thereby demonstrating the method's validity. The second is that in spite of this, the characteristics of the government institutions of the Colombian municipalities are very different from those of Spain and Ecuador, where the Infoparticipa method had previously been applied. Although the results are positive, this study reveals the difficulty in applying a universal method to the analysis of the transparency of local governments. For the time being, it is necessary to continue considering the characteristics of the public administrations reviewed in each national case and the legislation on transparency to which they are subject based on a flexible model such as the method used here.

However, the evaluation of the transparency of the websites of Barranquilla, Santa Marta, Cartagena, Bogotá and Buenaventura yielded interesting results that lead to different reflections on how much transparency is promoted in the districts of Colombia, which is regulated for public administrations through Law 1712 of 2014. None of the reviewed webpages reached 80% compliance for any of the 39 indicators evaluated. The mayoral office website of Bogotá, with 77%, met the most indicators, while the Buenaventura mayoral office website only achieved 36% compliance.

Although these results reveal certain outstanding aspects in the transparency promoted by the public administrations of the districts through their webpages in compliance with some of the directives issued by the transparency law of 2014, it is worrying that although the law has been enacted and that Colombian public administrations are obliged to make available public information, the webpages do not represent real scenarios through which citizens can be informed of what their leaders do within the framework of public management.

There appears to be no conviction on the part of public administrations to provide the public information required within the framework of transparency to bring citizens closer to public management in order to combat problems such as corruption, to restore confidence in Colombian institutions and to strengthen the Colombian participatory democratic model.

## 7.2. Conclusions about the cases of Spain, Ecuador and Colombia

The results obtained in the analysis of the websites of the local public administrations of Spain, Ecuador and Colombia reveal that despite having in all three cases approved mandatory transparency laws, local public administrations do not sufficiently comply with them. The laws appear to be an artifice used by representatives of the public authorities to express interest in the matter, but they do not lead immediately to commitment nor is non-compliance penalized. Consequently, it is the political leaders of each municipality who decide the degree of application and, as we have seen, this is generally very low and only motivated by receiving some form of recognition such as certificates or high positions in good practice rankings. They are private or public organizations that in these cases supplant the driving role that corresponds to public powers and that barely promote, if at all, transparency as the foundation of democracy.

This reveals little conviction in the benefits of transparency on the part of public officials, which discredits both themselves and the institutions they represent. They thus miss the opportunity to generate trust and show themselves as responsible managers committed to fighting corruption and promoting participatory democratic forms based on the right to information.

### References

- ALLCOTT, H., GENTZKOW, M., & YU, C. 2019. "Trends in the diffusion of misinformation on social media". *Research & Politics*, April-June: 1-8.
- ALON-BARKAT, S. 2020. "Can Government Public Communications Elicit Undue Trust? Exploring the Interaction between Symbols and Substantive Information in Communications". *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 30(1): 77-95.
- BÁEZ, I. 2016. "Disfunciones de la democracia directa en la Unión Europea: corporativismo y ausencia de ciudadanía". *RDUNED*, núm. 18: 151-189.
- BALAGUER-COLL, M. y BRUN-MARTOS, M. 2019. "The effects of the political environment on transparency: evidence from Spanish local governments". *Policy studies*, núm. 42(2): 152-172.
- BECERRA, J., VELANDIA, J. y LEÓN, I. 2018. "Un modelo para la implementación de la Ley de Transparencia en Colombia: el Software Transparenci@". *Utopía y Praxis Latinoamericana*, num. 23(2): 99 - 111.
- CALVO, D. y CAMPOS, E. 2016. "Participation and topics of discussion of Spaniards in the digital public sphere". *Communication & Society*, num. 29(4): 219-234.

- CALVO-CALVO, M. 2016. "Herramientas para la participación ciudadana virtual y su desarrollo en las webs del sistema sanitario público de Andalucía". *Revista Española De Documentación Científica*, num. 39(4): 1-17.
- CARIDAD, M. y MARTÍNEZ, S. 2016. "Gobierno y Parlamento abierto: la participación ciudadana en el tratamiento y visualización de la información pública". *Revista Interamericana de Bibliotecología*, num. 39(1): 47-56.
- CHAMORRO, M. 2016. "Participación ciudadana en américa del sur: institucionalidad y acciones ciudadanas tras la dictadura en Argentina y Brasil". *CES Derecho*, num. 7(1): 27-38.
- CHRISTENSEN, H. 2019. "Boosting Political Trust with Direct Democracy? The Case of the Finnish Citizens". *Initiative, Politics and Governance*, num. 7(2): 173-186.
- CLABO, N. y RAMOS-VIELBA, I. 2015. "Reutilización de datos abiertos en la administración pública en España y uso de licencias-tipo". *Revista Española De Documentación Científica*, num. 38(3): 1-14.
- DELAMAZA, G. y THAYER, L. 2016. "Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios". *EURE*, num. 42(127): 137-158.
- ECKHARD, S. 2020. "Bridging the citizen gap: Bureaucratic representation and knowledge linkage in (international) public administration". *Governance, early view*, num 34(2): 1- 20.
- FERRER-SAPENA, A.; PESET, F. y ALEIXANDRE-BENAVENT, R. 2011. "Acceso a los datos públicos y su reutilización: open data y open government". *El profesional de la información*, num. 20(3): 260-269.
- FLYVERBOM, M.; CHRISTENSEN, L. y HANSEN, H.K. 2015. "The Transparency-Power Nexus". *Management Communication Quarterly*, num. 29(3): 385-410.
- FUCHS, D., y ROLLER, E. 2018. "Conceptualizing and Measuring the Quality of Democracy: The Citizens' Perspective". *Politics and Governance*, num. 6(1): 22-32.
- GRABE, M. y MYRICK, J. 2016. "Informed citizenship in a media-centric way of life". *Journal of Communication*, num. 66(22): 215-235.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S.; PORUMBESCU, G.; HONG, B. y IM, T. 2013. "The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment". *Public Administration Review*, num. 73(4): 575-586.
- HÄNSKA, M., y BAUCHOWITZ, S. 2019. "Can social media facilitate a European public sphere? Transnational communication and the Europeanization of Twitter during the Eurozone crisis". *Social Media + Society*, num. 5(3).

- INGRAMS, A. 2018. "Democratic transition and transparency reform: An fsQCA analysis of access to information laws in twenty-three countries". *Government Information Quarterly*, num. 35(3): 428-436.
- KELM, O.; DOHLE, M., y BERNHARD, U. 2019. "Politicians' Self-Reported Social Media Activities and Perceptions: Results From Four Surveys Among German Parliamentarians". *Social Media + Society*, num. 5(2).
- KITCHIN, R. 2014. *The data revolution: Big data, open data, data infrastructures & their consequences*. London: SAGE.
- KOC-MICHALSKA, K.; LILLEKER, D. y VEDEL, T. 2016. "Civic political engagement and social change in the new digital age". *New Media & Society*, num. 18(9): 1807-1816.
- KÖNIG, P. 2016. "Communicating austerity measures during times of crisis: A comparative empirical analysis of four heads of government". *The British journal of Politics and International Relations*, num. 18(3): 538-558.
- LAURENT, V. 2016. "Élite(s) e indianidad en Colombia: retos de democracia en contexto de multiculturalismo". *Colombia Internacional*, num. 87: 145-169.
- LISTON-HEYES, C, JUILLET, L. 2020. "Burdens of transparency: An analysis of public sector internal auditing". *Public Administration*, early view: 1-16.
- MALEKI, A. y HENDRIKS, F. 2016. "Contestation and participation: operationalizing and mapping democratic models for 80 electoral democracies, 1990-2009". *Acta Política*, num. 51(2): 237-272.
- MANFREDI-SÁNCHEZ, J.; HERRANZ, J. & CALVO, L. 2017. "Transparencia y diplomacia: nuevas demandas sociales y rutinas profesionales". *Revista Latina de Comunicación Social*, num. 72: 832-848.
- MOLINA, P. y MEDRANDA, N. 2018. "La transparencia de los municipios de Ecuador en sus sitios web: metodología y resultados". *América Latina Hoy*, num. 80: 143-169.
- MOLINA, P.; SIMELIO, N. y CORCOY, M. 2017. "Metodologías de evaluación de la transparencia: procedimientos y problemas". *Revista Latina de Comunicación Social*, num. 72: 818-831.
- MORENO, A.; MOLINA, P. y SIMELIO, N. 2017. "Impacto de la legislación sobre la transparencia en la información publicada por las administraciones locales". *El Profesional de la Información*, num. 26(3): 370-380.
- MORENO, A.; MOLINA, P. y CORCOY, M. 2013. "La información de las administraciones públicas locales. Las webs de los ayuntamientos de Cataluña". *Revista Latina de Comunicación Social*, num. 68: 502-528.



- MOSSBERGER, K.; TOLBERT, C. y ANDERSON, C. 2017. "The mobile Internet and digital citizenship in African-American and Latino communities". *Information, Communication & Society*, num. 20(10): 1587-1606.
- MUÑOZ, P. 2016. "El liderazgo escolar como instrumento para fomentar la democracia participativa". *Dominio de las Ciencias*, num. 2(esp.1): 17-29.
- OHME, J. 2019. "Updating citizenship? The effects of digital media use on citizenship understanding and political participation". *Information, Communication & Society*, num. 22(13): 1903 – 1928.
- ORTÍZ, D. y ORDÓNEZ, S. 2019. "Buena Administración, Transparencia y Eficiencia: Evidencia de los Municipios de Colombia". *Revista Digital de Derecho Administrativo*, num. 21: 179 – 199.
- PACIOS, A. y LA TORRE, J. 2018. "Spanish historic archives' use of websites as a management transparency vehicle". *Archival Science*, num. 18(2): 185-205.
- PARDO, G. y ABELLÁN, M. 2016. "La integración necesaria entre los enfoques de gestión pública y los procesos participativos democráticos. El caso de #ontinyentparticipa". *Enfoques*, num. 14 (24): 67-90.
- PARMELEE, J. H., y ROMAN, N. 2019. "Insta-Políticos: Motivations for Following Political Leaders on Instagram". *Social Media + Society*, num. 5(2).
- PORLEZZA, C. 2019. "From Participatory Culture to Participatory Fatigue: The Problem With the Public". *Social Media + Society*, num. 5(3).
- POZEN, D.E. 2020. "Seeing Transparency More Clearly". *Public Administration Review*, num. 80(2): 326-331.
- REPAK, D. 2016. "Is the communist ghost still alive? Participative democracy in Eastern Europe after the fall of Berlin wall. The case of post-conflict Yugoslavia and East-Central Europe". *European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities*, num. 5(3): 1-16.
- RODRÍGUEZ, R. 2017. "Tributación participativa. El caso del IRPF y la investigación científica". *Nómadas*, num. 50(1): 121-142.
- RODRÍGUEZ, M. P.; CABA, C., y López, A. M. 2006. "Cultural contexts and governmental digital reporting". *International Review of Administrative Sciences*, num. 72(2): 269-290.
- SABAG BEN-PORAT, C., y LEHMAN-WILZIG, S. 2019. "Political "Postwriting" on Facebook: Public Perceptions About Parliamentarians' (Un)Real SNS Involvement". *Social Media + Society*, num. 5(4).

- SANDOVAL-ALMAZÁN, R. 2015. "Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual". *Convergencia*, num. 22(68): 203-227.
- SANYAL, P. y RAO, V. 2018. *Oral democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SIM, J. y KRISHNASAMY, M. 2016. "Building a democratic society: exploring Singapore students understandings of democracy". *Asian Education and Development Studies*, num. 5(1): 37-58.
- STOHL, C.; STOHL, M., y LEONARDI, P. 2016. "Digital Age | Managing Opacity: Information Visibility and the Paradox of Transparency in the Digital Age". *International Journal Of Communication*, num. 10,(15): 137-137.
- STOYCHEFF, E.; BURGESS, G. y MARTUCCI, M. 2020. "Online censorship and digital surveillance: the relationship between suppression technologies and democratization across countries". *Information, Communication & Society*, num. 23(4): 474-490.
- TAYLOR-SMITH, E. y SMITH, C. 2019. "Investigating the online and offline contexts of day-to-day democracy as participation spaces". *Information, Communication & Society*, num. 22(13): 1853-1870.
- TEBALDI, M. y CALARESU, M. 2015. "Democracy: bringing the city back into democratic theory for the 21st century?". *City, Territory and Architecture*, num. 2(1): 1-15.
- TEJEDO-ROMERO, F. y FERRAZ, J. 2020. "E-government-enabled transparency: The effect of electoral aspects and citizen's access to Internet on information disclosure". *Journal of Information Technology & Politics*, num. 17(2): 268-290.
- VELJKOVIĆ, N.; BOGDANOVIĆ-DINIĆ, S. y STOIMENOV, L. 2014. "Benchmarking open government: An open data perspective". *Government Information Quarterly*, num. 31(2): 278-290.
- WASHINGTON, A. 2014. "Government information policy in the era of big data". *Review of Policy Research*, num. 31(4): 319-325.
- YU, H. & ROBINSON, D. 2012. "The new ambiguity of open government". *UCLA Law Review Discourse*, num. 178: 177-208.

Annexes

Table 2. Evaluation results by indicator in each sample municipality

Indicator	Bogotá	Barranquilla	Santa Marta	Cartagena	Buenaventura
<b>Who are the political representatives?</b>					
1. Is basic information about the mayor or mayoress provided: name and surnames, photo and political party?	Yes		Yes	Yes	Yes
2. Is basic information provided about the mayor or mayoress: biography and/or cv?	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
3. Is basic information provided about cabinet members: name, surnames and photo?	Yes		Yes		Yes
4. Is basic information provided about cabinet members: biography and/or cv?			Yes		Yes
5. Are the salaries (monthly and/or annual) of the mayor or mayoress published?		Yes			Yes
6. Are statements of activities and assets of elected officials published?	Yes		Yes		
7. Is the mayor's institutional agenda published?		Yes			
8. Are the contact details such as email and phone number of the mayor or mayoress and cabinet members published on the website?			Yes		Yes
<b>How do they manage collective resources?</b>					
9. Is information provided about the functions and duties of cabinet members?			Yes		
10. Is information provided about the mayor's functions and Plan of Action?	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
11. Is the complete organisation chart published with the names and surnames of the persons responsible and their functions?	Yes				
12. Is information provided about the District Development Plan?	Yes	Yes	Yes	Yes	
13. Is information provided about the Territorial Ordering Plan?	Yes	Yes		Yes	
<b>How do they manage economic resources: budgets, salaries, recruitment, subsidies etc.?</b>					
14. Are the mayor's annual budget and public spending plans published?	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
15. Are the budgetary modifications carried out published?	Yes			Yes	
16. Are management, evaluation and audit reports published?	Yes	Yes		Yes	Yes
17. Is the budget management report of previous years published?	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes

18. Are the salaries of the cabinet secretaries published?		Yes			
19. Are the tenders for employment of the Mayor's Office, the development of public tenders and the results published?	Yes		Yes	Yes	
20. Is information published about the contracts awarded by the Mayor's Office?	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
21. Are the current contracts and information about the respective contractual process published?	Yes	Yes	Yes		Yes
22. Are the processes, guidelines and policies in terms of acquisitions and purchases published?	Yes	Yes	Yes		Yes
23. Are the modifications to the formalized contracts and their extensions published?	Yes	Yes			
24. Is the full list of suppliers and contractors and the economic amount published?	Yes	Yes			Yes
25. Is the term for the fulfilment of the contracts published?	Yes				Yes
26. Are the tenders for proposals or investment projects and grants awarded published?	Yes	Yes			
27. Are the signed agreements published, specifying the parties, their purpose and the economic obligations that may arise, if any?					
28. Are the costs and characteristics of institutional advertising campaigns published in the media?					
What information do they provide regarding the municipal and the management of collective resources?					
29. Is news and information published about the mayor's actions related to government management?	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
30. Are the decrees of the Mayor's Office published?	Yes		Yes	Yes	Yes
31. Is historical information published about the municipal?	Yes	Yes	Yes		Yes
32. Is information provided about the status of the municipality: demographic or statistical data on economic and cultural activities that are being developed?			Yes		Yes
33. Is an agenda of municipal and citizen activities provided on the website?	Yes	Yes	Yes		
34. Are the contact details of the person in charge of news, information and/or communication of the Mayor's Office published?	Yes		Yes		Yes

What tools do they offer for citizen participation?					
35. Is information provided on the website about any mechanism through which citizens can participate in the formulation of policies?	Yes		Yes		
36. Is the directory of entities and associations of the municipal and/or the register of stakeholders, if any, available on the website?	Yes	Yes			
37. Are consultation and/or participation tools on current topics of local interest provided on the website?	Yes	Yes	Yes		
38. Is the list of services provided, forms and protocols of attention to the citizenship offered on the mayor's website?	Yes	Yes	Yes		
39. Is information provided on the website about mechanisms to present complaints and claims in relation to actions and omissions of the Mayor's Office?	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Compliance total	30	23	25	14	21
Percentage of total	76.92%	58.97%	64.10%	35.90%	53.85%

Source: own elaboration.





**Revista Española de la Transparencia**

Núm. 14. Primer semestre. Enero-junio de 2022, pp. 231-248

ISSN 2444-2607. [www.revistatransparencia.com](http://www.revistatransparencia.com)

DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.195>

## EXPERIENCIAS Y DIVULGACIÓN

# Implementando la transparencia del consentimiento informado de las personas mayores en investigación universitaria

**Juan Mario Lecumberri Ciáurriz<sup>1</sup>**

*Iniciativa Social Integral  
España*

ORCID: [0000-0001-8528-1945](https://orcid.org/0000-0001-8528-1945)

**Alejandro Rodríguez Maroto<sup>2</sup>**

*Instituto para la Innovación Social y la Ciudadanía (Asociación INNSOC)  
España*

ORCID: [0000-0001-8343-5330](https://orcid.org/0000-0001-8343-5330)

RECIBIDO: 9 de septiembre de 2021

ACEPTADO: 21 de enero de 2022

---

<sup>1</sup> Diplomado en Trabajo Social y Licenciado en Sociología por la Universidad de Valencia. Actualmente dirige proyectos del Internet de las Cosas y el Envejecimiento Activo y Saludable como coordinador de proyectos de Innovación Social en INICIATIVA SOCIAL INTEGRAL, empresa de servicios de atención a domicilio en Valencia ciudad. Experto en proyectos de ámbito europeo, municipal y autonómico sobre innovación y personas mayores.

<sup>2</sup> Graduado en Trabajo Social por la Universidad de Alicante. Presidente de la Asociación INNSOC (Instituto para la Innovación Social y la Ciudadanía). Actualmente, ejerce como trabajador social en proyectos de intervención comunitaria en San Vicente de Raspeig para la empresa SALGELL, grupo de estudio para la investigación e intervención social que presta sus servicios al Ayuntamiento de la localidad mencionada.

**RESUMEN:** Una parte importante de la investigación universitaria tiene por objeto la participación de las personas mayores. Esa cooperación se realiza mediante el Consentimiento Informado. El vigente formato de este documento, dirigido a personas mayores, no se adapta adecuadamente a las necesidades específicas de este grupo vulnerable. Elementos tales como la extensión del texto, el tamaño de letra, la manera de expresar el contenido, el modo en que se presenta y el procedimiento habitual de prestar el consentimiento (mediante firma manuscrita) nos permiten inferir la existencia de dificultades presentes en detrimento de la transparencia que un documento de esta tipología debería contemplar.

Se genera así cierta violencia estructural, dado que la normativa jurídica que regula el Consentimiento Informado podría no adecuarse debidamente a las especificidades de las personas mayores, aunque frecuentemente se manifieste lo contrario: comités éticos, estudios, investigaciones y prácticas habituales validan habitualmente el modelo en uso. En la realidad se pueden dar prácticas en las que la participación de una persona mayor se realice reduciendo su derecho de autonomía personal y capacidad de decisión.

Se propone por tanto una revisión del actual documento en investigación universitaria, incidiendo en sus diferentes dimensiones: la Forma (la manera en la que expresa la información) el Formato (el soporte elegido) y la Firma (el procedimiento que permite vincular a una persona mayor con su consentimiento de participación) algo que hemos convenido en denominar, las "3F del Consentimiento Informado: Forma, Formato y Firma".

