



Revista Española de la Transparencia

Núm. 13, Segundo Semestre. Julio-diciembre de 2021, pp. 131-171

ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com

DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.170>

ESTUDIOS Y ARTÍCULOS

La transparencia pública en el escenario post COVID-19: hoja de ruta para una Administración más abierta

Encarna Hernández Rodríguez¹

*Universidad de Murcia
España*

ORCID [0000-0002-9595-3730](https://orcid.org/0000-0002-9595-3730)

Cristina Moreno Martínez²

*Universidad de Murcia
España*

ORCID [0000-0003-1485-8676](https://orcid.org/0000-0003-1485-8676)

RECIBIDO: 31 de marzo de 2021
ACEPTADO: 27 de agosto de 2021

1 Doctora por la Universidad de Murcia. Adscrita al Grupo de Estudios Cívicos e Innovación Social (GECIS). Directora de la Fundación NovaGob, desde donde desarrolla proyectos de intervención, investigación y formación para el desarrollo de la innovación en las Administraciones Públicas de Iberoamérica. Autora, docente y consultora en materia de Gobierno Abierto.

2 Doctora por la Universidad Complutense de Madrid. *Postgraduate Diploma in Social Data Analysis* (University of Essex), *Diplôme International* del *Institut d'Études Politiques* (París). Grupo de Estudios Cívicos e Innovación Social (GECIS). Autora de artículos de investigación y de capítulos en obras colectivas, coautora de monografías. Sus líneas de investigación se centran en las actitudes políticas, la comunicación de las políticas públicas y las transformaciones de la Administración Pública.

RESUMEN: La Covid-19 y los estados de emergencia que se han declarado para hacerle frente han erosionado el Gobierno abierto. Mientras en países como España se veían afectadas las solicitudes de acceso a la información, al mismo tiempo crecían las demandas desde la sociedad para articular una respuesta abierta a la pandemia. Este estudio se propone profundizar en una hoja de ruta para el futuro, centrada en una Administración más transparente, participativa y colaborativa, desde la que afrontar la recuperación. Para ello, se realiza un ejercicio de prospectiva a través del método Delphi, con encuestas a un panel de personas expertas en la materia, procedentes tanto de la Administración Pública, como del sector privado, la universidad y la sociedad civil. El trabajo de campo, realizado entre mayo y julio de 2020, da como resultado un diagnóstico de la situación de partida y, sobre todo, la identificación y priorización de una batería de 48 medidas para incorporar tanto a la agenda política, como a la acción institucional.

PALABRAS CLAVE: Transparencia, Administración Pública, COVID-19, análisis prospectivo, Método Delphi.

CONTENIDOS:

1. Introducción: una mirada al futuro de la Administración Pública. – 2. La transparencia pública en el escenario post Covid-19: debates abiertos. – 2.1. *Transparencia durante la pandemia: lecciones aprendidas* – 2.2. *La necesidad de reconectar con la ciudadanía.* – 2.3. *Los escenarios de futuro de la Administración pública.* – 3. Hoja de ruta para lograr una Administración Pública más abierta. – 3.1. *El futuro de la transparencia a través de la visión de personas expertas.* – 3.2. *Resultados (I). Diagnóstico situación actual.* – 3.3. *Resultados (II). Un decálogo para el futuro.* – 3.4. *Resultados (III). Visiones optimistas.* – 4. Conclusiones: una nueva cultura de la transparencia. – Bibliografía.

Anexos:

- I. Hoja de ruta con 48 acciones.
- II. Personas expertas participantes en el panel.

Public transparency in the post-Covid scenario: a roadmap to achieve a more open government

ABSTRACT: Covid-19 and the states of emergency declared to confront it, have undermined open government. While in countries such as Spain, requests for access to information were affected, at the same time, society's demands for an open response to the pandemic, grew. This study discusses a guide for the future, focusing on a more transparent, participatory and collaborative government to face recovery. A prospective analysis is carried out through the Delphi method, with surveys of a panel of experts in the field, public administration, private sector, universities and civil society. The fieldwork, carried out between May and July 2020, provides a diagnosis of the starting situation and, above all, the identification and prioritization of a battery of 48 measures to be incorporated both in the political agenda and in institutional action.

KEYWORDS: Transparency, Public Administration, COVID-19, prospective analysis, Delphi Method.

1. Introducción: una mirada al futuro de la Administración Pública

El escenario de crisis mundial provocado por la Covid-19 no sólo ha ocasionado el replanteamiento de las maneras de trabajar, de relacionarse, de formarse y formar, de ocupar y disfrutar del tiempo de ocio, sino que la manera en que se forma parte del grupo social de que se trate se ha visto sometida a una transformación sin precedentes. De hecho, ser parte de un grupo social necesariamente comporta formas de participación en la arena pública, que se modifican en función de los cambios que van aconteciendo en la sociedad. El extraordinario desarrollo de los medios de comunicación, y en general de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), ya provocó un contexto en el que fue posible el desarrollo de nuevas dinámicas como la Administración digital, el Gobierno digital y el Gobierno abierto, que no hacían sino posibilitar nuevas vías y formas para favorecer la participación ciudadana a través de nuevas plataformas y con nuevas herramientas para agilizar y facilitar el contacto entre ciudadanía e instancias de la Administración Pública.

Los cambios originados en el escenario pandémico plantean nuevos interrogantes relacionados con las demandas de la ciudadanía ante un Sector Público que se ve enfrentado a una situación sin precedentes, pero al que se le presupone la capacidad de utilizar las herramientas desarrolladas en los años precedentes (Clift, 2003; Bennett, 2007; Cáceres Zapatero, Brändle, y Ruiz San-Román, 2015). Las instituciones representativas se encuentran, por tanto, en un escenario que demanda desplegar el *know-how* desarrollado en las décadas precedentes, y hacerlo a través de su instrumento fundamental de relación con la ciudadanía, esto es, la Administración Pública, se ha tornado más acuciante que nunca.

En este contexto, urge estandarizar y simplificar los mecanismos para comunicarse e interactuar con la Administración, y la necesidad de transparencia es, si cabe, más acuciante que en el escenario pre-pandémico. Ello se debe a que, al producirse dicha relación de manera no presencial o con presencialidad muy reducida, la desconfianza se ve reforzada por el desconocimiento de los procesos. La transparencia ayuda a normalizar y legitimar los procesos, en tanto en cuanto, al no tratarse de instancias opacas, se elimina una fuente de desconfianza hacia las instituciones públicas.

Si debemos repensar la Administración Pública para que sea capaz de adaptarse a las nuevas necesidades de la sociedad en el escenario post-pandémico, la transparencia pública merece una especial atención. A menudo hemos observado cómo se producían denodados esfuerzos para mantener determinados aspectos del quehacer político alejados del escrutinio público. Por ello, la transparencia pública

constituye un aspecto clave para la muestra de la disposición, desde las instituciones representativas, a la apertura hacia la ciudadanía y a sentar las bases para el diseño de nuevos mecanismos que garanticen la necesaria rendición de cuentas, para sentar las bases de una nueva *accountability* y, por ende, de una nueva Administración Pública que avance en la reconexión con la ciudadanía.

De ahí que en este estudio partamos de la pertinencia del enfoque hacia la transparencia pública, de la necesidad de abordarlo, concretándolo en las diferentes dimensiones que comporta. Desde esta perspectiva de investigación, planteamos una mirada hacia el futuro de la Administración Pública, tomando como punto de partida la complejidad del escenario actual, que constituye una oportunidad para profundizar en estos extremos.

Para ello, revisaremos datos procedentes de un panel de personas expertas consultado en el marco del desarrollo de una tesis doctoral, utilizando el método Delphi como herramienta de análisis prospectivo.

2. La transparencia pública en el escenario post Covid-19: debates abiertos

Los estados de emergencia declarados en todo el mundo para hacer frente a la crisis sanitaria han afectado al desarrollo de la transparencia pública. En este contexto, se ha producido el debate sobre el papel que debe jugar una Administración abierta, no solo a la hora de preservar estos derechos u ofrecer información sobre la situación o efectos de la pandemia, sino también como motor para afrontar la recuperación, ocupando la apertura y la integridad pública un lugar central en los escenarios de futuro del Sector Público.

2.1. Transparencia durante la pandemia: lecciones aprendidas

En un trabajo publicado en 2020, Lührmann y Rooney demuestran la relación entre los procesos de autocratización (declive sustancial de los atributos de un régimen democrático) y los estados de emergencia. Con datos recopilados de sesenta países entre 1974 y 2016, se advierte que existe un 75 por ciento más de probabilidades de que una democracia se erosione en un estado de emergencia. Este trabajo no abarca lo ocurrido durante la pandemia de la Covid-19, que llevó a la declaración de estados de emergencia, o de figuras jurídicas similares, en muchos países del mundo, pero sus conclusiones son un buen punto de partida para comprender las tendencias que se han vislumbrado en torno a la limitación de las libertades y de la democracia para hacer frente a la crisis sanitaria.

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) viene monitorizando del estado del Gobierno abierto durante la pandemia³ a partir de los datos recopilados por su *Rastreador Covid-19 OpenGov*, teniendo en cuenta distintos indicadores, como la libertad de expresión, género e inclusión, supervisión del gobierno, libertad de medios, datos abiertos, violencia física por parte de policías y militares, derecho de información y vigilancia. En concreto, 16 países miembros de OGP (uno de cada cinco) han suspendido o modificado sus marcos de derecho a la información. Las citadas suspensiones o modificaciones se refieren tanto a la publicación proactiva de información como, sobre todo, a la suspensión de procesos administrativos, que ha acabado afectando a las solicitudes de acceso a la información.

A partir de la aproximación realizada por OGP, puede deducirse que los estados de emergencia declarados en muchos países a causa de la crisis sanitaria han afectado en buena medida a derechos fundamentales como el de acceso a la información. Pero también, en este contexto, se ha puesto de manifiesto la importancia de la transparencia en declaraciones emanadas de la sociedad civil, la Academia y los propios órganos de control de la transparencia, y, en general, de los enfoques abiertos para dar respuesta a la pandemia, multiplicándose iniciativas de acceso a la información, participación cívica y rendición de cuentas impulsadas desde las Administraciones Públicas, el sector privado y la sociedad civil, como se puede comprobar en el banco de 350 experiencias recopilado por OGP en su página web a través de sesenta países. La organización clasifica estas acciones en tres tipos: respuesta abierta, recuperación abierta y reforma abierta, proyectándose desde el corto hasta el medio y largo plazo la reacción a la crisis y poniendo el Gobierno abierto en el centro de la ecuación.

En esta línea se expresaron los Consejos de Transparencia de todo el mundo en una declaración lanzada el 20 de abril bajo el título "Access to Information in the context of a global pandemic"⁴, en la que se apuesta por aproximaciones flexibles que permitan a los poderes públicos responder a la emergencia sanitaria, a la vez que se salvaguardan los valores del derecho de acceso a la información. En este sentido, las recomendaciones de OGP en materia de derecho de acceso durante la pandemia, recogidas en la *Guía de Gobierno abierto y coronavirus*, publicada en junio de 2020, se centran no solo en mantener los procedimientos de solicitudes de información y, en la medida de lo posible, mantener los plazos de respuesta, sino también en la necesidad de priorizar las solicitudes de información que tengan que ver con la pandemia y sus impactos, aplicando igualmente este enfoque a la

³ Información disponible en el portal web de la Alianza: <https://www.opengovpartnership.org/es/>

⁴ Declaración realizada bajo el paraguas de ICIC – International Conference of Information Commissioners.

publicidad activa, es decir, la publicación proactiva de información sobre la situación sanitaria, pero también recursos, adquisiciones públicas, presupuestos y fondos.

De hecho, como recuerda el catedrático de Derecho Administrativo Emilio Guichot, durante una pandemia la información es un elemento fundamental para que la ciudadanía pueda formarse juicio de la situación, del mismo modo que "ese flujo de información es esencial para la adopción de medidas sanitarias adecuadas y para la rendición de cuentas" (Guichot Reina, 2021: 13).

