

#RET

Revista Española de la Transparencia

NÚMERO 7 SEGUNDO SEMESTRE 2018



DECLARACION DE CADIZ

#RET

Revista Española de la Transparencia

ISSN 2444-2607

Depósito Legal: MU 533-2015

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

EDITA:

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

IMÁGENES:

Imagen de Portada Declaración de Cádiz © Fran Delgado

Imágenes de los autores cedidas por los mismos y de perfiles públicos de RRSS

ACCESO ABIERTO, CONTENIDOS, LICENCIA Y DIFUSIÓN:

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

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

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



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

EQUIPO DE DIRECCIÓN

Dirección Ejecutiva:

Ana López Fernández
ACREDITRA.

Subdirección Ejecutiva:

Francisco Delgado Morales
ACREDITRA.

Dirección académica:

Luis Alberto Gálvez Muñoz
Universidad de Murcia

Secretaría académica:

Javier Sierra Rodríguez
Universidad de Murcia

CONSEJO EDITORIAL

Rafael Ayala González
Gobierno Transparente.

Rafael Camacho Muñoz
Transparencia en España.

Juan Carlos García Melián
Melián Abogados

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

Cuca Sacristán Sánchez
Consultora CIAT



CONSEJO ASESOR

José Manuel Canales Aliende

Universidad de Alicante.

Rosario García Mahamut

Universidad Jaime I de Castellón

Mariana Moranchel Pocaterra

Universidad Autónoma Metropolitana de México

Joan Oliver Araujo

Universidad de las Islas Baleares

Fernando Reviriego Picón

Universidad Nacional de Educación a Distancia

Luis Efrén Ríos Vega

Universidad Autónoma de Coahuila (México)

Catalina Ruíz-Rico Ruíz

Universidad de Jaén

Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva.

Universidad Complutense de Madrid

Irene Spigno

Universidad de Siena (Italia)

Anna M. Sroka

Instytut Nauk Polity. Universidad de Varsovia (Polonia)

Antonio Torres del Moral

Universidad Nacional de Educación a Distancia

Ignacio Torres Muro

Universidad Complutense de Madrid

EVALUADORES 2018

Listado de evaluadores del año 2018 (orden alfabético de apellidos)

Monica Arenas Ramiro

Universidad de Alcalá

Claudia Elisabeth Ávalos Cedillo

Comisionada Transparencia San Luis de Potosí

Karla Cantoral Domínguez

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

Claudia Guevara

Universidad Siglo XXI. Argentina

Gabriel López Martínez

Universidad de Murcia

Miguel Molina Picazo

Universidad de Alicante

Victor Samuel Peña Mancillas

Colegio de Sonora. México

Patricia Reyes

Universidad de Valparaíso. Chile

Adela Romero Tarín

Universidad de Alicante

Jose Luis Ros Medina

Universidad de Murcia

Catalina Ruíz-Rico Ruíz

Universidad de Jaén

Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva

Universidad Complutense

Isabel Serrano Maillo

Universidad Complutense de Madrid

Ernesto Villanueva

Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM

#RET

Revista Española de la Transparencia

Contenido

<i>Editorial: una apuesta constante por una revista de referencia</i>	9
por Luis Alberto Gálvez Muñoz	
<i>Declaración de Cádiz</i>	13
de los Consejos y Comisionados de Transparencia	
<i>Los órganos de garantía ante la revisión judicial de su actuación</i>	19
por Severiano Fernández Ramos	
<i>Transparencia en la política de priorización de pacientes para recibir asistencia sanitaria</i>	29
por Juan Luis Beltrán Aguirre	
<i>Los periodistas ante la transparencia en España: valoración y uso de la apertura informativa</i>	49
por María Díez Garrido y Eva Campos Domínguez	
<i>Mediciones y premios de transparencia</i>	71
por Javier Sierra Rodríguez	
<i>Identificación de la transparencia como una herramienta de diferenciación en el sector bancario español</i>	99
por Alberto Prado, Paola Plaza, Sandra Escamilla y Ana Cruz	
<i>La transparencia de los programas electorales ¿Compromisos o ficción?</i>	125
por Beatriz Martínez Isidoro	
<i>Reseña: Palomares Herrera, M. 2018. Transparencia y Acceso a la Información en el Sector Público. Madrid: Wolters Kluwer</i>	143
<i>Entrevista a Antxon Gallego Solaetxe</i>	147
<i>Normas de la Revista Española de la Transparencia</i>	157

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 7. Segundo Semestre 2018
ISSN 2444-2607. Págs. 9-11



Luís Alberto Gálvez Muñoz
Director Académico de la Revista Española de la Transparencia

Editorial: una apuesta constante por una revista de referencia



RECIBIDO: 31 de diciembre de 2018
ACEPTADO: 31 de diciembre de 2018



Con este número 7 correspondiente al segundo semestre de 2018, la Revista Española de la Transparencia (RET) cumple cuatro años de vida, periodo en el que ha ido evolucionando y mejorando en contenidos y difusión. Este número es especialmente significativo porque estrena la utilización de la plataforma *Open Journal System* que permitirá una gestión editorial más adecuada y facilitará la inclusión de la misma en nuevos repositorios documentales e índices de revistas de calidad.

La Revista va avanzando en visibilidad y sus sumarios se incorporan periódicamente a DIALNET, además de estar listada en Latindex, MIAR y Dulcinea, esperando que se sigan produciendo novedades en los próximos meses.

Como es sabido, la revista combina contenidos divulgativos y académicos, pero hay que indicar que existe una apuesta decidida por reforzar el contenido de carácter científico de la misma, que se inició a partir de su número 3, al dotarse de una Dirección Académica y de un Consejo Asesor.

Dicho Consejo está compuesto por académicos españoles y de otros países de diversas disciplinas, como el Derecho Constitucional o la Ciencia Política. En él se integran los Catedráticos José Manuel Canales Aliende (UA), Rosario García Mahamut (UJI), Joan Oliver Araujo (UIB), Antonio Torres del Moral (UNED) e Ignacio Torres Muro (UCM), así como los profesores Fernando Reviriego Picón (UNED), Catalina Ruíz-Rico (UJA) y Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva (UCM). Los componentes internacionales proceden de diversos países como Mariana Moranchel Pocaterra y Luís Efrén Ríos Vega, ambos de México; Irene Spigno, Italia; y Anna M. Sroka, Polonia. Todos ellos contribuyen a respaldar el trabajo editorial y en la tarea de buscar revisores externos para los artículos propuestos para su publicación.

En este número de la Revista, los textos que siguen a continuación van precedidos de la Declaración de Cádiz, cuyos contenidos fueron promovidos por los representantes de los organismos de garantía de la transparencia en España y que contó con la adhesión de más de una treintena de organizaciones de la sociedad civil. Dicha Declaración se adoptó el pasado septiembre en Cádiz, coincidiendo con el Día Internacional del Derecho y en el marco del III Congreso Internacional de Transparencia. La Declaración constituye una reafirmación de la apuesta por la transparencia y en ella se demanda un mayor apoyo de los poderes públicos a las instituciones o entidades que trabajan por la apertura de lo público a la ciudadanía.

Las contribuciones de autores se inician con la sección correspondiente a enfoques y doctrina, en la que participa Severiano Fernández Ramos, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz, quien trata la revisión judicial de la actuación de los organismos de garantía de la transparencia; mientras que el Presidente del Consejo de Transparencia de Navarra, Juan Luís Beltrán

Editorial: una apuesta constante por una revista de referencia

Aguirre, aborda la cuestión de la transparencia respecto a las listas de espera en la asistencia sanitaria.

La sección de estudios y artículos contempla cuatro contribuciones. En la primera de ellas, María Díez-Garrido y Eva Campos Domínguez, de la Universidad de Valladolid, realizan un estudio basado en la valoración y utilización de las herramientas de la transparencia por los profesionales del periodismo. Por su parte, Javier Sierra Rodríguez de la Universidad de Murcia, ofrece una serie de reflexiones sobre los sistemas de evaluación y verificación de la transparencia. El tercer artículo de Alberto Prado, Paola Plaza, Sandra Escamilla y Ana Cruz Suárez, de la Universidad Rey Juan Carlos, aplica una metodología de medición de la transparencia al sector bancario español. El cuarto artículo está escrito por Beatriz Martínez Isidoro, de la Universidad Complutense de Madrid, quien se centra en la aplicación de la transparencia en los partidos políticos a través de sus programas electorales.

A continuación, se incorpora una reseña realizada por Luís Francisco Sánchez Cáceres sobre el libro titulado "Transparencia y acceso a la información pública", editado por *Wolters Kluwer* en 2018, y que constituye la publicación de la tesis doctoral de Manuel Palomares Herrera. El número cierra con una entrevista a Antxon Gallego Solaetxe, consultor en materia de gobierno abierto, quien está desarrollando una intensa actividad en los últimos años.

Finalmente, cabe mencionar, que en este ejemplar de la revista, se hace constar el listado de evaluadores que han participado en los números correspondientes al año 2018, gracias a cuya labor altruista se pueden llevar a cabo proyectos como esta Revista y a quienes se agradece desde estas líneas su colaboración.