Presentamos aquí una propuesta de modelo de documento de Consentimiento Informado que contiene las pertinentes mejoras, integrando diferentes elementos considerados de interés que permitan atender mejor las necesidades éticas y de usabilidad para con las personas mayores. En definitiva, mejorar el proceso de transparencia en la investigación universitaria actuando sobre un documento tan clave como es el Consentimiento Informado.

**PALABRAS CLAVE:** Consentimiento Informado, Personas Mayores, investigación universitaria, transparencia.

**CONTENIDOS:** 1. Introducción. - 2. El consentimiento informado en la investigación universitaria actual. - 3. Elementos para una mejora del consentimiento informado en la investigación universitaria. - 3.1. *Accesibilidad universal y lectura fácil.* - 3.2. *El modelo de la atención centrada en la persona.* - 4. Propuesta de "Las 3F del CI: formato, Forma y Firma". - 5. Conclusión. - Bibliografía.



## Implementing Transparency of Informed Consent for Older People in University Research

### **ABSTRACT:**

An important part of university research involves the participation of older people. This cooperation takes the form of Informed Consent. The current format of this document, which is addressed to older people, is not adequately adapted to the specific needs of this vulnerable group. Elements such as the length of the text, the font size, the way in which the content is expressed, the way in which it is presented and the usual procedure for giving consent (by handwritten signature) allow us to infer the existence of present difficulties to the detriment of the transparency that a document of this type should contemplate.

This generates a certain structural violence, given that the legal regulations governing Informed Consent may not be duly adapted to the specificities of older people, although the opposite is frequently stated: ethical committees, studies, research and common practices usually validate the model in use. In reality, there may be practices in which the participation of an older person is carried out by reducing his or her right to personal autonomy and decision-making capacity.

We therefore propose a review of the current document in university research, focusing on its different dimensions: the Form (the way in which it expresses the information), the Format (the chosen support) and the Signature (the procedure that allows an older person to be linked to their consent to participate), which we have agreed to call the "3Fs of Informed Consent: Form, Format and Signature"<sup>3</sup>.

We present here a proposal for a model Informed Consent document that contains the relevant improvements, integrating different elements considered to be of interest in order to better meet the ethical and usability needs of the elderly. In short, to improve the process of transparency in university research by acting on such a key document as the Informed Consent.

### **KEYWORDS:**

Informed Consent, Older People, university research, transparency.

---

<sup>3</sup> "Signature" in spanish language it is writed "Firma", and because that we called it the "3Fs of Informed Consent".

## 1. Introducción

Desde 2009, en INICIATIVA SOCIAL INTEGRAL (en adelante, INICIATIVA) ofrecemos un Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) y de Atención Personal con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las personas, en general, y poniendo el foco en colectivos vulnerables como Personas con Diversidad Funcional, Personas en situación de Dependencia y Personas Mayores.

Estos servicios van orientados a toda persona que necesite apoyo en el hogar, atención doméstica y personal, alivio familiar, apoyo psicosocial y servicios externos de modo que garantizamos la autonomía personal y la mejora del bienestar por medio del Modelo de Atención Centrada en la Personas (en adelante, ACP).

Durante los últimos 9 años estamos formando parte de proyectos de investigación con diferentes universidades. Estos proyectos se han centrado en la mejora de la calidad de vida de las personas mayores, así como la de sus cuidadores informales y la mejora en el servicio sanitario. Así entre 2013 y 2015 participamos en el proyecto "Breathe" con cofinanciación de Ambient Assistent Living (AAL), Ministerio Español de Industria y la Unión Europea, con la presencia del Trinity College (Dublin) y la Universidad de Kingston en Londres. Entre 2017 a 2020 en ACTIVAGE, cofinanciación Europea y uno de los Long Scale Pilots (LSP) de Horizon 2020. En este último preparamos los consentimientos informados que fueron firmados por más de 525 personas mayores con la participación de la Universidad Politécnica de Valencia.

En la actualidad estamos participando en el proyecto de la Agencia Valenciana de Innovación, DIAL, con la Universidad de Valencia y la Universidad Politécnica de Valencia, donde vamos a enrolar a más de 60 personas mayores. Nuestro rol en estas investigaciones ha sido el de facilitar la participación activa de las personas mayores la de preservar sus derechos de todo tipo, con especial atención a la ética presente de manera transversal en todo proceso de investigación.

Tradicionalmente, Naciones Unidas y la mayoría de investigadores han usado indicadores de edad de la población mayoritariamente basados en la edad cronológica de las personas, definiendo a las personas mayores como aquellas que tienen una edad de 60 o 65 y más años.<sup>4</sup>A efectos de la investigación universitaria, se continúa aceptando esta clasificación, por lo que cuando hablamos de Consentimientos Informados y Personas Mayores, estamos hablando de aquellas personas que firman con un consentimiento con 65 o más años de edad.

Es por ello que estamos ampliamente familiarizados con la participación de personas voluntarias en proyectos de investigación universitaria a diferentes niveles:

---

4 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Ageing 2019: Highlights (ST/ESA/SER.A/430). Página 5. <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeing2019-Highlights.pdf>

europeo, autonómico, local. Esto hace que también tengamos una amplia experiencia respecto al Consentimiento Informado (en adelante, CI) y las personas y entidades relacionadas con el mismo (participantes, familiares y personas cuidadoras, profesionales de la investigación e, incluso, los comités de ética).

Nuestra experiencia al respecto nos lleva a la conclusión de que el documento que actualmente se emplea en la investigación universitaria es susceptible de no contemplar las necesidades específicas de grupos en situación de vulnerabilidad o especial atención, como es el de las personas mayores. Aspectos como la fragilidad propia de la edad pueden suponer una dificultad añadida a la hora de entender y confirmar su participación mediante un CI. Los elementos del CI a los que hacemos referencia tratan de sus diferentes dimensiones: la Forma (la manera en la que expresa la información) el Formato (el soporte y tamaño del mismo, generalmente un documento de muchas páginas) y la Firma (el procedimiento que permite vincular a una persona mayor con su consentimiento de participación).

Se ha podido observar durante la firma de los CI cómo un familiar ha presionado dirigiendo a la persona mayor, para que lo firme sin leer adecuadamente el documento o bien la persona mayor no ha podido entender convenientemente de qué trataba la información y por tanto ha ignorado el tipo y alcance de su compromiso participativo.

Además, también se puede dar el caso que una persona mayor desee abandonar una actividad o su participación en el proyecto y no conozca realmente sus derechos para ejercerlos, dado que a pesar de que el CI lo expone de manera clara (en todo CI figura de manera expresa el carácter voluntario de participación y la opción de abandono sin ninguna consecuencia para la persona participante) no se ha leído o entendido de manera adecuada.

Asimismo, podría darse el caso de que un comité de ética asignado pudiera, sin pretenderlo, fomentar algún tipo de edadismo, al validar un CI (y su consecuente investigación) sin considerar que se podría estar obviando las necesidades particulares de algunas de las personas mayores participantes.

Son situaciones que producen la pérdida de derechos de autonomía de las personas mayores que es justo el objetivo contrario que persigue este tipo de documento en la investigación. Debilidades que se generan no por el propio CI sino por las características que rodean a algunas personas mayores y a las que el CI deben atender.

En lo referido al Consentimiento Informado, las personas que viven con ciertas carencias o dificultades relativas a la comunicación y percepción y la memoria (Dewing, 2002:159) ven limitada su plena participación como integrantes voluntarios con pleno conocimiento de su papel, derechos y deberes en la investigación universitaria. Se podría añadir que, aparte de las descritas, existen otras circunstancias adversas que, si bien pueden darse en la población en general,

tienden a focalizarse en los colectivos más vulnerables como es el de personas mayores.

Algunas de estas situaciones que dificultan la inclusión son: falta de habilidades interpersonales o de socialización, la sensación de inferioridad, pasividad o falta de autonomía personal, la falta de redes de apoyo y, sin duda, la soledad. Esto es, puede darse el caso en el que una persona mayor no acabe de comprender o no recuerde algún epígrafe del CI, por el motivo que fuere, y no tuviera la capacidad comunicativa o la confianza en sí misma de expresarlo a la persona investigadora, de modo que, automáticamente, la persona mayor se situaría en un plano secundario o pasivo, en el que puede que se deje llevar por lo que le digan y firme sin ser totalmente conocedora de sus derechos y compromisos relativos a la investigación.

La Organización Mundial de la Salud en su informe de 2015 sobre el envejecimiento y la salud comenta que:

«Para entender el Envejecimiento Saludable es fundamental tener en cuenta que ni la capacidad intrínseca ni la capacidad funcional se mantienen constantes. Aunque ambas tienden a disminuir con la edad, las opciones de vida o las intervenciones en diferentes momentos del ciclo de vida determinarán el camino, o la trayectoria, de cada individuo».<sup>5</sup>

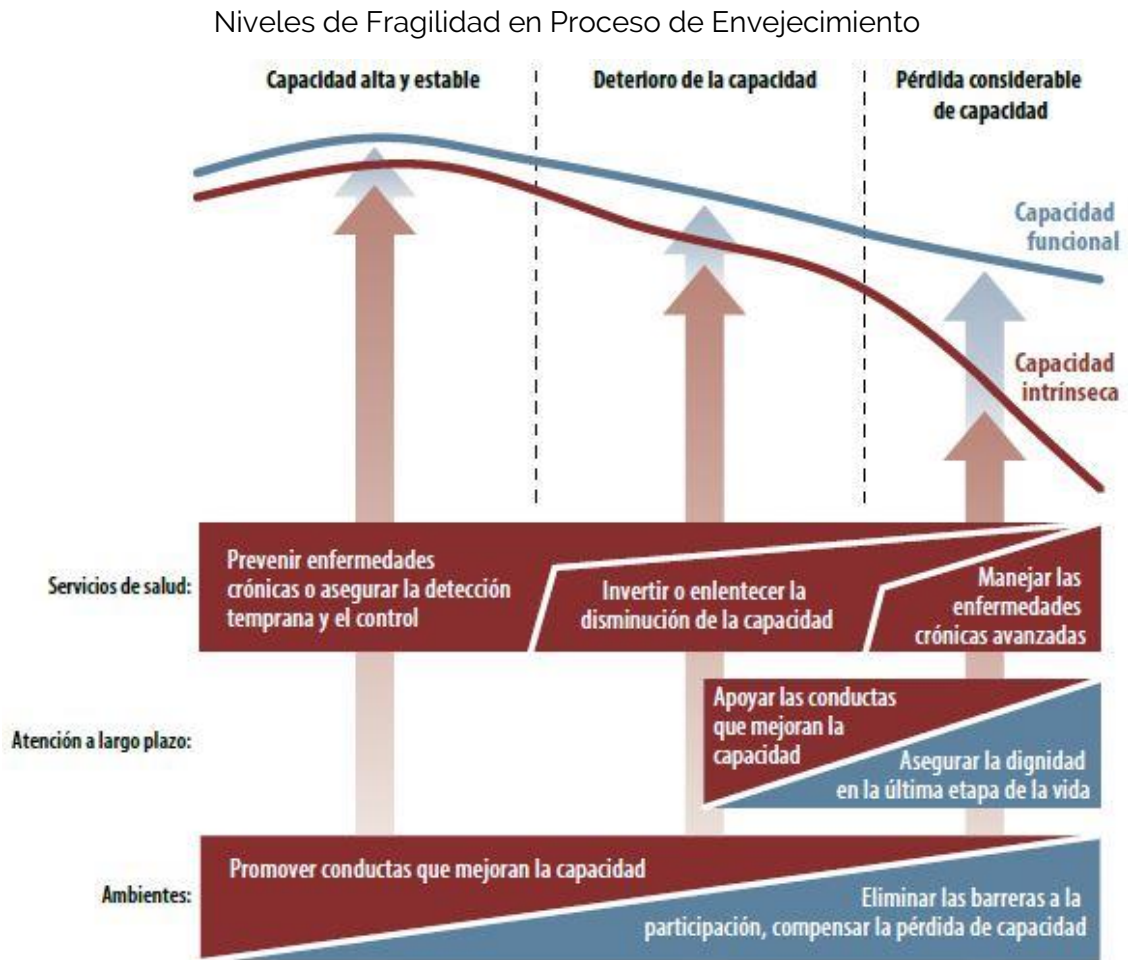
Dicho con otras palabras, no todas las personas mayores envejecen igual (Ver Figura 1). Pero un documento como el Consentimiento Informado para la investigación universitaria debería contemplar cualquiera de las tipologías de envejecimiento existentes.

Es por ello por lo que cualquier actividad investigadora debe atender, entre otros, a estas cuestiones relativas a la posible fragilidad de las personas mayores participantes a medida que van envejeciendo. Así, atajamos las adversidades a las que se pueden enfrentar a lo largo de las fases de Forma, Formato y Firma del CI que inciden negativamente a la hora de facilitar una participación lo más activa y autónoma posible, mediante lo que hemos venido a definir como "las 3F del Consentimiento Informado" y que explicaremos más adelante.

---

<sup>5</sup> Informe Mundial sobre el Envejecimiento y la Salud. OMS 2015. [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186466/9789240694873\\_spa.pdf](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186466/9789240694873_spa.pdf)

Figura 1



Fuente: OMS. *Informe Mundial sobre el Envejecimiento Activo y la Salud 2015*. Pag. 35

## 2. El Consentimiento informado en la investigación universitaria actual

El CI surge por fuerza mayor después de las atrocidades acontecidas en el ámbito de la investigación y la experimentación con seres humanos por parte de los nazis durante la Segunda Guerra Mundial del siglo XX. En Núremberg (Alemania) se elabora en 1947 el primer Código de Ética Médica que por primera vez establece y reconoce la exigencia del consentimiento informado de la persona más allá del campo de la atención médica, alcanzando otras esferas de posible actividad como la investigación, así como la obligación del investigador de asegurarse del conocimiento amplio de la persona sobre el experimento en el que va a participar y sobre las posibles consecuencias que podría acarrearle. A pesar de no constituirse como norma legal su influencia se extendió al campo de los Derechos Humanos y la Declaración Universal de 1948, vinculando la exigencia del consentimiento voluntario a dicha declaración.

Es entonces cuando se convierte en un componente indispensable en toda investigación con seres humanos para asegurar que las personas que van a participar en la investigación/experimentación tengan la suficiente información y conocimiento acerca de la investigación para así poder decidir de manera libre si dan su consentimiento o si no lo dan.

La Bioética ya ha tratado convenientemente la cuestión del Consentimiento Informado entendiendo este como un proceso *"El CI, como proceso, es la autorización legalmente válida para una intervención, para participar en un proyecto de investigación o para iniciar procedimientos terapéuticos o de investigación. El CI, según Espejo, debe cumplir los requisitos siguientes: intención o voluntad para tomar decisiones; conocimiento o comprensión de la información; ausencia de control externo, coacción, persuasión o manipulación; control interno o posesión de una personalidad suficientemente capaz."* (Nelson Molina:2013).

El actual cuerpo del CI debe contener la naturaleza del proyecto, la duración, el propósito, los métodos que se van a utilizar y una descripción de los medios a utilizar. También la libertad de la persona participante para colaborar voluntariamente o abandonar el proyecto de investigación en el momento que desee sin que ello suponga ningún tipo de perjuicio para ella. También ha de detallar qué beneficios, inconvenientes y riesgos pueden estar presentes dependiendo del tipo de investigación y las actividades vinculadas a la misma.

Una de las finalidades obvias de un CI es la de proteger a las personas firmantes frente a posibles riesgos (entre los que cabría señalar fraude, engaño, coacción, abuso de poder y el uso de la fuerza) para obligar a las personas a consentir los términos del proyecto de investigación y someterse en contra de su propia voluntad a las condiciones prescritas.

De este modo, desde INICIATIVA pretendemos integrar esos valores de la Bioética y la Atención Centrada en la Persona al propio Consentimiento Informado que va dirigido a las personas mayores, para que éste se adapte a las necesidades específicas de este colectivo vulnerable y vele así por sus derechos; tanto como individuos, como colectivo en riesgo de exclusión social.

Asimismo, Rodríguez Rodríguez (2010:10) destaca que no sólo las personas mayores han de estar incluidas en estos términos. Es esencial que se integren el resto de agentes involucrados en este proceso bajo los principios y criterios que rigen este modelo de atención integral centrada en la persona. Se mencionan así, a las personas que planifican la investigación, quienes la gestionan, profesionales de las distintas disciplinas y las propias familias de las personas destinatarias de la atención.

Si bien es cierto que el CI está muy arraigado y extendido al ámbito de la Medicina, tanto por ser su origen, como por ser el contexto en el que más se ha utilizado, en lo concerniente a la investigación y experimentación universitaria que nos ocupa, debe garantizarse su adecuación a los grupos más vulnerables, en especial al de las personas mayores. La actual proliferación de proyectos de investigación de corte

multidisciplinar es un hecho y ello implica también a las ciencias sociales. No solo debido a las directrices de la ONU, manifestadas por medio de los ODS y que se traducen en acciones micro y meso sociales (proyectos, iniciativas, políticas regionales...), sino porque además esta interseccionalidad también está presente en Horizon Europa, en el nuevo período de convocatorias con financiación europea y coincide también con la demanda de Ciencia Abierta (Open Science) en los actuales procesos de investigación y experimentación universitarias.

El Conocimiento Abierto está ya plenamente vinculado a los retos globales de la Agenda 2030 y sitúa a la ciudadanía en el centro de la toma de decisiones. Así lo expresaba la UNESCO en el texto de 2016 "La Ciencia para el Desarrollo Sostenible" Foro Abierto de Ciencias Latinoamericana y Caribe "Para modificar positivamente la cultura organizacional, para racionalizar el ecosistema institucional responsable de formular, monitorear y evaluar la política de la ciencia, la tecnología y la innovación y los instrumentos de política, y para mejorar la gobernanza con todo lo que implica en términos de estabilidad política, efectividad de gobierno y control de la corrupción, el nexo entre las ciencias naturales, las ciencias sociales y las ciencias económicas es crucial. La escala y ambición de la nueva Agenda requiere un Partenariado Global revitalizado para asegurar su implementación trabajando en un espíritu de solidaridad, especialmente con los más pobres y las personas en situaciones vulnerables". En el llamamiento realizado en octubre de 2020 por la OMS, la UNESCO y la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, se solicita a todos los países del mundo: "Comprometerse a apoyar a la comunidad científica internacional fomentando una cultura de colaboración y solidaridad, en lugar de competencia, y compartir los resultados de la investigación y el conocimiento siempre que sea posible para que la ciencia sea ampliamente accesible para todos; Comprometerse a abogar por el desarrollo y el intercambio de marcos legales y políticas para implementar de manera efectiva los principios de la Ciencia Abierta;"

En tanto que pieza clave de la investigación y la experimentación universitaria, el CI debe también formar parte de los marcos políticos y legales mencionados, adecuándose a las necesidades de los grupos más vulnerables.

En definitiva, el CI debe continuar adaptándose no sólo a las personas beneficiarias y/o participantes, sino también al medio en el que se desarrolla, como son, entre otros, el de las Ciencias Sociales y Humanas, que en general permiten una aproximación y comprensión de la realidad de las personas.

El CI es un procedimiento que engloba una serie de retos éticos e incluso legales que las personas investigadoras deberían contemplar para la eliminación de potenciales obstáculos que pudieran aparecer (Giampieri, 2012:241). Este documento es un elemento del proceso de investigación que no se adapta a las necesidades específicas de las personas mayores en lo que concierne a su autonomía personal (Spielman, citado en Dewing, 2002:158) y al modo en el que se concibe a la persona

mayor en términos de estereotipos o estigma social (persona frágil, dependiente, poco activa e improductiva).

En lo referido a las prácticas investigadoras, según Sin (2005:290) las y los profesionales tienden a adoptar una actitud poco crítica y reflexiva, en la que toman el CI que el Comité de Ética correspondiente le haya facilitado u orientado en su elaboración, de modo que lo dan por bueno, suficiente y eficiente sin cuestionar ni una línea de este documento informativo, explicativo y aclarativo.

De este modo y con una actitud innovadora, dirigida al cambio y a la mejora, tanto desde la vertiente de los Comités de Ética como de las personas investigadoras se debería adoptar una postura que se centre íntegramente en las personas usuarias y, por ende, observar e identificar cuáles son las características propias de la persona o colectivo (potenciales debilidades y fortalezas) para construir un proyecto de investigación que posibilite un CI totalmente inclusivo, universalizado, accesible y participativo.

