

# #RET

Revista Española de la Transparencia

Núm. 8. Primer Semestre 2019

ISSN 2444-2607. Págs. 137-157



María Dolores Montero Caro<sup>1</sup>  
Universidad de Córdoba

## Balance de la configuración autonómica de la transparencia en España. Especial referencia a Andalucía



RECIBIDO: 15 de septiembre de 2018

ACEPTADO: 16 de enero de 2019

**RESUMEN:** El principio de transparencia es y debe ser, una noción consustancial en cualquier sociedad democrática avanzada. La rendición de cuentas por parte de los que ostentan el poder público, así como el acceso a la información pública, son aspectos que preocupan cada vez más a la ciudadanía. El escenario de desafección política, surgido sobre todo durante los primeros años de la reciente crisis económica, dio lugar a una tendencia en convertir en derecho positivo lo que hasta ahora había venido configurándose como un mero principio de buena fe que se presuponía en la actuación de los poderes públicos. Es así como la mayor parte de las Comunidades Autónomas profundizó sobre esta cuestión, con ciertas diferencias en cuanto a la extensión de su contenido y posterior desarrollo.

En este estudio, se realizará un breve repaso de la configuración de la transparencia en España, tanto a nivel estatal como autonómico, centrándonos en la implementación de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, analizando su aplicación efectiva cuatro años después de su aprobación. Para ello se atenderá al uso realizado del Portal de Transparencia Andalucía, al conjunto de solicitudes de acceso a información públicas recibidas, y se comparará con los datos obtenidos a nivel estatal, gracias a la información facilitada por el Portal de Transparencia Estatal.

---

<sup>1</sup> Lda. en Derecho y Lda. en Administración y Dirección de Empresas, Máster en Derecho Autonómico y Local y Máster en Profesorado de Enseñanza Secundaria. En la actualidad, profesora del Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba y alumna de doctorado, siguiendo la línea de investigación sobre *Open Government*, transparencia y regeneración democrática.

**PALABRAS CLAVE:** Transparencia, Rendición de cuentas, Acceso a la información, Publicidad Activa.

**CONTENIDOS:** 1. La tardía regulación de la transparencia y acceso a la información pública en España. – 2. Normativa autonómica en materia de transparencia y acceso a la información pública. - 3. La regulación de la transparencia en Andalucía. La Ley 1/2014, de 24 de junio de Transparencia Pública de Andalucía. – 4. La implementación real de la transparencia en Andalucía.

### **The assessment of the autonomous configuration of transparency in Spain. Especial reference to Andalusia.**

**ABSTRACT:** The principle of transparency is, and must be, a consubstantial notion in any advanced democratic society. There is a growing citizen concern about the accountability of public authorities, and about the access to public information. The scenario of political disaffection, which arose especially during the first years of the recent economic crisis, led to a tendency to convert into positive law what had until now been configured as a mere principle of good faith that was presupposed in the actions of public authorities. This is how most of the Autonomous Communities deepened on this issue, with certain differences in terms of the extent of its content and subsequent development.

In this study, there will be a brief review of the configuration of transparency in Spain, both at the state and regional levels, focusing on the implementation of Law 1/2014 of 24 June on Public Transparency in Andalusia, analyzing its effective application four years after its approval. To this end, we will consider the use made of the Andalusian Transparency Website, the number of requests for access to public information received, and we will compare the data obtained at state level, thanks to the information provided by the State Transparency Website.

**KEYWORDS:** Transparency, Accountability, Access to Information, Active Publicity.

## Balance de la configuración autonómica de la transparencia en España. Especial referencia a Andalucía

### 1. LA TARDÍA REGULACIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

En los últimos años, y más concretamente desde la materialización de los efectos de la crisis, se está asistiendo a un proceso de auge normativo con el fin de actualizar el ordenamiento jurídico en lo referente a los pilares básicos de la democracia. De esta forma, se pretende reforzar el papel de las instituciones públicas mediante la regulación de medidas de regeneración democrática, altamente demandadas por la ciudadanía en un clima de gran desafección política e institucional.

En el caso de España, la regulación de la transparencia ha sido tardía si la comparamos con el resto de los países europeos. Precisamente, en el último informe sobre el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de 2018, elaborado por *Transparency International*<sup>2</sup>, se vuelve a dejar patente que, además de Dinamarca; países como Finlandia y Suecia<sup>3</sup>, países históricos en lo referente a la cultura de la transparencia, ocupan las primeras posiciones en el ranking europeo, siendo así los mejores puntuados. Por ello, no es insólito que "los países pioneros en el reconocimiento y regulación del derecho de acceso a la información pública se encuentren entre los más desarrollados del mundo desde una perspectiva democrática" (Guichot. 2011:8)

Dentro de este marco, la tardanza de la regulación española ha favorecido la sensación generalizada de falta de control de las instituciones y cargos públicos, conllevando así un aumento de los casos de corrupción. Este aumento, no debe ser entendido meramente como un concepto cuantitativo (mayor número de casos de corrupción) tal y como reflejan los repositorios trimestrales publicados por el CGPJ sobre población reclusa y condenas por procesos corrupción<sup>4</sup>, sino también como un mayor conocimiento ciudadano de los casos de desviación de poder por parte de los gestores públicos, gracias precisamente a la consolidación de la Sociedad de la Información en el siglo XXI.

---

<sup>2</sup> El IPC de 2018 fue presentado el 29 de enero de 2019 por *Transparency International*, tratándose así del último de los índices medidor de la percepción de la corrupción del sector público a escala mundial. Para un análisis completo de los datos del IPC de 2018 véase: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2019/01/Documento-análisis-IPC2018.pdf>

<sup>3</sup> Con la aprobación de la Ley de libertad de prensa publicada en 1766, Suecia se convirtió en el primer país del mundo que reconoció y reguló con una ley específica el derecho fundamental de Acceso a la Información Pública. Por su parte, Finlandia, aprobó en 1951 la Ley de publicidad de los documentos oficiales, estando vigente hasta el 1 de diciembre de 1999, cuando fue sustituida por la Ley de Publicidad de Actos de Gobierno.