#RET

Revista Española de la Transparencia

Núm. 7. Segundo Semestre 2018

ISSN 2444-2607. Págs. 13-18



Red de Consejos y Comisionados de Transparencia
Declaración adoptada el 28 de septiembre de 2018

Declaración de Cádiz



RECIBIDO: 28 de septiembre de 2018
ACEPTADO: 28 de septiembre de 2018

RESUMEN: 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.

PALABRAS CLAVE: transparencia, control, organismos de garantía, red de Consejos.

CONTENIDOS: Texto de la Declaración – Relación de adhesiones de entidades de la sociedad civil.

The Cadiz Declaration

ABSTRACT: Declaration of the Network of Councils and Commissioners of Transparency of Spain adopted on 28 September 2018, International Right to Know Day, within the framework of the III International Congress of Transparency held at the University of Cádiz.

KEYWORDS: transparency, control, guarantee organizations, network of Councils.

Declaración de Cádiz

Las representantes y los representantes de los órganos de garantía de la transparencia en el Estado español, agrupado/as en la Red de Consejos y Comisionados de Transparencia y reunido/as en la ciudad de Cádiz con motivo de la celebración del III Congreso Internacional de Transparencia, formulan la siguiente declaración a fin de conmemorar el Día Internacional del Derecho a Saber.



Foto: momento de la lectura de la Declaración de Cádiz.

DECLARACIÓN:

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, complementada con las diferentes normas aprobadas por las Comunidades Autónomas, ha sentado las bases de un nuevo modelo de gobernanza pública en España.

El preámbulo de aquella Ley establece que “la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de las y los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando la ciudadanía puede llegar a conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación”.

Declaración de Cádiz

El sentido de estas palabras no deja resquicio a duda alguna: es necesario que varíen los ejes de la acción política proporcionando mayor implicación a las ciudadanas y los ciudadanos. El actual Estado de Derecho necesita claridad y aún más, precisa tener la certeza de confiar en la forma de manejo de los fondos públicos. Nuestra sociedad se ha vuelto crítica y exigente porque es conocedora de sus derechos y quiere ejercitarlos para conseguir la mayor cuota de bien común y de bienestar general.

Una de las piezas clave de este nuevo modelo de gobierno basado en la transparencia de la acción pública es la creación de órganos de garantía de naturaleza independiente, a los que se encomiendan diferentes tareas encaminadas a garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, el control y evaluación de la publicidad activa, la realización de actividades de formación y divulgación de aspectos vinculados con la rendición de cuentas y el funcionamiento transparente de los organismos públicos y, en general, el fomento de la denominada "cultura de la transparencia".

Hace tres años comenzó el desarrollo de las instituciones de garantía con la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y, sucesivamente, de los Consejos y Comisionados de las Comunidades Autónomas de Canarias, Cataluña, Región de Murcia, Galicia, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Andalucía, Islas Baleares, Aragón, País Vasco y Navarra. A partir de ese momento, los logros alcanzados son significativos y entre ellos destacan la delimitación del contenido del derecho de acceso a la información a través de más de siete mil resoluciones dictadas en la materia por los distintos órganos de garantía; la progresiva implantación de la cultura de la evaluación de la publicidad activa; la incipiente generalización de una nueva forma de actuación administrativa fomentada por el impulso de las tecnologías de la información o la formación de una ciudadanía más crítica con los poderes públicos a través del fomento de la cultura de la transparencia mediante la realización de acciones y actividades con las organizaciones y entidades de la sociedad civil.

No obstante, el proceso de implantación de la transparencia en España no ha hecho más que empezar y, además de con las dificultades propias de una transformación radical de los sistemas de trabajo de las instituciones públicas, se enfrenta con importantes obstáculos y retos. Entre ellos, la falta de recursos económicos y, en su consecuencia, materiales y personales de los Consejos y Comisionados de Transparencia; la situación de debilidad de las Administraciones y organismos públicos de menor tamaño y reducida estructura, que se enfrentan a dificultades organizativas y de toda índole, para atender eficazmente las obligaciones derivadas de las políticas de transparencia y la persistencia en las estructuras y entidades públicas de algunos sectores y áreas de opacidad, resistentes al cambio, que lastran el impulso y la consecución plena del cambio de

Declaración de Cádiz

paradigma que supone la instalación de la transparencia en nuestro proceso público.

Es necesario tomar consciencia de que la transparencia y la garantía del acceso ciudadano a la información que manejan las Administraciones Públicas es una conquista valiosísima en términos de democratización del control de las instituciones públicas pero que no se consigue sólo con la entrada en vigor de una Ley. Requiere, para ser efectiva, de medios materiales y humanos encargados de aplicarla, y no asignarlos al cumplimiento de la legislación de transparencia implica comprometer seriamente su efectividad. Las Administraciones deben - reconociendo la dificultad que ello representa sobre todo para las Administraciones de menor tamaño- reasignar los recursos de que disponen de forma que puedan asumir con eficacia sus obligaciones también en este ámbito. Por su parte, los órganos de control, nacidos en un escenario de contingentación de recursos humanos en las Administraciones públicas, deben dotarse suficientemente de medios económicos y humanos para que puedan ejercer de forma efectiva la función de control y garantía de los derechos ciudadanos que les es encomendada por la Ley. Tener órganos de control débiles o infradotados perjudica la calidad y la efectividad de los derechos que la ciudadanía ha adquirido en los últimos tiempos.

Por ello, es necesario y urgente que se garantice la viabilidad y eficacia de los órganos de garantía, y que reciban un decidido y definitivo impulso de las Autoridades políticas y un apoyo explícito por su parte a esta nueva cultura de la transparencia y la información pública, que pugna por establecerse con carácter definitivo ente nosotros y transformar nuestra manera de vivir y comprender la acción y el servicio público. Y este impulso debe ser también requerido por todos los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil activas en materia de transparencia y acceso a la información, que, fuera de todo marco institucional, han sido pioneras en España en trasladar a los poderes públicos las demandas e iniciativas de la ciudadanía y han mostrado desde el principio su firme convicción en la relevancia de la transparencia en la actuación pública y en el fortalecimiento de la democracia y la legitimidad de nuestras instituciones.

Estamos en la encrucijada de un cambio de paradigma en la gestión pública y en las formas de comprender lo que significa el servicio público y la relación entre la ciudadanía y sus instituciones. Un cambio de paradigma que puede consolidarse y dar como fruto décadas venideras vividas en un marco socio-político e institucional basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia y la moralidad y la ética pública, marco que a la vez promoverá un mayor crecimiento económico y una nueva sociedad que ahonde en la libertad e igualdad; como riesgo ante el que hay que estar alerta, puede también que este profundo y necesario cambio no se materialice, que la sociedad se relaje en su nivel de exigencia democrática ante la reducción de las necesidades sociales que se aventuran fruto de la recuperación

Declaración de Cádiz

económica y que todo lo trabajado y conseguido en este proyecto social de reforma institucional, se estanque y pierda su significado y empuje.

Ante una coyuntura crítica no podemos por menos que ser exigentes y demandar cambios valientes que amplíen y mejoren lo logrado hasta ahora para conseguir que el cambio sea real y que los beneficios de éste, unas instituciones democráticas al servicio de las ciudadanas y los ciudadanos, sin máculas corruptas y que logren mejores cotas de desarrollo humano, sean el patrimonio común de esta reforma.

Por todo ello, la Red de Consejos y Comisionados de Transparencia, en el Día Internacional del Derecho a Saber:

Primero.- *Reafirmamos nuestro compromiso firme y efectivo con el desarrollo e implantación de la Transparencia en España.*

Segundo.- *Demandamos de los poderes públicos, desde la lealtad institucional, un apoyo explícito a nuestro trabajo y un compromiso decidido en la implantación y éxito de la nueva cultura de la transparencia.*

Tercero.- *Demandamos una reforma que ahonde, profundice y mejore las garantías que el derecho de acceso y la transparencia activa han supuesto hasta la fecha en nuestro país, tanto a escala estatal, autonómica como local. Entre estas reformas consideramos necesarias: consagrar el derecho de acceso como un derecho fundamental, la dotación de medios humanos y económicos suficientes para los órganos de garantía, el desarrollo efectivo de la potestad sancionadora, la mejora del procedimiento de acceso para hacerlo más sencillo y eficaz, mejorar la concreción de los límites de acceso y las causas de inadmisión, unificar en la medida de lo posible los regímenes de acceso y desarrollar una gestión documental y de archivos moderna que sirva como vehículo de todos estos cambios.*

Cuarto.- *Agradecemos la colaboración de las organizaciones no gubernamentales y otras entidades, esenciales en la implantación y consolidación de la cultura de la transparencia en España, y les solicitamos la continuidad de su apoyo y colaboración en el empeño de transformar radicalmente la gobernanza de nuestras instituciones".*

Cádiz, 28 de septiembre de 2018

Declaración de Cádiz

Declaración apoyada por las siguientes entidades de la sociedad civil:

1. Access Info Europe.
2. Asociación Andaluza para la Defensa de los Animales (ASANDA).
3. Asociación de Archiveros de Andalucía.
4. Asociación de Archiveros de Castilla y León (ACAL).
5. Associació Ciutadania i Comunicació (ACICOM).
6. Asociación de Profesionales e Investigadores de la Transparencia (ACREDITRA).
7. Asociación para la Comunicación e Información Medioambiental (ACIMA).
8. Asociación Innovación y Derechos Humanos.
9. Asociación de la Prensa de Madrid.
10. Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC).
11. Archiveros Españoles en la Función Pública (AEFP).
12. Centro de Investigación y Estudios sobre Coherencia y Desarrollo (CIECODE).
13. Col·legi Oficial de Bibliotecaris i Documentalistes de la Comunitat Valenciana (COBDCV).
14. Confederación de Consumidores y Usuarios. (CECU).
15. Coordinadora de ONGD-España.
16. Cuentas Claras.
17. Fundación Ciencias de la Documentación.
18. Fundación Cultura de Paz.
19. Fundación Global Nature.
20. Fundación Hay Derecho.
21. Federación de Sindicatos de Periodistas (FeSP).
22. Greenpeace España.
23. Hispalinux.
24. Manuel Sánchez de Diego.
25. Observatorio Ciudadano Municipal de Jerez.
26. OpenKratio.
27. Plataforma en Defensa de la Libertad de Información (PDLI).
28. Reporteros sin Fronteras Sección Española.
29. Transparencia Internacional España.
30. SEO/BirdLife.
31. Sindicato de Administración Pública (SAP).
32. Sociedad Española de Documentación e Información Científica (SEDIC)
33. XNet.

#RET

Revista Española de la Transparencia

Núm. 7. Segundo Semestre 2018

ISSN 2444-2607. Págs. 19-28



Severiano Fernández Ramos
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz¹

Los órganos de garantía ante la revisión judicial de su actuación



RECIBIDO: 31 de diciembre de 2018
ACEPTADO: 31 de diciembre de 2018

RESUMEN: Los órganos de garantía del derecho de acceso a la información revisan las denegaciones expresas o presuntas de las solicitudes de acceso a la información, aunque la última palabra la tienen los jueces y tribunales en caso de litigiosidad sobre el sentido de sus resoluciones.

En este artículo se aboga por la necesidad de profundizar en el perfeccionamiento jurídico de la tramitación de las reclamaciones y de la fundamentación de las resoluciones de los órganos de garantía, de manera que, en caso de litigio, no se falle en contra de su postura y se pueda defender eficazmente el acceso a la información pública.

Además, se detecta la necesidad de dotar de homogeneidad a la instancia jurisdiccional que debe revisar las reclamaciones de los órganos de garantía, ya que hoy en día existe una amplia dispersión de la competencia para conocer las reclamaciones judiciales en materia de derecho de acceso dependiendo de la naturaleza jurídica del órgano de garantía que las dicta.

PALABRAS CLAVE: Consejo de Transparencia, Acceso a la Información, Litigiosidad, Reclamaciones.

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

CONTENIDOS: 1. La centralidad de los órganos de garantía en el sistema de transparencia. – 2. La (inesperada) competencia resolutoria de las reclamaciones. – 3. La (necesaria) auctoritas de los órganos de garantía. – 4. El reto de la revisión jurisdiccional. – 5. El necesario diálogo entre los órganos de garantía y los órganos jurisdiccionales. – Bibliografía.

The warranty bodies front the judicial review of your action

ABSTRACT: The bodies that guarantee to have the right of to access to public information, review the express or presumed denials of requests to for access to information, although judges and courts have the final say in case of litigation over the meaning of their resolutions.

This article argues for the need to deepen the legal perfection of the processing of claims and the basis of the resolutions of the guarantee bodies, so that in case of litigation, there is no ruling against his position and access to public information can be effectively defended.

In addition, the need to provide uniformity to the jurisdictional body that should review the claims of the guarantee agencies is detected, since nowadays there is a wide dispersion of the competence to know the judicial claims regarding the right of access depending on the legal nature of the body guarantee that dictates them.

KEYWORDS: Transparency Council, Access to Information, Litigation, Claims.

Trabajo realizado en el marco del proyecto DER2016-77513-R: «Los retos de la gobernanza para el Derecho administrativo: buen gobierno y buena Administración: su proyección en las políticas públicas», Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

Los órganos de garantía ante la revisión judicial de su actuación

1. LA CENTRALIDAD DE LOS ÓRGANOS DE GARANTÍA EN EL SISTEMA DE TRANSPARENCIA.

En la medida en que las leyes de transparencia son normas disruptivas respecto a una arraigada tradición de concepción patrimonialista de la información en poder del Estado, para su efectividad es imprescindible un elemento de institucionalización, entendido como actor externo y (relativamente) independiente que ejerza de guardián y árbitro del sistema de transparencia.

La mejor prueba de esta afirmación es que a menudo se olvida que en España, desde 1995, existe una ley estatal básica en relación con el derecho de acceso a la información pública, eso sí de contenido medioambiental, ley que además fue renovada en 2006². Y ambas Leyes en su contenido sustantivo son equiparables a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y la segunda incluso en algunos aspectos más avanzada, aunque sólo sean porque debían transponer sendas directivas europeas. Sin embargo, estas leyes tenían unos pies de barro: debido al tradicional respeto de las instituciones europeas a la autonomía institucional de los Estados miembros, las directivas europeas no impusieron la creación de un órgano independiente de garantía, y el legislador español, que acostumbra a no añadir una sola coma a aquello que le exige la norma europea, se limitó a remitirse a los recursos administrativos ordinarios³. La consecuencia es bien conocida: una ley avanzada pero casi desconocida y menos aún aplicada, y casi exclusivamente a instancia de grandes organizaciones de defensa del medio ambiente, únicas capaces de arrostrar contenciosos ante los tribunales.

Por tanto, la creación y adecuada configuración del órgano independiente no es un elemento más o menos importante, sino que es una pieza angular para el sistema de transparencia pública, y creo que no se puede insistir lo suficiente sobre este punto. Claro está que ello comporta un conjunto de exigencias relativas a la configuración y competencias del órgano, que garanticen la necesaria (y siempre relativa) independencia del mismo⁴. Pero en estas breves líneas no me propongo

² Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y su predecesora la derogada la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.

³ Vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS (2009): *El derecho de acceso a la información medioambiental*, Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental núm. 15, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor.

⁴ Véase M. A. SENDÍN GARCÍA (2014), «El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, Monográfico, Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno; J. BELARRA (2018), «Los consejos de transparencia autonómicos en España: ¿marketing político o vectores de buen gobierno?», *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, núm. 6; I. MARTÍN DELGADO (2018), «La configuración legal de los consejos autonómicos de transparencia: algunos riesgos para el ejercicio de su función de control», *Ilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, nº 27, 281-309; J. SIERRA (2018), «Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las Comunidades Autónomas», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 45.

abordar este aspecto fundamental de los órganos de garantía. El propósito de estas líneas es, más bien, plantear el reto que supone para los órganos de garantía verse revisados por los órganos jurisdiccionales, y el diálogo que entre unos y otros se está ya produciendo.

2. LA (INESPERADA) COMPETENCIA RESOLUTORIA DE LAS RECLAMACIONES.

Sinceramente creo que no se supo apreciar (al menos, yo no supe calibrarlo) el impacto en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública de la decisión de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), de atribuir al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y demás órganos autonómicos de garantía la competencia resolutoria de las reclamaciones. Porque este no era precisamente el criterio imperante en nuestro entorno más cercano, en el que primaba el modelo francés de Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos (CADA), la cual formalmente se limita a dictaminar las reclamaciones de los ciudadanos sin efectos vinculantes para la Administración, de modo que en el caso de que la Administración no acepte el dictamen, el ciudadano se ve obligado a recurrir ante el juez de lo contencioso el acto de la Administración, como sucede de ordinario con cualquier actuación administrativa⁵.

Sin embargo, separándose de este modelo, la LTAIBG tuvo el innegable acierto de atribuir a los órganos de garantía la competencia resolutoria de las reclamaciones. Las consecuencias prácticas de esta determinación son un enorme calado: dejando de lado que una parte no desdeñable de las reclamaciones son satisfechas antes de que recaiga la resolución del órgano de garantía, de modo extra-procedimental o por allanamiento del sujeto obligado⁶, lo relevante es que cuando el órgano de garantía estima la reclamación (lo cual sucede en un porcentaje incomparablemente más elevado que en los recursos administrativos ordinarios)⁷, el sujeto obligado, típicamente la Administración pública, se ve

⁵ El modelo de Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos fue establecido en Francia, por la Ley 78-753 de 17 julio de 1978, y seguido por Portugal, Bélgica e Italia. Según la Ley francesa, «Elle (la CADA) émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui est opposé un refus de communication d'un document administratif. Y «La saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux» (art. 20). Por su parte, la Ley de Portugal 46/2007, de 24 de agosto, de Acceso a los Documentos Administrativos y su reutilización, vigente a fecha de la aprobación de la Ley estatal española, dispuso lo siguiente: «a CADA tem o prazo de 40 dias para elaborar o correspondente relatório de apreciação da situação, enviando -o, com as devidas conclusões, a todos os interessados. Recebido o relatório referido no número anterior, a entidade requerida comunica ao requerente a sua decisão final fundamentada, no prazo de 10 dias» -art. 15.5-.