Sin embargo, en el caso de España, la irrupción de la pandemia trajo una serie de consecuencias negativas para la política de transparencia pública, centradas, por una parte, en la suspensión de la tramitación de los procedimientos, lo que conllevó la paralización del derecho de acceso de la información, y de otra parte, la no publicación de las adjudicaciones de los contratos de emergencia, la composición e informes de los comités de personas expertas que asesoraban al Gobierno, así como lo relativo a la difusión de información sobre la evolución de la pandemia.

El debate jurídico se centró muy especialmente en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, *por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*, una disposición que, siguiendo a Guichot Reina (2021: 13-14), supone la suspensión con carácter general de los procedimientos administrativos salvo, textualmente, aquellos "que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma", pudiendo para el autor entenderse que en esta salvedad pueda incluirse el ejercicio del derecho de acceso a la información sobre la pandemia. Para otro especialista como Miguel Ángel Blanes (2021: 333), no solo no tenía ningún sentido la suspensión, sino que lo lógico hubiese sido acortar incluso los plazos de tramitación de las solicitudes "por razones de urgencia para permitir un acceso más rápido a la información", especialmente para los medios de comunicación.

Por su parte, suscitó también numerosas críticas el hecho de que los contratos de emergencia no se publicaran hasta pasado más de un mes de la declaración del estado de alarma, a pesar de que, como recuerda Sierra (2020: 266) "la tramitación de emergencia es un instrumento en cuya naturaleza hay una mayor opacidad, pero tampoco está completamente exento de publicidad".

Precisamente, Transparencia Internacional España viene llamando la atención sobre los riesgos que entrañan medidas extraordinarias que puedan generar un escenario propicio para la corrupción y malas prácticas, especialmente en el ámbito de la contratación o los fondos que se destinan para la recuperación económica. De este modo, en mayo de 2020 emitió una serie de "Recomendaciones para la transparencia y prevención de la corrupción en el sector público y privado", entre las

que se incluían, entre otras: unificar la información sobre el estado de alarma y la pandemia en un apartado del Portal de Transparencia, de modo que se muestre de forma más clara y accesible, explicar y detallar de manera exhaustiva los datos y el avance de la Covid-19, así como centralizar toda la información relacionada con transacciones económicas dirigidas a combatir la pandemia.

El ámbito de los datos abiertos, que deben ser, como se ha visto, cruciales en la gestión de la crisis, ha sido uno de los que ha mostrado una falta de madurez manifiesta. Algunos análisis han puesto sobre la mesa las deficiencias de los sistemas de información de las distintas Administraciones Públicas, manifiestamente fragmentados e ineficaces durante la crisis sanitaria. Así, se reclama la necesidad de una integración que debe diseñarse más allá de la urgencia del momento, configurando un nuevo modelo "basado en la transparencia y el acceso a la información conforme a las exigencias del Gobierno Abierto y, en particular, el principio de datos abiertos por defecto" (Valero Torrijos y Cerdá Meseguer, 2020: 123).

Han sido, en definitiva, muchas voces las que se han mostrado críticas ante la situación vivida con la crisis sanitaria y la declaración del estado de alarma, que ha destapado la fragilidad del sistema de transparencia pública en España cinco años después de la entrada en vigor de *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (LTBG). Para Sierra (2020: 272), se ha visto, por un lado, la necesidad de una mayor fortaleza de las bases jurídicas (por ejemplo, convertir el derecho de acceso en un derecho fundamental para desligarlo del procedimiento administrativo común); pero, más allá de las imprescindibles reformas legales, la necesaria voluntad política, "porque, finalmente, es la actuación gubernamental de la que dependen muchos ingredientes necesarios para la eficacia del sistema de transparencia" (tales como un reglamento para su desarrollo, que se ha hecho esperar, o la dotación de recursos).

En esta línea, en un artículo publicado en junio de 2020 y en el que se realiza un amplio repaso del debate suscitado en torno la transparencia y el estado de alarma, Rafael Camacho afirma que "la transparencia es una actitud", y seguramente esta es una de las principales lecciones que podamos sacar de lo ocurrido, porque lo cierto es que algunas comunidades autónomas se acogieron a la suspensión decretada, pero otras siguieron funcionando con normalidad, como se explica en una investigación llevada a cabo por Fundación Civio en mayo (Gavilanes, 2020). Como destaca Guichot Reina (2021) el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) siguió trabajando durante esos días para atender las demandas de la ciudadanía, a pesar del Real Decreto y de una Nota Informativa publicada el 17 abril en el Portal de Transparencia por parte de la Dirección General de Gobernanza Pública del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que viene a confirmar un "apagón informativo" que no podía ampararse en razones de interés público y

que, más bien al contrario, muestra la ausencia de "la voluntad de querer continuar con la tramitación de los procedimientos" (Blanes Climent, 2021: 342).

Por tanto, la profunda crisis social originada por el agravamiento de la pandemia, que además se ha visto sobredimensionada por lo dilatado de su duración temporal, ha puesto el foco en la situación actual y perspectivas de futuro de la transparencia pública en España. Las polémicas suscitadas han tenido ramificaciones de importancia en lo relativo a las iniciativas de Gobierno abierto, colocándolo en el centro del debate respecto a las iniciativas reclamadas desde todos los agentes sociales, tanto para dar respuesta a la crisis sanitaria como para afrontar la recuperación.

2.2. La necesidad de reconectar con la ciudadanía

La aprobación de la LTBG vino a cubrir un vacío histórico en nuestro país, ya que España era uno de los pocos países de la Unión Europea que por aquel entonces aún no contaba con una norma específica sobre la materia, y, como se reconocía en el propio preámbulo de la Ley, se intentaba subsanar esta anomalía con un "*marco jurídico acorde a los tiempos y a los intereses de los ciudadanos*", apostando por la transparencia y el buen gobierno para contar "*con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social*".

Como recuerda Manuel Villoria (2014), si la norma llegó en ese momento y no una década antes, ello obedeció a la "*coyuntura crítica*" de la profunda crisis económica y social que venía atravesando el país, así como a tres elementos clave desde la perspectiva del Gobierno entrante: en primer lugar, recuperar legitimidad en un contexto de creciente desconfianza política e institucional; en segundo lugar, la obligación de implementar medidas para prevenir la corrupción y, por último, la exigencia de una actuación más eficiente por parte de los poderes públicos.

Aunque la aprobación de la Ley de Transparencia no deja de ser el "momento fundacional o normativo" (ya que además vino seguido de una proliferación de normativa autonómica y local a partir de las bases estatales)⁵, este momento tiene su relevancia porque no fue un camino fácil e hizo falta sumar la presión de muchos actores de la sociedad civil y, en general, de una ciudadanía "indignada" (Guichot Reina, 2019: 14).

En el sentido apuntado por los citados autores, la LTBG se aprueba en medio de un clima de creciente desconfianza y empeoramiento de la percepción de la corrupción política por parte de la sociedad española. Así se desprende, por un lado, de los estudios de opinión pública llevados a cabo por el Centro de Investigaciones

⁵ Un buen ejemplo de ello es la Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización aprobada por la FEMP en 2014.

Sociológicas (CIS), que miden la escala de confianza en las instituciones del Estado e indagan en los principales problemas⁶ que identifica la ciudadanía. Por poner un ejemplo muy evidente, muestra de la percepción social generalizada, a finales de 2013, cuando se aprueba la Ley, la corrupción se sitúa como el segundo principal problema del país para la ciudadanía, solo superado por el paro.

Para Transparencia Internacional, España no tiene una corrupción "sistémica"⁷, pero sí muchos escándalos de corrupción política en los niveles superiores de los partidos y en los Gobiernos locales y autonómicos. Lo que ha ocurrido también en nuestro país es que la crisis económica ha incrementado el nivel de exigencia de la ciudadanía, y se advierte cierta alarma social desde 2009. En esta percepción social negativa, influye, según la ONG, la lentitud de la justicia, las penas laxas contra la corrupción, la expansión de escándalos en instituciones clave del Estado, así como la sensación de impunidad. Lo cierto es que España era en 2014, con una LTBG recién estrenada, el Estado miembro de la Unión Europea en el que más había empeorado la percepción de la corrupción, según se desprende de las conclusiones del Eurobarómetro Especial sobre *Corrupción* publicado en febrero de 2014.

¿Ha podido la norma de transparencia y, en general, las políticas de Gobierno abierto, tal y como se han llevado a cabo en nuestro país, invertir esta tendencia?

En primer lugar, cabe reseñar que entre las valoraciones que personas expertas en la materia han realizado sobre la evolución de la transparencia pública en España al abrigo de la LTBG se reconocen avances, pero también retos por delante. En este sentido, como destaca Elisa de la Nuez en una reflexión publicada en diciembre de 2018, tras cinco años de la aprobación de la norma, la Ley de Transparencia se presenta en su día como algo novedoso y, de este modo, "como una especie de varita mágica que puede solucionar los problemas de corrupción, falta de confianza en las instituciones y falta de capacidad de gestión de los que trabajan en ellas", pero "el balance tiene luces y sombras".

Entre las "luces", en la línea de lo ya apuntado, no se puede negar que la gran virtud de la LTBG es "haber puesto el foco sobre la necesidad de que la Administración sea más transparente y rinda cuentas" (Almonacid Lamelas, 2014: 64), pero lo cierto es que la norma nació ya limitada en algunas de sus previsiones, algo que ha confirmado su aplicación.

Entre las principales carencias se ha destacado el contenido del derecho de acceso a la información pública y el procedimiento de acceso. Para Campos Acuña (2015a),

⁶ Los barómetros del CIS incluyen la siguiente pregunta: ¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero? (MULTIRRESPUESTA).

⁷ Nota aclaratoria con los aspectos más destacados del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) del año 2014.

aquí *podría* haber estado la "auténtica revolución" de la Ley de Transparencia, pero en ese condicional pesaron mucho los límites de acceso que recogía la norma, así como una asimétrica aplicación. En torno al derecho de acceso ha habido un intenso debate jurídico sobre su naturaleza como derecho fundamental y, por tanto, el hecho de contar con una protección especial. Como recuerda Cotino Hueso (2021) esto hubiera simplificado mucho la cuestión, pues lo que ha ocurrido es la existencia, en plural, de "los derechos fundamentales de acceso a la información pública" (p. 22), conectada la facultad del acceso con el contenido de varios derechos fundamentales. Ello ha creado inseguridad jurídica que precisa de una mejora regulatoria. Por su parte, en cuanto al procedimiento de acceso, una cuestión polémica ha sido la del silencio administrativo negativo⁸, como también la discusión relativa a la acreditación de la identidad de la persona que solicita la información y, en general, la necesidad de que el proceso sea "más sencillo y eficaz"⁹, de modo que no se limite el ejercicio del derecho en un ámbito en el que "se juega en gran medida el buen hacer de la Administración en el cumplimiento de sus actividades y las garantías de quienes con ella se relacionan" (Barrero Rodríguez, 2021: 163).

También cabe hacer mención a las críticas recibidas por la ausencia de mecanismos para garantizar el cumplimiento de la Ley, algo que hubiera sido especialmente relevante en nuestro país, dada la falta de cultura de transparencia y rendición de cuentas y la proliferación de los casos de corrupción (Cantos Salah, 2014)¹⁰. La independencia del CTBG fue también, en su momento, un tema a debate, relevante porque debe erigirse como auténtico medio de control, aunque, como recuerda Villoria Mendieta (2015) el trabajo desde el principio de su primera presidenta, Esther Arizmendi, demostró "una firme voluntad de actuar con la suficiente independencia e imparcialidad".

El órgano de control de la transparencia también precisaba de los recursos suficientes, así como las Entidades Locales, en las que esta cuestión es crítica. Contar con un presupuesto suficiente es clave en cualquier sistema de transparencia, por lo que la implantación de la LTBG exige "una inversión importante, no solo en

⁸ Aunque para autores como Guichot Reina (2019) esta cuestión no se ha explicado bien, ya que "un silencio positivo carece de virtualidad práctica en una obligación de hacer como es la de facilitar información" (p. 23), siendo además una circunstancia que solo se ha producido, según datos oficiales, en el 0,28% de los casos.