<sup>4</sup> La última actualización, a término de redacción de este artículo, del repositorio sobre población reclusa y condenas por procesos de corrupción data de 1 de enero de 2019 y muestra que a dicha fecha existe en nuestro país 90 penados por este tipo de delitos, de los cuales nueve se encuentran en situación preventiva. Este repositorio está disponible en la web [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es), siendo actualizado de forma trimestral para su conocimiento público.

## Maria Dolores Montero Caro

Desde principios del milenio se viene reclamando por parte de académicos, organizaciones no gubernamentales (muchas de ellas agrupadas en la Coalición Pro Acceso), y por una parte de la opinión pública, la aprobación en España de una legislación específica en materia de acceso a la información. Esta demanda ya comenzó a plasmarse como promesa en los programas electorales del Partido Socialista para las elecciones generales de 2004 y 2008, aunque en ninguna de las dos legislaturas llegó a materializarse. Habría que esperar al año 2011 para poder hablar de un verdadero impulso en la aprobación de esta ley, coincidiendo con la crispación política y sobre todo ciudadana que reclamaba un mayor control de las instituciones públicas y una apuesta por la regeneración democrática. Esta presión ciudadana, unida a la situación de crisis económica cada vez más visible, tuvo su máximo reflejo en el movimiento 15M y en el adelanto de las elecciones celebrado el 20 de noviembre de 2011.

En el año 2011, durante el gobierno de Rodríguez Zapatero, se presentó el primer anteproyecto de ley de transparencia y acceso a la información pública<sup>5</sup>, si bien nunca llegó a tramitarse debido al adelanto electoral que impidió agotar la legislatura. De esta forma, España llegó a convertirse en el único país europeo con más de un millón de habitantes sin ley de transparencia y acceso a la información pública.

Al comienzo de la X legislatura a finales de 2011, liderada por Mariano Rajoy, el gobierno del Partido Popular, a través del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes Generales, se reunió con los representantes de las plataformas *Access Info Europe* y *Pro- Acceso* para discutir sobre la necesidad de aprobación de una ley de transparencia en España. En marzo de ese mismo año, se presentó ante el Consejo de Ministros el anteproyecto de ley, e inmediatamente después, se abrió un plazo de consulta pública del texto a través del portal [www.leydetransparencia.gob.es](http://www.leydetransparencia.gob.es), siendo este hecho totalmente novedoso en nuestra historia democrática. Gracias a este trámite el gobierno recibió alrededor de 3.700 sugerencias de organizaciones y ciudadanos realizadas a través de la web creada al efecto.

Una vez aprobado el proyecto de ley por el Consejo de Ministros el 27 de julio de 2012, y tras su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG) el 7 de septiembre del mismo año, se da paso a la tramitación parlamentaria de la norma que se extiende por más de un año<sup>6</sup>, culminando con la aprobación definitiva en Cortes el 28 de noviembre de 2013, siendo publicada en el BOE el día

---

<sup>5</sup> En el informe sobre el Anteproyecto presentado por el Gobierno Socialista se decía que "La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública democratizará el acceso a la información pública y actuará como salvaguarda frente a la mala administración y las prácticas opacas o irregulares". Consejo de Ministros de 29 de julio de 2011.

<sup>6</sup> La duración prolongada en el tiempo de la tramitación parlamentaria de la Ley se debió, entre otras causas, a las numerosas comparecencias de expertos (un total de 28) en materia de transparencia en el Congreso de los Diputados ante la Comisión Constitucional, así como a las prórrogas sucesivas del plazo de presentación de enmiendas.

## Balance de la configuración autonómica de la transparencia en España. Especial referencia a Andalucía

10 de diciembre de 2013, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG, en adelante).

La LTAIBG entró en vigor de forma escalonada según el contenido, tal y como se recoge en su Disposición final novena, de acuerdo a la cual: las disposiciones previstas en el título II (Buen Gobierno) entraron en vigor al día siguiente a su publicación en el BOE. El título preliminar, el título I (Transparencia de la actividad pública) y el título III (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) entraron en vigor al año de su publicación, concretamente, el 10 de diciembre de 2014. Además, se creó un plazo máximo de dos años, hasta el 10 de diciembre de 2015, para que los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales pudieran adaptarse a las obligaciones contenidas en la ley.

Durante la fase de tramitación de la ley, se planteó la conveniencia de incluir la materia de buen gobierno dentro del objeto de esta, o por el contrario llevarse a cabo en una tramitación separada de la transparencia. En este sentido, se pronunció el Estudio de la Oficina Antifraude de Cataluña sobre el Derecho de acceso a la información pública y transparencia, EOAC en adelante, que entendía que “la ley de transparencia sólo debía tener por objeto el derecho de acceso a la información pública y la transparencia activa, y no incluir materias como el buen gobierno o los compromisos éticos que, si bien podían tener cierta relación en alguno de sus contenidos, responden a otra finalidad, y, a menudo, tienen un ámbito de aplicación diferente” (Meseguer Yebra, 2014: 45). Sin embargo, y a diferencia de la mayor parte de la legislación autonómica actual en materia de transparencia, en la ley estatal finalmente se ha incluido el buen gobierno dentro de su contenido.

El Título I recoge de forma diferenciada la publicidad activa (Capítulo II) y el derecho de acceso a la información pública, también llamada publicidad pasiva (Capítulo III). En lo referente a la publicidad activa, ya el propio preámbulo de la ley constata la existencia de normas sectoriales que contienen obligaciones concretas para determinados sujetos, entre los que se encuentran los altos cargos. No obstante, se entiende que esa normativa era insuficiente y no satisfacía las exigencias sociales y políticas actuales, de ahí la necesidad de profundizar en materia de publicidad activa y ampliarlo a otros ámbitos y sujetos hasta ahora no obligados.