⁶ Así, p. ej., en el *Informe trimestral de actividad del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, Tercer trimestre de 2018*, se señala que el 30,7% de las solicitudes estimadas dan lugar a una declaración de terminación del procedimiento debido a que ha sido concedido el acceso a la información pública solicitada durante la tramitación de la reclamación (p. 5).

⁷ Según los datos que ofrece la web del CTBG, a 30 de noviembre de 2018, el acumulado desde 2015, sumadas las resoluciones referentes a la Administración del Estado y las territoriales, ofrece como

Los órganos de garantía ante la revisión judicial de su actuación

abocado a asumir el papel de demandante ante el orden contencioso para defender su posición, situación verdaderamente insólita en nuestra cultura jurídica del acto administrativo ejecutivo. Por su parte, el solicitante no está obligado a personarse en el proceso contencioso, pudiendo confiar la defensa de la resolución que le beneficia al órgano de garantía⁸.

Ahora bien, si la atribución de la competencia resolutoria es muy positiva, la ordenación del régimen de la reclamación contenida en la LTAIBG se ha revelado excesivamente parca, y la remisión al régimen general de los recursos administrativos es disfuncional, pues en tales recursos resuelve la misma Administración que dictó el acto objeto de impugnación (o, excepcionalmente, la Administración matriz de la que depende), de modo que se soslaya la imprescindible colaboración de los sujetos obligados, pero sin que la Ley atribuya al órgano de garantía las imprescindibles potestades para hacer cumplir su actos. Con todo, aun tratándose de una cuestión de enorme interés, no es este tampoco el aspecto que me interesa destacar ahora⁹.

3. LA (NECESARIA) AUCTORITAS DE LOS ÓRGANOS DE GARANTÍA.

Debido al hecho de que la doctrina jurisdiccional es de creación lenta y muy parcial (pues sólo una pequeña fracción de las resoluciones de los órganos de garantía son residenciadas ante los órganos jurisdiccionales)¹⁰, en todos los sistemas comparados de transparencia se ha revelado la importancia de la función de los

resultado que el 59 % de las solicitudes admitidas a trámite son estimadas por el CTBG (1438 resoluciones estimatorias). Véase:

https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Datos_actividades/Estadisticas2018.html

⁸ I. MARTÍN DELGADO (2018), «Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia», *Informe sobre la Justicia Administrativa 2018*, Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa, p. 313, tras un estudio de medio centenar de contenciosos, ha puesto de manifiesto que en vía contencioso-administrativa es la Administración que posee la información quien se muestra más beligerante. «Una explicación a este cambio de tendencia radica en el coste que supone para el particular la vía contencioso-administrativa, no solo económico (tasas judiciales, abogado y procurador), sino también material (espera en torno a un año, como se verá más adelante, para tener sentencia), lo que conduce a que no sea rentable en términos coste-beneficio presentar recurso, salvo en supuestos muy concretos».

⁹ Véase I. MARTÍN DELGADO (2016), «La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?», *Las vías administrativas de recurso a debate*, Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, INAP, Madrid, pp. 369-432; S. FERNÁNDEZ RAMOS (2017), «La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública», *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 45.

¹⁰ A 30 de noviembre de 2018, frente a las 3.300 resoluciones dictadas por el CTBG desde 2015, sólo se habían interpuesto 108 recursos contencioso-administrativos, lo que supone aproximadamente un 3%. Véase:

https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Datos_actividades/Estadisticas2018.html

órganos de garantía de orientación a los sujetos obligados -"indirizzo"-, de servir de punto de referencia para la Administración en la difícil y casuística tarea de aplicación de la Ley, pues evidente que los órganos de garantía (sobre todo, en nuestro caso, el estatal) están en condiciones de crear una doctrina administrativa de criterios de interpretación de la Ley, ajustada a la rica casuística, en un plazo relativamente breve.

Ahora bien, para la efectividad de esta función de "indirizzo", por encima de la atribución legal de competencia para dictar instrucciones o criterios generales, es más relevante la *auctoritas* que a los sujetos obligados merezca el órgano de garantía a partir de su desempeño. Es decir, que los sujetos obligados confíen efectivamente que el criterio del órgano de garantía es el legalmente acertado.

4. EL RETO DE LA REVISIÓN JURISDICCIONAL.

Como no me cansaré de repetir, el papel de los órganos de garantía es crucial para el sistema de transparencia. Ahora bien, los órganos de garantía deben tener presente que, al fin y al cabo, no son sino órganos administrativos (o equiparados a éstos, en el caso de los órganos dependientes de comisionados parlamentarios), de tal modo que, por mandato constitucional, su actuación está también sujeta al control pleno de legalidad de la jurisdicción contenciosa-administrativa –art. 106.1 CE–, en coherencia con el derecho fundamental de «todos» a la tutela judicial: y aquí se incluyen tanto solicitantes de acceso, como terceros afectados y las propias Administraciones Públicas y demás sujetos pasivos del derecho de acceso. Y este hecho elemental debe ser convenientemente tenido en cuenta.

Curiosamente, esta revisión jurisdiccional da lugar a una influencia mutua entre ambas instancias de garantía. Así, es innegable una cierta influencia de los órganos de garantía en los órganos jurisdiccionales. En tal sentido, es fácil observar la diversidad de aproximación en el tratamiento de los contenciosos sobre acceso a la información pública, según exista o no una previa reclamación ante el órgano de garantía. En efecto, de existir tal reclamación, por lo general, los términos del conflicto quedan perfectamente enmarcados en la lógica de la LTAIBG. En cambio, cuando no existe la reclamación previa, es frecuente que el contencioso se dirima en atención a otras consideraciones legales, sobre todo, de carácter procesal.

Ahora bien, es evidente, que la influencia principal de la actividad revisora es hacia los órganos de garantía, los cuales deben asumir, cuanto antes, que no tienen la última palabra en los conflictos en materia de transparencia, pues, en la medida en que son conflictos jurídicos, su actuación es revisada por los órganos jurisdiccionales, los cuales en unos casos ratifican el criterio del órgano de garantía, en otros, anulan su actuación, y en otros, en fin, suceden ambas cosas en distintas instancias. Y conviene, además, tener presente que los órganos jurisdiccionales no actúan desde una perspectiva unilateral (accesibilidad o no de la información), sino desde un enfoque jurídico global, pues deben garantizar todos los derechos y

Los órganos de garantía ante la revisión judicial de su actuación

bienes jurídicos en presencia. Al fin y al cabo, para los órganos jurisdiccionales, la Ley de Transparencia es una ley ordinaria más (ni siquiera orgánica), y el derecho de acceso a la información pública, otro derecho ciudadano más, ni siquiera (oficialmente, al menos) un derecho fundamental. Todo lo cual puede producir, de hecho, está ya produciendo, algunos desencuentros.

Por todo ello, es importante que las resoluciones de los órganos de garantía estén bien fundamentadas en Derecho, y no sean producto de un mero voluntarismo, como, sin embargo, da la impresión en algún caso. A los órganos jurisdiccionales no les bastan las simples apelaciones a un genérico principio de transparencia o al llamado «espíritu» de la Ley¹¹.

Pero, sobre todo, al margen de la decisión sobre el fondo del asunto, la sujeción al control jurisdiccional obliga, además, a los órganos de garantía a ser extremadamente escrupulosos en su propia actuación administrativa, esto es en la tramitación del procedimiento mismo de reclamación (p. ej., el respeto al plazo de un mes de preclusión de la reclamación), y, en particular, a respetar el principio contradictorio cuando existen terceros afectados¹².

Porque lo cierto es que ya existen múltiples sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional que anulan la actuación del CTBG por omitir la audiencia a terceros afectados, incumpliendo el artículo 24.3 LTAIBG, y ello a pesar de la que Administración hubiese incumplido también dicha audiencia a terceros en el procedimiento de solicitud (audiencia exigida por el artículo 19.3 LTAIBG), pues, según los tribunales, el artículo 24.3 LTAIBG «impone así una obligación al Consejo que está resolviendo una reclamación que es independiente de si el órgano administrativo requerido de información dio o no cumplimiento a la obligación de audiencia impuesta en el art. 19.3»¹³. Doctrina que se ha aplicado incluso a los casos en los que el solicitante reclamó ante el silencio

¹¹ P. ej., véase la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 11, de 5 de febrero de 2018, procedimiento ordinario 29/2017, que anula una resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, cuestionando la actuación impugnada «al socaire de un pretendido "espíritu y letra de la propia norma».

¹² Sobre la necesidad de respetar las normas procedimentales se ha expresado I. MARTÍN DELGADO (2018), «La configuración legal de los consejos autonómicos de transparencia: algunos riesgos para el ejercicio de su función de control», op. cit., p. 293.