⁹ Como se reclama en la Declaración de la Red de Consejos y Comisionados de Transparencia de España adoptada el 28 de septiembre de 2018, Día Internacional del Derecho a Saber, en el marco del III Congreso Internacional de Transparencia, celebrado en la Universidad de Cádiz.

¹⁰ Este aspecto sí que fue desarrollado por algunas normal autonómicas, pero, como destaca Guichot Reina (2019: 26), las sanciones previstas podrían quedarse en "un puro brindis al sol", porque es una incógnita quién sería competente para sancionar a un presidente o alcalde.

tecnología, sino también en tiempo de trabajo de funcionarios relevantes" (Villoria Mendieta, 2015).

La tarea de adaptación para todo el Sector Público es un gran desafío para su transformación. Así, Benítez Palma (2018), invita a ir más allá de las cifras de visitas a portales y de solicitudes, y poner atención a cuestiones menos evidentes pero fundamentales, como el cambio cultural en las organizaciones públicas y su repercusión en la forma de gestionar. En este sentido, Campos Acuña (2015a) identificó en su momento una serie de retos para la implantación de la Ley de Transparencia (temporal, tecnológico, organizativo, administrativo, normativo y estratégico), siendo clave el diseño de estrategias para "la creación de una cultura real de transparencia" (Campos Acuña, 2015b: 73) de la que participe toda la organización, con la necesaria formación para el personal empleado público y el impulso y liderazgo en el nivel político. Y lo que trasciende a todo este esfuerzo¹¹ es la necesidad de reconectar con la ciudadanía e invertir las percepciones públicas negativas.

Pero lo cierto es que, como reconoce Transparencia Internacional, se sigue evidenciando "que la corrupción en España continúa siendo un problema grave que debe poner en alerta a la ciudadanía"¹². Y de este modo se advierte igualmente en el nuevo Eurobarómetro Especial sobre *Corrupción* publicado por la Comisión Europea en diciembre de 2019, donde se recoge que el 94 % de la ciudadanía española cree que la corrupción es un problema habitual, muy por encima de la media europea. En la misma línea, el CIS de marzo de 2020 (el último publicado antes de declararse el estado de alarma) sigue recogiendo entre los diez problemas principales identificados por la ciudadanía española tanto *la corrupción y el fraude*, como *los problemas políticos en general, el mal comportamiento de los/as políticos/as y lo que hacen los partidos políticos*.

Con la irrupción de la pandemia, el paro y los problemas de índole económica y social conviven como principales problemas del país con el ahora problema más importante identificado por las personas encuestadas por el CIS en el primer barómetro del año 2021 (enero), que no es otro que *los peligros para la salud* derivados de la Covid-19 y la falta de recursos para hacerle frente a la pandemia. Pero *los problemas políticos en general* siguen ahí, junto con *el mal comportamiento de los/as políticos/as, la situación de inestabilidad política, el Gobierno y partidos o políticos/as concretos/as y lo que hacen los partidos políticos*.

¹¹ Para profundizar en el análisis jurídico en torno al desarrollo de nuestro sistema de transparencia desde la aprobación de la LTBG, recomendamos la reciente obra dirigida por Guichot Reina y Barrero Rodríguez (2020).

¹² Véase nota explicativa del IPC 2020.

Los retos que pretendía abordar la LTBG siguen estando vigentes, en una situación aún más compleja si cabe que la que existía cuando se aprobó en 2013. España avanza ya en el *IV Plan de Gobierno Abierto*¹³ para el periodo 2020-2024, en el marco de los compromisos adquiridos dentro de la OGP, y la renovada estrategia señala a los principios del Gobierno abierto como claves para abordar la recuperación económica y social. Pero el impacto del Gobierno abierto en España va a depender también en buena medida de cómo la ciudadanía percibe su desarrollo y participa de este servicio público. Pero aquí hay gran margen de mejora, ya que, según el "Informe sobre la percepción ciudadana de los recursos públicos", centrado en el Gobierno abierto, y elaborado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública a partir de encuestas del CIS realizadas en 2018, el conocimiento de las políticas de Gobierno abierto es muy marginal entre la ciudadanía (apenas el 7,5 % de las personas encuestadas conoce o ha oído hablar de este concepto) e igualmente su implicación directa (solo el 13,1 % ha participado en alguna consulta pública en alguna ocasión), siendo el ámbito local el cauce más habitual entre quienes participan, haciéndolo sobre todo en el área de los presupuestos, inversiones y subvenciones. Al mismo tiempo, aunque el 29,1 % conoce o ha oído hablar del Portal de Transparencia de la Administración del Estado, solo el 11 % de estas personas lo han visitado alguna vez. Por su parte, el derecho de acceso es conocido por el 38,4 %, pero solo un 13,9 % lo ha ejercido alguna vez. La comunicación del Gobierno abierto aparece, por tanto, como una tarea acuciante para la Administración General del Estado (AGE) y de ahí que en el IV Plan de Acción en la materia se proyecte un plan de comunicación inclusiva (Camacho Muñoz, 2021).

2.3. Los escenarios de futuro de la Administración pública

Las tendencias de la opinión pública indicadas no son privativas de nuestro país, sino que, según la encuesta mundial realizada por Gallup, solo el 45 % de la ciudadanía de los países de la OCDE confía en sus Gobiernos en 2019, una tendencia que se aprecia desde el escenario de pre crisis de 2007 y que se hace más evidente en países como España, donde la recesión golpeó más fuerte.¹⁴ La confianza, como recuerda la organización, es la base sobre la que se construye la legitimidad de los Gobiernos y se relaciona (más allá de cómo se observe el desempeño económico) con otros factores de la gobernanza pública, como la integridad y la percepción de la corrupción.

De ahí que los valores del Gobierno abierto y de la ética pública sean claves para recuperar esa confianza, siendo esta cuestión uno de los principales retos que se asocian al futuro de la Administración Pública en un escenario pre-covid que ya era

¹³ Estos planes pueden consultarse en el portal <https://transparencia.gob.es/>

¹⁴ Estos datos se incluyen anualmente en un estudio comparativo sobre las actividades gubernamentales y sus resultados en los países de la OCDE conocido como *Government at a Glance*.

complejo, y que con la pandemia ha ido más allá en dicha complejidad, por el perjuicio ocasionado en la economía y, en general, en todos los ámbitos de la sociedad. La transformación del Sector Público para afrontar la recuperación se asocia de forma muy concreta a la idea de innovación apoyada en la tecnología para crear valor público, siendo este un proceso donde la apertura y la integridad tienen un papel protagonista.

Así se destaca, por ejemplo, en el informe hecho público en enero de 2020 bajo el título *Administración 2030: una visión transformadora*, y que fue elaborado por Rafael Catalá y Oscar Cortés para ESADE y PwC. En el estudio se recogen veinte propuestas para transformar la Administración en la próxima década. Esta visión parte de la *integridad y apertura como premisas para recuperar la confianza*, argumentando que la idea de Gobierno abierto precisa de una acción más eficaz, más allá del discurso. La falta de eficacia sería consecuencia de la excesiva burocracia que aún empapa la cultura administrativa, siendo preciso avanzar desde *“una transparencia de manual a una transparencia real”*. En este sentido, otras líneas de actuación general para la Administración de 2030 serían lograr *menos burocracia, más agilidad y gasto público de calidad*, así como otros ejes como la *digitalización* y el *envejecimiento*¹⁵ como palancas para la reconversión del Sector Público y un empleo público capaz de atraer *talento*. El documento de ESADE y PwC ya advierte de que la Administración Pública actúa en un entorno complejo, con incertidumbres y riesgos de tipo económico, medioambiental, geopolítico, social y tecnológico. En este caso, no ha sido sino la expansión de una enfermedad contagiosa la que ha puesto a la Administración ante la necesidad de adaptarse rápida y eficazmente a los cambios.

Han sido varias las iniciativas de prospección sobre el camino que debe recorrer la Administración a partir de 2021 para hacer frente a la recuperación. En el marco de la OCDE, desde su Observatorio para la Innovación del Sector Público (OPSI, por sus siglas en inglés), cada año se describen las tendencias globales de la innovación gubernamental en distintos informes¹⁶. En esta ocasión, la OCDE habla de la necesidad de un “Gobierno sin fisuras” que sea, de una parte, más *proactivo*, para poder dar servicios de forma automática¹⁷ y, de otra parte, más *colaborativo*, interactuando con otros gobiernos, pero también con otros actores del ecosistema público. Esta idea se asocia con la práctica de lo que se conoce como “innovación pública abierta”, algo que implica, como señala Rojas-Martin (2018:36), incorporar la “inteligencia colectiva” a la gestión pública “a través de procesos de co-creación en

¹⁵ Se refiere al reto del relevo generacional que la Administración Pública debe abordar ante la perspectiva de jubilaciones masivas.

¹⁶ Véase <https://trends.oecd-opsi.org/>

¹⁷ Se utiliza para ello el concepto de “invisible government”.

los que se involucra a todas aquellas personas y organizaciones" que están en el entorno, incluyendo sector privado, universidades y sociedad civil.

Por su parte, la Comisión Europea, a través de su Joint Research Centre (JRC), sugirió en febrero de 2021 una serie de recomendaciones para la recuperación y resiliencia de la UE, con un Sector Público cuya modernización debía ser transformadora, impactante, ética y democrática. Las tecnologías digitales se identifican como factores clave para el desarrollo de la innovación, pero estas deben contribuir, tal y como se puntualiza, no solo a crear valor económico o mejorar los procesos administrativos, sino también a desarrollar valores democráticos, ayudando a incrementar la transparencia y facilitar la participación ciudadana.

En otro ejercicio similar a los descritos, la Fundación NovaGob publicó en febrero de 2021 los resultados de una iniciativa de co-creación con su comunidad para priorizar las medidas a desarrollar por una Administración innovadora que pueda hacer frente a la pandemia y sus consecuencias. El informe, bajo el título *Retos 2021 para una Administración innovadora*¹⁸, incorpora seis visiones del futuro de la Administración: *prospectiva* (relativa a estrategia y anticipación); *proactiva y ágil* (relativa a automatización y simplificación); *tecnológica* (relacionada con servicios digitales e interoperabilidad); *garantía y defensa de los derechos* (relativa a inclusión e igualdad); *humana* (relacionada con conocimiento y talento) y *abierta e íntegra* (relativa a transparencia y ética).

Esta proliferación de informes desde diversas instituciones no ha hecho sino tratar de responder a los interrogantes en torno a la evolución del presente contexto y los retos que este escenario plantea para la Administración Pública del futuro. Como nos recuerda Jiménez Asensio (2020: 116), aunque la visión política seguirá poniendo el foco en lo inmediato, lo deseable es que "la mirada estratégica se impusiera", tomando como guía la Agenda 2030 y centrando las energías en el fortalecimiento institucional.

3. Hoja de ruta para lograr una Administración Pública más abierta

Con el objetivo de contribuir a perfilar cuáles pueden ser los escenarios de futuro de la Administración Pública y los principales retos que puede enfrentar, partiendo de lo aprendido en los años precedentes, pero también durante la pandemia, el análisis que presentamos compila el conocimiento de un panel de personas expertas, utilizando el método Delphi.

Este análisis prospectivo de cuáles pueden ser las tendencias y retos de la nueva Administración Pública se centra en el aspecto de la transparencia pública,

¹⁸ El documento está disponible en la web de la Fundación NovaGob: <https://novagob.org/>

precisamente por la situación de desafección política creciente y la necesidad de incidir en factores que sean cruciales para la rendición de cuentas y la posibilidad de establecer nuevos vínculos con la ciudadanía.

3.1. El futuro de la transparencia a través de la visión de personas expertas

A tal efecto, se diseñó una muestra para la aplicación del método Delphi, para lo que se seleccionó a un grupo de personas expertas¹⁹ en materia de transparencia pública en España, con el objetivo de que, vía *online* y a través de dos rondas de cuestionarios, aportaran su *valoración de la situación actual y perspectivas de futuro de la transparencia pública en España*.