La inclusión de la publicidad activa es sin duda la mayor aportación realizada en las recientes normas sobre transparencia y/o acceso a la información, debiendo su avance en gran medida a la consolidación del uso de internet como herramienta de comunicación en la vida diaria tanto de la ciudadanía como de la propia Administración Pública. En virtud de ello, gracias al avance de la Administración electrónica y la digitalización de la información se hace posible que “las autoridades deban poner la información a disposición de todos *motu proprio*, sin esperar el planteamiento de solicitudes individuales” (Guichot, 2014:22)

En lo referente a la publicidad pasiva, el artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de acceso a la información pública a "todas las personas", en los términos previstos por el art. 105.b CE. Resulta interesante que el legislador haya ampliado la legitimación para el ejercicio de este derecho, ya que tanto el precepto constitucional como el art. 37 de la LRJAP limitaban el mismo a la condición de ciudadano. De este modo, el derecho de acceso a la información pública pertenece y puede ser por tanto ejercido por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, con nacionalidad española o extranjera. Sin duda, la amplitud de sujetos con posibilidad de ejercer este derecho favorece la participación ciudadana en la vida pública, siendo éste un objetivo prioritario en las sociedades democráticas avanzadas.

El plazo de resolución desde la recepción de la solicitud no debe ser superior a un mes, ampliable por otro mes según volumen o complejidad (art. 20 LTAIBG). No obstante, al tratarse de un procedimiento administrativo, surge la no extraña posibilidad de que transcurrido dicho plazo no se haya dictado y notificado resolución expresa. En estos supuestos es donde entra la figura del polémico silencio administrativo negativo, que tal y como recoge la LTAIBG en dicho caso se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.

El último de los Títulos de la LTAIBG crea y regula un nuevo órgano autónomo e independiente denominado Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG, en adelante), adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y que goza de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. El art. 34 de la LTAIBG enuncia como finalidad principal de este órgano la promoción de 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. Las funciones del CTBG aparecen recogidas en el art. 38 de la LTAIBG y en el art. 3 del RD 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del CTBG.

## **2. NORMATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

A nivel autonómico la mayor parte de los territorios cuenta con su propia normativa en materia de transparencia. Algunas de estas normas, al igual que ocurre con su homóloga estatal, pretenden ser ambiciosas en su objeto y erigirse como ley de gobierno abierto y no sólo como una ley de transparencia. En este sentido, no debemos olvidar que, tal y como acertadamente afirma Delgado (2015:25), "la transparencia es un elemento fundamental del gobierno abierto. Es decir, cuando se habla de transparencia no tiene por qué referirse a gobierno abierto, pero éste no puede entenderse sin la transparencia".

En la siguiente tabla se muestra, siguiendo un criterio alfabético, las diferentes leyes que se han aprobado en el ámbito autonómico sobre esta materia.

## Balance de la configuración autonómica de la transparencia en España. Especial referencia a Andalucía

**Tabla 1: Legislación autonómica en materia de transparencia**

Comunidad Autónoma Norma principal	Normativa de desarrollo
<b>Andalucía.</b> Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía	Decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales
	Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía
	Resolución de 8 de marzo de 2016, por la que se crea un Registro General de Documentos
	Orden de 1 de febrero de 2017, por la que se nombran los miembros titulares y suplentes de la Comisión Consultiva de la Transparencia y la Protección de Datos de Andalucía
<b>Aragón.</b> Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón	Decreto 32/2016, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y de Funcionamiento del Consejo de Transparencia de Aragón
	Orden CDS/472/2016, de 19 de mayo, por la que se nombran los miembros del Consejo de Transparencia de Aragón
	Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas
	Ley 6/2017, de 15 de junio, de Cuentas Abiertas de Aragón
<b>Canarias</b> Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública de Canarias	Ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares (Título III, Capítulo II, artículo 95 y siguientes)
	Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (Título II, Capítulo II, artículo 22 y siguientes)
	Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana
<b>Cantabria.</b> Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública	
<b>Castilla - La Mancha.</b> Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha	Acuerdo de 09/05/2017, del Consejo de Gobierno, por el que se fija la obligación de publicar las agendas de los altos cargos y asimilados en el ámbito de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos
	Acuerdo de 30/05/2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Proyecto de Datos Abiertos de Castilla-La Mancha
	Acuerdo de 30/05/2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Proyecto de Datos Abiertos de Castilla-La Mancha
<b>Castilla y León.</b> Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León	Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León.

**Tabla 2: Legislación autonómica en materia de transparencia (cont.)**

Comunidad Autónoma Norma principal	Normativa de desarrollo	
<p><b>Cataluña.</b> Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña</p>	Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública	
	Decreto 102/2015, de 11 de junio, de nombramiento de los miembros de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública designados por el Parlament de Catalunya	
	Decreto 169/2014, de 23 de diciembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Transparencia y Acceso a la Información Pública (modificado por Decreto 239/2015, de 10 de noviembre)	
<p><b>Comunidad Foral de Navarra.</b> Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y Ley Foral 11/2012 de la Transparencia y del Gobierno Abierto (legislación consolidada) Modificada por la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril</p>	Decreto Foral 7/2017, de 1 de febrero, por el que se nombra a la Presidenta y a los miembros del Consejo de Transparencia de Navarra	
	Acuerdo de 26 de junio de 2017, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento del Consejo de Transparencia de Navarra	
<p><b>Comunidad Valenciana.</b> Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana</p>	<p>Modificadoras de la Ley 2/2015</p>	Modificación de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana introducida por la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.
		Ley 2/2016, de 4 de marzo, de la Generalitat, de modificación de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana
	Ley 5/2016, de 6 de mayo, de cuentas abiertas para la Generalitat Valenciana	
	Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat	
	Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, 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	
<p><b>Extremadura.</b> Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura</p>	Ley 18/2015, de 23 de diciembre, de cuentas abiertas para la Administración Pública Extremeña	
<p><b>Galicia.</b> Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia</p>	Resolución de 1 de diciembre de 2016 por la que se dispone la publicación de la modificación del Reglamento interno de la Comisión de la Transparencia de Galicia.	



## Balance de la configuración autonómica de la transparencia en España. Especial referencia a Andalucía

**Tabla 3: Legislación autonómica en materia de transparencia (cont.)**

Comunidad Autónoma Norma principal	Normativa de desarrollo	
<b>Islas Baleares.</b> Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears	Decreto 24/2016 de 29 de abril, de creación y de atribución de competencias a la Comisión para la resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública	
	Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears.	
	Ley 3/2017, de 7 de julio, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, para introducir medidas de transparencia y participación	
	Decreto 1/2019, de 11 de enero, regulador de la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública	
<b>La Rioja.</b> Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de la Rioja		
<b>Madrid</b> Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid		
<b>Melilla.</b> Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma de Melilla		
<b>Principado de Asturias.</b> Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.		
<b>Región de Murcia.</b> Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	Modificadoras de la Ley 12/2014:	Ley 12/2015, de 30 de marzo de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Región de Murcia
		Ley 7/2016, de 18 de mayo, de Reforma de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la CA de la Región de Murcia.