¹³ SAN, sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª, de 17 de julio de 2017, rec. 40/2017: "sin que la eventual infracción del art. 19.3 de la Ley 19/2013 pueda servir de fundamento para prescindir posteriormente del trámite prevenido en el art. 24.3 de la indicada Ley." Igualmente, la sentencia de la misma Sección 7ª, de 5 de febrero de 2018 (núm. Recurso 1/2018), y de 16 de octubre de 2018 de la (recurso de apelación 43/2018). Por su parte, en la sentencia de la misma Sala, Sección 4ª, de 18 de julio de 2018, sobre el Ministerio de Asuntos Exteriores (recurso de apelación n.º 12/2018), se afirma lo siguiente: «(...) lo que resulta indudable es que si la resolución denegatoria que es objeto de reclamación ante el Consejo encuentra fundamento en el compromiso de intereses de terceros (como es el caso, aunque no sea su único fundamento), el trámite de audiencia a estos resulta insoslayable cuando se interpone una reclamación frente a la denegación de acceso a la información, y, desde luego, su exigencia no resulta enervada por el pretendido incumplimiento por el órgano requerido de información de su obligación de oír a los concernidos por la información solicitada».

de la Administración, de modo que ésta no sólo incumplió el deber de audiencia a terceros del art. 19.3, sino también los deberes legales de dar una respuesta en plazo a la solicitud, motivarla y notificarla¹⁴.

Es innegable que este criterio no deja de ser insatisfactorio, pues perpetúa la evidente mala fe de la Administración que incumple el deber de dar audiencia a terceros, para seguidamente alegar ese mismo vicio ante el CTBG¹⁵. Sin embargo, no puede desconocerse que el órgano jurisdiccional no dispone de otra opción que ordenar la retroacción de las actuaciones, pues en otro caso podría considerarse vulnerado el derecho a la tutela judicial por los terceros no llamados al proceso.

5. EL NECESARIO DIÁLOGO ENTRE LOS ÓRGANOS DE GARANTÍA Y LOS ÓRGANOS JURISDICIONALES.

Como es sabido, en el caso del CTBG, la competencia para revisar sus actuaciones corresponde a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, dependientes de la Audiencia Nacional, lo que supone que las actuaciones del CTBG son revisadas por doce órganos judiciales. Por su parte, en el caso de los órganos independientes autonómicos, la competencia orgánica depende de si el órgano dispone o no de personalidad jurídica propia, en cuyo caso corresponde al Juzgado de lo Contencioso de la sede del órgano –art. 8.3 LJCA-. En el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, esta regla competencial supone que su actuación puede verse revisada por cualquiera de los diez Juzgados de lo Contencioso con sede en Sevilla. En cambio, si se trata de un órgano central de la Administración autonómica, o de un órgano dependiente del Parlamento autonómico, la competencia corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia –art. 10.1.a) y m) LJCA en relación con el art. 8.3-. Esta diferencia de tratamiento no nos parece justificada.

De otro lado, debe significarse que, en el caso del CTBG, la experiencia acumulada hasta la fecha ofrece un alto grado de uso del recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional¹⁶. Sucede, además, que el recurso de apelación es, en ocasiones, formulado por el CTBG, lo cual es perfectamente comprensible cuando la sentencia del Juzgado anula una resolución del Consejo favorable al reclamante. Sin embargo, en otros casos, el

¹⁴ Sentenciad el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 1 de 21 de marzo de 2018 (procedimiento ordinario 34/2017).

¹⁵ Debe recordarse el precepto de la Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable supletoriamente (art. 24.3 LTAIBG), según el cual «Los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado» (art. 115.3).

¹⁶ I. MARTÍN DELGADO (2018), «Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia», *Informe sobre la Justicia Administrativa 2018*, op. cit., p. 312.

Los órganos de garantía ante la revisión judicial de su actuación

CTBG interpone el recurso de apelación cuando anula una resolución del CTBG desfavorable a la pretensión del reclamante (y hay casos de verdaderos correctivos a la posición del CTBG, p. ej., en la aplicación del límite relativo a la igualdad de las partes en los procesos judiciales). En mi opinión, se trata de una posición discutible, pues la misión institucional del CTBG es promover la transparencia pública (art. 34 LTAIBG). Entendemos que en tales casos debería ser la Administración o sujeto involucrado el que sostuviera su interés en preservar la información de su divulgación, mas no el CTBG, quien debería más bien tomar nota del criterio jurisdiccional más favorable a la transparencia pública que el mantenido inicialmente por el propio CTBG¹⁷.

En todo caso, estimo que se facilitaría el diálogo entre el CTBG y la Audiencia Nacional si la Ley atribuyese el conocimiento de los recursos contenciosos contra resoluciones del CTBG directamente, en única instancia, a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional y a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en el caso de los órganos de garantía autonómicos, pues ya la reclamación ante el órgano de garantía funciona materialmente como primera instancia¹⁸, siguiéndose el criterio ya ordenado en materia de recursos contractuales¹⁹.

¹⁷ I. MARTÍN DELGADO (2018), «Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia», *Informe sobre la Justicia Administrativa 2018*, op. cit., p. 315, señala al respecto: «También se produce una situación en parte anómala en los supuestos en los que el Consejo entiende que la información no ha de ser facilitada al solicitante y, en contra del criterio mantenido por el Juzgado Central en primera instancia, presenta recurso de apelación, puesto que, aunque la finalidad de tales acciones está en defender y consolidar interpretaciones de la norma, produce el efecto indirecto de retardar el acceso a la información en los casos en los que finalmente la instancia judicial superior entiende que ha de prevalecer el derecho de acceso».

¹⁸ Así, E. GUICHOT (2014), «Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones», en VV. AA, *La Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Una perspectiva académica*, CEPC, Madrid, p. 73, propuso incluir el CTBG entre las entidades independientes de la disposición adicional 4ª 6 de la LJCA, de cuyos actos conoce directamente la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional.

¹⁹ Como es sabido, la LJCA –arts. 10.1.l) y 11.1.f)– establece que corresponde a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocer las resoluciones dictadas por los Tribunales Administrativos Territoriales de Recursos Contractuales, y a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional conocer las resoluciones dictadas por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Véase S. FERNÁNDEZ RAMOS – J. Mª PÉREZ MONGUIÓ (2017), *El Derecho al Acceso a la Información Pública en España*, Aranzadi, p. 382.

BIBLIOGRAFÍA.

- J. BELARRA (2018), «Los consejos de transparencia autonómicos en España: ¿marketing político o vectores de buen gobierno?», *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, núm. 6.
- S. FERNÁNDEZ RAMOS (2009): *El derecho de acceso a la información medioambiental*, Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental núm. 15, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor.
- S. FERNÁNDEZ RAMOS (2017), «La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública», *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 45.
- S. FERNANDEZ RAMOS – J. M^a PÉREZ MONGUIÓ (2017), *El Derecho al Acceso a la Información Pública en España*, Aranzadi, p. 382.
- E. GUICHOT (2014), «Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones», en VV. AA, *La Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Una perspectiva académica*, CEPC, Madrid.
- I. MARTÍN DELGADO (2016), «La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?», *Las vías administrativas de recurso a debate*, Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, INAP, Madrid.
- I. MARTÍN DELGADO (2018), «Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia», *Informe sobre la Justicia Administrativa 2018*, Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa.
- I. MARTÍN DELGADO (2018), «La configuración legal de los consejos autonómicos de transparencia: algunos riesgos para el ejercicio de su función de control», *Dilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, nº 27, 281-309
- A. SENDÍN GARCÍA (2014), «El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, Monográfico, Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.
- J. SIERRA (2018), «Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las Comunidades Autónomas», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 45.

#RET

Revista Española de la Transparencia

Núm. 7. Segundo Semestre 2018

ISSN 2444-2607. Págs. 29-47



Juan Luis Beltrán Aguirre¹
Presidente del Consejo de la Transparencia de Navarra

Transparencia en la política de priorización de pacientes para recibir asistencia sanitaria



RECIBIDO: 29 de octubre de 2018
ACEPTADO: 30 de diciembre de 2018

RESUMEN: En aplicación y cumplimiento de las recientes leyes de transparencia se defiende en este trabajo hacer públicos los criterios y variables que usualmente se utilizan por los servicios sanitarios públicos para determinar el acceso y la situación de los pacientes en las listas de espera para recibir asistencia sanitaria, al objeto de que la ciudadanía los conozca suficientemente y, a través de los instrumentos de participación y colaboración en la toma de decisiones públicas, participen y junto con los responsables sanitarios consensuen reglas de priorización lo más justas y equitativas posibles.

PALABRAS CLAVE: priorización de pacientes, transparencia, participación ciudadana.

CONTENIDOS: 1. La transparencia como obligación de la Administración Sanitaria: aproximación. - 2. Priorización de pacientes: criterios y variables utilizadas. - 3. Legislación vigente fijando criterios de priorización. 4. ¿Transparencia u opacidad en la aplicación de los criterios y variables de priorización? - Fuentes.

¹ Doctor en Derecho. Letrado de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra jubilado. Ha sido presidente de la Asociación de Juristas de la Salud y de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria. Más de 50 publicaciones en materia de Derecho sanitario (artículos, colaboraciones en obras colectivas y libros). Participa como investigador en el Proyecto de Investigación financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad "El nuevo desarrollo de la salud pública en España y el sistema de derechos fundamentales" dirigido por Cesar Cierco, Referencia: DER2016-75723-P. Actualmente es Presidente del Consejo de Transparencia de Navarra y Colaborador Honorífico de la UPNA.