Para ello, es necesario que se genere un espacio dedicado principalmente para la investigación y desarrollo de nuevos procedimientos y metodologías que aboguen por las personas y desde la ACP y para ello, según Peled y Leichtentritt (2002:163) proponen la creación de programas de capacitación e investigación en los que se preparen profesionales en lo relativo a la redefinición de las éticas que están ya integradas y, también, en los dilemas que a veces se plantean.

De esta forma tanto los Comités de Ética y las personas investigadoras, como personas usuarias y demás agentes sociales involucrados podrían cooperar entre sí, desde la Co-creación, para diseñar una Forma, Formato y Firma que no vulnere a la persona mayor en ninguno de sus sentidos.

Además, en la práctica, el CI y el resto de procedimientos de la investigación se centran exclusivamente en el cumplimiento de los aspectos legales y dejan de lado los componentes éticos que ponen el foco a la persona usuaria. De este modo, una de las propuestas más importantes sería hacer investigación sobre la ética (Mondragón Barrios, 2009:7), la cual cumple el rigor y la validez científica para exponer y divulgar los resultados y seguir avanzando en la vía de la innovación y las transformaciones.

Por todo ello, sería conveniente diseñar una serie de políticas sociales que promuevan la innovación y el desarrollo de nuevos procesos y procedimientos que se aproximen más a una buena ética profesional que proteja los intereses de las personas usuarias (Seedsman, 2019:13) y se alejen de la idea tradicionalmente extendida de crear un CI casi exclusivamente para eximir de responsabilidades a las personas investigadoras.

Cabe reseñar que en lo relativo al CI en personas mayores, no hay mucha información sobre la ética profesional, discusión sobre el tema o planteamiento de nuevas formas de abordar la problemática planteada (esto es, la no consideración



de las personas mayores y sus características específicas en cuanto a la Forma, Formato y Firma de este documento tan imprescindible).

Sin embargo, aunque la totalidad de la bibliografía consultada no aterriza exclusivamente en el contexto del colectivo de personas mayores, sí lo hace en otros colectivos de personas vulnerables y todas las cuestiones planteadas abarcan el mismo tipo de problemática y en cuanto a los resultados, discusión y propuestas también tratan el asunto central que engloba esta realidad: la universalización del CI para que cualquier personas, con independencia de sus características específicas, pueda leer, entender y firmar (o no) este documento sin que con ello se vea en riesgo de vulneración ninguno de sus derechos.

### **3. Elementos para una posible mejora del consentimiento Informado en la investigación universitaria**

#### **3.1. Accesibilidad Universal y Lectura Fácil**

El derecho a la accesibilidad universal, entendiendo esta como la característica de un lugar, un producto o una información que permite un uso o acceso para todo el mundo. Permite que los entornos, los procesos, los bienes y servicios, la información y los dispositivos, entre otros, sean comprensibles para cualquier persona. La idea de accesibilidad universal se ha ido abriendo paso en todos los ámbitos pero actualmente sigue presentando grandes carencias respecto de la comunicación y la transmisión/recepción de la información (García Muñoz, 2014:154). Tal hecho tiene como resultado que de manera generalizada no se adopten metodologías que reconfiguren la manera de transmitir información de manera adecuada.

Ante esta problemática identificada, se crea la Metodología de Lectura Fácil en la década de 1960, en Suecia. La Lectura Fácil permite leer, comprender e interiorizar los contenidos descritos, así como la utilización apropiada de la plataforma mediante la cual esta información se expresa, atendiendo así a elementos relativos a la legibilidad, usabilidad y lecturabilidad<sup>6</sup> (IFLA, 2012:17).

Desde su creación y, sobre todo, desde la publicación del primer libro en 1968, esta nueva metodología inclusiva ha ido creciendo y extendiéndose a lo largo de Europa y el resto del mundo. Está respaldada entre otras entidades por la Convención y Normas Uniformes de las Naciones Unidas, el Manifiesto de las Bibliotecas Públicas de la UNESCO y la Asociación Internacional de Editores, la Comisión Internacional del Libro y la Federación Internacional de Asociaciones e Instituciones Bibliotecarias (IFLA, 2012:7). Son instituciones que fomentan la accesibilidad universal.

Se ocupan de los procesos que envuelven la lectura y comprensión de documentos escritos, así como contenido audiovisual y otros recursos adaptados a las necesidades específicas de las personas. Y lo hace en base a la promoción de la igualdad de condiciones para acceder y comprender la información y su relación

---

<sup>6</sup> La lecturabilidad se puede definir como el conjunto de elementos de carácter gramatical, sintáctico, léxico, icónico, simbólico o de imagen que facilitan la comprensión del contenido expuesto.

con la autonomía persona. La Lectura Fácil es por tanto uno de los pilares fundamentales para la elaboración de un CI adaptado a las necesidades específicas de nuestro ámbito de actuación, el de personas mayores, y con una visión hacia la extrapolación de estos ideales al resto de la ciudadanía y, en especial, a los colectivos de personas en situación de vulnerabilidad de cualquier índole.

### **3.2. El Modelo de la Atención Centrada en la Persona**

El Modelo de la Atención Centrada en la Persona (ACP) forma parte de la corriente de la psicología humanista<sup>7</sup> y nace de la mano de Rogers en 1961<sup>8</sup>. De modo que la ACP es uno de los pilares fundamentales para fomentar la calidad de vida de las personas y permite que las personas mayores puedan seguir con su proyecto de vida (Martínez Rodríguez, 2013:25).

Desde su inicio, este modelo ha ido transformándose y ajustándose a las necesidades propias de las personas mayores en los distintos contextos, culturas y regiones hasta lo que es hoy en día gracias al Modelo de Bioética<sup>9</sup> y a las declaraciones y consensos internacionales sobre cómo favorecer un envejecimiento activo y saludable, la ética y el conocimiento científico.

Según Beauchamp y Childress (1994:38), la Bioética se sostiene por 4 principios fundamentales: la no maleficencia, la beneficencia, la justicia y la autonomía. Tales principios son muy próximos a los de la ACP y, en definitiva, son los que queremos trasladar a nuestro proyecto de investigación junto con la participación de las personas mayores.

Los principios que queremos integrar en el CI están representados en la Figura 2 y pretenden mejorar el planteamiento de este documento, de manera que garanticen la calidad profesional y ética en todo momento, dejando atrás el concepto de derechos que protegen al individuo, lo cual no concibe que todas las personas son (y somos) diferentes y que es preciso un reajuste en los distintos contenidos y una adaptación a las singularidades que caracterizan a cada persona y que le dan ese valor que la distingue entre las demás.

---

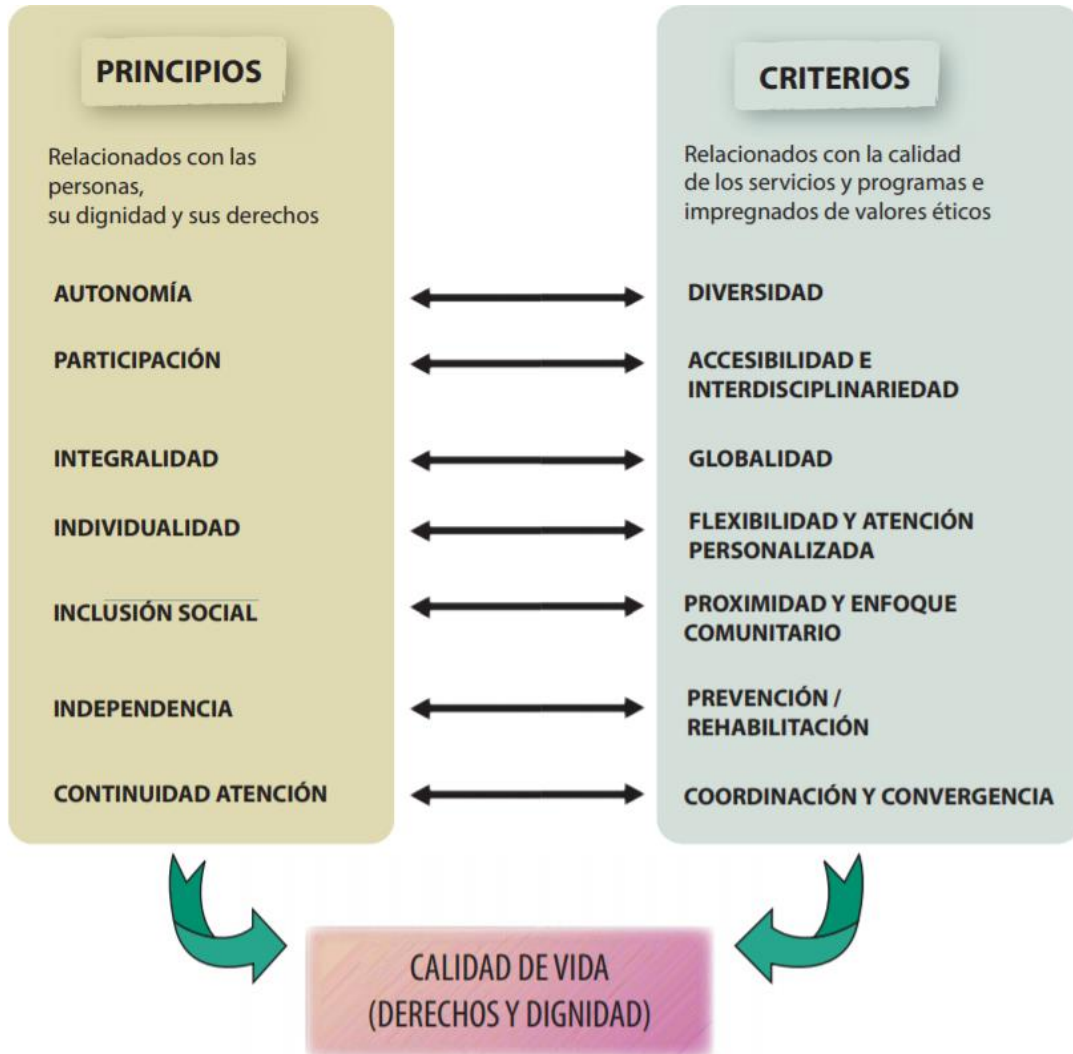
<sup>7</sup> Enfoque de la Psicología que se centra en el estudio de una persona a nivel global. Valora sus pensamientos, emociones, comportamientos o contexto vital para ofrecer soluciones y tratamientos a sus problemas.

<sup>8</sup> La obra de Rogers se titula "On becoming a person: A therapist view from psychotherapy".

<sup>9</sup> En nuestro contexto, se centra en el uso de los principios éticos y derechos inherentes del ser humano como requisito indispensable para su participación libre y voluntaria en la investigación y la toma de decisiones.

**Figura 2**

*Principios y Criterios de la ACP*



Fuente: Rodríguez Rodríguez (2010:14)

En conclusión, la ACP es una pieza clave para promover la autonomía de las personas mayores, desde el respeto y la dignidad. Y es por ello por lo que queremos trasladar esos elementos al CI para la participación activa, libre y voluntaria de las personas mayores.

#### **4. Propuesta de “Las 3F del CI: Formato, Forma y Firma”.**

Nuestra propuesta gira en torno a la idea de promover y mejorar la adaptación de contenidos en cuanto a los 3 grandes elementos que construyen y dotan de significado al CI. Esto es, la Forma, Formato y Firma (“Las 3F del CI”).

El Formato hace referencia al continente, medio o soporte por medio del cual se hace llegar la información a las personas mayores. En general, se suele facilitar en un documento en papel. El motivo no es otro que recoger la firma de la persona que va a participar, como prueba de su voluntad expresa de tomar parte en la investigación. Pero en el caso de las personas mayores esto ya plantea de por sí algunas dificultades concretas, si la extensión del texto es excesiva, las palabras son complejas de entender, el tamaño de la letra empleada dificulta su lectura, etcétera.

Es necesario por tanto idear nuevas formas que permitan a las personas mayores (y otros grupos vulnerables) un mejor acceso a la información que contiene un CI, explorando otros soportes, como podrían ser vídeos complementarios, que ampliaran la información esencial para un mejor entendimiento (como material complementario a un documento escrito), de extensión controlada, con palabras lo más sencillas posibles y un tamaño de letra adecuado.

La Forma hace referencia a cómo se ha diseñado el contenido del CI, incluyendo el uso de palabras lo más sencillas posibles, ya que es un elemento fundamental para facilitar el correcto entendimiento de la información que contiene. Nuestra propuesta es por tanto, utilizar la metodología “Lectura Fácil” para crear un documento mediante el cual las personas mayores entiendan de manera visual, clara, sencilla y con poco esfuerzo la información necesaria, sus derechos y responsabilidades.

La Firma hace referencia a la manera mediante la cual se va a constatar que la persona mayor está de acuerdo con todos los términos del proyecto y otorga su consentimiento para participar en éste. La necesidad de identificar y autenticar la participación es la que ha instaurado el documento escrito como un elemento tradicional del CI, para dejar constancia de la voluntad de la persona participante. Pero en los tiempos en los que vivimos, la autenticación o identificación de una persona, ya no necesita limitarse a su firma autógrafa. En el caso de las personas mayores (que pueden sufrir entre otros problemas físicos de índole musculoesquelético, o temblores producidos por diferentes patologías) realizar una firma manuscrita puede convertirse en una tarea complicada.

Actualmente existen herramientas de certificación, que facilitan el proceso de validación de un documento y la identificación de una persona. Nuestra propuesta, tras analizar las diferentes soluciones existentes, propone el uso de una certificación e-IDAS de validez y vigencia europea. Es el Sistema Europeo de Reconocimiento de Identidades Electrónicas, también conocido como electronic IDentification,

Authentication and trust Services (Identificación Electrónica Autenticación y Servicios de Confianza).

Es el Reglamento (UE) No 910/2014 que establece un marco legislativo común para los estados miembro, el cual permite el reconocimiento de identidades electrónicas (ciudadanos, empresas y administraciones públicas) por medio del DNI electrónico para poder acceder a servicios públicos y privados de la Administración Electrónica o empresa entre los países miembros.

La seguridad es uno de los factores clave que definen a este sistema electrónico y es por ello por lo que puede ser un elemento clave a la hora de elaborar proyectos e investigación junto con personas usuarias. De este modo, se velará en todo momento por su seguridad y privacidad, así como un aval legal a nivel internacional porque está dentro del marco legislativo europeo.

En definitiva, estos certificados permiten a la persona autenticarse en los sitios web y poder certificar su firma de manera segura y ágil para, posteriormente, guardar y conservar con total seguridad y privacidad toda la información personal durante un tiempo determinado.

Esta solución elegida para formar parte de "Las 3F del CI", incorpora un sistema de identificación de la persona mediante un breve vídeo de unos segundos y una fotografía de su DNI (proceso sencillo de realizar). Una vez obtenidos estos datos, se vincula el CI en documento formato PDF a la certificación e-IDAS y se firma mediante una foto de la persona participante. Transcurridos unos segundos el sistema emite un comprobante legal del texto firmado y elimina tanto la foto de DNI como el vídeo por motivos de seguridad y protección de datos. De esta manera una persona mayor puede firmar un documento sin esfuerzo por su parte.

En conjunto, una correcta atención a estos tres ámbitos que confluyen en el CI fomenta el bienestar de las Personas Mayores posibilitando la prevención del edadismo existente hacia ellas (en muchas ocasiones de corte paternalista por parte de administraciones, profesionales y cuidadores familiares) en el proceso de firma y participación en la investigación universitaria (y de otros tipos) y permitiendo una mayor transparencia en el proceso.

## **5. Conclusión.**

Gran parte de la literatura existente respecto al Consentimiento Informado lo vincula por su origen al entorno de la salud, (terapéutica y experimentación), pero en la actualidad es también una parte fundamental de la investigación y la experimentación universitaria. A pesar de no ser norma legal, se ha relacionado desde sus orígenes a la teoría de los Derechos Humanos, y por ello a los aspectos éticos que deben ser transversales a todo proceso de investigación y experimentación. La Bioética lo plantea como un proceso en sí mismo atendiendo a las cuestiones de la autonomía personal.

En la actual coyuntura mediada por la potenciación del concepto de Ciencia Abierta, que se promueve desde diversos ámbitos (La Agenda 2030, Horizon Europa...) debe atenderse a su adecuación del CI a los grupos más vulnerables, como es el caso de las personas mayores de 65 años que participen voluntariamente en actividades de investigación universitaria. El actual modelo de CI en el ámbito universitario, así como su gestión por parte de los Comités Éticos que los validan, debe innovarse, para facilitar y resolver aspectos que sin duda dificultan a día de hoy, la participación de determinados colectivos cuyas posibles dificultades deben tenerse en cuenta. Debemos ser capaces de ir más allá del tradicional documento de CI y encontrar nuevos modelos que mejoren el enrolamiento de las personas participantes.

Elementos como el Acceso Universal, la Lectura Fácil y la Atención Centrada en la Persona, podrían mejorarlo y por tanto mejorar también la transparencia en la investigación universitaria, contando con el respaldo de la comunidad universitaria, los comités éticos y los profesionales investigadores.

Nuestra propuesta de "Las 3F del CI: Formato, Forma y Firma", que integra los elementos mencionados, o la certificación electrónica biométrica entre otros, podría permitir elaborar un nuevo procedimiento que ayudaría a solucionar los problemas detectados en el uso del actual Consentimiento Informado utilizado en las universidades.

## Bibliografía

- Beauchamp, T. y Childress, J. 1994. *Principles of Biomedical Ethics*. Nueva York: Oxford University Press. Disponible en: <http://biblio3.url.edu.gt/Libros/2013/prin.pdf> [16/07/2021]
- Dewing, J. 2002. "From Ritual to Relationship: A person-centred approach to consent in qualitative research with older people who have a dementia", *Dementia*, 1:157-171. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/147130120200100204> [25/07/2021]
- García Muñoz, Ó. 2014. "Lectura fácil, accesibilidad a los contenidos escrito", *Madrid Accessibility Week. Compartiendo Accesibilidad*, 153-158. Disponible en: [http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/3500/2015\\_Madrid\\_Accesibilidad.pdf](http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/3500/2015_Madrid_Accesibilidad.pdf) [27/07/2021]
- Giampieri, M. 2012. "Communication and informed consent in elderly people", *Minerva anesthesiologica*, 78:236-242. Disponible en: <https://www.minervamedica.it/en/journals/minervaanesthesiologica/article.php?cod=R02Y2012N02A0236> [15/07/2021]
- International Federation of Library Associations [IFLA]. 2012. *Directrices para Materiales de Lectura Fácil*. La Haya: IFLA. Disponible en: <https://www.ifla.org/files/assets/hq/publications/professional-report/120-es.pdf> [27/07/2021]
- Martínez Rodríguez, T. 2013. "La atención centrada en la persona. Enfoque y modelos para el buen trato a las personas mayores", *Sociedad y Utopía*, 41:209-231. Disponible en: <https://ria.asturias.es/RIA/bitstream/123456789/4504/1/Archivo.pdf> [24/07/2021]
- Molina Nelson. 2013. "La bioética: sus principios y propósitos, para un mundo tecnocientífico, multicultural y diverso.". Universidad El Bosque • Revista Colombiana de Bioética. Vol. 8 No 2 • Julio-Diciembre de 2013. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/1892/189230852003.pdf>
- Mondragón Barrios, L. 2009. "Consentimiento informado: una praxis dialógica para la investigación", *Revista de Investigación Clínica*, 61:73-82. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2788237/pdf/nihms158286.pdf> [20/07/2021]
- Ortiz Pommier, A. y Burdiles Pinto, P. 2010. "Consentimiento informado", *Revista Médica Clínica Las Condes*, 21 4:644-652. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0716-8640\(10\)70582-4](https://doi.org/10.1016/S0716-8640(10)70582-4) [15/07/2021]
- Peled, E y Leichtentritt, R. 2002. "The ethics of qualitative social work research", *Qualitative Social Work*, 1:145-169. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/147332500200100203> [27/07/2021]

- Rodríguez Rodríguez, P. 2010. "La atención integral centrada en la persona", *Informes Portal Mayores*, 106. Disponible en: <https://www.segg.es/media/descargas/Acreditacion%20de%20Calidad%20SEGG/Residencias/atencion%20CENTRADA%20EN%20PERSONA%202010.pdf> [25/07/2021]
- Rogers, C. R. 1961. *A Therapist's View of Psychotherapy*. California: Western Behavioral Sciences Institute.
- Seedsman, T. 2019. "Aging, Informed Consent and Autonomy: Ethical Issues and Challenges Surrounding Research and Long-Term Care", *OBM Geriatrics*, 3:68-88. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.21926/obm.geriatr.1902055> [19/07/2021]
- Sin, C. H. 2005. "Seeking Informed Consent: Reflections on Research Practice", *Sociology*, 39:277-294. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0038038505050539> [20/07/2021]





## RECENSIONES Y RESEÑAS

### Políticas públicas de transparencia en las democracias del sur de Europa (2021)

GEMA PASTOR ALBALADEJO (Dir.)