Fuente: Elaboración Propia

## Maria Dolores Montero Caro

Llama la atención como País Vasco todavía no cuente con una ley de transparencia autonómica, más aún teniendo presente que ha sido uno de los territorios donde más se ha implementado medidas sobre gobierno abierto, como fue, por ejemplo, la creación pionera del portal web *Irekia* encargado de impulsar medidas de gobierno abierto, haciendo a Euskadi líder destacado frente al resto de Comunidades Autónomas en lo referente a la calidad de sus portales de datos abiertos (Curto-Rodríguez, 2017: 89). No obstante, El País Vasco, en el momento en el que se redacta este estudio, tienen en trámite un proyecto de ley, por lo que se espera que en un plazo no muy dilatado de tiempo vea la luz la correspondiente norma autonómica, si bien es cierto que el trámite parlamentario ha sufrido numerosas paralizaciones, habiendo pasado más de tres años desde que concluyera, por ejemplo, la fase de conclusiones de la ley vasca. Un caso similar de continuas paralizaciones ha sufrido la recién aprobada Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, de ahí su demora en el tiempo, al que hay que añadir su fecha de entrada en vigor prevista para el 1 de enero de 2020.

Sólo Extremadura, Navarra e Islas Baleares cuentan con normas aprobadas con carácter previo a la LTAIBG, aunque han sido modificadas en los últimos años para adaptarlas a lo contenido en la norma estatal. Precisamente, Extremadura es la única Comunidad Autónoma que emplea el nombre "gobierno abierto", mientras que el resto optan por un concepto más bien administrativista como es el de "buen gobierno", o simplemente se limitan a crear una ley única y exclusiva sobre transparencia pública. En este sentido, podemos diferenciar tres grandes bloques: por un lado, las CCAA que eligen una regulación en exclusividad sobre transparencia pública y/o acceso a la información (Andalucía, Canarias, Cantabria y la Ciudad Autónoma de Melilla); por otro lado, las CCAA que prefieren condensar en una única ley las medidas sobre transparencia y participación (Aragón, Castilla y León y Comunidad de Madrid), y por último, aquellas CCAA más ambiciosas que, al igual que ocurre en la norma estatal, incluyen junto a la transparencia preceptos referentes al buen gobierno (Cantabria, Castilla La-Mancha, Cataluña, Navarra, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Principado de Asturias, La Rioja y Murcia).

En lo referente a las funciones asumidas por el CTBG, vale la pena destacar que el Título III de la LTAIBG sobre el CTBG no tiene carácter básico, como sí lo tiene el resto de la Ley. Precisamente por ello, cada Comunidad Autónoma posee la competencia organizativa para crear órganos análogos al CTBG estatal. Así pues, la disposición adicional cuarta de la LTAIBG dispone que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas (CCAA, en adelante), y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las mismas. No obstante, facultativamente, se permite a las CCAA y Ciudades Autónomas atribuir la resolución de las reclamaciones al CTBG, siempre que se celebre el

## Balance de la configuración autonómica de la transparencia en España. Especial referencia a Andalucía

correspondiente convenio con la Administración estatal, en el que se establezca cómo sufragar los gastos derivados de esta asunción de competencias.

En la siguiente tabla se detallan los convenios que el CTBG ha firmado con las Comunidades y Ciudades Autónomas para la resolución de las reclamaciones.

**Tabla 2: Convenios suscritos por el CTBG con Comunidades y Ciudades autónomas para el traslado del ejercicio de la competencia en materia de resolución de las reclamaciones previstas en el art. 24 de la LTAIBG.**

Comunidad/Ciudad Autónoma	Fecha convenio	Prórroga
Melilla	1 de abril de 2016	20 de marzo de 2017
Castilla la Mancha	30 de diciembre de 2015	29 diciembre 2017
Cantabria	10 de febrero de 2016	28 de diciembre de 2017
Extremadura	3 de febrero de 2016	29 de noviembre de 2017
Comunidad de Madrid	30 diciembre de 2016	31 de octubre de 2017 <sup>7</sup>
Principado de Asturias	27 de julio de 2017	
Ceuta	4 de abril de 2017	
La Rioja	22 de febrero de 2016	

Fuente: Elaboración propia a partir del portal web del CTBG [www.consejodetransparencia.es](http://www.consejodetransparencia.es) (fecha consulta: septiembre 2018)

### 3. LA REGULACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN ANDALUCÍA. LA LEY 1/2014, DE 24 DE JUNIO DE TRANSPARENCIA PÚBLICA DE ANDALUCÍA

Con la reforma del Estatuto de Autonomía Andaluz en el año 2017, (EAA, en adelante) se introdujo como novedad el Título I, el cual incorporaba una Carta de derechos y deberes. En el mismo, se abordan diferentes conceptos relacionados con la calidad democrática, destacando el derecho a la participación en la vida pública (art. 30.1.e), el derecho a una buena administración (art. 31) y todo ello

<sup>7</sup> El artículo 72 de la recién aprobada Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, prevé la creación del Consejo de Transparencia y Participación como el órgano adscrito orgánicamente a la Asamblea de Madrid encargado del fomento, análisis, control y protección de la transparencia pública y la participación. Por tanto, a partir de su creación dejará de ser el CTBG el encargado de la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública presentadas dentro del ámbito administrativo perteneciente a la Comunidad de Madrid.

asegurando el derecho de acceso de todas las personas a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (art. 34).

Asimismo, entre los objetivos que Andalucía se planteó durante la tramitación de la reforma estatutaria, se encuentra, por un lado, y según lo dispuesto en el artículo 10 del EAA, el fomento de la calidad democrática, así como en defensa del interés general, la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas y en el ámbito político, en aras de una democracia social avanzada y participativa.