Transparency in the patient prioritization policy to receive public healthcare assistance

ABSTRACT: This article proposes to open to the public the criteria and variables that are usually used by public health services to determine access and the situation of patients on waiting lists to receive healthcare, in order to apply and comply with the recent transparency laws. This way citizens can understand them sufficiently and, through the instruments of participation and collaboration in public decision-making, participate and, together with health officials, agree prioritization rules as fair and equitable as possible.

KEYWORDS: prioritization of patients, transparency, citizen participation.

Transparencia en la política de priorización de pacientes para recibir asistencia sanitaria

1. LA TRANSPARENCIA COMO OBLIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN SANITARIA: APROXIMACIÓN.

La exigencia de transparencia en la actividad pública cumple una doble función: a) posibilita que la ciudadanía exija responsabilidades políticas y jurídicas a los mandatarios y gestores públicos, cumpliendo así una función preventiva de corruptelas y malas prácticas y generando confianza de la ciudadanía en sus instituciones públicas; b) permite que la ciudadanía colabore y participe directamente en el quehacer público mediante propuestas de mejora, evaluaciones, etc., y es que, realmente, la transparencia pierde en buena medida su sentido si no va acompañada de un proceso de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y en su posterior evaluación².

Como no podía ser de otra forma, la transparencia y el impulso de la participación ciudadana son deberes de las Administraciones sanitarias³ y así se contemplan expresamente en las leyes sanitarias básicas. En efecto, La Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, reconoce el derecho a la información sanitario-asistencial. La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, exige utilizar criterios de transparencia en la elaboración y distribución de la información que responda a las necesidades del Sistema Nacional de Salud (artículo 58.2), toda vez que la ciudadanía tiene derecho a conocer, con motivo de cualquier actuación en el ámbito de su salud, toda la información disponible sobre la misma, a la par que dispone instrumentos de participación social (artículo 67). Por su parte, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, sienta la transparencia como uno de los principios generales que han de presidir las actuaciones en materia de la salud pública (artículo 3.f), y también establece el derecho de los ciudadanos a la participación efectiva en las actuaciones de salud pública (artículo 5). En fin, las leyes sanitarias reconocen a la ciudadanía el derecho a saber para poder ejercitar el derecho a participar en la toma de decisiones y en su posterior evaluación.

Por su parte, las leyes de transparencia obligan a la Administración pública a dar a conocer, haciéndola pública, la información relativa a su actuación, particularmente aquella que resulte relevante para la ciudadanía por afectar directamente a sus

² Véase en este sentido, RAMÍO, C., 2017, "La legitimidad social de la Administración reside en la transparencia, en la rendición de cuentas y en la evaluación" en *Revista Española de Transparencia*, núm. 5, pp. 22-23.

³ Véanse al respecto: *Transparencia en el sistema sanitario público* en Cuadernos de la Fundació Víctor Grifols i Lucas, núm. 31, 2013; GARCÍA ALTÉS, A. et al, 2013, "Transparencia en los resultados de la sanidad pública: el ejemplo de la Central de Resultados del sistema sanitario catalán" en *Auditoria Pública*, núm. 61, pp. 45-52.

intereses, al objeto de que esta conozca en profundidad las decisiones que adoptan las autoridades y en qué razones se apoyan para tomarlas. En el ámbito de la asistencia sanitaria pública tiene particular relevancia para la ciudadanía todo lo relativo a las listas de espera y a los criterios que se utilizan para priorizar los pacientes y determinar su acceso y situación en las listas de espera. Las leyes de transparencia, salvo las de Navarra y Asturias de 2018⁴, no incluyen expresamente las listas de espera en los ítems de información por materias que las Administraciones tienen obligación de hacer públicas, pero todas las leyes de transparencia y buen gobierno insisten en que, además de la información correspondiente a las materias enumeradas específicamente en los preceptos legales estableciendo las obligaciones de publicidad activa, deben publicar, además, la que tenga una especial relevancia para la ciudadanía, y no cabe duda de que los criterios utilizados en los servicios sanitarios públicos para el acceso y situación en las listas de espera al objeto de recibir asistencia sanitaria importa mucho a la ciudadanía⁵.

En concreto, por fundamentarse expresamente en el principio de transparencia y anudar los mandatos que contiene con la legislación de transparencia, merece ser citado el Decreto 59/2018, de 26 de septiembre, sobre garantía de tiempo máximo de acceso a las prestaciones sanitarias del Servicio de Salud del Principado de Asturias, información sobre listas de espera y registro de demanda asistencial. Dice su preámbulo que *“los principios rectores que rigen la gestión de la demanda*

⁴ Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, de Navarra, artículo 19.2. letra j); Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de transparencia, buen gobierno y grupos de interés, de Asturias, artículo 9.

⁵ Siguiendo el ejemplo de las leyes de transparencia de Navarra y Asturias, se debería normar la obligación de habilitar un lugar en el Portal de Transparencia de los Gobiernos autonómicos desde el que los pacientes puedan comprobar su situación en la lista de espera. La publicación -difusión- de listas de espera es tratamiento de datos personales (artículo 4 del RGPD) y el RGPD permite tal tratamiento cuando es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento -base jurídica que legitima el tratamiento- (artículo 6.1. c). Ahora bien, en cuanto se manejan datos especialmente protegidos, dar publicidad a las listas de espera para recibir asistencia sanitaria exige disociar los datos identificativos de las personas de manera que estén identificados con un código numérico u otro sistema similar. El acceso a la lista de espera se realizaría mediante la introducción del DNI y del código numérico facilitado al sujeto al quedar inscrito en la lista de espera. De momento, solo la Comunidad de Madrid publica las listas de espera con esta metodología.

Aunque la Ley Foral de Transparencia dice “anonimizar con códigos numéricos”, lo que realmente dispone es una seudonimización. El Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales (RGPD), regula la anonimización y la seudonimización. La anonimización es el proceso por el cual deja de ser posible establecer por medios razonables el nexo entre un dato y el sujeto al que se refiere. Consiste en suprimir aquella información concreta que permite identificar a las personas, con el objetivo de eliminar, de forma irreversible, las posibilidades de identificación y evitar así la reidentificación cuando los datos sean reutilizados. Los datos anonimizados quedan excluidos de la aplicación del RGPD. El proceso de seudonimización consiste en sustituir o desligar la información que identifica a la persona utilizando un código que permita la operación inversa. En nuestro caso, sustituir el nombre de la persona por un código numérico. El tratamiento de datos seudonimizados sí está sujeto a las reglas del RGPD.

Transparencia en la política de priorización de pacientes para recibir asistencia sanitaria

asistencial de calidad son el respeto de los principios éticos de la transparencia y la equidad en las condiciones de acceso a los servicios sanitarios", y su artículo 12 establece:

Artículo 12.-Acceso a la información relativa a la demanda asistencial.

1. En el cumplimiento de sus obligaciones en materia de información sobre la demanda asistencial, la Administración Sanitaria del Principado de Asturias actuará de acuerdo con el principio de transparencia de la actividad pública.
2. La Consejería competente en materia de sanidad publicará mensualmente a través de su portal de Internet y del portal de transparencia de la Administración del Principado de Asturias la situación de las listas de espera, tanto para intervención quirúrgica programada, como para pruebas diagnósticas y procedimientos terapéuticos, así como para primera consulta hospitalaria externa o de centro de especialidades.
3. Con el objetivo de incrementar la transparencia del sistema sanitario y facilitar la información necesaria a los pacientes incluidos en la Sección de pacientes pendientes de intervención quirúrgica programada, la Consejería competente en materia de sanidad publicará mensualmente en su portal de Internet los tiempos de demora máxima y demora media en cada hospital para cada uno de los procesos que tengan garantía de tiempo máximo de acceso.

Pero no se trata solo de publicar las listas de espera para el acceso a la asistencia sanitaria en la forma que establecen las normas que las regulan, sino también de hacer partícipe a la ciudadanía en su elaboración y en la elección de las prioridades clínicas, funcionales y sociales que hayan de utilizarse y combinarse para confeccionar esas listas de espera y fijar los criterios de acceso y situación en las mismas, pues la participación y colaboración de la ciudadanía en la elaboración de las políticas y en la gestión de los asuntos de interés general es un principio esencial de la transparencia y del buen gobierno, además de ser un derecho ciudadano expresamente reconocido por las leyes de transparencia y buen gobierno.

2. PRIORIZACIÓN DE PACIENTES: CRITERIOS Y VARIABLES UTILIZADAS.

La priorización de pacientes ha sido siempre una realidad en el ámbito de la sanidad pública toda vez que los recursos asistenciales son limitados y coexisten con una demanda de asistencia que frecuentemente supera la capacidad de respuesta del sistema; limitación acentuada por la crisis económica y los recortes impuestos normativamente, si bien la limitación de recursos en los servicios públicos es algo inevitable incluso en épocas de prosperidad económica. Asumida

esta realidad, conforme a la llamada ética de costes en un contexto de insuficiencia de recursos para dar una asistencia inmediata a toda persona que la necesite, los economistas de la salud se han planteado si en justicia existe obligación de facilitar todo tipo de asistencia sanitaria y de atender con todos los recursos a todos los enfermos. Se ha dicho que la justicia distributiva debe regirse por la relación coste-efectividad, y que no es ético derrochar recursos con los que se podrían lograr mayores beneficios sanitarios. Se postula que hay que establecer prioridades asistenciales persiguiendo la mayor utilidad posible en relación con los limitados recursos económicos, humanos y técnicos disponibles. Así, para conformar las listas de espera se manejan variables diversas distintas al mero orden de llegada (clínicas, funcionales, sociales, económicas) persiguiendo la justicia distributiva, la eficiencia y la sostenibilidad del sistema⁶.