El método Delphi²⁰ se presenta, tal y como lo definen Linstone y Turoff (1975), como una forma de estructurar un proceso de comunicación grupal para que así sea más efectivo afrontar la respuesta a un problema complejo. Sus creadores, Dalkey y Helmer (1962), lo aplicaron para alcanzar un consenso a través de las opiniones de un grupo de personas expertas sobre un tema, recurriendo a cuestionarios sucesivos enviados de forma individual y retroalimentando sobre los resultados obtenidos hasta ir conformando una opinión de grupo.

El método Delphi destaca por su finalidad predictiva (Landeta Rodríguez, 1999), siendo esencialmente un recurso útil para incursiones prospectivas. Precisamente, la Delphi es una técnica que puede ser utilizada en el denominado "enfoque prospectivo" (o "*foresight*"), una metodología cuyo objetivo es poder anticipar escenarios de futuro a medio y largo plazo para poder actuar sobre el presente, aplicando estrategias correctoras y desarrollando en las organizaciones capacidad de adaptación ante cambios rápidos y retos complejos²¹.

La metodología Delphi se despliega en distintas etapas o fases, partiendo de la definición del problema de investigación, pasando por la selección del panel de especialistas, por la aplicación de distintas rondas de cuestionarios, hasta la presentación estadística de los resultados y conclusiones. Estas fases y premisas se describen a continuación.

- a) Formulación del problema y definición de los objetivos de la investigación.

En esta etapa es clave la definición de los aspectos a tratar y la operacionalización de los mismos, esto es, la descomposición de los conceptos abstractos en

¹⁹ Véase Anexo II.

²⁰ Para ampliar la perspectiva sobre esta técnica véase, entre otros, Astigarraga (2003), Ortega (2008) y Gordon (1994).

²¹ En el ámbito del Sector Público destaca el trabajo desarrollado por la OCDE en torno a la idea de "gobernanza anticipatoria", conectada con la innovación.

indicadores mensurables, de los que se pueda recoger información, en este caso a través de los cuestionarios que las personas expertas realizaron. La conceptualización y operacionalización parte de la pregunta de investigación y tiene como objetivo último la proyección de posibles escenarios de futuro para la transparencia pública a través de la identificación de temas clave y una hoja de ruta de medidas más o menos prioritarias.

b) Confección del panel de personas expertas.

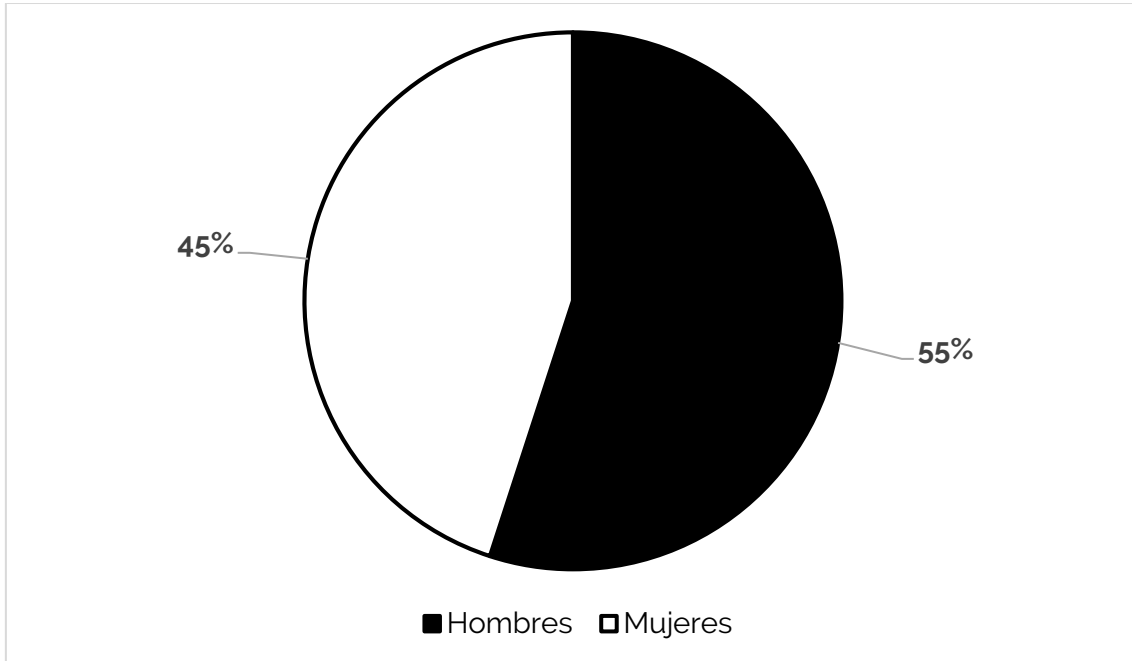
Las personas a las que se contactó inicialmente para integrar el panel de expertos y expertas fueron en total veinte. La aproximación se realizó por correo electrónico, informando sobre la temática de la investigación, los objetivos del panel y cómo se desarrollaría este en cuanto a metodología y plazos.

Estas personas se seleccionaron teniendo en cuenta varios criterios:

- a. Nivel de competencia, conocimiento e información sobre el tema.
- b. Accesibilidad y disponibilidad.
- c. Presencia de perfiles heterogéneos dentro del ámbito de estudio, atendiendo a:
 - i. equilibrio de género;
 - ii. diversidad de ámbito profesional: universidad, sector público, sociedad civil y sector privado y
 - iii. pluralidad de perfiles (político, directivo y técnico) dentro de la propia Administración Pública, así como en lo que se refiere al nivel de Administración (local, provincial, regional y nacional) y distribución territorial.

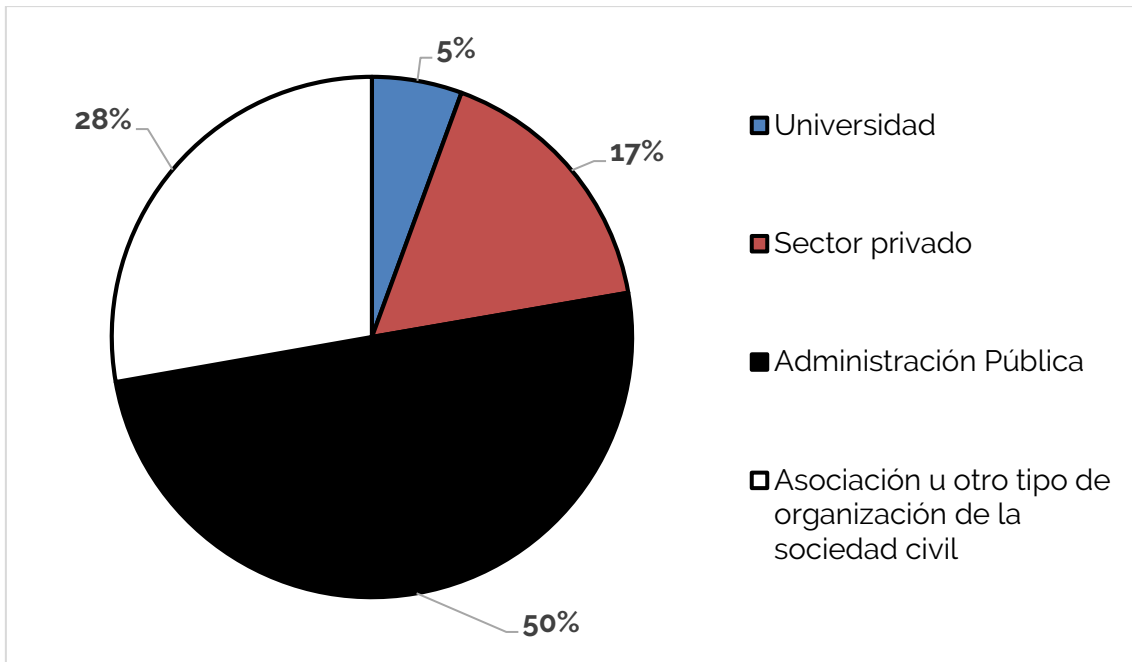
Finalmente, aceptaron participar en el panel dieciocho de las veinte personas contactadas inicialmente. En el gráfico 1 se muestra de forma gráfica la composición del panel en base a los criterios descritos.

Gráfico 1. Composición del panel de personas expertas por género



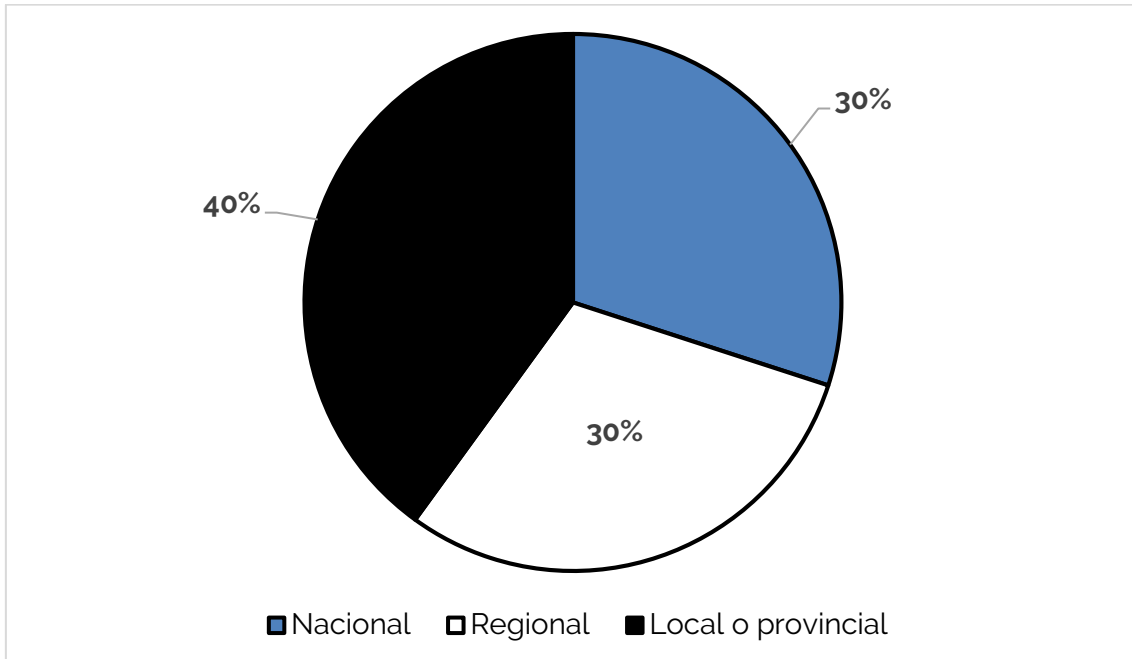
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2. Composición del panel de personas expertas por ámbito profesional



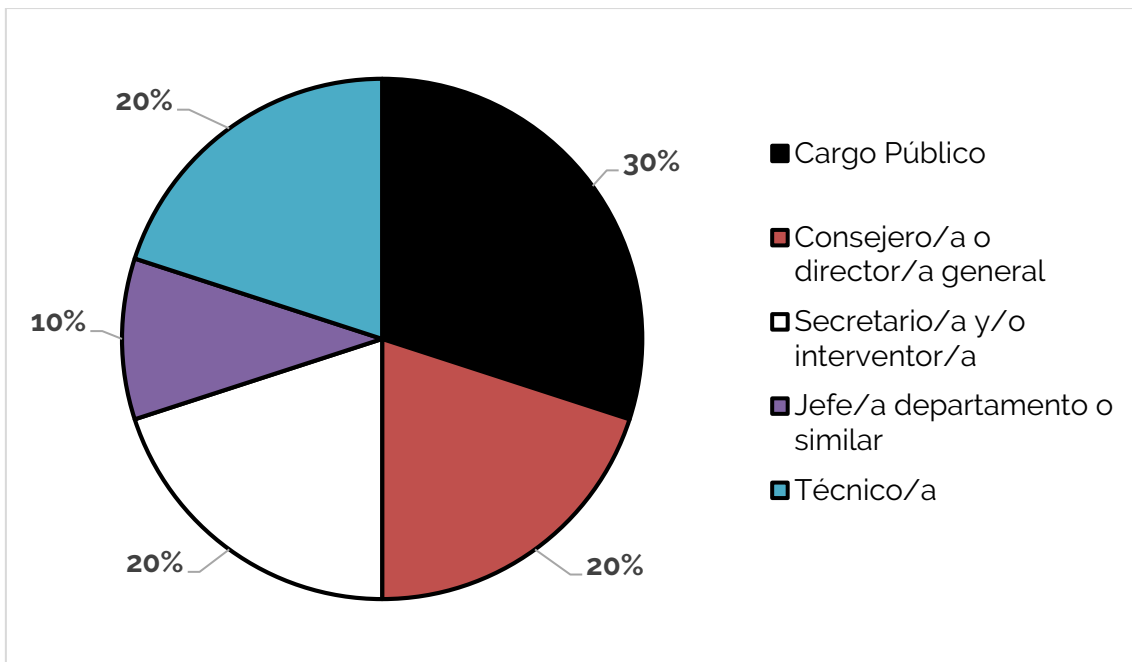
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 3. Composición del panel de personas expertas por nivel de Administración Pública



Fuente: elaboración propia

Gráfico 4. Composición del panel de personas expertas según perfil dentro de la Administración Pública



Fuente: elaboración propia

c) *Elaboración y aplicación de cuestionarios*

Los cuestionarios se enviaron por correo electrónico, para completar de forma telemática. Se realizaron dos rondas, que se estimaron suficientes para cumplir con los objetivos de la investigación y así mismo evitar el cansancio de las personas participantes y posibles abandonos durante el proceso. En ambos cuestionarios se integró tanto el enfoque cuantitativo como el cualitativo, con preguntas cerradas y abiertas, dando en cualquier caso la posibilidad de argumentar las respuestas.