El 18 de febrero de 2014 el Consejo de Gobierno andaluz aprobó el proyecto de Ley de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA, en adelante). La intención del gobierno andaluz de poner en marcha una iniciativa legislativa que garantizara la rendición de cuentas del ejecutivo, así como el derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía, se ha venido manifestando desde el año 2012, coincidiendo con el debate iniciado también en la esfera estatal.

A diferencia de la ley estatal y de otras leyes autonómicas, la LTPA no es una norma de Gobierno Abierto<sup>8</sup>, puesto que sólo se ocupa de uno de los tres pilares que lo sustentan (transparencia, participación y colaboración). La razón por la cual el legislador andaluz no ha copiado por ejemplo el modelo extremeño en lo que a su objeto se refiere, se debe precisamente a que en Andalucía estaba en trámite una ley específica sobre participación, que se ha materializado en la reciente Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía. Asimismo, tampoco es una norma de buen gobierno, asemejándose, por consiguiente, a las leyes sobre libertad de información que preceden en las democracias maduras consolidadas (Medina, 2014: 323)

El Pleno del Parlamento Andaluz aprobó la LTPA el 11 de junio de 2014, retrasándose de forma consciente hasta después de la entrada en vigor de la norma estatal, para poder así adaptarse a lo contenido en esta última en virtud del carácter de norma básica que, conforme a la previsión del art. 149.1.18º CE, se brinda a la LTAIBG.

Siguiendo una comparativa con la LTAIBG estatal, cabe destacar, como ya se ha indicado anteriormente, que la norma autonómica andaluza viene a regular los dos tipos de publicidad a la que se debe someter el sector público en las nuevas sociedades democráticas avanzadas, siendo estas, la publicidad activa o transparencia y la publicidad pasiva, o más comúnmente conocida como derecho de acceso a la información pública. En lo referente a la publicidad activa, la propia exposición de motivos de la ley la define como "la difusión por propia iniciativa de la información que obra en poder de los poderes públicos. Se trata de posibilitar que la ciudadanía conozca la información que sea relevante para garantizar la

---

<sup>8</sup> Durante la tramitación parlamentaria de la LTPA el Grupo parlamentario popular defendió la idea de que en la norma se incluyera la materia de Buen Gobierno, siguiendo así la misma estructura que la ley estatal.

## Balance de la configuración autonómica de la transparencia en España. Especial referencia a Andalucía

transparencia de su actividad, implicando una actitud proactiva de los mismos". Mientras que en lo concerniente al derecho de acceso a la información pública "es la ciudadanía la que toma la iniciativa, recabando de los poderes públicos información que obra en su poder".

Si nos centramos en las diferencias sustanciales de la ley autonómica respecto a la estatal, además del alcance del objeto de la misma, podemos señalar otras cuestiones de gran relevancia como por ejemplo: la inclusión de dos títulos novedosos, el Título IV denominado "Fomento de la Transparencia", y el Título VI sobre el procedimiento sancionador en caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas de la ley; la reducción del plazo de respuesta de la Administración autonómica a la solicitud de información solicitada (20 días prorrogables, frente al mes de la norma estatal), así como un mayor contenido de información publicable de forma proactiva por parte de la Junta de Andalucía, destacando por ejemplo la categoría referente a la "información sobre altos cargos y personas que ejerzan la máxima responsabilidad de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la ley". De esta forma, se confirma que la LTPA, tal y como afirma Barrero (2014:55), "abunda, de una parte, en el contenido de cada una de las categorías de información sujetas a publicidad que figuran en la normativa del Estado, en tanto que, de otra, las completa con la previsión de nuevas categorías surgidas, por lo general, del desarrollo de obligaciones integradas en algunos de los grupos que la LTAIBG prevé".

### 4. LA IMPLEMENTACIÓN REAL DE LA TRANSPARENCIA EN ANDALUCÍA

Han pasado más de cuatro años desde la aprobación de la LTPA, tiempo más que suficiente para hacer un breve análisis de la efectividad o no de la norma. Así pues, y siguiendo con la redacción del objeto de la ley, debemos preguntarnos si realmente, gracias a su regulación, se ha facilitado el conocimiento por la ciudadanía de la actividad de los poderes públicos y de las entidades con financiación pública, y se ha promovido el ejercicio responsable de dicha actividad y el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena. Pues no debemos olvidar que, la exigencia de una mayor transparencia es señal de una buena salud democrática y fortalecimiento de nuestras instituciones (Arenas, 2018: 58).

Siguiendo el último de los informes de situación elaborado por la Junta de Andalucía sobre la aplicación de la LTPA (2018)<sup>9</sup> desde la entrada en vigor de la ley y hasta la fecha de publicación del informe, diciembre 2018, se han recibido un

<sup>9</sup> Secretaría de Transparencia. Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática. 2018. *Aplicación de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía. Informe de situación a 31/12/2018*. Disponible en:

<https://www.juntadeandalucia.es/transparencia/transparencia-andalucia/estadisticas.html> (Fecha de consulta: 29 de enero de 2019).

total de 5.635 solicitudes de información pública, de las cuales 148 han sido desistidas. Dicho de otro modo, un 92,3% de las solicitudes presentadas han sido resueltas, encontrándose el otro 5,1% restante en fase de trámite. Se trata esta de una cifra importante, si la comparamos por ejemplo con las 17.271 solicitudes acumuladas hasta la misma fecha a través del portal de transparencia estatal<sup>10</sup> (tabla 2). No obstante, además de la evidente diferencia de población a la que se dirige cada uno, es importante aclarar, que mientras para el ámbito estatal contamos con estos datos acumulados desde diciembre de 2014, en el caso andaluz esta estadística comienza en junio de 2015. Así pues, haciendo una contextualización temporal más exhaustiva entre ambos portales de transparencia, esto es, considerando los datos acumulados desde el 30 de junio de 2015 hasta 31 de diciembre de 2018, estaríamos hablando de un total de 14.934 solicitudes frente a 5.635 (tabla 3). Por todo ello, es cuanto menos curioso que a nivel estatal la cifra de personas o entidades que han hecho uso de su derecho de acceso a la información pública represente menos del triple que en una Comunidad Autónoma.