Analizada esta dicotomía desde la óptica de la equidad sanitaria⁷, que exige suprimir desigualdades injustas y evitables, resulta obligada la priorización ya que la equidad sanitaria implica tratar igual a los iguales y desigualmente a los desiguales⁸. La equidad se quebranta cuando pacientes con niveles de necesidad diferentes son tratados de igual forma, es decir, experimentan tiempos de espera similares fijados, por ejemplo, por el único criterio del orden de llegada. La equidad exige aplicar también otros criterios o variables en función de las circunstancias del enfermo.

Ahora bien, la coexistencia de criterios de priorización explícitos (orden de llegada) e implícitos en su mayoría (clínicos, funcionales y sociales) provoca en la práctica clínica cotidiana una pronunciada variación en los criterios casuísticamente aplicados, contribuyendo a una fuerte alternancia de las variables y una falta de transparencia en la gestión de las listas de espera o en el *triaje* en urgencias o emergencias. Y es que las variables clínicas y sociales pueden tener mayor o menor peso, o no tener ninguno, según la patología de que se trate. Se han descrito estos ejemplos⁹: "el dolor es una variable que puede tener mucha importancia a la hora de priorizar pacientes que están esperando una prótesis y es

⁶ Véase SAN MIGUEL INZA, F., SÁNCHEZ IRISO, E., CABASÉS HITA, J. M., 2008, "Instrumentos económicos para la priorización de pacientes en lista de espera: la aplicación de modelos de elección discreta", en *Gaceta Sanitaria*, volumen 22, núm. 2, pp. 90-97. El objetivo principal del trabajo es establecer un sistema de priorización de pacientes en listas de espera quirúrgicas programadas, en función de un conjunto de criterios tanto clínicos como sociales.

⁷ URBANOS-GARRIDO, R., 2016, "La desigualdad en el acceso a las prestaciones sanitarias. Propuestas para lograr la equidad" en *Gaceta Sanitaria*, vol. 30, núm. 1, pp. 25-30; YUGUERO TORRES, O., "Aspectos éticos en la gestión de la salud", en *Acta Sanitaria* de 29 de junio de 2018, disponible en: <https://www.actasanitaria.com/aspectos-eticos-en-la-gestion-de-la-salud/>

⁸ Es doctrina del Tribunal Constitucional (STC 128/1987, de 16 de julio) reiterada posteriormente que "el principio de igualdad permite el tratamiento desigual ante situaciones de hecho desiguales".

⁹ ABAD ROMERO, P., ÁLVAREZ GARCÍA, B., RODRÍGUEZ MÍGUEZ, E., RODRÍGUEZ SAMPAYO, A., 2006, "Preferencias sociales en las decisiones públicas: priorización de pacientes en listas de espera quirúrgicas", en *Hacienda Pública Española*, núm. 179, pp. 113-134.

Transparencia en la política de priorización de pacientes para recibir asistencia sanitaria

irrelevante para gestionar las listas de espera de cataratas. Por otra parte, existen algunas variables sociales que pueden ser importantes en una patología y no en otra. Así, el hecho de que el paciente tenga o no a alguien que lo cuide puede tener importancia cuando la enfermedad genera una incapacidad severa del paciente durante la espera y, sin embargo, puede ser irrelevante cuando esto no ocurre”.

Los criterios para organizar y gestionar una lista de espera suelen ser de dos tipos: igualitarios, que no tienen en cuenta las características individuales de las personas y sus circunstancias sociales, y utilitaristas, que las tienen en cuenta. Ahora bien, todos los criterios y variables de priorización que se utilizan tienen luces y sombras, son discutibles desde la óptica de la moral y de la ética pues discriminan a personas y ninguno puede evitar la insatisfacción moral que previsiblemente genera en el discriminado. Suelen combinarse con el objetivo de cumplir en el mayor grado posible los principios de equidad y de justicia distributiva. Las variables normalmente utilizadas en la composición y gestión de listas de espera son las siguientes: a) variables clínicas tales como el orden de llegada, la gravedad de la patología, la eficacia de la intervención, la capacidad de beneficiarse de la intervención (dar prioridad a los enfermos cuya expectativa de mejora sanitaria es mayor medida en términos de años y calidad de vida ganados -fórmula AVAC-), el carácter invalidante de la enfermedad, etc.; b) variables funcionales y sociales tales como la imposibilidad de trabajar por causa de la enfermedad, las cargas familiares, limitaciones en la vida cotidiana, la conducta individual o nivel de responsabilidad, la edad, el apoyo o no por familiares, etc. Para la aplicación de estas variables en la confección de las listas de espera es importante diseñar un sistema de priorización de pacientes objetivo, estable y transparente. Los estudiosos de esta temática abogan por la aplicación de sistemas de asignación de puntos a las variables¹⁰, sistemas que no están institucionalizados en nuestro país pero que sí se utilizan en diversos países¹¹. Las variables se combinan dando lugar a los llamados “sistemas mixtos de puntos”¹².

¹⁰ “Los sistemas de puntos se fundamentan en un principio compensatorio, esto es, se basan en la premisa de que, existiendo más de una variable relevante para el establecimiento de prioridades, un paciente peor situado con respecto a un determinado criterio puede ver compensado este déficit con una mejor posición respecto de otra u otras variables. Todos los sistemas de puntos tienen en común el hecho de combinar en un único valor o puntuación total las valoraciones asignadas a las diversas variables o atributos que se consideran relevantes para establecer prioridades. Sin embargo, la forma de agregar las valoraciones de los diferentes criterios de prioridad permite distinguir entre sistemas *lineales* y sistemas *no lineales*. En el primer caso, la puntuación agregada es una combinación lineal de los valores asignados a cada atributo. En el segundo caso, la agregación de las valoraciones es no lineal; por ejemplo, multiplicativa.” Párrafo transcrito del informe elaborado por SÁNCHEZ MARTÍNEZ, F. I., ABELLÁN PERPIÑÁN, J. M^a, MARTÍNEZ PÉREZ, J. E., MÉNDEZ MARTÍNEZ, I., 2009, *Sistemas lineales de puntos para la gestión de listas de espera sanitarias*, Universidad de Murcia, p. 33, disponible en: https://sms.carm.es/.../0/...listas_espera.../68d3df8a-4534-43a7-b730-a428d26db498

¹¹ Véase al respecto, ABAD ROMERO, P. et al, “Una aplicación de los sistemas de puntos en la priorización de pacientes en lista de espera quirúrgica”, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Vigo, 2006, disponible en:

Voy a detenerme en explicitar con cierto detalle, a título de ejemplos, las luces y sombras de tres de estas variables: el orden de llegada, la edad del enfermo y la responsabilidad individual.

Orden de llegada. PUYOL GONZÁLEZ¹³ relata que es un criterio imparcial y que difícilmente puede ser tratado de injusto, pero que no está exento de problemas pues, "en ocasiones, el primero que llega o el que lleva más tiempo en la lista de espera no es el enfermo más grave o el que padece más sufrimiento o que tiene una mayor capacidad de beneficio de los recursos sanitarios", y, además, discrimina a enfermos "que, por motivos culturales, educativos o de otro tipo, no tienen la misma habilidad, agilidad o recursos que otros para acceder a las listas de espera". En fin, advierte ORTÚN RUBIO¹⁴ que "este criterio de priorizar por tiempo de espera no introduce consideraciones ni de efectividad (¿quién puede beneficiarse más?) ni de equidad". Y, en efecto, he dicho antes que la equidad sanitaria implica tratar igual a los iguales y desigualmente a los desiguales, pero con la aplicación exclusiva del orden de llegada se trata a pacientes diferentes de forma igual al resto de pacientes.

Edad. Ciertamente, el artículo 14 de nuestra Constitución proscribe discriminaciones por circunstancias personales, si bien, el Tribunal Constitucional ha insistido en que la igualdad jurídica que predica el referido artículo no implica en todos los casos un tratamiento igual. Afirma que la prohibición de discriminación contenida en dicho artículo no puede ser entendida de un modo tan rígido que las circunstancias personales como la edad no puedan ser tomadas nunca en consideración cuando tales circunstancias son relevantes para la finalidad legítima perseguida (STC

https://www.researchgate.net/publication/28124588_Una_aplicacion_de_los_sistemas_de_puntos_en_la_priorizacion_de_pacientes_en_lista_de_espera_quirurgica

¹² "Los llamados «sistemas mixtos» combinan diversos criterios para establecer prioridades entre pacientes en listas de espera y, entre éstos, destacan los «sistemas lineales de puntos». A partir de la experiencia pionera del sistema de asignación de órganos para trasplantes en Estados Unidos, la validez y la factibilidad de estos sistemas de puntos viene investigándose desde hace aproximadamente una década en el Reino Unido, Nueva Zelanda o Canadá. Los sistemas lineales de puntos incorporan criterios clínicos (gravedad, pronóstico), funcionales (capacidad laboral y para realizar actividades cotidianas) y sociales (existencia de cuidadores o de personas dependientes)". Párrafo transcrito del trabajo de SÁNCHEZ MARTÍNEZ, F. I., ABELLÁN PERPIÑÁN, J. M., MARTÍNEZ PÉREZ, J., 2008, "¿Cómo se deben establecer y evaluar las prioridades en salud y servicios de salud? Métodos de priorización y disparidades regionales", en *Informe SESPAS 2008: Mejorando la efectividad de las intervenciones públicas sobre salud*, en *Gaceta Sanitaria*, vol. 22, suplemento 1, p. 133.