**Bernabé Aldeguer Cerdá<sup>1</sup>**

*Universidad de Valencia*

*España*

ORCID: [0000-0003-3910-5849](https://orcid.org/0000-0003-3910-5849)

RECIBIDO: 10 de enero de 2022

ACEPTADO: 11 de enero de 2022

**RESUMEN:** Recensión con breve descripción de los contenidos desarrollados en la obra "Políticas públicas de transparencia en las democracias del sur de Europa", dirigida por Gema Pastor Albaladejo y publicada, en 2021, por la editorial Tirant lo Blanch (PSI, Q1). La obra supone una aportación significativa a la generación de conocimiento actualizado sobre la materia, con el valor añadido de su orientación práctica derivada de la propuesta de evaluación contenida y la vocación de contribuir a las metodologías más recientes que avanzan en distinguir la importancia de la transparencia en el fortalecimiento institucional de la democracia.

**PALABRAS CLAVE:** Democracia, Europa, evaluación, políticas públicas, transparencia.

**ABSTRACT:** The book represents a significant contribution to the generation of updated knowledge on the subject, with the added value of its practical orientation derived from the evaluation proposal contained and the vocation to contribute to the most recent methodologies that advance in distinguishing the importance of transparency in the institutional strengthening of democracy.

**KEYWORDS:** Democracy, Europe, evaluation, public policies, transparency.

<sup>1</sup> Profesor Contratado Doctor (acreditado) de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Valencia (UV). Miembro del Instituto Complutense de Ciencias de la Administración (ICCA) de la Universidad Complutense de Madrid. Sus líneas de investigación se centran en el estudio y análisis de los sistemas de gestión de la integridad y las estrategias para la democracia paritaria con especial atención a las élites parlamentarias desde la perspectiva de género. Recientemente ha publicado, como codirector la obra Democracia, Gobierno y Administración Pública Contemporánea en la editorial Tecnos (401 páginas).

El estudio de la transparencia ha recibido la atención de multitud de investigaciones que desde distintos enfoques de la Ciencia Política y de la Ciencia de la Administración, así como desde otras disciplinas (Derecho Administrativo o Derecho Constitucional), han considerado que la publicidad activa y el acceso a la información pública constituyen elementos constitutivos de una democracia de calidad (Bobbio, 2003; Aguilar, 2008; Etzioni, 2014), e incluso en la agenda de sostenibilidad actual, en tanto que un Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) (Gilli, 2017).

La obra que reclama la atención de esta reseña se suma a la senda de trabajos previos sobre la importancia

de la transparencia en el fortalecimiento institucional de la democracia. En esta ocasión, se trata de un trabajo de análisis comparativo que incorpora a seis (6) democracias del sur de Europa, como se enumerará a continuación. Sin embargo, con carácter previo cabe destacar algunas notas de relevancia que aportan al libro un valor significativo y distintivo en el panorama contemporáneo de la bibliografía especializada sobre el asunto.

En primer lugar, el libro lleva a cabo y logra con solvencia un esfuerzo conceptual destinado a delimitar los contornos teóricos y aplicados de la transparencia. De esta forma, sin obviar la elevada carga normativa que suele caracterizar a los trabajos sobre la materia (resaltando sus beneficios en términos éticos en el plano del deber ser), el libro enfoca su aproximación conceptual desde la perspectiva de las políticas públicas de transparencia a partir de las estrategias, los protocolos y los diseños institucionales específicos en que se materializan para facilitar el acceso a la información pública más allá de los habituales procedimientos administrativos.

En segundo lugar, y quizás como aspecto más reseñable de la obra, el trabajo colectivo (con un elenco equilibrado, en términos de género, de catorce autoras y autores) profundiza, como tesis sostenida y de fondo, en la aportación de la transparencia a la calidad de la democracia. Para ello, la obra se erige sobre una consistente fundamentación teórica que muestra el papel y la posición que la calidad de la democracia y la transparencia han ocupado en los distintos paradigmas de Gestión Pública predominantes a lo largo de las últimas cuatro décadas. De



hecho, los distintos paradigmas de Gestión Pública, desde la Nueva Gestión Pública o la gobernanza hasta los planteamientos neo-públicos y del Gobierno Abierto más recientes, todos ellos han pretendido justificar la aportación de su propuesta normativa a la calidad de la democracia. Por una parte, y desde aproximaciones eficientistas, el paradigma de la gobernanza llegó a homologar (o confundir) la calidad de la democracia con la del gobierno, tal y como se deriva, por ejemplo y en su máxima expresión, de informes tales como la propuesta metodológica desarrollada por el Banco Mundial en Country Policy and Institutional Assessment (CPIA, 2010). En este sentido, hemos tenido la oportunidad de advertir, en trabajos previos que "la eficacia gubernamental no garantiza, por sí misma, una mayor calidad de la democracia" (Aldeguer y Pastor, 2020). En el marco de la integración institucional comunitaria y la gobernanza multinivel en el ámbito europeo, también se ha evaluado la coordinación en términos de calidad democrática (Bovaird, 2005). A pesar de todas estas conexiones entre la transparencia y el buen gobierno, los paradigmas neo-públicos o del Gobierno Abierto han atribuido a la transparencia una especial aportación vinculada a una nueva relación entre el Estado, la ciudadanía y la sociedad civil. En este sentido, la multidimensionalidad y complejidad del enfoque sobre la calidad de la democracia informa el desarrollo de los diferentes capítulos de la obra, los cuales evalúan el impacto de la política de transparencia sobre la calidad democrática de contenido, la calidad democrática procedimental o la calidad democrática de resultados (capítulo 1).

Por tanto, la obra cuenta con dos especificidades que la caracterizan y que consisten en (1) concebir la transparencia como objeto material o contenido regulado por políticas públicas especializadas en la línea de la transparencia como política pública (Villoria, 2015) y, por otra parte, (2) al considerar la contribución de la transparencia a la calidad de la democracia diferenciando comparativamente entre las democracias consensuales y las mayoritarias en términos de Lijphart (2012).

Finalmente, el trabajo contribuye a la delimitación o clarificación conceptual que en ocasiones se produce entre términos multidimensionales y, en ocasiones equívocos, tales como los de ética, buen gobierno o integridad, para cuya plena efectividad resulta significativa, sin duda, la aplicación y consecución de adecuados estándares de transparencia. En este sentido, tanto en los estudios clásicos como en contribuciones más recientes se ha enfatizado que el buen gobierno contribuye a la calidad de la democracia (Cejudo y Zabaleta, 2009; Rothstein y Teorell, 2012; Oñate, 2020; Román, 2020).

Cabe destacar, además, la notable organización sistemática que mantiene la homogeneidad formal de los capítulos, los cuales cuentan con una estructura común que facilita el ejercicio comparativo, eje y propósito central de la obra. De esta forma, se favorece al lector (estudiante, docente, investigador o practitioner) el acceso a los contenidos, proporcionando una guía metódica y altamente eficaz en términos de análisis comparativo respecto de las variables incluidas. Así, cada capítulo se organiza siguiendo, de forma clara, la siguiente estructura: en primer lugar, analizando cuál es el problema público a solventar en cada caso; en segundo

lugar, identificando el mapa de los actores investidos de autoridad formal que formalizan y legitiman la política pública; en tercer lugar, enumerando las decisiones vinculantes dotadas de cierta racionalidad, medidas de ejecución y recursos movilizados; en cuarto lugar, qué intención legítima y fundamenta cada política pública de transparencia entre cambiar u orientar conductas o comportamientos de grupos específicos; y, finalmente, qué resultados o impactos provoca la política pública analizada en el sistema social y político del caso estudiado.

Con un total de ocho capítulos, la obra dedica una parte inicial (capítulo 1) a presentar la aproximación teórica por la que se ha optado, así como la estrategia metodológica y la estructura que seguirá cada capítulo. A partir del capítulo segundo y hasta el séptimo (ambos incluidos) se analizan los distintos casos incluidos: por una parte, las democracias de consenso: Italia (capítulo 2), España (capítulo 3) y Portugal (capítulo 4) y, por otra parte, las democracias mayoritarias, ordenadas de mayor a menor intensidad: Grecia (capítulo 5), Malta (capítulo 6) y Francia (capítulo 7). Finalmente, el capítulo 8 se dedica a poner en común los resultados bajo la pretensión inicialmente formulada; a saber: qué impacto tiene la política pública de transparencia en las democracias del sur de Europa en función del modelo de democracia a que atiende cada uno de los casos (capítulo 8).

Por todo lo expuesto, parece evidente que la obra supone una aportación significativa a la generación de conocimiento actualizado sobre la materia, con el valor añadido de su orientación práctica derivada de la propuesta de evaluación contenida y la vocación de contribuir a las metodologías más recientes que avanzan en distinguir la importancia de la transparencia en el fortalecimiento institucional de la democracia.

## Bibliografía

- ALDEGUER, B. y PASTOR, G. 2020. "El Estado en acción: Gobierno y Administración Pública en las democracias contemporáneas", en ALDEGUER, B. y PASTOR, G. (Dirs.), *Democracia, Gobierno y Administración Pública contemporánea*. Madrid: Tecnos.
- BANCO MUNDIAL. 2010. *Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)*. Washington: Banco Mundial.
- BOBBIO, N. 2003. *Teoría General de la Política*. Madrid: Trotta.
- BOVAIRD, T. 2005. "La gouvernance publique: comment maintenir un juste équilibre entre le pouvoir des intervenants dans une société en réseau ?", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 71, 2, pp. 223-235.
- CEJUDO, G. y ZABALETA, D. 2009. *La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder*. CIDE (Colección Documentos de Trabajo): México D.F.

- DEL PINO, E. 2004. "¿Por qué importan los ciudadanos? Tipos de actitudes y consecuencias para el modelo de administración y la vitalidad democrática", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 29, pp. 1-22.
- ETZIONI, A. (2014). "The Limits of Transparency", *Public Administration Review*, 74 (6), pp. 687-688.
- GILLI, J. J. 2017. "La transparencia como objetivo de desarrollo sostenible", *Ciencias Administrativas*, 5 (9), pp. 1-49.
- LIJPHART, A. 2012. *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Londres: Yale University Press.
- OÑATE, P. 2020. "Buen Gobierno", en PENDÁS, B. (ed.), *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI: Ciencias Políticas y Jurídicas (con especial referencia a la sociedad poscovid 19)*. Madrid: CEPC.
- ROMÁN, L. 2020. "Buen Gobierno y transparencia", en ALDEGUER, B. y PASTOR, G. (Dirs.), *Democracia, Gobierno y Administración Pública contemporánea*. Madrid: Tecnos.
- ROTHSTEIN, B. y TEORELL, J. 2012. "Defining and measuring quality of government»" en HOLMBERG, S. y ROTHSTEIN, B. (eds.), *Good Government. The Relevance of Political Science*. Edward Elgar: Cheltenham, pp. 13-39.
- VILLORIA, M. (2015). "Transparencia como política pública en España: algunas reflexiones", *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, pp. 85-103.





## RECENSIONES Y RESEÑAS

### La implementación y los efectos de la normativa de transparencia en los Gobiernos locales de mayor población (2021)

JAUME MAGRE, LLUÍS MEDIR, ESTHER PANO, JOAN JOSEP VALLBÉ Y JOSÉ LUIS MARTÍNEZ-ALONSO

**Julián Villodre<sup>1</sup>**

*Universidad Autónoma de Madrid  
España*

ORCID: [0000-0003-0468-8802](https://orcid.org/0000-0003-0468-8802)

RECIBIDO: 19 de febrero de 2022

ACEPTADO: 20 de febrero de 2022

**RESUMEN:** Recensión del libro «La implementación y los efectos de la normativa de transparencia en los Gobiernos locales de mayor población», Jaume Magre, Lluís Medir, Esther Pano, Joan Josep Vallbé y José Luis Martínez-Alonso, publicado en 2021 por el Instituto Nacional de Administración Pública.

**PALABRAS CLAVE:** transparencia, cambio institucional, cumplimiento normativo, gobierno abierto, administración local.

**ABSTRACT:** Review of the book *La implementación y los efectos de la normativa de transparencia en los Gobiernos locales de mayor población*, Jaume Magre, Lluís Medir, Esther Pano, Joan Josep Vallbé y José Luis Martínez-Alonso, published in 2021 by Instituto Nacional de Administración Pública.

**KEYWORDS:** transparency, institutional change, compliance, open government, local government.

<sup>1</sup> Julián Villodre es Investigador con contrato FPI-UAM y Candidato a Doctor en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Es graduado en Ciencia Política y Administración Pública por la UAM, y Máster en Democracia y Gobierno (itinerario en Gestión Pública) por la UAM. Miembro del Lab Grupo de Investigación Innovación, Tecnología y Gestión Pública (ITGesPub).

### La implementación y los efectos de la normativa de transparencia en los Gobiernos locales de mayor población

Jaume Magre, Lluís Medir, Esther Pano,  
Joan Josep Vallbé, José Luis Martínez-Alonso



Innap Investiga  
Investigación en las Administraciones Públicas

La transparencia continúa ocupando un lugar privilegiado en el debate académico dentro del estudio de las administraciones públicas. Como parte del modelo de interacción que supone el gobierno abierto, la transparencia se estudia como un medio para conseguir fines altamente deseados, muy vinculados a la mejora de la rendición de cuentas, la facilidad para comprender los procesos decisionales, la legitimidad y confianza en las instituciones públicas. Esta focalización en la transparencia suele referirse a dinámicas externas, centradas en los efectos producidos por las relaciones con la ciudadanía. Sin embargo, la literatura ha estudiado en menor medida los efectos internos, vinculados a las transformaciones y cambios organizativos generados dentro de las administraciones públicas por la implementación de normativas de transparencia. En su libro "La implementación y los efectos de la normativa de transparencia en los Gobiernos locales de mayor población", Jaume Magre, Lluís Medir, Esther Pano, Joan Josep Vallbé y José Luis Martínez-Alonso, estudian la institucionalización de la transparencia en los ayuntamientos españoles de mayor tamaño, al objeto de analizar las transformaciones y ajustes organizativos derivados de la implementación de la normativa de transparencia, así como algunos condicionantes para el cumplimiento legal y el cambio organizativo.

El trabajo se enmarca en un proyecto otorgado en 2019 por el Instituto Nacional de Administración Pública. Este proyecto es el colofón a una serie de investigaciones que se vienen desarrollando por la Fundación Carles Pi i Sunyer. Se trata de una institución ampliamente conocida por sus trabajos en el ámbito local, con una experiencia relevante en el análisis institucional e impacto normativo sobre el acceso a la información pública y los principios de la transparencia.

En su investigación, los autores desarrollan una triangulación metodológica que otorga gran solidez a los resultados. El trabajo se centra en los municipios españoles de más de 50.000 habitantes (y, por ende, con un mayor grado de complejidad y sofisticación interna). Los datos para el análisis se recogen a través de dos cuestionarios originales, y de la realización de varios *focus group*. El primer cuestionario se centra en recabar información sobre los niveles de publicidad activa a partir de la observación de los portales web municipales, mientras que el segundo busca obtener datos sobre los impactos internos y cambios institucionales derivados de la aplicación normativa. Los *focus group* se orientan al estudio de las



percepciones y comportamientos dentro del personal del ayuntamiento en relación con la implementación de la normativa de transparencia en dos momentos: la aprobación de la norma, y el posterior desarrollo de su implementación. El análisis de los datos se lleva a cabo con rigor, mediante el análisis textual, así como por el empleo de estadísticos descriptivos y el uso de modelos de regresión. Estos últimos se destinan al estudio de los condicionantes de cumplimiento normativo y cambio institucional, y constituyen una de las principales aportaciones del libro.

El libro se estructura en ocho capítulos, dedicándose el primero a introducir el tema de investigación, y el octavo a resumir los principales hallazgos a modo de conclusión. La justificación del estudio y las preguntas de investigación se presentan en el **capítulo 2**. En este capítulo, los autores parten de la distinción de dos grandes objetivos en las políticas de transparencia: por un lado, los que refieren a las instituciones y pretenden hacerlas más abiertas, competitivas y eficientes; y, por otro lado, los que aluden a la ciudadanía y los intentos por mejorar la confianza y la rendición de cuentas. Los autores llegan a la conclusión de que existe un vacío en relación con el estudio de los efectos internos derivados de la implementación de las normativas de transparencia. En el libro se entienden estos impactos como cualquier modificación, sea estructural o coyuntural, personal o institucional, que nace de la obligación normativa. Si bien la normativa de transparencia por sí misma puede ser insuficiente para generar impactos internos de calado (Villoria, 2021). Partiendo del trabajo de Meijer (2013), los autores plantean algunas preguntas en base al análisis estratégico (incertidumbre por la aparición de nuevas dinámicas de poder), al análisis cognitivo (vinculado tanto a la tecnología como al nivel de información disponible), y al análisis institucional (la posible colisión entre valores y normas).

Este estudio de los efectos internos de la normativa de transparencia se lleva a cabo en un nivel concreto: el local, y particularmente, en los municipios españoles con más de 50.000 habitantes. En el **capítulo 3**, los autores analizan el marco y requerimientos normativos tomando en consideración las especificidades municipales y su relación con la estructura multinivel española. Este análisis es importante, en tanto a la consideración habitual del municipalismo español como un "pariente pobre" (Olmeda, 2017) del nivel regional (Comunidades Autónomas), con una debilidad relativa dentro del entramado político-administrativo. Es particularmente interesante la descripción que los autores realizan sobre los debates previos a la tramitación de la Ley 19/2013 y la ausencia de atención durante estas conversaciones a la implementación que la normativa tendría en el ámbito local. Los ayuntamientos españoles se encuentran, además, afectados por una multiplicación normativa (estatal-autonómica), y una presión variable dependiente de la ampliación y del detalle de las obligaciones a nivel autonómico. Así pues, las administraciones locales españolas se han enfrentado a estas normativas como han podido, empleando recursos que, en muchas ocasiones, han sido insuficientes.

Los autores destinan cuatro capítulos para la presentación de sus resultados. En el **capítulo 4**, se analiza la publicidad activa identificando en las páginas web municipales los principales aspectos derivados de la aplicación de la normativa de transparencia. La conclusión más importante a juicio de este lector es que la información transparentada por los ayuntamientos es general y muy amplia, aludiendo a los requisitos especificados por la normativa vigente en relación con los órganos políticos, estructura organizativa e información administrativa y de servicio. Sin embargo, es más difícil encontrar ayuntamientos que concreten o profundicen en estas materias, reduciéndose la información publicada conforme se incrementa su sensibilidad o por su falta de obligatoriedad. Por ejemplo, en relación con los organismos dependientes y la creación de entidades instrumentales, la práctica totalidad de los ayuntamientos listan y enlazan a sus organismos. En cambio, muchos menos detallan su composición, los acuerdos de creación, o identifican a los responsables de cada ente.

Por su parte, en el **capítulo 5**, se describen algunos ajustes y transformaciones internas derivadas de la aplicación de la normativa de transparencia. Estas transformaciones reflejan un proceso incompleto y centrado en producir la menor afectación estructural y presupuestaria posible. Así, por ejemplo, las actuaciones en materia de transparencia se han organizado de manera transversal, no han supuesto a penas incorporación de personal específico y han generado un aumento de la carga de trabajo en los empleados públicos (polivalencia en la función pública). En cuanto a los recursos disponibles, los autores señalan que ha habido un enfoque claro en el incremento de la formación. Los recursos tecnológicos también se han incrementado, estando además muy ligados al desarrollo paulatino pero desigual de la administración electrónica. Reflejando la importancia de estudiar el medio de transmisión de la información por sus impactos internos y externos (Meijer, 2009).