**Tabla 3: Evolución del número total de solicitudes de acceso a información pública**

<b>PERIODO 2014-2018</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Total</b>
Solicitudes presentadas a nivel estatal	608	3.149	3.340	4.230	5.944	17.271
Solicitudes presentadas en Andalucía	Sin datos	605	1.622	1.646	1.762	5.635
<b>PERIODO 30 JUNIO 2015 A 30 DE DICIEMBRE DE 2018</b>		<b>2015 (desde 30 junio)</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Total</b>
Solicitudes presentadas a nivel estatal		1.420	3.340	4.230	5.944	14.934
Solicitudes presentadas en Andalucía		605	1.622	1.646	1.762	5.635

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de los informes sobre aplicación de la transparencia a nivel estatal:

[http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/MasInformacion/EL-portal-en-cifras.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/EL-portal-en-cifras.html) y andaluz: <https://www.juntadeandalucia.es/transparencia/transparencia-andalucia/estadisticas.html>

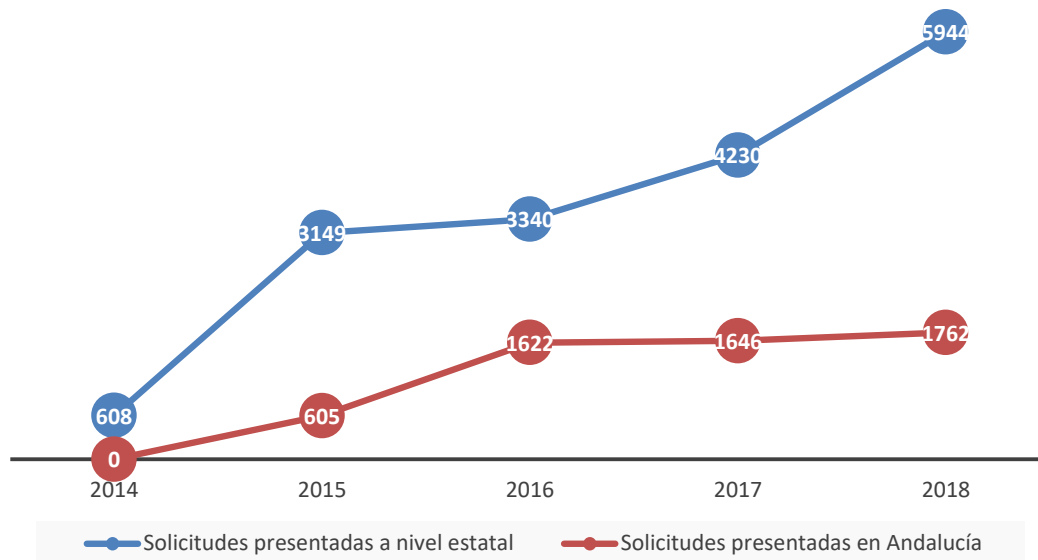
Si reflejamos estas cifras de una forma gráfica se puede vislumbrar una evolución ascendente del uso del derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía. No obstante, este crecimiento es más pronunciado en el ámbito estatal, mientras que a nivel andaluz parece sufrir un ligero estancamiento.

<sup>10</sup> Portal de la Transparencia. 2018. *Boletín Estadístico del Portal de la Transparencia*. Disponible en:

[http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/MasInformacion/EL-portal-en-cifras.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/EL-portal-en-cifras.html) (fecha de consulta: 29 de enero de 2019).

## Balance de la configuración autonómica de la transparencia en España. Especial referencia a Andalucía

**Gráfico 1: Evolución del número de solicitudes de acceso a la información pública**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2

Por su parte, de las solicitudes de acceso a la información pública recibidas hasta la fecha en Andalucía, un 93,4% se han presentado de forma telemática, frente al 6,6% que lo han hecho en formato papel. Evidentemente esta cifra también dista mucho del 11,23% de solicitudes en papel presentadas en el ámbito estatal. Al comparar estas evidencias se concluye que, sobre todo en el ámbito andaluz, se está cumpliendo notablemente con el deber de promoción del fomento de la tramitación electrónica.

Para explicar estos resultados, habría que realizar un análisis en profundidad y conocer las verdaderas causas por las que no se produce un mayor uso del derecho de acceso a la información. En este sentido, el aumento del contenido en los portales de transparencia como "publicidad activa" podría ser inversamente proporcional a la reducción de solicitudes de acceso a la información pública, lo cual no sería precisamente algo negativo, pues para que la ciudadanía interiorice el principio de transparencia lo ideal siempre es que comience de arriba hacia abajo, es decir, que se origine en las instituciones públicas.

Asimismo, la falta de conocimiento de la existencia de este derecho ciudadano puede ser otra de las causas por las que no se haga un mayor uso de este procedimiento. De este modo, resulta indispensable, tal y como recoge el art. 39 de la LTPA, que las Administraciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación de la ley contemplen dentro de sus actuaciones de divulgación y difusión institucional

## Maria Dolores Montero Caro

actuaciones específicamente dirigidas a facilitar el conocimiento por la ciudadanía de la información que resulta accesible, así como de los cauces disponibles para poder acceder a ella. Publicidad institucional o jornadas celebradas más allá del ámbito meramente académico, pueden ser dos medidas adecuadas para fomentar el conocimiento entre la ciudadanía de la cultura de la transparencia.

Por otra parte, también es interesante destacar que los principales temas de acceso que se han presentado durante estos años versan sobre oferta de empleo público, bolsas de trabajo, relaciones de puestos de trabajo y condiciones de trabajo, siendo la Unidad de Transparencia de la Consejería de Educación la que más solicitudes recibe (más de un 20% del total). De este modo, sería necesario revisar el contenido de publicidad activa de la Consejería de Educación, pues es probable, que a la luz de estas consideraciones este siendo insuficiente.

Otro de los últimos informes elaborados por la Secretaría de Transparencia de la Junta de Andalucía que arroja cifras que daría para un estudio sociológico en profundidad, es el que hace referencia a la navegación web en la sección de transparencia del portal de la Junta de Andalucía<sup>11</sup>. Según el mismo, cabe destacar que, de las casi cinco millones de páginas vistas durante 2018, más del 60% se reparten entre las secciones sobre información institucional y organizativa y la referente a contratos, convenios y subvenciones. Por su parte, en lo que respecta al perfil medio del usuario de la web, se podría definir como una persona joven (casi un 60% tiene menos de 44 años) de ambos sexos (pues la diferencia es prácticamente imperceptible, siendo de un 54,8% de mujeres frente al 45,2% de hombres), que consulta la web de la Junta de Andalucía desde fuera de la Comunidad Autónoma (un 36% de los usuarios).