El primer cuestionario tiene como finalidad, en primer lugar, valorar la situación actual de la transparencia pública en España, atendiendo a los factores que la han favorecido u obstaculizado, así como evaluar su desarrollo en relación con otros pilares del Gobierno abierto y en función de los distintos niveles de Administración; y en segundo lugar, identificar las acciones y medidas que se podrán integrar en una hoja de ruta que dé respuesta a los retos de este fenómeno en tres grandes ejes temáticos: la agenda política, las demandas socio-económicas y la acción institucional.

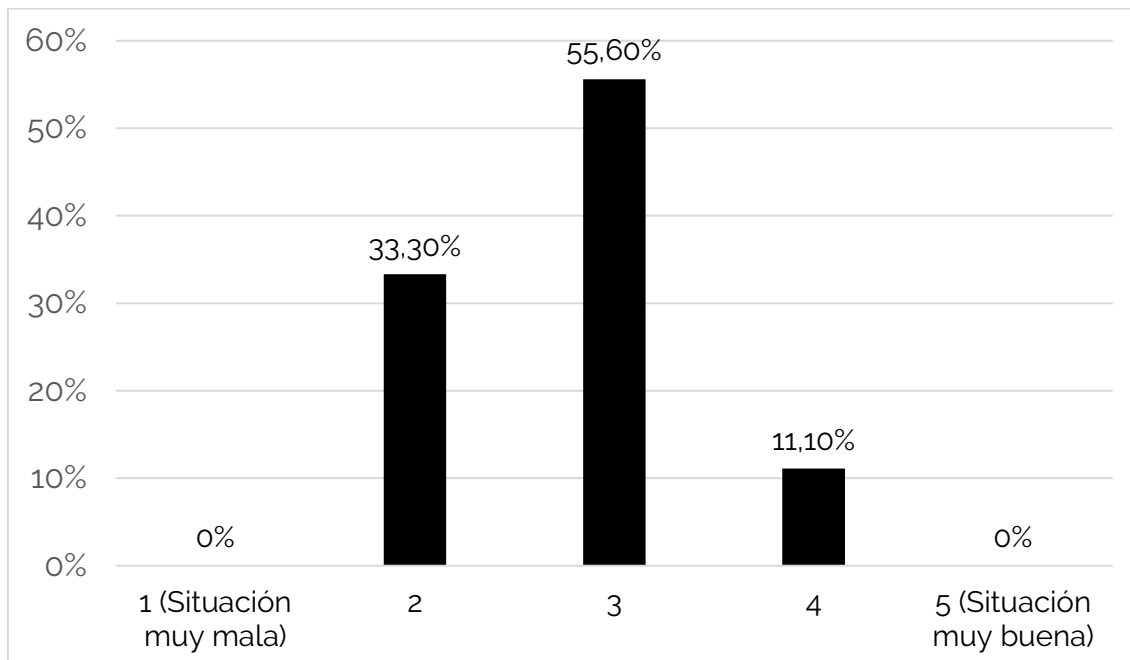
Por su parte, el segundo cuestionario se estructura a partir de la información recabada en el primero. Para empezar, se muestran de forma gráfica los resultados del primer formulario en cuanto a la valoración que hace el grupo de la situación actual de la transparencia pública en España, permitiendo a su vez realizar comentarios a estos resultados. Seguidamente, se presenta una síntesis (las ideas similares se han unificado para simplificar el listado de *ítems*) de las medidas y acciones enumeradas por el grupo de personas participantes en el primer cuestionario, con el objetivo de priorizarlas en cuanto a su relevancia. Finalmente, se solicita al panel su opinión sobre las perspectivas de futuro, más o menos optimistas, de la transparencia pública en España en el contexto de la crisis provocada por la pandemia de la Covid-19.

3.2. Resultados (I). Diagnóstico de la situación actual

La encuesta se lanza el 20 de mayo de 2020 y se mantiene abierta a respuestas hasta el 10 de junio. Participan las dieciocho personas integrantes del panel, con los siguientes resultados.

La primera pregunta del cuestionario pide a las personas participantes que, tras 7 años desde la aprobación de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, señalen en una escala de 1 a 5 qué valoración hacen de la situación actual de la transparencia pública en España.

Gráfico 5. Resultados de la pregunta “¿qué valoración hace de la situación actual de la transparencia pública en España?”



Fuente: elaboración propia.

La elección de las personas expertas consultadas se sitúa, en su mayoría (55,6 %), en un plano intermedio (valor 3 de la escala), llamando la atención que nadie se decante por ningún extremo, ni en sentido negativo, ni positivo. También es destacable que el valor 2 triplique al valor 4, lo que significa que, tras esa posición intermedia, la percepción negativa supera a la positiva en cuanto a cómo se ve la situación actual de la transparencia pública en España.

Para explicar estos resultados encontramos algunas claves en las argumentaciones (opcionales) aportadas por los y las participantes en el formulario. La sensación general es que se ha avanzado, se están dando pasos y se ha abierto gran cantidad de información pública desde la aprobación de la Ley 19/2013. De hecho, tanta información que, como indica una de las personas entrevistadas, sea “más de la que se vaya a consumir nunca”; pero hay un importante margen de mejora, y de ahí que nos quedemos en posiciones intermedias. Una idea muy repetida es la necesidad de que la normativa, aun con sus deficiencias, se vea acompañada de un desarrollo reglamentario, ejecución, cumplimiento y recursos adecuados. En este sentido, poder sancionar los incumplimientos, dar más competencias a los consejos de transparencia y reducir los límites del derecho de acceso, son cuestiones destacadas por varios panelistas. En definitiva, estamos ante una “situación mediocre, ni muy buena ni muy mala”, con avances legales, sobre el papel, pero que es preciso revisar e implementar con mayor eficacia, trabajando sobre la práctica de

una cultura de Gobierno abierto que impregne estos valores en las instituciones públicas y en la ciudadanía.

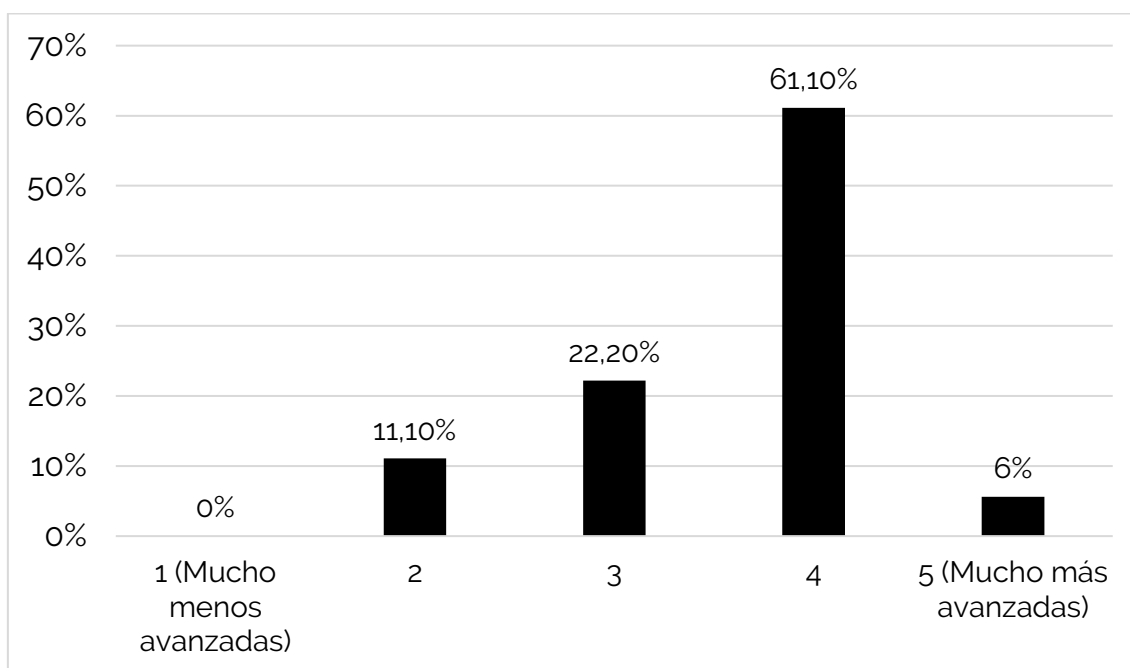
Tras esta primera valoración más general, indagamos en las dos siguientes preguntas, de respuesta abierta, sobre las consideraciones del grupo de personas expertas respecto a los elementos que han favorecido y obstaculizado el desarrollo de la transparencia pública en España.

Así, en lo que se refiere los principales elementos favorecedores, el análisis de contenido de las respuestas del grupo nos lleva a identificar cinco grandes factores, que serían: 1) la presión y demandas por parte de la sociedad civil (incluyendo organizaciones pro-transparencia, "y determinados movimientos coincidentes con ciertos momentos históricos como el 15M") en un contexto de crisis económica y aumento de los escándalos de corrupción política, que han conllevado la pérdida de legitimidad y confianza en las instituciones públicas y la clase política; 2) derivado del anterior factor, el hecho de que la transparencia se posicionara en la agenda de los principales partidos políticos en España; 3) por ende, la llegada de esa normativa sobre transparencia (nacional y autonómicas) es otro elemento identificado de forma recurrente por el grupo, ya que introdujo una exigencia legal en torno a la publicidad activa, reguló el derecho de acceso y con ella llegaron los órganos de control de la transparencia, que han sido clave en su difusión; 4) como también lo ha sido la existencia de un contexto internacional favorable al desarrollo de los valores de la transparencia, con iniciativas como la Alianza para el Gobierno Abierto, en tanto el concepto de Gobierno abierto, como se aprecia en una de las respuestas, "supone un cambio de paradigma en la relación de la ciudadanía con las Administraciones", ya que cada vez se reclama en mayor medida "información detallada y fidedigna, además de formar parte en los procesos y toma de decisiones"; 5) y, por último, como no puede ser de otra forma, ligado al "avance de la cultura de la información", el desarrollo de la Administración electrónica y, por tanto, de la tecnología facilitadora, "vehículo imprescindible" para la transparencia.