Las percepciones del personal en relación con la implementación normativa se analizan en el **capítulo 6**. Este capítulo es muy interesante, en tanto que muestra cómo ha vivido la función pública los efectos de la normativa. Estas percepciones se tomaron en relación con dos momentos: la aprobación de la ley, y el posterior desarrollo del proceso de implementación. Son especialmente destacables las diferencias entre las preocupaciones del nivel político, centradas en los resultados de los *rankings* y sobre cualquier posible sanción por incumplimiento; y las preocupaciones del personal técnico, vinculadas a la previsibilidad de las transformaciones, los recursos disponibles, la creación de una conciencia de transparencia dentro de la organización, y la lucha contra sectores resistentes, entre muchas otras cuestiones. Se destaca la importancia del liderazgo político en el impulso a la implementación de la normativa, así como en la creación de un contexto favorable para una cultura más abierta y transparente en la organización.

Finalmente, el **capítulo 7** se centra en el estudio de los condicionantes para el cumplimiento de la normativa sobre publicidad activa, así como aquellos factores

con influencia sobre el cambio y adaptación institucional. Para el estudio, los autores desarrollan diversos modelos de regresión. Además, para operacionalizar cada uno de los conceptos (cambio y adaptación), proponen dos índices compuestos que condensan con gran acierto la complejidad de las dos variables. Entre los resultados más interesantes cabe señalar un efecto de dependencia de sendero (*path dependence*), entendiendo que aquellos ayuntamientos que se adaptaron antes a la normativa presentan mayores niveles de cambio institucional. Los cambios estructurales llevados a cabo en los ayuntamientos también parecen presentar relaciones estadísticamente significativas con el cumplimiento normativo. Otro resultado particularmente interesante está vinculado a los efectos de la normativa, que tienen mayor impacto en los ayuntamientos donde la ley autonómica aplicable es menos concisa.

En definitiva, nos encontramos ante un libro que puede ser de utilidad tanto para académicos enfocados en el estudio de los efectos de la transparencia, como para aquellos empleados públicos encargados de la implementación y puesta en marcha de estas políticas. Para estos últimos, los resultados derivados de los cuestionarios, así como de los modelos de regresión, pueden ser de interés a la hora de plantear los posibles desafíos y barreras, y seguir trabajando en el proceso de implementación de la transparencia en sus organizaciones. De cualquier forma, el libro que plantean los autores es un paso importante para continuar estudiando el proceso de institucionalización de la transparencia en las administraciones locales.

## Bibliografía

- MEIJER, A. J. 2013. "Understanding the Complex Dynamics of Transparency", *Public Administration Review*, vol. 73 núm. 3: 429-439.
- MEIJER, A. J. 2009. "Understanding modern transparency", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 75, núm. 2: 255-269.
- OLMEDA, J. A. 2017. "Los gobiernos locales", en OLMEDA, J. A., PARRADO, S. y COLINO, C. (Eds.), *Las Administraciones Públicas en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 199-236.
- VILLORIA, M. 2021. "¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 194: 213-247.





## RECENSIONES Y RESEÑAS

### Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia (2021)

ANDRÉS IVÁN DUEÑAS CASTRILLO

**Gabriel Moreno González<sup>1</sup>**  
*Universidad de Extremadura*  
*España*

ORCID: [0000-0002-0028-3114](https://orcid.org/0000-0002-0028-3114)

RECIBIDO: 16 de marzo de 2022  
ACEPTADO: 17 de marzo de 2022

**RESUMEN:** Recensión del libro «Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia: participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes», Iván Dueñas Castrillo, publicado en 2021 por la Fundación Manuel Giménez Abad.

**PALABRAS CLAVE:** democracia, participación, comunidades autónomas.

**ABSTRACT:** Review of the book «Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia: participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes», Iván Dueñas Castrillo, published in 2021 by Fundación Manuel Giménez Abad.

**KEYWORDS:** democracy, participation, autonomous communities.

<sup>1</sup> Gabriel Moreno González es profesor contratado doctor en Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura, doctor en Derecho por la Universidad de Valencia e investigador principal del proyecto "La necesaria reforma de las administraciones públicas y del modelo territorial español ante el reto demográfico en Extremadura" IB20117.



A cualquier lector cercano a las ciencias sociales le puede resultar ya casi obscuro todo recordatorio de la crisis obvia que atraviesan nuestras democracias constitucionales, anquilosadas en las estructuras decadentes de los partidos políticos, cuyas funciones se han hipertrofiado, y menoscabadas en su base por una participación ciudadana prácticamente inexistente, raquítica y testimonial. El sueño de combinar la libertad de los antiguos con la de los modernos bajo la cobertura del constitucionalismo normativo y democrático se ha difuminado en su totalidad hasta quedar relegado a aportaciones meramente teóricas, ensoñaciones doctrinales o nostalgias infundadas de tiempos pretéritos que no sucedieron. Preocupante diagnóstico, desde luego, que en el caso español se incrementa en ocasiones hasta márgenes de inefable paroxismo debido a una arquitectura institucional descuidada que pide a gritos una reforma integral para preservar el espíritu originario, constituyente, que le dio vida. Las denuncias académicas de las carencias y fallos del sistema son innumerables y abarcan todos los ámbitos existentes, pero el inmovilismo político, nutrido de un solipsismo partidista de tintes suicidas, es la única realidad que se vislumbra en el horizonte.

De aquí que obras como la que ahora recensionamos, del joven profesor Andrés Iván Dueñas Castrillo, sean tan relevantes, pues abren esos ennegrecidos horizontes a escenarios de reforma y mejora que son, hoy, más necesarios que nunca. Y además lo hace sobre los contornos olvidados de las posibilidades jurídicas no exploradas en nuestra España de las autonomías, cuales son los que permitirían innovaciones democráticas en torno a la gobernabilidad, la participación y el juego interno de las regiones (y nacionalidades, para los suspicaces). La obra parte de un presupuesto claro, pero demasiadas veces ocultado, también por los inmovilistas de la dogmática constitucional: que el principio dispositivo no se agota en la creación de las Comunidades Autónomas actuales ni en la determinación de su marco competencial, puesto que puede desplegarse también en la concreción de formas de gobierno y gobernabilidad, autonómicas, diferentes o peculiares. Las CCAA pueden convertirse, así, en verdaderos laboratorios de democracia, tanto para la ciudadanía que habita en sus territorios como para el conjunto de España si consiguieran, con sus innovaciones, que éstas llegaran a generalizarse o a incorporarse en el Estado central, tan necesitado de energías renovadoras. Y no sólo en lo que se refiere a su diseño institucional y procedimental, sino también a los instrumentos de democracia semidirecta, que han sido excesivamente restringidos y relegados en el marco estatal, y que en el autonómico podrían cobrar una nueva virtualidad. Así, el libro aborda tanto las posibles (y me aventuro a decir, necesarias) reformas por arriba como por abajo, es decir, las que pueden incorporarse en las CCAA tanto en su diseño institucional como en los cauces de participación democrática.

La obra, que es el resultado de la tesis doctoral del autor, está escrita con un lenguaje sencillo y claro, de amena lectura y reacio a los circunloquios. Precedido por un excepcional prólogo de la catedrática y maestra Paloma Biglino, aborda en

primer lugar la vinculación entre descentralización política y democracia, en el marco de la teoría federal, y lo hace además centrándose en las influencias que tanto la Constitución italiana del 48 como la española de la II República han tenido sobre el modelo territorial de la actual norma fundamental. La descentralización no solo conlleva en estos ejemplos una mayor limitación del poder, sino también una mejor participación ciudadana a través del acercamiento de las estructuras políticas al territorio y a las demandas de los destinatarios de las normas, con lo que el federalismo real contiene siempre, remarca Dueñas, una aspiración y una posibilidad verdadera de profundización democrática. En el caso español, aun así, y a diferencia del italiano o del estadounidense, el énfasis en la descentralización se puso en el 78 en la integración de las sensibilidades nacionales y de la pluralidad identitaria del país, y no tanto, aunque también, en aquellas posibilidades democratizadoras. Aun hoy, añadido, hablar de cuestión territorial en España es demasiadas veces sinónimo del problema catalán o vasco, con lo que se orillan las otras problemáticas de lo territorial, como son la falta de cohesión y de solidaridad entre regiones, la ausencia de mecanismos de coordinación y cooperación, tanto verticales como horizontales o, en un plano más amplio, el reto demográfico y rural, por mentar solo algunas de las más acuciantes.

En las reflexiones teóricas del autor en torno a la descentralización política, no obstante, echo en falta una perspectiva crítica respecto de la separación vertical de poderes, respecto de las propias dinámicas que comporta el federalismo. Pues si bien podemos estar de acuerdo en la virtualidad democratizadora de sus artefactos institucionales y normativos, no deja de debilitar muchas veces la potencialidad transformadora que debiera tener también la democracia constitucional, imbuida de mandatos de carácter social o material que pueden llegar a ser más difíciles de alcanzar si el poder está excesivamente fragmentado. No es extraño, en este sentido, el apoyo a toda clase de descentralización política que se encuentra en algunas tesis del neoliberalismo o en las defensas doctrinales de la llamada Economía Constitucional; por lo que, de querer preservarse aquella potencialidad, vinculada al Estado social, deben también buscarse y defenderse los mecanismos de coordinación e integración idóneos para corregir el exceso de dispersión decisional y jurídica que los poderes fragmentados enarbolan.

Precisamente, para evitar perder esa fuerza transformadora en nuestros Estados complejos, los distintos niveles territoriales en los que el poder político se divide precisan buscar y encontrar fórmulas democratizadoras que sigan nutriendo de savia legitimadora a sus instituciones y marcos normativos. A tal fin, el profesor Dueñas defiende que en España puede seguir aprovechándose el principio dispositivo y la competencia de autoorganización que tienen reconocidas las CCAA, y hacerlo además en múltiples ámbitos. Curiosamente, en el que más vinculación existe con el principio democrático, el electoral, los entes autonómicos han optado casi unánimemente por seguir el esquema del sistema estatal y, en consecuencia, por repetir las carencias del mismo, como el sesgo mayoritario que se deriva de la reducida circunscripción electoral o el partidista que igualmente se desprende de

las listas cerradas y bloqueadas. Esta pereza normativa del legislador autonómico, aun así, parece en algunos casos estar superándose en los últimos años, con algunas reformas muy interesantes en regiones como Murcia o las Canarias, analizadas con detalle por el autor, y que han venido a aumentar la representatividad y la proporcionalidad de sus sistemas políticos. Pero el grueso de las posibles reformas sigue pendiente, como el de abrir y desbloquear las listas, algo que las CCAA podrían hacer para las elecciones a sus asambleas legislativas, o la conveniencia a veces de sustituir la fórmula D'Hondt por otras más proporcionales, como la Hare.

Y si uno de los problemas esenciales y estructurales de nuestra democracia es el excesivo protagonismo de los partidos políticos, que terminan invadiendo todas las lógicas institucionales hasta el punto de poder calificar al sistema en sí como auténtica partidocracia, se ha de entender la ulterior necesidad de reformar su funcionamiento interno para profundizar en su democratización. ¿Pueden las CCAA coadyuvar a tal objetivo? Una finalidad que, por cierto, consistiría en cumplir y hacer cumplir con una concepción tímidamente ambiciosa del artículo 6 de la propia Constitución. Aquí el autor es, sin embargo, muy cauto y hasta pesimista, puesto que considera, con acierto, que esta es una materia de ley orgánica y que, por ende, no está dentro del margen de disposición del legislador autonómico. Aun así aquella futurible ley (estatal) debería seguir respetando las potestades de autoorganización de los partidos, aunque incidiera en la necesidad de reforzar su funcionamiento democrático interno. Para ilustrar tal problemática, Dueñas acude al caso italiano, una constante en la obra, pues presenta un cuadro significativamente distinto en cuanto a la forma de gobierno y a las formas de gobernabilidad de sus regiones y al papel, consecuente, que en ellas tienen los partidos políticos.

Donde las CCAA sí tienen más libertad de configuración, aunque esté generalmente desaprovechada, es en la articulación de instrumentos de democracia semidirecta diferentes y más perfeccionados que los que se encuentran en el plano estatal. Recordemos el temor que el constituyente español expresó, sobre todo a través de los partidos de izquierdas, a la manifestación directa de la voluntad popular fuera o al margen de las lógicas representativas y de partido, con la conformación de unos mecanismos de participación muy tímidos, restringidos o ineficaces. El referéndum nacional es consultivo, la iniciativa legislativa popular está muy circunscrita y apenas tiene virtualidad, no poseemos ni revocatorio de mandato ni referéndum abrogatorio como en Italia... la lista de temores, materializados en un texto constitucional volcado en la consolidación del sistema de partidos, es extensa. Pues bien, aquí las CCAA pueden superar tales reticencias y, sin abandonar la centralidad del principio representativo, ahondar en la tan necesitada democracia participativa. El autor analiza cómo han regulado algunas regiones las iniciativas legislativas populares, exigiendo a veces un número muy reducido de firmas, posibilitando en otras que algún miembro de la comisión promotora las defienda en el pleno de las asambleas autonómicas, o ampliando el ámbito subjetivo a menores e inmigrantes. De momento, además, sólo Cataluña recoge la posibilidad de una iniciativa popular de reforma estatutaria, algo que podría aumentar la adscripción, siquiera simbólica, de



la ciudadanía con la norma institucional básica de sus autonomías. Por el contrario, en cuanto a la posibilidad de consultas populares a nivel autonómico, la legislación orgánica estatal sigue siendo muy restrictiva y el marco jurídico apenas deja margen para la innovación o para la potenciación de este instrumento de democracia semidirecta. La cuestión catalana pesa en el miedo que manifiestan tanto el legislador estatal como el Tribunal Constitucional acerca de aquel, en el que las CCAA no pueden ejercer iniciativa alguna si no es mediante previa autorización del gobierno nacional.

Algo que el autor no aborda, y sobre lo que me gustaría dejar constancia de cara a su subsanación en posteriores contribuciones, es el margen que puedan tener las CCAA en los instrumentos de participación democrática en el plano municipal, puesto que muchas de ellas han "interiorizado" en sus Estatutos el régimen local. No nos sigamos olvidando, desde el derecho constitucional y la academia, que la España de las autonomías lo es también de la autonomía local, constitucionalmente garantizada y materialmente relegada a la ineficacia del inframunicipalismo, la desidia y el desinterés, también teórico.

La segunda parte del libro del profesor Dueñas, claramente diferenciada con la anterior pero ligada armoniosamente a la línea discursiva y argumental del conjunto de la obra, analiza las relaciones entre poderes en las Comunidades Autónomas. A tal fin se centra en los márgenes de disposición que gozan los entes autonómicos a la hora de determinar y delimitar las peculiaridades de sus formas de gobierno y de gobernabilidad. Por ello el autor critica, con contundencia y con una correcta argumentación jurídica, la absurda doctrina del Tribunal Constitucional que ha extendido la forma unicameral y parlamentaria del artículo 152 CE a todas las CCAA (STC 225/1998, con interesante voto particular de Cruz Villalón), en tanto presunto catálogo cerrado en el que el principio de autoorganización no podría entrar. Como dice Dueñas, "el máximo intérprete de la Constitución ha dejado poco margen para innovar a las CCAA" (p. 192), a pesar de lo cual algunas sí se han atrevido a introducir determinadas singularidades, estudiadas pormenorizadamente en el libro bajo un prisma favorable a la innovación. Así, nos recuerda que en el Estado Integral de la II República la forma de gobierno de las regiones que se constituyeran era libremente fijada por los estatutos regionales que, como en el caso de Galicia, podían prever, por ejemplo, ejecutivos duales con un presidente de la región sometido a limitación de mandatos y con un presidente, al mismo tiempo, del órgano de gobierno de la misma. En las CCAA actuales, las peculiaridades son escasas en número, puesto que la mayoría de regiones han seguido los mismos parámetros organizativos, aunque Dueñas sí destaca varias, muy olvidadas por la doctrina. Primero, en el País Vasco, el parlamento autonómico puede cesar a un consejero sin necesidad ni de hacer caer al gobierno ni de convocar elecciones. Segundo, en algunas CCAA se ha explorado la posibilidad de un parlamentarismo negativo en el que se entienda dada la confianza al candidato si no hay un voto mayoritario en contra de la cámara, aunque finalmente ha sido una opción que no ha tenido recorrido. Tercero, y a diferencia de lo que ocurre a nivel nacional, muchas CCAA incorporan plazos concretos para

celebrar las sesiones de investidura, sin dejar los mismos al albur discrecional de la presidencia de la cámara, lo que facilita una mejor sucesión en el poder o dificulta el impase que a veces se vive en las investiduras del Presidente del Gobierno nacional.

Asimismo, Andrés Dueñas se detiene con especial interés en la crisis actual del parlamentarismo, también del autonómico, con la desviación que hacia la centralidad del gobierno se está viviendo en los últimos tiempos. Aunque es verdad que la fragmentación parlamentaria ha revigorizado las cámaras autonómicas debido a las coaliciones o a los gobiernos de minoría, no se nos debe olvidar el peso transversal que el líder del partido y del gobierno imprime en la lógica de unos parlamentos que ya no son ágora alguno de debate y la discusión racional, sino verdaderas "máquinas de legislar", como dice Martínez Sospedra, sometidas a los dictámenes de la mayoría y de su líder. De aquí que se haga necesario reforzar las dinámicas y los mecanismos de control al ejecutivo también desde las cámaras autonómicas, control que no se reduce al inter-orgánico Asamblea-Gobierno sino que debe extenderse al que puedan realizar las minorías parlamentarias frente a las mayorías que sustentan la acción gubernamental. Reformas que pueden hacerse sin necesidad de modificación estatutaria muchas veces, puesto que bastaría acudir a los reglamentos de las cámaras para dotar de más instrumentos a tales minorías. Así, una flexibilización de la constitución de las comisiones de investigación, como ocurre en Portugal o en Alemania, una mayor proporcionalidad en la composición pluripartidista de las mesas o la instauración de un estatuto del jefe de la oposición, como en Inglaterra o (tímidamente) en Cataluña, serían algunos de los resortes que el autor explora para garantizar con mayor ímpetu y eficacia esa función de control. Claro que, aun avanzando en estas materias, encontraríamos en nuestro sistema autonómico obstáculos difíciles de sortear para mejorar la calidad democrática del parlamentarismo autonómico, como el que constituye el uso y abuso del decreto-ley también en este nivel, con el agravante de que las minorías parlamentarias aquí no tienen la posibilidad de acudir al TC en recurso abstracto de inconstitucionalidad.

En la obra, por último, se analizan las respuestas que los sistemas institucionales autonómicos han dado a la crisis provocada por el coronavirus, con la consiguiente suspensión o aplazamiento de algunas citas electorales o la primacía, absoluta casi, de los ejecutivos sobre las asambleas. Es notorio para el autor, al respecto, que la crisis haya posibilitado también una cierta alteración del sistema de fuentes, relegándose la norma con rango de ley y de producción parlamentaria frente a las disposiciones reglamentarias, gubernamentales, las cuales han cobrado un protagonismo exorbitante hasta en la limitación y restricción de derechos fundamentales.

El libro es un catálogo sistemático y bien articulado de propuestas de mejora de nuestra debilitada España de las autonomías para que se sigan explorando vías de innovación, tanto estatutaria, legal como infralegal, a fin de mejorar la calidad democrática de su arquitectura institucional y de sus mecanismos de legitimación. Si la desafección ciudadana es obvia y creciente, si necesitamos reforzar la

participación popular y revigorizar nuestro sistema de democracia constitucional con savia nueva y renovados impulsos legitimadores, no podemos obviar el margen de disposición del que gozan las Comunidades Autónomas y los avances que al respecto algunas ya han materializado. El carácter benévolo de la competición normativa podría redundar en el acercamiento colectivo, hoy dificultado por el inmovilismo partidista y la miopía de campanario, a esa "sociedad democrática avanzada" de la que nos habla la Constitución y de la que el autor, entiendo y espero, desearía ser partícipe.