Jiménez (2017) ha elaborado un interesante artículo precisamente sobre el uso de los portales de transparencia, como elementos básicos del modelo de rendición de cuentas en nuestro país. De entre sus conclusiones, destaca la importancia de la promoción de los propios portales, afirmando que "un portal de transparencia que no lidera su comunicación es un portal a merced de sus agentes externos, para bien o para mal" (Jiménez, 2017: 69). Justamente, es en este punto donde se muestra una correlación casi perfecta entre el uso de los portales de transparencia y los seguidores en redes sociales de dichas instituciones públicas, de ahí que sea tan importante la presencia en redes de la Administración Pública.

Por último, en lo que respecta a la funcionalidad del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (CTPDA, en adelante) su propia web contiene un apartado denominado "ventanilla electrónica" a través de la cual se puede realizar alguna de las siguientes acciones: solicitud de acceso a información pública del

<sup>11</sup> Informe sobre navegación en la Sección de Transparencia del Portal de la Junta de Andalucía. Desde el 1 de enero hasta el 30 de noviembre de 2018. Disponible en:

[https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/1811\\_navegacion\\_1.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/1811_navegacion_1.pdf) (fecha consulta: 29 enero de 2019).



## Balance de la configuración autonómica de la transparencia en España. Especial referencia a Andalucía

CTPDA, reclamación en materia de derecho de acceso, denuncia por incumplimiento de las exigencias de publicidad activa o consulta en materia de transparencia para los sujetos obligados.

Cabe destacar que la tendencia en los últimos meses muestra una mayor proliferación de exigencia de transparencia en la Administración local en detrimento de la autonómica. De hecho, y según los datos que obran en la web del CTPDA, "del 78% del total de asuntos registrados corresponde a entidades locales, frente al 19% que representa la Junta de Andalucía". Igualmente, es positivo el dato que sitúa en 361 el número de resoluciones que ha dictado el Consejo en el primer semestre de 2018, triplicando así los dictámenes emitidos en el mismo periodo del año anterior.

Una de las últimas medidas de gran importancia llevada a cabo por el CTPDA es la resolución de 8 de febrero de 2018, por la que se aprueba el Plan de Control e Inspección sobre Publicidad Activa de 2018<sup>12</sup>, cuyo objetivo consiste, por un lado, en examinar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por los sujetos obligados y, por otro, en establecer recomendaciones o directrices con base en los resultados obtenidos. Son cuatro las líneas sobre las que se estructura este Plan, referidas a: "verificación del cumplimiento del art.13.1.e) de la LTPA en relación con disposiciones publicadas en boletín oficial estableciendo periodo de información pública" (línea 1), "aproximación al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa entre los sujetos obligados por percepción de subvenciones por importe superior a 100.000 euros" (línea 2), "cumplimiento de obligaciones de publicidad activa entre corporaciones de derecho público andaluzas y entidades asimilables en lo relativo a sus actividades sujetas al derecho administrativo" (línea 3), y, por último, "cumplimiento de obligaciones de publicidad activa por parte de las universidades públicas andaluzas en relación con la información institucional y administrativa de sus entes instrumentales" (línea 4). Se trata así, de cumplir con una de las funciones del CTPDA previstas en el artículo 48 de la LTPA, la de ejercer el control de la publicidad activa en los términos previstos en el art. 23 de la misma, en virtud del cual el Consejo "podrá efectuar, por iniciativa propia o como consecuencia de denuncia, requerimientos para la subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse de las obligaciones de publicidad activa por parte de los sujetos obligados a realizar la misma". A la luz de las consideraciones que surjan de esta labor inspectora, podrá realizarse un análisis más pormenorizado de las debilidades del Portal de Transparencia de Andalucía en aras a mejorar su contenido.

<sup>12</sup> Consejería de la Presidencia y Administración Local. 2017. *Acuerdo de 14 de febrero de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para el año 2017*. Disponible en: [https://www.juntadeandalucia.es/eboja/2017/35/BOJA17-035-00009-2867-01\\_00108215.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/eboja/2017/35/BOJA17-035-00009-2867-01_00108215.pdf) (Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2018)

En la actualidad, a nivel estatal está en trámite el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la LTAIBG, y a nivel andaluz en el Plan Anual Normativo de 2017 se incluía una previsión sobre el Decreto por el que se aprueba el reglamento de la LTPA. No obstante, y según los propios datos sobre normativa autonómica disponibles en la web de transparencia de la Junta de Andalucía, el reglamento de desarrollo de la LTPA no se encuentra actualmente en trámite ni aparece en el Plan Anual Normativo de 2018. Todo ello unido al reciente cambio de gobierno autonómico, nos lleva a pensar que el reglamento no será aprobado a corto plazo.

## **5. CONCLUSIONES**

En síntesis, cinco años después de la aprobación de la LTAIBG, son variadas las sensaciones que encontramos en el escenario actual. Por un lado, es incomprensible que aún no exista un desarrollo legislativo de esta ley. Ello unido, al cambio de gobierno español acontecido en junio de 2018 como consecuencia de una moción de censura, ha introducido, en palabras de Benítez (2018: 54), "una nueva incertidumbre en la tramitación definitiva de un Real Decreto que lleva elaborado al menos tres años, sin que haya podido llegar a su punto final".

Por otra parte, sí que podemos ser más optimistas en lo referente a la descentralización autonómica, pudiendo afirmar que hoy prácticamente todas las Comunidades Autónomas cuentan con una legislación propia en materia de transparencia. No obstante, tal y como hemos podido comprobar, la mayor parte de ellas no incorpora la faceta de buen gobierno a diferencia de la ley estatal. En efecto, las premisas sobre buen gobierno parecen haber pasado a un segundo plano, incluso en la esfera estatal donde, en un principio, y a buen criterio, se incorporó a la propia denominación del CTBG. Pues, se hace necesario resaltar en este punto que, el CTBG además de su finalidad de promoción de transparencia y de control de las obligaciones de publicidad y salvaguarda del derecho de acceso, tiene también entre sus cometidos el de garantizar la observación de las disposiciones de buen gobierno (art. 34 LTAIBG).