En lo que se refiere a los obstáculos identificados por las personas participantes en el panel, estos se alinean en torno a lo que puede interpretarse como resistencia al cambio, con distintas manifestaciones. En primer lugar, la cultura institucional de la opacidad o escasa cultura de transparencia dentro de las Administraciones Públicas: "cultura de textos y no de datos" o identificar la transparencia como una "carga adicional de trabajo". En segundo lugar, la falta de voluntad política entendida como ausencia de "una convicción profunda en sectores políticos sobre la importancia de la transparencia en un sistema democrático". La consecuencia de esta falta de voluntad y de esa cultura de opacidad se traduce en las propias deficiencias que muestra el contenido de la Ley de Transparencia y su desarrollo, muy especialmente la falta de mecanismos para asegurar su cumplimiento, dotando de las competencias adecuadas a los órganos de control. La falta de voluntad también se

observa en los escasos recursos humanos y técnicos que se disponen para una implementación eficaz (especialmente llamativa en órganos de control y Entidades Locales de menor tamaño). Lo que muestran estas y otras deficiencias, como se cita textualmente, es una "oposición sistemática de los gobiernos de turno a considerar la transparencia como una directriz básica de todo el sector público". En definitiva, esa resistencia al cambio referida inicialmente se explica, en general, en palabras de una de las personas expertas participantes, por una "escasa cultura histórica de transparencia a todos los niveles (ciudadanía, clase política, personal empleado público, etc.)".

Gráfico 6. Resultados de la pregunta "¿cree que las políticas de transparencia están más o menos avanzadas en relación a otros pilares del Gobierno abierto como la participación y la colaboración?"



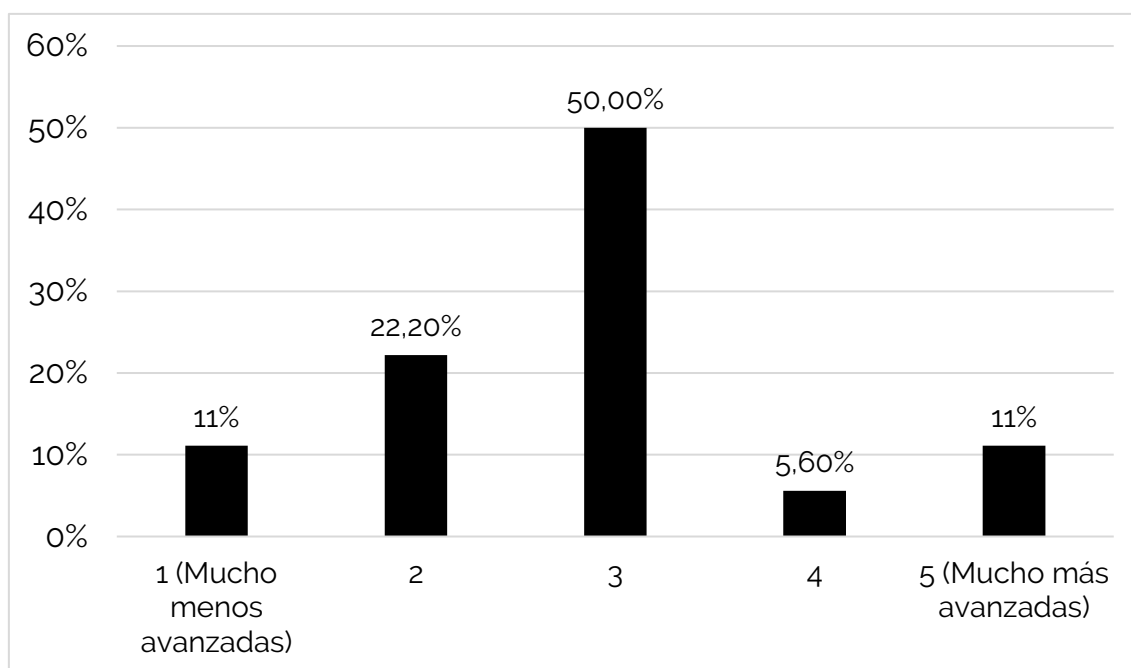
Fuente: elaboración propia.

En la siguiente pregunta del cuestionario se plantea, de nuevo a través de una escala del 1 al 5, si la transparencia se ha desarrollado en menor o mayor medida que otros pilares del Gobierno abierto como son la participación y la colaboración. En esta ocasión, la mayoría de las personas expertas participantes en la encuesta (67 %), considera que están más o mucho más desarrolladas, siendo los argumentos (respuesta abierta opcional) más recurrentes para explicar esta valoración el hecho de que las políticas de transparencia son más fáciles de desarrollar a través de la norma (es decir, la exigencia legal), siendo además el "emblema" de las políticas de Gobierno abierto y su pilar más desarrollado, maduro, operativo, vertical e incluso condición necesaria para que se desplieguen otros pilares. Como muestra de ello,

los datos aportados por una de las personas expertas del panel, que destaca que en la evaluación del tercer plan de acción de OGP de España las acciones en materia de acceso a la información son las más numerosas y relevantes.

Sin embargo, la participación se observa mucho más compleja (necesaria implicación de la sociedad civil) para poder evaluar su madurez, siendo más viable en la arena local. Se afirma, en este sentido, que "no creo que haya una política transversal de participación ciudadana en los asuntos públicos más allá de casos puntuales (...) y tampoco creo que haya habido mucho avance en una estrategia de colaboración público-privada para avanzar en la política de Gobierno abierto en nuestro país". Sobre el hecho de que la colaboración es el pilar menos desarrollado hay bastante acuerdo, aunque, como muestra de posiciones intermedias en la escala, también hay quien ve un "inmovilismo" similar en todas las esferas del Gobierno abierto, hasta el punto de que "si estuviéramos hablando de los muebles de un salón, te diría que todos hacen juego".

Gráfico 7. Resultados de la pregunta "¿considera que las políticas de transparencia están más o menos avanzadas en las Entidades Locales respecto a otros niveles de Administración?"



Fuente: elaboración propia.

Por su parte, también se consultó a las personas participantes del panel sobre el desarrollo de las políticas de transparencia en las Entidades Locales respecto a otros niveles de Administración Pública. En la escala del 1 al 5, como se puede observar

en el gráfico, la mitad de las respuestas se sitúan en la posición intermedia (valor 3), siendo, por su parte, la siguiente opción más recurrida (22 %), que se opte por indicar que están un poco menos avanzadas (valor 2). Una vez más, las posturas de los extremos son las menos consonantes con la opinión del grupo.

El hecho de que no se observen diferencias en cuanto al desarrollo de la transparencia por el simple hecho de que se trate de distintos niveles de Gobierno, se justifica esencialmente en base a la heterogeneidad de las Entidades Locales (más de 8.000 ayuntamientos) con las que nos podemos encontrar en cuanto a su tamaño y recursos, algo que condiciona que haya "ejemplos extraordinarios en la implantación de la transparencia y otros pésimos", como advierte una de las personas expertas entrevistadas. Es decir, que la respuesta a esta pregunta está condicionada por esos pros y contras con los que se enfrenta el sector local. En este punto, se destaca el impulso de iniciativas como la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación, creada en el seno de la FEMP, así como el hecho de que "el tipo de competencias y servicios que presta (básicos y vitales), la cercanía del ciudadano, la estructura territorial y la comunidad de personas sobre la que gobiernan lo posibilitan en mejores condiciones". Y en sentido opuesto, la constatación de que "cuanto más pequeña es la Administración, más le cuesta destacar personas y recursos para ocuparse de esto", por lo que, teniendo en cuenta las características de la planta local en nuestro país, la transparencia se plantea como un "reto pendiente", pero teniendo en cuenta esa heterogeneidad de las Entidades Locales que dificulta valorarlas en bloque.

El cuestionario se completa, como se apuntaba, con la recopilación, a través de preguntas de respuesta abierta, de una serie de acciones y medidas para integrar en una hoja de ruta de la transparencia pública. Estos retos de futuro se dividen en tres grandes ejes temáticos: la agenda política, las demandas socio-económicas y la acción institucional. El análisis de contenido de las respuestas, unificando ideas similares, da lugar a un listado de 48 propuestas que serán priorizadas en la segunda ronda de la encuesta.

3.3. Resultados (II). Un decálogo para el futuro

El segundo formulario se envía el 17 de junio de 2020, estando abierto a respuestas hasta el 6 de julio. Se recaban en esta ocasión quince respuestas.

La primera parte del cuestionario está destinada a presentar de forma gráfica los resultados de las preguntas cerradas de la ronda anterior. Se permite comentar estos resultados, registrándose, en general, apreciaciones que corroboran la existencia de acuerdo.

Por su parte, la siguiente sección del formulario se centra en priorizar el listado de propuestas recogidas en la primera ronda, utilizando una escala de 1 a 10. La

priorización da lugar a una hoja de ruta del futuro de la transparencia con 48 acciones en tres grandes ejes temáticos: 1) agenda política (propuestas en los ámbitos ejecutivo y/o legislativo a nivel nacional para renovar el impulso político de la transparencia en España); 2) demandas socio-económicas (propuestas para mejorar el conocimiento e implicación de la ciudadanía en las políticas de transparencia y propuestas para mejorar el impacto económico derivado de las políticas de transparencia pública); y 3) acción institucional (propuestas, referidas a recursos o gestión, que las Administraciones Públicas, en sus distintos niveles podrían aplicar para mejorar la calidad y efectividad de las iniciativas de transparencia).

La siguiente tabla muestra el resultado de la priorización en lo que respecta a las 10 principales medidas²², con las propuestas ordenadas en función de la puntuación total obtenida (suma de cada valor otorgado por las personas participantes) y promedio de nota sobre 10.

²² Se puede consultar el listado completo con las 48 acciones en el ANEXO I.

Tabla 1. Hoja de ruta de la transparencia pública en España con 10 principales acciones

Propuesta	Puntuación total	Promedio nota
Protocolos para la resolución de las solicitudes de acceso a la información para garantizar agilidad y precisión en la respuesta	137	9,13
Usar la información y los datos abiertos públicos para tomar decisiones, evaluar y mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión pública	136	9,06
Integrar herramientas de transparencia en la gestión diaria, transversalizando la gestión y coordinando trabajo de personal empleado público de distintas áreas	136	9,06
Desarrollo de las tecnologías digitales para la transparencia de cara a automatizar la publicación de la información pública	134	8,93
Más independencia, competencias y recursos para el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y para los consejos territoriales	134	8,93
Hacer más accesible y comprensible la información pública que se publica	134	8,93
Intercambio de experiencias entre Administraciones Públicas	134	8,93
Conectar el impulso de la transparencia al fomento de la reutilización de la información pública, publicando en formato abierto por definición y fomentando la colaboración con el sector privado	131	8,73
Fomento del desarrollo de aplicaciones a partir de datos públicos abiertos tanto por parte de la propia Administración Pública como de terceros	130	8,66
Mayor rendición de cuentas de la política de transparencia	129	8,6

Fuente: elaboración propia.

Este decálogo, muy ajustado en cuanto a las puntuaciones, eso sí, muestra lo prioritario que resulta mejorar el derecho de acceso a la información con un procedimiento, como se apuntaba en páginas precedentes, que debe ser más sencillo y eficaz. En esa línea, serían útiles los protocolos para la resolución de solicitudes a los que apuntan las personas expertas encuestadas.

Por su parte, en lo que se refiere a la publicidad activa, destaca la necesidad de apostar por la automatización en la publicación de información pública y apertura de datos por defecto, de modo que ello redunde en una mayor transparencia y ayude en la toma de decisiones. En este punto también es importante cómo se publica la información, facilitando que sea comprendida por la ciudadanía y reutilizada por la propia Administración o por terceros.

También se ha hecho mención previamente a las críticas recibidas por la ausencia de mecanismos para garantizar el cumplimiento de la Ley de Transparencia, tarea en la que son clave los organismos de control. De ahí la relevancia de contar, como apuntan los expertos y expertas entrevistados, con un CTBG que disponga de mayor independencia, competencias y recursos, e igualmente en lo que respecta a los órganos regionales.

Decíamos que el desarrollo de la política de transparencia pública en España con la llegada de la LTBG supone, en definitiva, un desafío de adaptación y necesaria transformación para todo el Sector Público. Al final, de lo que se trata es de que esa cultura de transparencia, como recoge el decálogo, se integre de forma transversal, en la gestión del día a día de todas las Administraciones Públicas, en todas sus áreas de gestión y con la ayuda de todo el personal empleado público. Ser transparente también implica comunicar mejor las propias políticas de transparencia, así como rendir cuentas sobre lo que se está realizando, para que esa cultura de apertura, en este caso del "derecho a saber", se impregne en la sociedad civil.