## RECENSIONES Y RESEÑAS

### Nuevos enfoques sobre la transparencia y derecho de acceso a la información pública (2022)

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS, JOSÉ MARÍA PÉREZ MONGUIÓ Y ANA GALDÁMEZ MORALES, A. (Coords.)

Noel Armas Castilla<sup>1</sup>

Universidad de Sevilla  
España

ORCID: [0000-0002-3171-3279](https://orcid.org/0000-0002-3171-3279)

RECIBIDO: 8 de febrero de 2022  
ACEPTADO: 17 de marzo de 2022

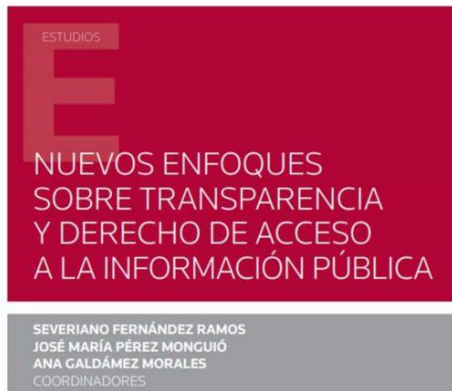
**RESUMEN:** Recensión de la obra titulada *Nuevos enfoques sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública*, coordinada por Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, José María PÉREZ MONGUIÓ y Ana GALDÁMEZ MORALES, y publicada por Aranzadi Thomson Reuters en 2022.

**PALABRAS CLAVE:** transparencia, acceso a la información, transparencia digital.

**ABSTRACT:** Review of the book *Nuevos enfoques sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública*, coordinated by Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, José María PÉREZ MONGUIÓ and Ana GALDÁMEZ MORALES, and published by Aranzadi Thomson Reuters in 2022.

**KEYWORDS:** transparency, access to information, digital transparency.

<sup>1</sup> Noel Armas es Personal Investigador en Formación en el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla, en el marco del VI Plan Propio de Investigación y Transferencia de dicha universidad. Es graduado en Derecho por la UEM, máster en Abogacía y máster en Derecho Público por la US. Investiga temas relacionados con la Transparencia.



INCLUYE LIBRO ELECTRÓNICO  
THOMSON REUTERS PROVIEW™

THOMSON REUTERS  
ARANZADI

La obra que se recensiona, *Nuevos enfoques sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública*, es un trabajo colectivo coordinado por los investigadores Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, José María PÉREZ MONGUIÓ y Ana GALDÁMEZ MORALES, quienes también son autores de algunos de los capítulos de este libro.

FERNANDEZ RAMOS es catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz, amén de un consagrado investigador en materia de transparencia y participación ciudadana; PÉREZ MONGUIÓ es profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz, y también ha estudiado hondamente la transparencia y la participación; y GALDÁMEZ MORALES es contratada predoctoral FPU en el

departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla, donde está investigando temas de actualidad como la desinformación y el derecho a recibir información veraz, materias estrechamente relacionadas con el acceso efectivo a la información y la transparencia.

En esta obra se ponen en común las aportaciones realizadas por varios estudiosos y profesionales en torno a diferentes aspectos de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. Este carácter plural otorga a este trabajo una visión bastante completa desde los distintos prismas que se abordan.

La obra está conformada por dieciocho capítulos, distribuidos en cinco bloques que tomaremos de referencia para estructurar esta recensión.

La primera parte, "Derecho de Acceso y Transparencia", está compuesta por cinco capítulos, y versa sobre algunos aspectos relativos a los primeros años de vigencia de la LTAIBG tendentes a comprobar el desenvolvimiento de esta norma en nuestro ordenamiento jurídico.

- El capítulo I, de FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ, estudia la doctrina del Tribunal Supremo con respecto al derecho de acceso a la información pública. Es especialmente interesante porque los autores nos permiten conocer las primeras sentencias que están emanando del Tribunal Supremo tras los primeros años de andadura de la LTAIPBG aprobada en 2013, al conocer de recursos de casación, y que parecen arrojar una tendencia más aperturista frente a las interpretaciones llevadas a cabo por la Audiencia Nacional, en ámbitos tan diversos como la legitimación del solicitante, el

alcance del secreto profesional o la confidencialidad en la toma de decisión de órganos colegiados como la CNMC.

- El capítulo II, "Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: estructura orgánica y eficacia de sus resoluciones", escrito por María Isabel MARTÍN DE LLANO, profesora contratada doctora de Derecho Constitucional de la UNED, se centra en conocer el funcionamiento y la organización del CTBG estatal. Lamenta que, en su opinión, esta institución esté muy politizada. La autora pone en valor el papel que ha de jugar el CTBG como garante del cumplimiento del derecho de acceso en España, al que además le vaticina un creciente protagonismo a la luz del incremento de reclamaciones. También apunta que hay un importante porcentaje de reclamaciones originadas en el silencio de la Administración, lo cual nos debe llamar la atención sobre el proceder de la Administración Pública en esta materia. La profesora estudia las estadísticas relativas a los primeros años de andadura de este órgano, destacando el alto grado de cumplimiento de las resoluciones emitidas, así como la labor de seguimiento de la eficacia de las resoluciones que realiza el CTBG.
- El capítulo III, "La transparencia y la rendición de cuentas sobre los Comités de Expertos en pandemia", es obra de Javier SIERRA RODRÍGUEZ, profesor contratado de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia. En este capítulo, su autor estudia en qué medida la legislación en materia de transparencia permitió desentrañar la composición y funcionamiento del comité de expertos con que se decidió la progresiva retirada de los confinamientos, ordenados para la gestión de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, en las provincias e islas del territorio nacional. En este sentido, cobró mucha importancia el papel del CTBG, al que se dirigieron varias reclamaciones con la finalidad de aclarar la opacidad y el silencio con el que se encontraron los solicitantes de esta información. El investigador explica cómo se desarrolló el trámite de estas reclamaciones en el CTBG y afea la actitud dilatoria del Ministerio, tanto en los plazos para responder a los ciudadanos, como en la mejorable colaboración en el trámite de reclamación ante el CTBG, quien da por válida la respuesta de que este comité en realidad era un grupo informal y por tanto no pueden darse actas ni informes al no regirse por el funcionamiento de un órgano colegiado. Desde mi punto de vista, este capítulo es un ejemplo práctico que deja al descubierto la conexión entre voluntad política y transparencia.
- En el capítulo IV, "Obstáculos y nuevas limitaciones para el desarrollo de la transparencia", María Eugenia TEIJEIRO LILLO, profesora contratada doctora de Derecho Administrativo en la Universidad de Cádiz, realiza una crítica en torno a algunos aspectos a mejorar de la LTAIPBG, como la falta de definición de la periodicidad con la que debe publicarse la información en el portal de Transparencia. También opina que el CTBG yerra al considerar la información

como meros documentos y datos, un criterio que limita el acceso a una idea de la información en sentido más amplio, que debería incluir el acceso a comunicaciones, informaciones, mensajes e incluso objetos o espacios.

- El capítulo V se titula "Respuesta jurisprudencial a la transparencia: reflejo en el contencioso-administrativo" y ha sido escrito por María Luisa DOMÍNGUEZ BARRAGÁN, profesora ayudante doctora de Derecho Procesal de la Universidad de Sevilla. La autora examina algunos aspectos procesales relacionados con la transparencia, y considera que esta materia está experimentando un crecimiento exponencial que probablemente se incrementará en los próximos años. Algunos de los aspectos procesales estudiados se refieren a la legitimidad, a la naturaleza del objeto de estos procesos judiciales (y en concreto si la transparencia es tratada como objeto principal de estos asuntos o si por el contrario está siendo considerada como una cuestión accesoria o como un ardid procesal), y en ese sentido valora que nuestro sistema judicial está poniendo en valor la transparencia por encima de otros derechos, como la protección de datos.

La segunda parte, "Transparencia y CCAA", alberga dos capítulos en los que se pormenoriza el desarrollo de la transparencia en la experiencia jurídica autonómica.

- El capítulo VI, lleva por título "Transparencia reutilizable: un crecimiento exponencial", y es obra de Ricardo CURTO RODRÍGUEZ, profesor contratado doctor (acr.) del Departamento de Administración de Empresas de la Universidad de Oviedo. En él se expone la transparencia activa como un elemento integrador de los gobiernos abiertos. En concreto se centra en dos cuestiones: por un lado, en la necesidad de reforzar el carácter reutilizable de los datos publicados, y, por otro, en la calidad de los portales que se han ido inaugurando y consolidando en la totalidad de las autonomías.
- En el capítulo VII, titulado "La organización administrativa de la transparencia en la Administración de la Junta de Andalucía", Israel ADÁN CASTILLA nos habla desde su experiencia como Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores de la Junta de Andalucía. Explica cómo se ha organizado la estructura prevista en la normativa autonómica (a saber: la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras; la Secretaría de Transparencia; las Unidades de Transparencia, cuya labor es muy bien valorada por el autor; y las Comisiones de Transparencia), y cómo están funcionando en la práctica. También explica cómo se está gestionando desde la Junta de Andalucía la obligación de transparencia activa a través de su Portal, cómo se están tramitando las solicitudes de acceso, y qué tipo de relaciones mantiene el Consejo de Transparencia y Protección de Datos en Andalucía con otros actores autonómicos.

La tercera parte, "Regímenes y aplicación sectorial", explora las vicisitudes de la transparencia y el derecho de acceso en sectores heterogéneos como el de los



servicios digitales y redes sociales, el urbanismo, el sistema bancario, el funcionamiento de las confesiones religiosas y el derecho concursal.

- El capítulo VIII, "Redes sociales, algoritmos y datos: el horizonte de la transparencia digital en Europa", cuya autora es Ana GALDÁMEZ MORALES, aborda el preocupante uso que se hace de nuestros perfiles en las redes sociales, su microsegmentación, y su uso para la modelación de la opinión pública. Este examen resulta muy interesante por la actualidad de estos problemas y por la opacidad de los algoritmos con los que se gestionan los perfiles de los usuarios de los servicios digitales. Asimismo, y tal y como acertadamente contextualiza la autora, se pone de relieve el crecimiento exponencial que se está viviendo en el sector de las nuevas tecnologías y el impresionante desarrollo que está experimentando la Inteligencia Artificial, con las incertidumbres que eso conlleva en el área jurídica. En este sentido, la investigadora considera que el usuario medio no es consciente de los permisos que concede a los servicios digitales y redes sociales cuando se da de alta y usa esos productos, ignorando la influencia que estos ejercen sobre él. Apunta a la necesidad de regular el sector, dado que su normativa está actualmente dispersa, canalizada básicamente en los límites que impone el Reglamento General de Protección de Datos, cuyas lagunas deben ser cubiertas. Tras hacer un repaso a la jurisprudencia y normativa más relevante, GALDÁMEZ MORALES valora los pasos que está dando el legislador europeo en la formulación de la *Digital Services Act*, una propuesta de modificación de la Directiva 2000/31/CE destinada a hacer conscientes a los usuarios de los términos de privacidad, filtros automatizados y condiciones de los servicios digitales, así como a mejorar los niveles de transparencia de este tipo de servicios.
- El capítulo IX, "Transparencia y Urbanismo: ¿mito o realidad?", de Esther RANDO BURGOS, profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga, se centra en la aplicación de las obligaciones de transparencia y acceso a la información en el ámbito del urbanismo. Creo que la autora apunta acertadamente los problemas de las Entidades Locales para cumplir con estas obligaciones, a saber: la falta de medios, especialmente en los ayuntamientos más pequeños y con menos recursos, y la reticencia de algunas autoridades locales a ser transparentes en una materia como esta, competencia por antonomasia de los ayuntamientos. Precisamente por ser el urbanismo una materia en la que los ayuntamientos ostentan competencia, y en la que se han destapado tantos casos de corrupción, es conveniente explorar, como hace RANDO BURGOS, si los mecanismos previstos en la legislación permiten una gestión más transparente del urbanismo en los ayuntamientos y, por tanto, si facultan un mejor control ciudadano.
- En el capítulo X, "Las entidades bancarias y la transparencia frente al cliente: realidad o ficción", María José OTAZU SERRANO, profesora contratada

doctora de la Universidad Pública de Navarra, pone de relieve la falta de comprensión que acusan los consumidores cuando acceden a servicios financieros y las dudas que puede suscitar la forma en que estos consumidores prestan su consentimiento al contratar dichos servicios. La investigadora considera que se debe actualizar el marco normativo, trasponiendo las directivas europeas pendientes de integrar en el ordenamiento interno, y siendo más proactivos. La autora también opina que los clientes de entidades financieras no cuentan con un sistema eficaz de resolución de reclamaciones, tal y como la información facilitada desde el Banco de España parece indicar, y apunta precisamente a ese organismo como clave para la consecución de un sistema de resolución de reclamaciones accesible, célere, objetivo y eficiente.

- El capítulo XI, "*Compliance* para entidades privadas religiosas: cumplimiento obligatorio y buenas prácticas", es obra del abogado y doctor en Derecho Anastasio GÓMEZ HIDALGO. Este capítulo se centra en la implementación de las buenas prácticas en el funcionamiento de la Iglesia Católica. El autor cita algunas normas de aplicación a las personas jurídicas en concepto de blanqueo de capitales, protección de la infancia, protección de datos... y en qué medida deben ser adoptadas por las entidades religiosas en general, y por la Iglesia Católica en particular, para evitar las responsabilidades dimanantes de la inobservancia de esa legislación.
- El capítulo XII, "El deber de transparencia de la administración concursal", cuya autoría corresponde Elena CRISTINA TUDOR, Profesora Asociada del Departamento de Derecho Mercantil, Trabajo e Internacional Privado de la Universidad de Valladolid, estudia los saltos normativos en materia de administración concursal en los últimos años. La autora destaca las garantías y las bondades que la transparencia y la rendición de cuentas pueden aportar en la vida de los concursos como elementos de transmisión de confianza en la labor del administrador, lo que puede permitir una liquidación más eficaz.

La cuarta parte, "Transparencia, Lenguaje y Claridad", pone de manifiesto la necesidad de hacer accesible el lenguaje administrativo para hacer efectiva la transparencia y mejorar las relaciones de los ciudadanos con los poderes públicos.

- El capítulo XIII, "Un mismo lenguaje para toda la ciudadanía: claridad, transparencia y administración pública", ha sido escrito por Juan Carlos GÓMEZ JUSTO (profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Laborales), Nuria MESA MUÑOZ (doctoranda en Derecho) y Diego GARCÍA SÁNCHEZ (consultor y presidente de Cuarto Sector y de la asociación Instituto Lectura Fácil). Los autores consideran necesario que la transparencia y el derecho de acceso a la información pública no se limite a proveer datos, sino que se propicie y se facilite su comprensión al conjunto de la ciudadanía en el marco de la "democracia accesiblemente cognitiva". Inciden en que es

un elemento necesario del Gobierno Abierto promover trámites accesibles que permitan la integración de toda la ciudadanía, especialmente de aquellas personas vulnerables por razón de discapacidad o de otras circunstancias que dificulten su capacidad para comprender y dirigirse a los poderes públicos y solicitar sus servicios. Ello implica que las normas también deben ser comprensibles para toda la ciudadanía, a fin de que sean conscientes de su contenido, a través de un lenguaje claro y sencillo. También explican la experiencia del Instituto Lectura Fácil y su labor en la adaptación de diversos documentos jurídicos. Por último, hacen un repaso de la normativa que incide en la accesibilidad del lenguaje administrativo del Estado y de las CCAA, especialmente de la andaluza, donde se enuncian algunas experiencias de emisión de documentos accesibles.

- El capítulo XIV se titula "El derecho a saber en castellano: la transparencia a la luz del artículo 3 de la Constitución" y es obra de Ainhoa URIBE OTALORA, catedrática de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad CEU San Pablo. La autora teme que el uso del castellano se vea amenazado en algunos territorios donde existen lenguas cooficiales. Citando jurisprudencia constitucional, la investigadora entiende que existe una presunción de que todos los españoles conocen la lengua castellana y aboga por tomar medidas que aseguren que la información pública sea accesible, al menos, en lengua castellana, de modo que toda la ciudadanía pueda comprender la información emitida por los poderes públicos.
- El capítulo XV, "Retos de las Administraciones Públicas para ofrecer mejor información jurídica", corresponde a Pedro Juan BAQUERO PÉREZ, profesor asociado en Ingeniería Telemática en la Universidad de La Laguna. Desde mi punto de vista, el carácter técnico de este trabajo aporta una visión más completa de la materia, pues en él se aplican los conocimientos informáticos del autor en la implementación de la transparencia en España. En ese sentido, el profesor considera que nuestro país cumple con sus obligaciones de transparencia, pero que deberían observarse formatos homogéneos para la publicación de la información jurídica a fin de permitir su interoperabilidad y su reutilización. El autor asegura que existen las tecnologías adecuadas para optimizar la publicación y consulta de esta información, así como los marcos legislativos adecuados, pero hay que ahondar en la uniformidad del modelo para garantizar la interconexión de los datos que se publican.

La quinta y última parte, "En perspectiva comparada", refiere la experiencia de algunos países extranjeros, y más concretamente hispanoamericanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

- En el capítulo XVI, "El lenguaje claro. Una estrategia para promover la transparencia y comprender la información pública", de Germán J. ARENAS ARIAS (investigador en formación becado por el banco Santander, en el

Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá), se explora la legislación de países hispanoamericanos como Argentina, Brasil, Chile y Colombia en el ámbito de la transparencia, y especialmente, en los avances legislativos que han impulsado estos Estados en materia de comprensión de la información pública. El autor considera indispensable que la información sea comprensible para hacer efectiva la transparencia, y llama a la colaboración multidisciplinar de juristas y expertos en lingüística para abordar esta tarea.

- El capítulo XVII se titula "El acceso a la información sanitaria. Un estudio a partir de la jurisprudencia del Consejo para la Transparencia en Chile en el contexto de la pandemia" y su autoría corresponde a Jorge ASTUDILLO MUÑOZ, profesor de Derecho Público de la Universidad Andrés Bello de Chile. Este investigador analiza el papel desempeñado por el Consejo para la Transparencia de Chile en el contexto de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19. Dicha institución ha debido arbitrar los criterios oportunos para asegurar el derecho de los ciudadanos a conocer la gestión de los poderes públicos y los datos relativos a la situación sanitaria, observando que las autoridades no hagan uso de la crisis sanitaria para desatender sus obligaciones en materia de transparencia, pero sin dejar de considerar la excepcionalidad de la situación ni desatender otros derechos en juego, como la protección de datos personales.
- Por último, el capítulo XVIII, "Una evaluación de la transparencia activa en municipios brasileños más grandes confrontando rankings oficiales", de Josias FERNANDES ALVES y Marco Antonio CARVALHO TEIXEIRA (respectivamente doctorando y profesor en Administración Pública y Gobierno de la Escola de Administração de Empresas de São Paulo de la Fundação Getulio Vargas, analiza en qué medida la transparencia activa de los municipios es directamente proporcional a su tamaño poblacional y a sus circunstancias socioeconómicas, considerando que existen otros factores determinantes de la falta de transparencia local en Brasil como la desidia de las autoridades. Lamentan sin embargo que la disparidad de criterios en los rankings que evalúan el cumplimiento de las obligaciones de transparencia local impida afinar las causas reales del desigual cumplimiento de las normas de transparencia activa en los municipios, lo que también sucede en otros países como España.

En conclusión, en esta obra colectiva, los autores exponen los resultados de sus investigaciones y sus experiencias en torno a los primeros años de vigencia de la LTAIPBG, sin olvidar las aportaciones que realizan los autores extranjeros en concepto de derecho comparado. Parece que la aprobación de la LTAIPBG, como hito en la legislación española en materia de transparencia, disparó el pistoletazo de salida a un interés y un estudio que será cada vez mayor a la luz de la creación jurisprudencial y a las aportaciones doctrinales en el marco de la investigación. Por

ello, esta obra nos ofrece una visión heterogénea de la materia, y pone los mimbres para conocer en qué medida se está formando e interpretando la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en España.





## RECENSIONES Y RESEÑAS

### Calidad, transparencia y ética pública (2017)

JAIME PINTOS SANTIAGO (Dir.)