Si tuviéramos que responder a la pregunta de si esta proliferación de normativa sobre transparencia en España está reduciendo los niveles de corrupción, la respuesta sería negativa a tenor de los datos publicados en el último IPC de 2018. Tal y como indica el propio informe, la razón por la que por primera vez en la historia de nuestro país ha prosperado una moción de censura, fue precisamente los casos de corrupción que salpicaban al gobierno. De ahí que cueste entender que más de seis meses después de la entrada del nuevo gobierno, no se haya llevado a cabo un fortalecimiento de las instituciones así como nuevas políticas de regeneración democrática, más allá de las dimisiones de varios ministros y ministras salpicados por informaciones sobre su cuestionada ejemplaridad personal y profesional en su etapa previa al cargo. En este ámbito, considero que sería interesante profundizar en la percepción de la corrupción de cada una de las Comunidades Autónomas y compararlas entre ellas, de tal forma que se ampliara

## Balance de la configuración autonómica de la transparencia en España. Especial referencia a Andalucía

el IPC realizado por Transparency International a un IPC interno de nuestro país, para así conocer las fortalezas y debilidades de las normativas y políticas autonómicas. Al mismo tiempo, habría que generalizar y promover la rendición de cuentas, pues es el proceso lógico que, en palabras de Bustos (2010: 103), "actúa de forma preventiva y represiva" de tal forma que "cualquier obstaculización a este proceso mediante el ocultamiento de información o la mentira son por ello la peor de las acciones de un gobernante".

Por último, y en lo que respecta a Andalucía, todavía ha pasado muy poco tiempo desde la entrada en vigor de la norma andaluza para conocer la efectividad real de la misma. Sin embargo, tal y como se ha visto en apartados anteriores, sí que se pueden sacar las primeras conclusiones en cuanto al uso y funcionalidad tanto de la labor del CTPDA como del propio portal de transparencia autonómico. Sin embargo, lo que es más difícil comprobar es si realmente gracias a la existencia de este tipo de normas se está consiguiendo fomentar una verdadera cultura de la transparencia entre la ciudadanía, o por el contrario, se está convirtiendo en una norma que, aún siendo necesaria, básicamente está vinculada al ámbito periodístico, ya que ha facilitado a los medios de comunicación el acceso a información pública de relevancia. En este sentido, se debe recordar que la libertad de información consagrada en el art. 20.d) de nuestra Constitución, precisamente habla de la misma en una doble vertiente: como derecho a comunicar la información veraz y como derecho a recibirla de forma libre.

El reciente cambio de Gobierno en Andalucía ha supuesto una reestructuración de las Consejerías (Decreto 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías) atribuyéndose a la nueva Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local las competencias en materia de transparencia, que hasta ahora ostentaba la Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática. En todo caso, es preciso esperar un tiempo prudencial para ver si este cambio va unido a un mayor peso del principio de transparencia en la Junta de Andalucía. No obstante, es al menos prometedor que el concepto "regeneración", aparezca en el nombre de una de las Consejerías con más fuerza del nuevo gobierno, cuyo titular ostenta también el cargo de vicepresidente.

Por todo ello, dentro de esta idea de regeneración democrática que precisa España, se requiere no sólo un fortalecimiento e implementación real del principio de transparencia, sino también una mayor participación y colaboración de la ciudadanía con los poderes públicos. Es decir, los tres pilares en los que se sustenta la idea de Gobierno Abierto (transparencia, colaboración y participación) son imprescindibles para hablar de una verdadera regeneración de nuestros poderes e instituciones públicas. Para tal efecto, es necesaria una mayor inversión en formación ciudadana, tanto en el uso de nuevas tecnologías, como en el conocimiento de valores democráticos. De hecho, "hace tiempo que quedó

demostrado que el nivel educativo incide incluso en la probabilidad de una más intensa participación ciudadana" (Rodríguez-Drincourt, 2017: 982).

## **BIBLIOGRAFÍA**

Arenas Ramiro, M. 2018. "Participación y transparencia en la sociedad digital", en Sánchez de Diego Fernández de Riva, M. (coord.), *Apuntes sobre la transparencia*. Madrid: UCM, pp. 51-66.

Barrero Rodríguez, MC. 2014. "La Ley de Transparencia Pública de Andalucía. Sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado", *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 89: 41-74.

Benitez Palma, E. 2018. "La Ley de Transparencia, camino de su quinto aniversario. Reflexiones sobre su eficacia y aplicación", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 6: 53-60.

Bustos Gisbert, R. 2010. "Corrupción política: un análisis desde la Teoría y la realidad constitucional". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 25: 69-109.

Curto- Rodríguez, R. 2017. "Los portales autonómicos de datos abiertos y la información relacionada con la rendición de cuentas. Punto de partida y situación tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 5: 80-93.

Delgado Morales, F. 2015. "De qué hablamos cuando hablamos de transparencia", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 1: 23-30.

Guichot Reina, E. 2014. *Transparencia y Buen Gobierno. Estudio y Ley*, Pamplona. Thomson Reuters Aranzadi.

Guichot Reina, E. 2011. *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*. Documentos de trabajo. Laboratorio de alternativas. núm. 170.

Jiménez Meroño, S. 2017. "El uso de los portales de transparencia. Definición de un modelo explicativo de uso". *Revista Española de la Transparencia*, núm. 5: 66-70.

Medina Guerrero, M. 2014. "La Ley de Transparencia Pública de Andalucía", *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 88: 321-331.

Meseguer Yebra, J. 2014. *Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Análisis de la tramitación e informes sobre publicidad activa y acceso a la información pública*,

## Balance de la configuración autonómica de la transparencia en España. Especial referencia a Andalucía

Escola d'Administració Pública de Catalunya y Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Diputación de Granada.

Rodríguez- Drincourt Álvarez, J.R. 2017. "Consideraciones sociojurídicas sobre participación ciudadana y democracia abierta: especial referencia a las nuevas perspectivas de profundización democrática en Canarias". *Oñati socio-legal series*, núm. 7 (5): 979-99.