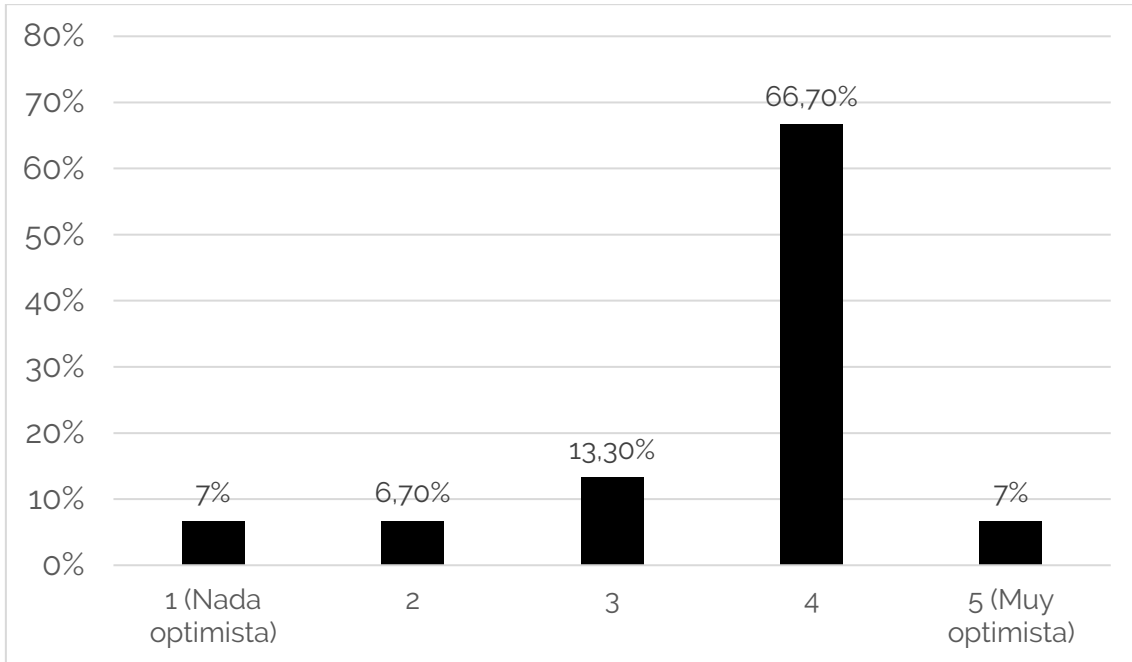
3.4. Resultados (III). Visiones optimistas

Finalmente, solicitamos a las personas expertas consultadas que nos dieran su opinión sobre el futuro de la política de transparencia en nuestro país en el contexto de crisis actual.

Las visiones son, sin duda, positivas, ya que la mayoría (más de 70%) se muestran optimistas o muy optimistas. Esto es así, según explican, por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque tras los esfuerzos realizados, la transparencia es "un camino de no retorno y exigencia continua"; y en segundo lugar, porque la crisis provocada por la pandemia también ha puesto de manifiesto lo "necesaria que es la transparencia en el Gobierno y la Administración para mantener la confianza de la ciudadanía y contar con su participación en la gestión", así como

disponer de “datos de calidad para la toma de decisiones y para informar adecuadamente”.

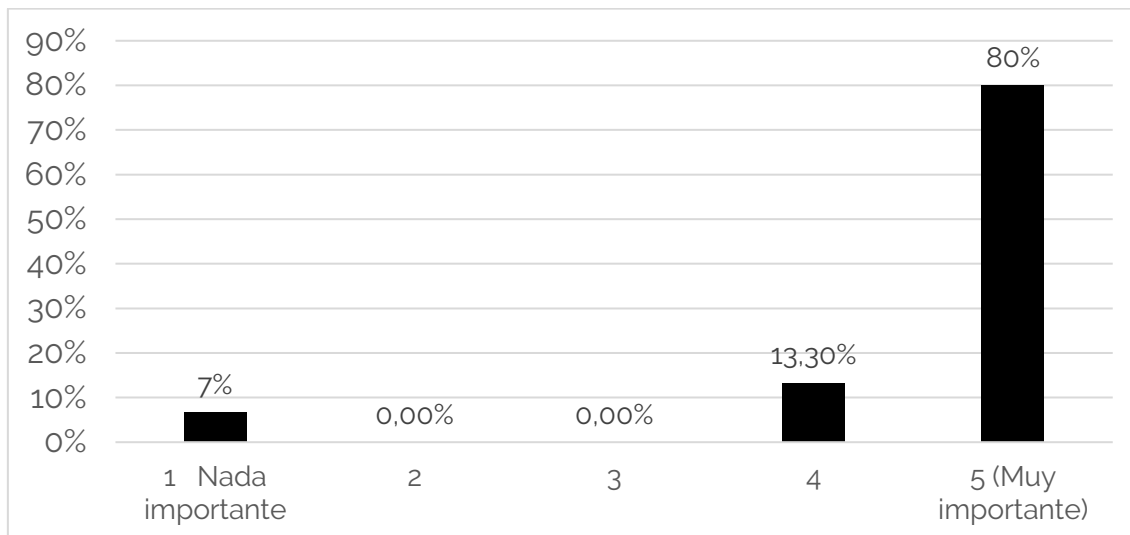
Gráfico 8. Resultados de la pregunta “¿es optimista o pesimista en cuanto al futuro de la transparencia pública en España en el nuevo escenario que se abre tras la crisis sanitaria provocada por la pandemia de la Covid-19?”



Fuente: elaboración propia.

Además, casi de forma unánime se entiende que la transparencia será fundamental en el nuevo escenario (importante o muy importante) y “favorecerá el diseño, aplicación y resultados de las políticas públicas, reforzará la confianza en las instituciones y gobernantes y, en definitiva, el sistema democrático”.

Gráfico 9. Resultados de la pregunta “¿qué importancia cree que debe tener la transparencia en el nuevo escenario político, económico y social post-covid?”



Fuente: elaboración propia.

4. Conclusiones. Una nueva cultura de la transparencia

El panel de personas expertas nos ha ofrecido la posibilidad de una visión prospectiva respecto al fenómeno de la transparencia. Ello ha sido posible gracias a la competencia profesional y técnica, equilibrio y pluralidad de los perfiles seleccionados. Por lo tanto, contar con esta aproximación puede situarnos mejor a la hora de sacar unas conclusiones generales de la situación actual y prever cómo podría desarrollarse el fenómeno en el futuro.

Para la mayoría de las personas expertas entrevistadas, la aprobación de la Ley de Transparencia supuso, aunque tarde respecto a otros países del entorno europeo, que se comenzaran a dar importantes pasos para lograr unas Administraciones Públicas más transparentes, pero lo cierto es que la norma necesita mejoras de tipo conceptual, y sobre todo poder implementarse y cumplirse más eficazmente.

Los avances en transparencia pública han sido posibles gracias al impulso de la sociedad civil, que la situó en la agenda política ante la necesidad de dar respuesta a la crisis económica y de legitimidad. El contexto internacional también es favorable, así como las tecnologías digitales facilitadoras. Pero todo ello no elimina los obstáculos relacionados con la resistencia cultural de instituciones que tienden a la opacidad, así como la inexistencia de voluntad política real que se traduce en limitaciones y falta de recursos.

Aun así, la transparencia destaca entre los pilares del Gobierno abierto por su actividad y desarrollo, posiblemente gracias a que lleva aparejada la exigencia legal,

pero también porque, según se advierte, la participación ciudadana y la colaboración son más complejas.

La transparencia necesita voluntad y recursos, de ahí que, por un lado, se desarrollen ejemplos extraordinarios, independientemente del nivel de Administración Pública de que se trate, pero también se pongan de manifiesto las dificultades que en cuanto a recursos humanos y técnicos para su implantación encuentran las Entidades Locales de menor tamaño.

Para acometer las inconsistencias que se han ido describiendo, se plantea una hoja de ruta con una serie de prioridades de actuación que en el futuro podrían incorporarse a la agenda política e institucional. Así, entre las diez medidas más valoradas, se apuesta por perfeccionar el derecho de acceso, usar los datos abiertos para mejorar la gestión pública, transversalizar la transparencia dentro de las instituciones, automatizar la publicación de información, dotar de más independencia, competencias y recursos a los consejos de transparencia, hacer más accesible y comprensible la información pública, promover el intercambio de experiencias entre Administraciones Públicas, impulsar la reutilización de la información pública, desarrollar aplicaciones a partir de datos abiertos y reforzar la rendición de cuentas sobre la política de transparencia.

Esta priorización de medidas necesarias y la visión del itinerario de futuro remiten a la transparencia como un factor clave. De hecho, este decálogo se relaciona con la necesidad de una nueva cultura de la transparencia, que ya no se componga de medidas que puedan conjugarse entre sí, sino que impregne todos los aspectos de la arena pública, donde la transversalidad sea tal, que la transparencia ya no sea un *ítem*, sino una característica constitutiva de todo nuestro sistema político y nuestro autoconcepto en tanto que grupo social.

La pandemia global que vivimos no ha hecho sino agudizar y profundizar en la idea de hasta qué punto la transparencia pública ha dejado de ser opcional. No puede darse la legitimación de las políticas públicas, de los programas de acción gubernamental, sin una apertura que constituye el único camino para reconectar con la ciudadanía, para sentar las bases de una nueva confianza en las instituciones representativas, en el sistema en su conjunto, en el debate público, para que la ciudadanía cuente con nuevas vías de participación y, por descontado, con una transparencia que sea real, factible, con los medios necesarios.

La transparencia pública puede constituir, por tanto, el pilar sobre el que construir la base de legitimación de una nueva Administración Pública que establezca una nueva forma de relación con la ciudadanía, con la rendición de cuentas como máxima, con la apertura como vía para cumplir con el servicio público en este nuevo escenario.

Bibliografía

- ALMONACID LAMELAS, V. 2014. "Nociones sobre transparencia y Gobierno Abierto. Su aplicación a los gobiernos municipales", en ALMONACID LAMELAS, V. (Coord.), *Implantación práctica de la Ley de Transparencia en los Ayuntamientos*. Madrid: El Derecho, pp. 15-67.
- ASTIGARRAGA ARAKISTAIN, E. 2003. *El método Delphi*. San Sebastián: Universidad de Deusto.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. 2021. "El procedimiento de acceso a la información pública y sus limitaciones al ejercicio del derecho", en COTINO HUESO, L. y BOIX PALOP, A. (Coords.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 131-163.
- BENITEZ PALMA, E. 2018. "La Ley de Transparencia, camino de su quinto aniversario. Reflexiones sobre su eficacia y aplicación". *Revista Española de Transparencia*, núm. 6: 49-56.
- BENNETT, W. L. 2007. "Civic learning in changing democracies: Challenges for citizenship and civic education", en DAHLGREN, P. (Ed.), *Young citizens and new media. Learning for democratic participation*. London: Routledge.
- BLANES CLIMENT, M. A. 2021. "La necesidad y las dificultades para el acceso a la información pública en tiempos del COVID-19", en COTINO HUESO, L. y BOIX PALOP, A. (Coords.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 323-348.
- CÁCERES ZAPATERO, M.D, BRANDLE, G. y RUIZ SAN-ROMÁN, J.A. 2015. "Hacia la construcción de una ciudadanía digital". *Prisma Social*, núm. 15: 643-684
- CAMACHO MUÑOZ, R. 2020. "Sembrar trigo y tener hambre de pan: la transparencia también enfermó de COVID-19 (I)". *Compromiso Empresarial* [Artículo en una web].
- CAMACHO MUÑOZ, R. 2021. "Quiero contarte el gobierno abierto". *Compromiso Empresarial* [Artículo en una web].
- CAMPOS ACUÑA, C. 2015a. "Cómo ser ayuntamientos transparentes. La implantación de la Ley 19/2013 ¿Cirugía o maquillaje? Claves para el diseño de una estrategia de transparencia". *El Consultor de los Ayuntamientos. Especial transparencia en la actividad municipal*, núm. 18.