**Roberto Carrodegua Méndez<sup>1</sup>**

*Ayuntamiento de Peraleda de la Mata  
España*

ORCID: [0000-0002-4397-7327](https://orcid.org/0000-0002-4397-7327)

RECIBIDO: 20 de febrero de 2022  
ACEPTADO: 21 de febrero de 2022

**RESUMEN:** Recensión del libro dirigido por Jaime Pintos Santiago titulado "Calidad, transparencia y ética pública" publicado por el INAP en 2017.

**PALABRAS CLAVE:** Calidad, transparencia, ética pública, meritocracia, buen gobierno.

**ABSTRACT:** Review of the book "Calidad, transparencia y ética pública" published by INAP in 2017.

**KEYWORDS:** Quality, transparency, public ethics, meritocracy, good governance.

---

<sup>1</sup> Funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional, subescala Secretaria-Intervención. Máster en Contratación Pública Local por el Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid. Especialista en Contratos Públicos, título propio de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA). Autor de diversos artículos doctrinales en materia de contratación pública y Administración local publicados en revistas indexadas en bases de datos nacionales e internacionales.



La sociedad democrática actual demanda de los servidores públicos una actuación íntegra guiada por un conjunto de valores éticos que brinde una recuperación de la confianza de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos.

En la práctica, se pretende alcanzar una mayor eficiencia, transparencia, profesionalización y participación pública en el quehacer diario del funcionamiento de nuestra Administración. Se trata, en último término, de posibilitar la modernización de las organizaciones públicas, la rendición de cuentas y el fomento de la defensa del buen gobierno; entendido este último en sentido amplio, como eje central de toda acción política dirigida al fortalecimiento institucional mediante la puesta en marcha de políticas públicas orientadas al logro de resultados al servicio del ciudadano. La consecución de esta

finalidad servirá para combatir cualquier manifestación de ese mal endémico en el que se ha convertido la corrupción.

En este contexto, surge la monografía titulada "*Calidad, transparencia y ética pública*", dirigida por el profesor PINTOS SANTIAGO, sólido administrativista y jurista especializado en el ramo de la contratación pública. En ella, se realiza, con solvencia y claridad expositiva, un riguroso estudio sobre una temática que reviste máxima actualidad política y jurídica. De ahí el especial valor de la presente obra que permite afirmar que, a pesar del tiempo transcurrido desde su primera edición, nos encontramos ante un referente básico de obligada lectura, al coincidir además su publicación en un momento en el que nuestro país aborda una gran oportunidad de reconstrucción para reparar los daños económicos y sociales causados por la pandemia del coronavirus a través de la ejecución del Fondo de Recuperación Next Generation EU.

En este sentido, resulta innegable que el éxito de los planes diseñados para la puesta en marcha de los diferentes programas financiados con cargo a estos fondos europeos dependerá en gran medida de una gestión pública guiada por un conjunto de principios y valores cuyo análisis se aborda con profundidad en la obra comentada.

Para comenzar, lo primero que debe ponerse en valor es la propia editorial que publica el libro y su localización, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), cuya actividad editora de acreditado prestigio académico, desarrollada anualmente con fines divulgativos en el marco de los Planes Generales de la Administración General del Estado, está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. En este sentido, cabe destacar que el SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI) y por la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP).



La monografía, que se abre con una breve presentación a cargo de su director en la que, de forma completa y brillante, expone la razón de ser y el contenido de la obra, se presenta estructurada en tres grandes bloques (o pilares, como se denominan en el libro) que forman un todo, dado que están claramente interrelacionados entre sí, con un carácter marcadamente transversal.

El primer pilar que consta de un único capítulo se refiere a la calidad como herramienta para conseguir un modelo eficiente de gestión pública (págs. 29-85); el segundo pilar, dividido en tres capítulos, aborda la ética de la función pública (págs. 91-197); y finalmente, el tercer pilar, integrado por dos capítulos, se centra en el principio vertebral de la transparencia y su dispersión normativa (págs. 203-277). Además, se agradece enormemente que todos los capítulos finalicen con una selecta relación bibliográfica que resultará de gran utilidad para el lector.

Una vez expuesto el esquema general de la monografía comentada, analizamos a continuación las principales cuestiones abordadas por los diferentes autores que participan en la misma.

La primera parte se inicia con el estudio de PALACÍN SÁENZ que aborda con exquisitez la integración de las técnicas de gestión de calidad en el ámbito público. Tras un breve recorrido a través de la historia reciente de la calidad aplicada a la gestión, el jurista cuestiona el sentido de la integración de las técnicas de gestión de la calidad en el ámbito de las Administraciones Públicas. A su vez, proporciona una visión teórico-práctica efectuando un ejercicio comparativo entre los principios de calidad recogidos en la norma ISO 9000:2015 y los principios administrativos previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, descubriendo un verdadero paralelismo a pesar del escaso número de Administraciones que aplican sistemas de gestión de calidad. Seguidamente, avanza un cambio de paradigma que conlleve una visión socialmente responsable de la Administración, la transición "*del cómo al para quién se hacen las cosas*"; deteniéndose posteriormente en el estudio de la gestión por procesos y su incidencia en la gestión pública, para terminar poniendo en valor el compromiso del personal al servicio de la Administración y su necesaria profesionalización.

Si sugerentes y didácticas resultan las consideraciones realizadas por PALACÍN SÁENZ sobre el primer pilar de la calidad, no menos lúcida nos parece la argumentación del jurista MARTÍN MORENO, que bajo el sugerente título "Ética y Derecho en la Administración Pública del siglo XXI", reflexiona en el capítulo II sobre el "*resurgimiento de lo ético*". Así, de manera elocuente, adopta un planteamiento crítico sobre la distinción entre Ética pública y Ética privada, en el que traslada al lector las dificultades de su deslinde, propugnando la ampliación del concepto de Ética pública para que en ella tengan cabida no solo los comportamientos de políticos y empleados públicos, sino también los de los ciudadanos e instituciones que se desenvuelvan en la esfera de lo público y se relacionan con la *res pública*. Posteriormente, el autor efectúa una valoración global de los códigos o principios éticos y profundiza en la necesaria delimitación conceptual entre estos últimos y las normas jurídicas, constatando una clara confusión por parte del legislador.

El capítulo III, intitulado "Provisión y cese por el sistema de libre designación como instrumento para la mejora de la ética y la profesionalidad en la gestión pública", redactado por el letrado MAYOR GÓMEZ, se detiene, como bien reza dicha rúbrica, en el examen de los aspectos más relevantes de la regulación jurídica de este

cuestionado sistema de provisión de puestos de trabajo en el ordenamiento jurídico español. Con este fin, el autor realiza un ambicioso análisis en el que recopila una copiosa y certera jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que sirve para validar el uso no solo por parte de las Administraciones Públicas, sino también de los órganos constitucionales de la libre designación como sistema de provisión de determinados puestos de trabajo, analizando las resoluciones judiciales de mayor relevancia y trascendencia en esta materia. Seguidamente, a la vista del contenido de la jurisprudencia comentada, se plantean unas sugerentes conclusiones en las que el autor subraya el carácter excepcional y limitado de la libre designación, apostando por una regeneración del sistema que tenga como fundamento el avance de la meritocracia y sirva para desterrar, o al menos limitar, la utilización en nuestra Administración de este sistema de provisión que en numerosas ocasiones ha derivado hacia la arbitrariedad.

A continuación, siguiendo un hilo conductor que desemboca en una propuesta de fijación de valores éticos con carácter previo al comienzo de cualquier proceso de implantación de nuevos planes estratégicos de reforma del empleo público, el jurista FONDEVILA ANTOLÍN plantea en el capítulo IV una imprescindible y esencial reflexión sobre la necesidad de reforma de nuestro actual marco normativo de empleo público. Para ello, examina con detenimiento, en primer lugar, algunas de las disfuncionalidades e incumplimientos producidos en la aplicación del EBEP en la selección de los empleados públicos y su carrera administrativa; posteriormente, centra su atención en el principio de transparencia entendido como instrumento para reconducir la disfuncional doctrina de la discrecionalidad técnica recogida normativamente en el artículo 55.2 del TREBEP. Finaliza esta parte con un epígrafe dedicado al estudio de un tema de rabiosa actualidad: la temporalidad en el empleo público, analizando con rigor y profundidad, pero a la vez, con claridad y maestría, diferentes cuestiones problemáticas que, en último término, fomentan redes clientelares con un evidente deterioro del empleo público objetivo y profesional.

De especial interés podríamos considerar el capítulo V, donde el profesor PINTOS SANTIAGO pone el acento en el carácter transversal del principio de transparencia, destacando su importancia a la hora de garantizar la legitimidad y fortaleza en el funcionamiento de las instituciones democráticas. Al efecto, previo análisis de sus antecedentes, examina con detalle el contenido de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, comentando de manera muy clarificadora algunas de las cuestiones más "críticas" de la norma. Concluye el capítulo con un pormenorizado estudio de la proyección de este principio en la esfera de la contratación pública, centrando sus siempre interesantes reflexiones en la importancia otorgada al mismo por el legislador comunitario, dado su carácter omnipresente a lo largo de todo el texto de las distintas Directivas de cuarta generación.

Como colofón e íntimamente relacionado al capítulo que le precede, RUIZ-TAPIADOR SANMARTÍN se ocupa en el capítulo VI del estudio de la dispersión normativa en el desarrollo de la Ley 19/2013. Para este fin, utiliza como telón de fondo el debate sobre el fundamento constitucional que atribuye competencia estatal para legislar sobre el derecho de acceso a la información pública, pronunciándose a favor su naturaleza de derecho fundamental y destaca, como claro ejemplo de inseguridad jurídica, el prolífero desarrollo normativo autonómico, especialmente en las obligaciones de publicidad activa. A este

respecto, el autor indaga de manera espléndida en los aspectos fundamentales no previstos en la norma nacional que, por el contrario, aparecen incluidos en las diferentes leyes autonómicas; centrando su atención en la información relativa a los contratos y las subvenciones por su vital importancia en la actividad administrativa y el volumen presupuestario gestionado en todas las Administraciones a través de dichos instrumentos.

Después del breve repaso hecho a la monografía dirigida por el profesor PINTOS SANTIAGO, no quisiera finalizar sin destacar la importancia del mensaje que trasciende de la lectura del libro: la imperiosa necesidad de respetar, recuperar y poner en valor los principios éticos y morales, no solo de los servidores públicos, sino del conjunto de la sociedad, impulsar la meritocracia y defender el buen hacer para lograr el desarrollo a largo plazo. En síntesis, se aboga por un comportamiento guiado por los postulados del Derecho *tria iuris precepta* formulados en el siglo III por el jurisconsulto romano Ulpiano: *honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*.

Llegados a este punto no queda sino recomendar la lectura de esta obra por todo lo anteriormente comentado. El lector exigente no resultará defraudado.



## Noticias de libros

**ORDEN ALFABÉTICO DE APELLIDO (PRIMER AUTOR/COORDINADOR)**



### **LA INTEGRIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN: CONTRATACIÓN PÚBLICA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

**Leopoldo Abad Alcalá e Isabel Serrano Maillo** (Dirs.).  
**Alicia González Moro** (Coord.).

**Thomson Reuters-Aranzadi, 2022**

Esta obra colectiva reúne las contribuciones de una veintena de autores agrupadas en tres grandes bloques temáticos. El primero de ellos presenta investigaciones sobre la percepción de la sociedad española hacia la corrupción, la recuperación de activos, los canales de denuncia, la labor de las oficinas y agencias antifraude y el tratamiento del

lobby. El bloque relativo a los vínculos entre ética y contratación pública aborda diversas cuestiones referidas a la transparencia de las subvenciones y también analiza las particularidades ocasionadas por la emergencia sanitaria de la COVID-19. Por último, el tercer bloque incorpora la perspectiva comparada y recoge interesantes experiencias del ámbito latinoamericano que nos ayudan a elevar la mirada y avanzar con paso firme para tratar de garantizar un objetivo universal: la integridad y buen funcionamiento de nuestras Administraciones Públicas.

## **TRANSPARENCIA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS:**

### ***Una perspectiva multinivel***

**Andrés Boix Palop y Jorge Castellanos Claramunt**  
(coords.).

**Tirant lo Blanch, 2021**

La presente obra trata de explicar parte del proceso recorrido hasta la fecha del régimen jurídico de la transparencia administrativa en España.

La experiencia de los años en esta materia permite analizar con rigor las dificultades encontradas en su aplicación, así como sus carencias, lo que ayuda en definitiva a mejorar y comprender mejor el régimen jurídico de la transparencia.

Son 320 páginas que cuentan con trabajos de grandes especialistas de la transparencia en España, y que nos ofrecen una visión amplia sobre el momento en que se encuentran los poderes públicos en su constante camino por la búsqueda de esta transparencia.



### ***LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO LABORATORIOS DE DEMOCRACIA. Participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes***

**Andrés Iván Dueñas Castrillo**

**Fundación Manuel Giménez Abad, 2022**

Esta obra estudia algunos de los aspectos problemáticos de la democracia en las Comunidades Autónomas y las principales medidas llevadas a cabo para afrontarlos. Parte de que la profunda crisis de la representación y de los partidos políticos afecta a nuestra democracia y de que las regiones españolas han llevado a cabo reformas y propuestas que las pueden convertir en una especie de laboratorios de democracia donde probar fórmulas que mejoren la relación entre representantes y representados.

Las conclusiones permiten avanzar que las Comunidades Autónomas se han puesto a la vanguardia en innovaciones legislativas para mejorar la democracia. Unas medidas que han sido fruto del actual escenario político y que han demostrado que, a pesar de la gran fragmentación parlamentaria, existe espacio para los acuerdos.

## **DELIBERACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANAS**

### ***Derechos e instrumentos en el ordenamiento constitucional***

**Enriqueta Expósito**

**Marcial Pons, 2021**

Este trabajo tiene como objetivo el análisis jurídico de las posibilidades de participación que ofrece el ordenamiento jurídico infraconstitucional. El libro se estructura en seis capítulos. Los dos primeros se central en la crisis de la representación y el examen del marco normativo de la participación ciudadana.

Los dos siguientes capítulos ofrecen un panorama sobre las posibilidades de involucración de los ciudadanos en el parlamento y en la actividad del ejecutivo. El libro continúa con el tratamiento específico de las consultas populares y finaliza con unas consideraciones sobre la participación ciudadana.



## **LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL**

**Ángel Fernández Silva**

**Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2021**



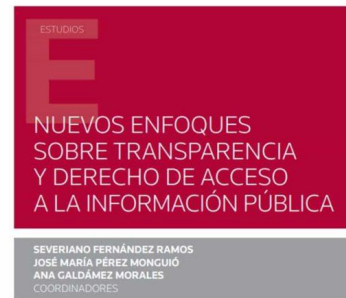
Esta obra ha recibido el premio "Francisco Tomás y Valiente" en 2020. Superada la visión inicialmente desconfiada e intrascendente de la iniciativa legislativa popular, la institución ha recuperado relevancia en los últimos años de la mano de innovaciones legislativas en el ámbito autonómico y estatal; y un mayor empleo del mecanismo gracias a una concepción de la participación como índice de buen gobierno. El trabajo examina este instituto desde diversas perspectivas y apunta a que contribuye al pluralismo político permitiendo que la sociedad civil organizada plantee demandas escasamente atendidas por los poderes públicos, complementando nuestro necesario modelo representativo.

## **NUEVOS ENFOQUES SOBRE LA TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

**Severiano Fernández Ramos, José María Pérez Monguió y Ana Galdámez Morales (Coords.).**

**Thomson Reuters-Aranzadi, 2021**

Es incuestionable que la transparencia y el derecho de acceso ocupan buena parte de las aportaciones de la doctrina científica reciente, en el ámbito del Derecho Público. Cada año, en el marco de los principios de buen gobierno y buena administración, estas cuestiones son objeto de debate en el Congreso Internacional de Transparencia; cita ineludible y referente para todos los estudiosos, profesionales, operadores e interesados en la materia. Como resultado de su celebración, se aúnan en esta obra contribuciones esenciales sobre las nuevas fronteras, los límites y las novedades sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública. Los trabajos se centran en la doctrina reciente del Tribunal Supremo sobre el derecho de acceso, la eficacia de las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la rendición de cuentas de los comités de expertos en pandemia, los obstáculos y límites para el desarrollo de la transparencia, la respuesta jurisprudencial a la transparencia, transparencia digital y algoritmos, transparencia y urbanismo, o la importante cuestión que encierra el necesario cuidado en el uso del lenguaje y la claridad para garantizar la transparencia en su máxima expresión o las experiencias comparadas.



## **ONCE RELATOS SOBRE CÓMO EL ACCESO A LA INFORMACIÓN IMPACTA SOBRE NUESTRAS VIDAS**

**Joaquín Meseguer Yebra (Coord.).**

**Federación Española de Municipios y Provincias, 2021.**

El Grupo de Trabajo de acceso a la información pública de la RED ha lanzado una obra a la que han llamado: Once relatos sobre cómo el acceso a la información impacta sobre nuestras vidas. Con ella, han querido adentrarse en el «alma» de la transparencia a través de historias y relatos reales que ayudan a comprender mejor la importancia que tiene el derecho a saber. Los datos, la información, sin contexto sirven de poco, incluso pueden resultar engañosos o distorsionar el conocimiento necesario que necesitamos tener de la gestión pública y su impacto en nuestras vidas. Esta publicación nos muestra de forma más práctica y clarividente el proceso, algunas veces complejo, que puede suponer acercarse a la administración pública para obtener los datos o informaciones que necesitamos para los diferentes fines.





## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPARENCIA EN LAS DEMOCRACIAS DEL SUR DE EUROPA**

**Gema Pastor Albaladejo** (Dir.)

**Tirant lo Blanch. 2021**

La obra nos muestra en ocho capítulos una visión sobre las políticas públicas de transparencia en España, Italia, Portugal, Grecia y Malta. En el primer capítulo encontramos un análisis de la calidad democrática y su relación con las políticas públicas de transparencia. Será a partir del segundo capítulo cuando se entre a analizar cada país en concreto.

El estudio de cada uno y de sus políticas públicas de transparencia se realiza desde una visión completa, total e íntegra, lo que produce un mejor entendimiento de las políticas en cada uno de los contextos analizados.

El último capítulo ofrece el panorama general de las políticas públicas de transparencia una vez hecho el recorrido por cada una de las democracias analizadas del sur de Europa.

## **MICROTARGETING, TRANSPARENCIA, DATOS Y PROPIEDAD INTELECTUAL. Una reflexión sobre los nuevos retos de la inteligencia artificial**

**Francisca Ramón Fernández**

**Tirant lo Blanch, 2021**

En esta obra se abordan distintos temas relacionados con la inteligencia artificial a partir de la división de sus contenidos en cuatro bloques. En el primero de ellos, encontramos un análisis riguroso sobre el microtargeting, aspectos jurídicos y la postura del Tribunal Constitucional en relación con un análisis de caso. En el segundo, se aborda el principio de transparencia, la regulación y los aspectos más controvertidos respecto a la protección de datos. El tercero se centra en la minería de textos, datos y propiedad intelectual. Finalmente, en el cuarto bloque, encontraremos un espacio de reflexión sobre los nuevos retos de la inteligencia artificial y su proyección en la protección de datos, la ética y la responsabilidad civil.



## **FUNDAMENTOS DE LA TRANSPARENCIA, ASPECTOS POLÍTICOS Y PERSPECTIVA INTERNACIONAL**

**Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva y María Salvador Martínez** (Dirs.). **Daniel Jove Villares** (Coord.).

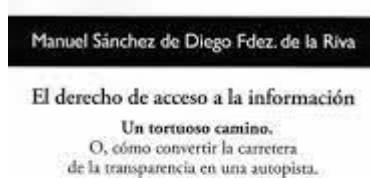
**Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2021**

Esta obra colectiva tiene como cometido "contribuir a la construcción de una teoría sólida que permita fundamentar adecuadamente el principio de transparencia y los derechos de acceso e información conectados con él". Para ello, se estructura en tres partes, coincidentes con las líneas temáticas que dan título al libro.

En la primera se abordan las temáticas generales que caracterizan a la transparencia: la rendición de cuentas, el derecho de acceso o los avances y retrocesos que la misma ha tenido en los últimos años. Amén de cuestiones más específicas, como la actuación de los consejos de transparencia o la relación entre transparencia y protección de datos.