- CAMPOS ACUÑA, C. 2015b. "Entidades locales y transparencia. Cinco riesgos a evitar en el proceso de implantación". *Revista Española de la Transparencia*, núm. 1: 72-80.
- CANTOS SALAH, S. 2014. "La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Una visión práctica y realista", en ALMONACID LAMELAS, V. (Coord.), *Implantación práctica de la Ley de Transparencia en los Ayuntamientos*. Madrid: El Derecho, pp. 69-98.
- CLIFT, S. 2003. "E-Democracy, E-Governance y Public Net-work" [Artículo en una web].
- COTINO HUESO, L. 2021. "Los derechos fundamentales de acceso a la información pública, sus límites y la supletoriedad de la legislación general de transparencia", en COTINO HUESO, L. y BOIX PALOP, A. (Coords.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 22-63.
- DALKEY, N. y HELMER, O. 1962. "An experimental application of the Delphi method to the use of experts". *Management Science*, 9(3): 458-467.
- DE LA NUEZ, E. 2018. "5 años de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno: balance con luces y sombras" [Artículo en una web].
- GAVILANES GARCÍA, M. A. 2020. "¿Qué comunidades responden las preguntas de los ciudadanos pese al estado de alarma y cuáles no?" [Artículo en una web].
- GUICHOT REINA, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C. 2020. *El derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GUICHOT REINA, E. 2019. "Nuevos retos de la transparencia". *Cuadernos de Derecho Local*, núm 49: 12-31.
- GUICHOT REINA, E. 2021. "La Ley de Transparencia sometida al test de la COVID-19". *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 212: 11-54.
- GORDON, T. J. 1994. "The Delphi Method" [Artículo en una web].
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. 2020. "El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones Públicas: desafíos en un entorno de revolución tecnológica y de crisis fiscal como consecuencia de la pandemia de 2020". *Anuario de Derecho Municipal 2019*, núm. 13: 85-131.
- LANDETA RODRÍGUEZ, J. 1999. *El método Delphi: una técnica de previsión para la incertidumbre*. Barcelona: Ariel.

- LINSTONE, H. y TUROFF, M. 1975. *The Delphi Method: Techniques and applications*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- LUHRMANN, A. y ROONEY, B. 2020. "Autocratization by Decree: States of Emergency and Democratic Decline". *V-Dem Working Paper 85*, 2nd Edition.
- ORTEGA MOHEDANO, F. 2008. "El método Delphi, prospectiva en Ciencias Sociales a través del análisis de un caso práctico". *Revista Escuela de Administración de Negocios EAN*, núm. 64: 31-54.
- ROJAS-MARTÍN, F. 2018. (Coord.). *Innovación pública en el ámbito local. Una aproximación a las metodologías y experiencias*. Madrid: Federación Española de municipios y provincias.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. 2020. "Estado de alarma, transparencia gubernamental y rendición de cuentas durante la crisis del COVID-19", en RENIU VILAMALA, J.M. y MESEGUER SÁNCHEZ, J.V. (Dir.), *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson, pp. 255-276.
- VALERO TORRIJOS, J. y CERDÁ MESEGUER, I. 2020. "Transparencia, acceso y reutilización de la información ante la transformación digital del sector público: enseñanzas y desafíos en tiempos del COVID-19". *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 19: 103-126.
- VILLORIA MENDIETA, M. 2014. *La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- VILLORIA MENDIETA, M. 2015. "El largo camino hacia la transparencia en los Ayuntamientos españoles". *El Consultor de los Ayuntamientos. Especial transparencia en la actividad municipal*, núm. 18.

ANEXO I. Hoja de ruta con 48 acciones

Tabla 2. Hoja de ruta de la transparencia pública en España con 48 acciones

Propuesta	Puntuación total	Promedio nota
Protocolos para la resolución de las solicitudes de acceso a la información para garantizar agilidad y precisión en la respuesta	137	9,13
Usar la información y los datos abiertos públicos para tomar decisiones, evaluar y mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión pública	136	9,06
Integrar herramientas de transparencia en la gestión diaria, transversalizando la gestión y coordinando trabajo de personal empleado público de distintas áreas	136	9,06
Desarrollo de las tecnologías digitales para la transparencia de cara a automatizar la publicación de la información pública	134	8,93
Más independencia, competencias y recursos para el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y para los consejos territoriales	134	8,93
Hacer más accesible y comprensible la información pública que se publica	134	8,93
Intercambio de experiencias entre Administraciones Públicas	134	8,93
Conectar el impulso de la transparencia al fomento de la reutilización de la información pública, publicando en formato abierto por definición y fomentando la colaboración con el sector privado	131	8,73
Fomento del desarrollo de aplicaciones a partir de datos públicos abiertos tanto por parte de la propia Administración Pública como de terceros	130	8,66

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Hoja de ruta de la transparencia pública en España con 48 acciones (continuación)

Propuesta	Puntuación total	Promedio nota
Mayor rendición de cuentas de la política de transparencia	129	8,6
Asegurar una transparencia de calidad, con contenidos completos (que nada que pueda interesar quede opaco), más participativos (permitiendo interacción con personas usuarias para valorar, suscribirse, co-crear etc.) y accesibles (técnicas de lectura fácil y lenguaje claro)	129	8,6
Mejorar la regulación del derecho de acceso, haciéndolo más simple y rápido y dotándolo de más garantías	128	8,53
Abrir a la ciudadanía, apoyados en una buena comunicación, mecanismos de rendición de cuentas y auditoría que sean sostenibles, se conecten con la exigencia de información y la transparencia para su ejercicio y muestren el valor que resulta de la apertura	128	8,53
Estándares comunes para la evaluación y auditoría de la transparencia	127	8,46
Aplicar más transparencia a los resultados de la gestión pública y coste de los servicios públicos	127	8,46
Transparencia sobre el propio uso del Portal: consultas, tiempos de respuesta, etc.	127	8,46
Contar con cuadros de mando de la publicidad activa	126	8,4
Desarrollar la legislación en materia de datos abiertos y reutilización	125	8,33
Régimen sancionador para los incumplimientos, así como mecanismos de incentivos y premios	124	8,26
Formación en transparencia a personal empleado público, directivos y cargos públicos	124	8,26

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Hoja de ruta de la transparencia pública en España con 48 acciones (continuación)

Propuesta	Puntuación total	Promedio nota
Reformar la <i>Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno</i> , así como su desarrollo reglamentario	124	8,26
Fomentar los mecanismos participativos en la gestión pública en general, y en torno a la transparencia en particular (foros, observatorios, escuelas ciudadanas, iniciativas ciudadanas de desarrollo comunitario, presupuestos participativos, etc.), implicando al tejido asociativo local y de barrio y a los centros escolares	123	8,2
Difundir la información económica de forma más actualizada y comprensible	123	8,2
Creación de unidades específicas de transparencia, con más recursos, personal y presupuesto propio	123	8,2
Mejorar el contenido y accesibilidad del Portal de Transparencia	122	8,13
Creación de mecanismos y herramientas de participación de la sociedad civil que integren prácticas de innovación pública, más colaborativas	121	8,06
Auditar/evaluar el impacto económico de las políticas de transparencia y comunicar/dar cuenta de los resultados	121	8,06
Fomento de la cultura de la transparencia con medidas pedagógicas y de comunicación sobre su importancia y utilidad para toda la ciudadanía y especialmente entre las personas jóvenes	120	8
Fomento de buenas prácticas a través de distintas herramientas (guías, manuales, códigos, comunidades, etc.)	120	8
Apuesta por una buena gobernanza de los datos, apoyada en la creación de una oficina	120	8

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Hoja de ruta de la transparencia pública en España con 48 acciones (continuación)

Propuesta	Puntuación total	Promedio nota
Creación por ley de la figura de la persona responsable de la transparencia en cada Administración Pública	119	7,93
Reforzar la transparencia en materia de contratación pública y subvenciones	119	7,93
Abrir nuevos canales de comunicación con la ciudadanía (incluida la encuesta del CIS) para conocer su opinión sobre el desarrollo de las políticas de transparencia e interés sobre los contenidos que se abren o que permanecen opacos.	118	7,86
Aumentar los recursos por parte de las Comunidades Autónomas para dotar de medios a los consejos territoriales de transparencia	118	7,86
Premios y/o incentivos para el personal empleado público de cara a desarrollar iniciativas innovadoras que mejoren la transparencia en sus instituciones	117	7,8
Mecanismos de democracia electrónica para la escucha activa, retroalimentación y participación en la toma de decisiones	116	7,73
Campañas continuas de comunicación institucional para dar a conocer derechos, su ejercicio y el valor de la transparencia, y en concreto: mejor segmentadas (llegar a distintos públicos a través de diferentes canales), usando en mayor medida las redes sociales y enfocadas también a los propios medios de comunicación (formación de periodistas y responsables de medios)	115	7,66
Promover la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el gasto público, impulsando y dotando de más recursos a mecanismos como presupuestos participativos y auditorías	114	7,6

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Hoja de ruta de la transparencia pública en España con 48 acciones (continuación)

Propuesta	Puntuación total	Promedio nota
Política y/o estrategia de Estado para articular cuestiones como la regulación de competencias sobre la transparencia entre los distintos niveles de Administración y coordinación de normas relacionadas (por ejemplo, reutilización) o que la limitan (por ejemplo, secretos oficiales)	113	7,53
Desarrollo de marcos de integridad institucional	112	7,46
Mejorar el derecho de acceso, eliminando el silencio administrativo	110	7,33
Mejora de los procesos de participación en la AGE, simplificando y centralizando los trámites con el apoyo de la tecnología	107	7,13
Remitir más recursos económicos a las Entidades Locales para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia	105	7
Establecer como requisito competencial en el acceso a la función pública el conocimiento de las políticas de Gobierno abierto	104	6,93
Elevar la transparencia al rango de derecho fundamental	101	6,73
Crear vías de participación en los procesos legislativos del Congreso	99	6,6
Facilitar el acceso a través de un Portal de transparencia nacional que albergue los portales de las diferentes Administraciones	98	6,53
Reforma de la función pública hacia un sistema más abierto, independiente y meritocrático	94	6,26

Fuente: elaboración propia.

ANEXO II. Personas expertas participantes en el panel

Esta investigación se ha realizado en el marco del desarrollo de la tesis doctoral titulada "Presupuesto abierto en el Gobierno local. Calidad de la transparencia en las finanzas de los ayuntamientos de la Región de Murcia", defendida por Encarnación Hernández en la Universidad de Murcia el día 25 de febrero de 2021, y dirigida por Cristina Moreno.

A continuación, se detalla por orden alfabético (apellido) la relación de personas expertas que participaron en el panel y su perfil profesional en el momento de la realización de la encuesta.

- Isabel Andreu Felipe. Técnico de gestión de documentación en la Oficina de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Rafael Camacho Muñoz. Responsable del Canal RED FEMP.
- Concepción Campos Acuña. Secretaria de Administración Local.
- Juan Antonio Cantero. Concejal de Transparencia del Ayuntamiento de Molina de Segura (Murcia)
- Juan Carlos García Melián. Secretario general de Asociación Española de Acreditación de la Transparencia (Acreditra).
- Elisa de la Nuez. Secretaria general de la Fundación Hay Derecho.
- Carolina Díaz Romero. *Local Researcher for Spain*. IRM Open Government Partnership.
- Máximo Fraile Escrich. Hasta su reciente jubilación, jefe del Servicio de Gobierno Abierto en el Gobierno de La Rioja.
- Odón Elorza González. Diputado de las Cortes Generales
- Sergio Jiménez Meroño. Consultor en *Analítica Pública*.
- Beatriz Martínez Isidoro. Profesora de la Universidad Complutense de Madrid.
- Joaquín Meseguer Yebra. Director General de Transparencia y Buen Gobierno en la Junta de Castilla y León.

- José Molina Molina. Entre 2015 y 2020 fue presidente del Consejo de la Transparencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Pilar Moreno García. Habilitada Nacional (Subescala Secretaria – Intervención).
- Alberto Ortiz de Zárate. Consultor. Fundador de *Alorza.net*.
- Julián Valero Torrijos. Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Murcia.
- Esperanza Zambrano. Subdirectora General de Reclamaciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España