La segunda parte del libro aborda la función de la transparencia en el ejercicio público del poder. En ella, se presta especial atención a la rendición de cuentas y al impacto y valor de la transparencia para los partidos políticos.

La tercera y última parte proporciona una perspectiva internacional de la situación de la transparencia en el mundo, combinando experiencias concretas y análisis generales de su situación en diversos países (Brasil, Italia, Austria o la región administrativa especial de Hong Kong, entre otros).



EDITORIAL  
**Fragua**

### ***EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. UN TORTUOSO CAMINO. O, cómo convertir la carretera de la transparencia en una autopista***

**Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva**

**Fragua Comunicación. 2022**

Una obra incisiva en donde se defiende que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental anclado en la libertad de información del artículo 20. El autor señala que este es uno de los defectos, o "bugs" de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, pero no el único: los problemas de concurrencia normativa, la falta de mecanismos para obligar al

cumplimiento de la transparencia, los errores en los límites, una enumeración absurda de los sujetos obligados, olvidos en los sujetos, ...

El libro realiza una exposición sobre quienes están obligados a la transparencia, qué debe estar a disposición de los ciudadanos, cuáles son los límites, cómo se ejerce la

transparencia –publicidad activa, acceso a la información y datos abiertos–, así como la respecto a la organización y cumplimiento de la transparencia –tanto los órganos garantes de la transparencia, los órganos administrativos de gestión y la protección jurisdiccional–. En el último capítulo se encuentran las críticas a cómo funciona la transparencia y se aportan ideas para que la transparencia funcione en España.

### **REFLEXIONES PARA UNA DEMOCRACIA DE CALIDAD EN UNA ERA TECNOLÓGICA**

**Ángel Sánchez Navarro  
y Rosa María Fernández Riveira (Dirs.)**

**Aranzadi Civitas, Pamplona, 2021**

Esta obra reflexiona sobre uno de los aspectos más importantes del siglo XXI y de las democracias actuales: la introducción de la tecnología en el sistema de funcionamiento democrático.

No cabe duda que el desarrollo de las nuevas tecnologías ha supuesto para los ciudadanos una nueva forma de comunicarse y de generar redes informales que están siendo objeto de estudio en las diversas disciplinas científico sociales. Y no sólo en el ámbito de la ciudadanía sino también en los escenarios de la actividad política, los avances tecnológicos han conllevado un cambio de perspectiva para los movimientos sociales y políticos, así como la participación ciudadana, la comunicación y los procesos electorales.

Ha sido con la crisis sanitaria cuando se han acelerado los procesos de cambio e introducción tecnológica que hace necesario el debate y reflexión en torno a este asunto.





## DOCUMENTACIÓN

### **Declaración de Alicante de la Red de Consejos y Comisionados de la Transparencia**



Suscrita en Alicante el 28 de septiembre de 2021  
en el marco del VI Congreso Internacional de Transparencia

Con ocasión de una nueva edición, la 6ª, del Congreso Internacional de Transparencia, y en conmemoración del Día Internacional del Derecho a Saber, las y los representantes de los órganos de garantía de la transparencia en el Estado español, agrupados en la Red de Consejos y Comisionados de Transparencia, queremos formular una declaración institucional llamada a promover e impulsar la transparencia y el acceso a la información pública.

Desde la Red de Consejos y Comisionados agradecemos a los organizadores de este Congreso vuestra labor en la defensa de la transparencia y en la formación de una ciudadanía exigente y libre que reclama saber, conocer, entender. Sois, por tanto, un aliado para dar un nuevo impulso a la cultura de la transparencia. Igualmente, jugáis un papel significativo en la consolidación y difusión de los criterios técnicos jurídicos que emanan de la doctrina asentada durante todos estos años de trabajo.

Eventos de esta magnitud contribuyen a la consolidación institucional, tanto de la propia Administración, -puesto que sus estructuras se encuentran al servicio de la transparencia-, como de la construcción del modelo de autoridades independientes de control.

Las tres declaraciones institucionales precedentes -Cádiz, Málaga y UNED- contenían esencialmente dos peticiones a los gobiernos, las autoridades públicas y los responsables políticos: la demanda de un impulso intenso y decidido a la implantación real y efectiva de la transparencia en el ámbito de nuestras administraciones e instituciones públicas y la solicitud de una dotación suficiente de medios a los Consejos y Comisionados para que pudieran ejercer sus competencias de forma plena.

Es evidente que, en los últimos tiempos, tanto el Gobierno del Estado como los autonómicos han desplegado medidas de calado en materia de transparencia e información pública.

Así, por ejemplo, la presencia de la transparencia y el derecho a la información pública en el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto del Estado español o las diversas reformas y modificaciones en curso de varias leyes autonómicas de transparencia respecto de la publicidad activa de las ayudas derivadas de los Fondos Next Generation de la Unión Europea. En el ámbito de los Consejos e instituciones garantes también ha habido cambios, muchos de ellos significativos.

En 2021, además de la continuidad en la tramitación de algunas iniciativas normativas de importancia como la reforma de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunidad valenciana -que incorpora una importante modificación institucional del Consell de Transparencia-, se ha producido la renovación de la Dirección del Consejo de Transparencia de Andalucía y de la Presidencia de la Comisión vasca de Acceso a la Información.

En los últimos meses de 2020 se produjo la renovación de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado y del Consejo de Transparencia de la Región de Murcia, así como la designación del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

Pero es cierto que, junto con las medidas relacionadas con la organización y la continuidad de las instituciones -que, por supuesto, merecen una valoración positiva-, es necesario acometer también otras cuestiones y aspectos sustanciales.

Los Consejos y Comisionados precisamos, cada uno con diferente intensidad, de recursos para ejercer nuestras funciones de garantía y para poder defender la posición ante los tribunales frente a administraciones muy consolidadas. Esta dotación respaldaría nuestra labor realizada para la consolidación de la transparencia y el avance del derecho de la ciudadanía a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas.

Nuestra principal función es hallar, a partir de consideraciones y criterios jurídicos, el siempre difícil equilibrio entre las exigencias de la gestión pública, destinada a responder de forma rápida y eficiente a las necesidades de la sociedad, y el derecho de la ciudadanía a conocer los pormenores de la actuación administrativa y los motivos que la justifican.

En este sentido, en la medida en que contribuye a delimitar espacios y a definir soluciones de síntesis entre las necesidades de la acción administrativa y el respeto irrenunciable a los derechos ciudadanos, no cabe duda de que la labor de los órganos garantes constituye una actividad sustancial para el progreso de la transparencia y el acceso a la información.

Esta labor de síntesis y balance -es decir de ponderación de intereses contrapuestos- que realizamos los Consejos y Comisionados ha adquirido, además, un significado especial en un momento como el presente, en el que seguimos inmersos en la pandemia derivada de la COVID-19.

Esta pandemia ha traído consigo una serie de decisiones que deben ser explicadas y puestas en transparencia en la mayor medida de lo posible para ser aceptadas plenamente por la ciudadanía.

La sociedad demanda de los poderes públicos, cada vez con mayor insistencia, el suministro de información veraz y completa sobre la marcha de la pandemia. Esta creciente demanda de información pone en tensión dos bienes jurídicos a proteger: por un lado, la eficacia de la actuación de las Administraciones Públicas en supuestos de riesgo para la salud pública, que necesita de cautelas y precauciones especiales y extraordinarias; por otro, el derecho acuciante de los ciudadanos a estar informados de la gestión de la pandemia y el deber de rendir cuentas de la actuación pública en una situación tan relevante como ésta.

Esta tensión entre la gestión eficiente de la crisis sanitaria y el suministro de información de interés general debe ser compensada, encontrando el equilibrio entre el derecho de la ciudadanía a conocer y controlar la actuación pública contra la pandemia, y la necesidad de la administración de actuar de forma ágil y eficiente en la adopción de las medidas necesarias para su contención. Y en la determinación del difícil equilibrio entre ambos, los Consejos y Comisionados de Transparencia estamos llamados a jugar -y hemos jugado- un papel destacado.

De hecho, a lo largo de este período de pandemia, los organismos e instituciones garantes de todo el mundo, a través de las organizaciones que los nuclea, hemos realizado numerosas declaraciones y manifestaciones que insisten en dos aspectos que, a nuestro juicio, resultan trascendentes en la actividad que desarrollamos.

Primero, en la importancia esencial de garantizar el ejercicio del derecho a la información sin desconocer las necesidades de eficiencia y flexibilidad de las Administraciones encargadas de combatir la pandemia y sus consecuencias y, en segundo lugar, en el papel crucial que podemos jugar las instituciones de garantía para la consecución de este objetivo.

Así mismo, en la parte más académica de este Congreso, los responsables de los órganos garantes hemos tenido ocasión de glosar algunas de las decisiones relacionadas con información vinculada a la Covid 19 y a la administración de la crisis sanitaria que hemos adoptado en este tiempo de pandemia.

En este sentido, es importante subrayar la labor de los Consejos y Comisionados de Transparencia durante la pandemia, pero también antes y después de la misma.

Hemos venido adoptando, desde el inicio de nuestra actividad, resoluciones y acuerdos que armonizan intereses contrapuestos y resuelven los conflictos jurídicos suscitados entre las necesidades de gestión de los órganos y entidades sometidos a su jurisdicción y el derecho de los ciudadanos y las ciudadanas a estar informados. Nuestras resoluciones han demostrado que es posible abrir espacios de transparencia en sectores de actividad tradicionalmente cerrados y poco afectos a los despliegues informativos, haciendo visibles algunos de los cauces y caminos a través de los que, dentro del ámbito de nuestro ordenamiento jurídico, es posible garantizar el conocimiento informado de la ciudadanía y avanzar en la rendición de cuentas.

El acervo de resoluciones y decisiones de los Consejos y Comisionados constituye la mejor prueba en este sentido y compone un corpus de doctrina jurídica estudiado por los especialistas tanto de los medios universitarios como de la sociedad civil, que invitamos a consultar a todos los y las participantes de este 6º Congreso de Transparencia.

Los Consejos y Comisionados de Transparencia del Estado Español jugamos un papel esencial en la interpretación y aplicación práctica y en la función de garantía de los derechos ciudadanos.

Es necesario, por tanto, valorar la importancia de la función de los órganos garantes para la implantación de la transparencia y la rendición de cuentas en nuestras administraciones e instituciones públicas y para el avance del derecho de acceso a la información pública en todos los sectores de nuestra sociedad.

Es conveniente una afirmación de nuestra labor ante las autoridades y órganos responsables de gestionar la publicidad activa y el acceso de la ciudadanía a la información en todos los niveles territoriales y una sensibilización específica a los funcionarios y empleados adscritos respecto de su necesidad e importancia de la misma. Y también oportuno una dotación adecuada de recursos humanos y materiales que nos permita desempeñar plenamente nuestras funciones.

Ello lleva aparejado un efecto positivo indudable en el aumento de la transparencia de las Administraciones Públicas y en la seguridad de su gestión.

De otro lado, un aspecto que debe ser explorado radica en la implantación de herramientas de arbitraje o mediación en nuestra gestión, instrumentos que se muestran valiosos y eficaces para la resolución de conflictos entre partes y que aligeran, en parte, nuestra ingente carga de trabajo.

Además, necesitamos la ayuda de todos los actores del ecosistema de la transparencia para poner en marcha todo tipo de acciones que fortalezcan el papel de la mujer en el sistema de transparencia, puesto que existe un desequilibrio de género importante en la presentación de reclamaciones y denuncias. Debemos



trabajar en la participación plena de las mujeres en los procesos de transparencia, una herramienta que sin duda fomenta la igualdad.

Por tanto, la Red de Consejos y Comisionados de Transparencia del Estado español, a través de esta declaración pública formulada en Alicante en el marco del 6º Congreso Internacional de Transparencia, solicitamos de los Gobiernos y Autoridades de todos los ámbitos de Administración, de los representantes políticos nacionales, autonómicos o locales y de todas las organizaciones y fuerzas políticas, así como a la comunidad científica, un apoyo explícito a los órganos garantes para continuar avanzando en la cultura de la transparencia y acceso a la información pública, acorde con el nuevo escenario y las nuevas exigencias.

Confiamos en que esta solicitud, y la declaración que la contiene, merezca la aprobación y el apoyo de los organizadores del 6º Congreso Internacional de Transparencia y de las personalidades, asociaciones y organizaciones civiles activas en materia de transparencia y acceso a la información que participan en el mismo.

Muchísimas gracias a todos y todas por la atención que han prestado a esta declaración y por su apoyo a las peticiones, consideraciones y demandas en ella contenidas.

Red de Consejos y Comisionados de la Transparencia

Alicante, a 28 de septiembre de 2021



## DOCUMENTACIÓN

### **Declaración institucional de la Red de Oficinas y Agencias Antifraude 2021**

Adoptada en la reunión del VIII Encuentro de la Red de Oficinas y Agencias Antifraude celebrada los días 28 y 29 de septiembre de 2021 en Alicante en el seno del VI Congreso Internacional de Transparencia

Los órganos y autoridades presentes en la reunión de la Red que se relacionan a continuación suscriben la presente Declaración:

- Cataluña: Oficina Antifraude de Cataluña.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública – IGAE: Servicio Nacional de Coordinación Antifraude de la Intervención General de la Administración del Estado
- Área Metropolitana de Barcelona: Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona
- Comunitat Valenciana: Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana
- Illes Balears: Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears
- Ministerio de Hacienda y Función Pública: Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación

Recordando que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada mediante Resolución 58/4 de su Asamblea General en Nueva York el 31 de octubre de 2003 y ratificada por España conforme a la publicación efectuada en el Boletín Oficial del Estado núm. 171 de 19 de julio de 2006, y en vigor desde esa fecha en todo el territorio nacional, exige a los Estados Parte la adopción de las siguientes medidas:

*Crear órganos independientes encargados de prevenir la corrupción, dotados de los recursos materiales que sean necesarios y de personal especializado y capacitados para el desempeño de sus funciones.*

*Establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ello en el ejercicio de sus funciones.*

*Facilitar el acceso a los órganos de lucha contra la corrupción para que el público denuncie, incluso de manera anónima, incidentes de corrupción.*

*Adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionalmente, el enriquecimiento ilícito, es decir, el incremento significativo del patrimonio de una autoridad o funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado.*

*Proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o identificación a los testigos, peritos y víctimas que presten declaración sobre delitos de corrupción, así como cuando proceda a sus familiares y demás personas cercanas.*

*Proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos de corrupción.*

*Alentar a las personas que participen o hayan participado en actos de corrupción a que proporcionen información con fines de mitigación de la pena o concesión de inmunidad judicial, así como proteger a los delincuentes que cooperen.*

*Fomentar la cooperación entre los organismos públicos, los funcionarios públicos y los organismos encargados de investigar y enjuiciar los delitos.*

**Reconociendo** que la Red de Oficinas y Agencias Antifraude lleva trabajando desde 2018 para compartir experiencias y conocimientos para el mejor desarrollo de sus funciones y la consecución de objetivos de interés común, y como una plataforma para la coordinación e intercambio de información entre sus miembros.

**Destacando** que son objetivos de la Red la colaboración en actividades y estudios para el fomento de la integridad institucional y la ética pública, la prevención de los conflictos de interés y las buenas prácticas en el sector público; la discusión, el debate y la reflexión sobre materias objeto de interés común, en especial los riesgos de fraude y corrupción en el sector público; el impulso de las reformas legislativas e institucionales que se consideren necesarias; la formulación de propuestas, recomendaciones, declaraciones y acuerdos; el establecimiento, mantenimiento y desarrollo de contactos con autoridades especializadas; y la cooperación entre los miembros de la Red en el cumplimiento de sus objetivos.

**Teniendo presente** que los informes de la Comisión Europea sobre la situación del Estado de Derecho de 30 de septiembre de 2020 y de 20 de julio de 2021 señalan que España carece de un marco global de protección para las personas que denuncian y de una estrategia de lucha contra la corrupción.

**Celebrando** que el Gobierno de España, a través del Ministerio de Justicia, recogió dentro del eje de Integridad del IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 el compromiso relativo a la protección de las personas denunciantes, y la necesidad de transponer la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informan sobre infracciones del Derecho de la Unión.

**Advirtiendo** que el plazo de transposición al ordenamiento jurídico en España finaliza el próximo 17 de diciembre de 2021. Siendo conscientes de la necesidad de aprovechar la oportunidad que brinda la transposición de esta Directiva de realizar una profunda reforma del ordenamiento jurídico español para combatir la corrupción de una manera efectiva.

Nosotros, miembros de la Red de Oficinas y Agencias Antifraude, con el fin de contribuir a la prevención y a la lucha contra la corrupción, así como a la protección de quienes la denuncian, recomendamos a todos los gobiernos, administraciones y otras partes interesadas, la adopción de las siguientes medidas:

1. **Urgir a los decisores públicos a desarrollar el marco legal que transponga la Directiva (EU) 2019/1937 de protección a las personas denunciantes y alertadoras**, con especial énfasis en el Derecho Penal y en las normas de protección de testigos y peritos, el Derecho de función pública y el Derecho laboral.
2. **Fomentar la cultura de la denuncia** de irregularidades que ayuden a las autoridades competentes a su identificación y a poner fin a las mismas. La corrupción es perseguible no solo desde el ámbito penal, sino también desde el ámbito administrativo, sancionador y disciplinario, y a tal efecto, deben ponerse en valor en el sector público principios como la objetividad, la imparcialidad, la integridad y ética pública, la honestidad, la transparencia y la rendición de cuentas.
3. **Promover el establecimiento de canales de denuncia** seguros, confidenciales, accesibles y eficaces, a los que dirigir las alertas y denuncias sobre malas praxis y conductas fraudulentas o corruptas, que permitan, cuando así se considere, también las denuncias anónimas; denuncias cuya verosimilitud debe analizarse y que deben dar lugar a la apertura de los correspondientes procedimientos de investigación si existen elementos o indicios suficientes.

4. **Reconocer la ejemplaridad de quienes denuncian** al procurar la detección y posterior persecución de todo tipo de lesiones al bien común y reforzar, como fundamento de una sociedad democrática avanzada, la protección de las personas denunciantes y alertadoras que en beneficio del interés general no miran hacia otro lado y contribuyen a luchar contra la corrupción. La denuncia de estos hechos o conductas no debe suponer la infracción del deber de sigilo.
5. **Garantizar la confidencialidad** respecto de todos los datos, documentos e informaciones que se manejen en el desarrollo de las investigaciones, siendo clave en la lucha contra el fraude y la corrupción la existencia de un sistema de denuncias que ofrezca confianza y no desincentive a las personas denunciantes. No se podrá revelar la identidad de las personas denunciantes o alertadoras, ni cualquier información de la que pudiera deducirse su identificación.
6. **Proteger de forma eficaz a las personas denunciantes de irregularidades** puesto que su actuación revierte en la sociedad, y prohibir su menoscabo profesional y personal, los daños a su reputación y cualquier acción represaliadora ejercida como consecuencia de la denuncia para amedrentar o perjudicar.
7. **Promover e implementar acciones correctoras sobre las personas físicas o jurídicas represaliadoras, autores y cooperadores en las acciones de fraude y corrupción**, que presionan a las personas denunciantes y alertadoras y que obstaculizan las investigaciones impidiendo que lleguen a su buen fin, incluso tratando de amedrentar a las personas que investigan los hechos en cumplimiento de la ley.
8. **Facilitar a los denunciantes y alertadores las medidas de apoyo y correctoras necesarias frente a los actos de aislamiento y persecución**, garantizando su indemnidad durante las investigaciones y después de ellas, con inversión de la carga de la prueba para aquellos que lesionen sus derechos o ataquen su esfera profesional o personal, con imposición de sanciones, efectivas y disuasorias, y la obligación de reparar los daños incluidos los morales.
9. **Desplegar acciones de difusión, formación y sensibilización** a la ciudadanía para consolidar una cultura social de rechazo de la corrupción, mediante una correcta y rigurosa gestión de los fondos y recursos públicos aplicados a la satisfacción de los intereses generales, que sea reflejo de una sociedad democrática avanzada y de la confianza en nuestras instituciones.