¹³ PUYOL, Á., 2009, "Ética y priorización en las listas de espera de la sanidad", en la obra colectiva *Lista de espera: ¿lo podemos hacer mejor?*, Cuadernos de la Fundación Víctor Grifols i Lucas, núm. 18, p.35.

¹⁴ ORTÚN, V., PINTO, J. L., PUIG, J., 2001, "El establecimiento de prioridades" en *Atención Primaria*, núm. 27, p. 675.

Transparencia en la política de priorización de pacientes para recibir asistencia sanitaria

69/1991, de 8 de abril). DE LORA Y ZÚÑIGA FAJURI¹⁵ describen los argumentos que se manejan para postergar a los ancianos en favor de niños o jóvenes: a) criterio de necesidad: la persona que va a morir habiendo tenido menos vida en el momento de morir es la más necesitada de vida biológica y de proyecto de vida a realizar (parece más trágico que en un accidente muera un adolescente que un anciano); b) criterio economicista: los más necesitados, los jóvenes si son atendidos sanitariamente, garantizan un mejor resultado (la vida tendría una utilidad marginal decreciente); c) criterio de reparto justo: "usando los recursos que se podrían gastar en prolongar la vida de los ancianos para tratar a pacientes jóvenes, se incrementan las opciones de que cada uno pueda vivir un *tiempo de vida normal* (las políticas sanitarias no serían injustas si tratan a jóvenes y ancianos de modo diferente, en la medida en que cada persona es atendida del mismo modo en el curso del tiempo de una vida)". De estos criterios, los utilitaristas infieren que, suponiendo las condiciones apropiadas de escasez de recursos, el racionamiento basado en la edad parece moralmente justificado. Sin embargo, este criterio utilitarista es éticamente cuestionable en cuanto sean factibles y se puedan aplicar otras alternativas morales para no penalizar a los ancianos.

Responsabilidad personal. El principio de justicia distributiva requiere que la persona sea consciente de las elecciones voluntaria y responsablemente tomadas asumiendo los costos de sus propias acciones o elecciones susceptibles de reconducirse a la voluntad libre. Como señala el COMITÉ DE BIOÉTICA DE ESPAÑA¹⁶ la persona es causalmente responsable de su estado de salud y autónoma en sus decisiones, y "causalidad y autonomía son el fundamento de la aplicación del principio de responsabilidad en el ámbito sanitario". El que una persona sea voluntariamente irresponsable en el cuidado de su salud, o en la evitación de accidentes con daños físicos, no implica que sea moralmente válido negarle la asistencia sanitaria que requiera, pero sí puede serlo darle una prioridad baja en las listas de espera salvo que necesite una asistencia de urgencia. Ahora bien, qué criterios se han de utilizar para medir el nivel de responsabilidad individual partiendo del hecho de que la responsabilidad individual está muchas veces condicionada por factores genéticos, sociales, nivel de ingresos, etc. Advierten los autores que han estudiado esta variable¹⁷ que obesos,

¹⁵ DE LORA, P. y ZÚÑIGA FAJURI, A., 2009, *El derecho a la asistencia sanitaria. Un análisis desde las teorías de la justicia distributiva*, Lustel, pp. 276 a 279.

¹⁶ Informe sobre la financiación pública del medicamento profilaxis preexposición (PrEP) en la prevención del VIH, 2016, p. 55.

¹⁷ DE LORA, P. y ZÚÑIGA FAJURI, A., 2009, *ibidem*, pp. 285-292; GONZÁLEZ LÓPEZ DE VALCÁRCEL, B. "Sobre la polémica priorización en listas de espera en el Reino Unido" en SESPAS *Criterios de priorización listas de espera*, septiembre de 2016.

fumadores, alcohólicos, etc. en muchos casos no son *culpables* "porque las causas de su mal llamado "estilo de vida" se encuentran en los determinantes sociales de la salud, en los condicionantes del entorno físico y social" en que viven esas personas. No pueden aplicarse los mismos estándares para medir el nivel de responsabilidad individual a un obeso o a un alcohólico que a una persona que libremente decide correr en los encierros de sanfermines o conduce temerariamente. A estos últimos, desde luego, no puede negárseles la asistencia sanitaria que requieran como consecuencia directa de esas prácticas de riesgo, pero podría postergarse esa asistencia si no es urgente o exigirles un copago por recibirla.

3. LEGISLACIÓN VIGENTE FIJANDO CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN.

Actualmente, en lo que hace a la normación de criterios de priorización de pacientes, a nivel estatal tenemos el Anexo III del Real Decreto 605/2003, de 23 de mayo, que establece unos criterios de indicación y prioridad clínica en listas de espera de consultas externas, pruebas diagnósticas/terapéuticas e intervenciones quirúrgicas, pero fijados solo en plazos para la inclusión en listas de espera. En su Anexo III dispone "que se deben establecer prioridades en la inclusión de los pacientes en la lista de espera quirúrgica. Prioridad 1: pacientes cuyo tratamiento quirúrgico, siendo programable, no admite una demora superior a 30 días. Prioridad 2: pacientes cuya situación clínica o social admite una demora relativa, siendo recomendable la intervención en un plazo inferior a 90 días. Prioridad 3: pacientes cuya patología permite la demora del tratamiento, ya que aquélla no produce secuelas importantes". Más tarde, el Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, estableció en su artículo 20.1 que para el desarrollo de la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud se tendrá en cuenta la "eficacia, eficiencia, efectividad, seguridad y utilidad terapéuticas, así como las ventajas y alternativas asistenciales, el cuidado de los grupos menos protegidos o de riesgo y las necesidades sociales, así como su impacto económico y organizativo"¹⁸. Ahora bien, este precepto, que contempla variables sociales, se refiere a la ordenación de las prestaciones sanitarias, no a la priorización de pacientes.

Por parte de las Comunidades Autónomas, disponemos de las siguientes normas:

La Ley 12/2013, de 9 de diciembre, de garantías de prestaciones sanitarias, de Galicia. Su artículo 5 establece:

¹⁸ Fernando SÁNCHEZ MARTÍNEZ, José María ABELLÁN PERPIÑÁN, Jorge MARTÍNEZ PÉREZ, "¿Cómo se deben establecer y evaluar las prioridades en salud y servicios de salud? Métodos de priorización y disparidades regionales", *Informe SESPAS 2008: Mejorando la efectividad de las intervenciones públicas sobre salud*, en *Gaceta Sanitaria*, vol. 22, suplemento 1, 2008.

Transparencia en la política de priorización de pacientes para recibir asistencia sanitaria

"1. Los pacientes que requieran atención sanitaria hospitalaria, de carácter programado y no urgente, en el ámbito del Sistema público de salud de Galicia, y para los procedimientos y situaciones clínicas que así se determinen en el desarrollo reglamentario de la presente ley, tendrán garantizada esa atención en los tiempos máximos que se indican:

a) 60 días en las intervenciones quirúrgicas.

b) 45 días en las consultas externas.

c) 45 días en las pruebas diagnósticas y/o terapéuticas.

2. El Servicio Gallego de Salud implantará un sistema de clasificación en prioridades basado en aspectos clínicos, funcionales y sociales del paciente, y desarrollará instrumentos que aseguren su aplicación homogénea en su ámbito territorial.

3. Las situaciones clínicas en que se aplicarán los tiempos máximos de espera se registrarán por los siguientes criterios:

a) Gravedad de las patologías motivo de la atención: patologías que en su evolución posterior originan riesgo de muerte o de discapacidad o disminuyen de forma importante la calidad de vida.

b) Efectividad de la atención sanitaria: actuaciones que aumenten la supervivencia, disminuyan la discapacidad o mejoren la calidad de vida del usuario.

c) Oportunidad de la atención sanitaria: actuaciones tempranas que favorezcan la recuperación de la funcionalidad o eviten la progresión de la enfermedad o sus secuelas.

4. El Servicio Gallego de Salud establecerá los tiempos máximos de los procedimientos y situaciones clínicas garantizadas en función de la prioridad asignada por el facultativo, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el punto anterior, y establecerá los procedimientos necesarios para asegurar su aplicación homogénea en los centros hospitalarios".

Podemos comprobar que el apartado 2 de este artículo habla de un sistema de clasificación basado en criterios clínicos, funcionales y sociales, pero sin explicitarlos. Esta Ley ha sido desarrollada por el Decreto 105/2017, de 28 de septiembre, por el que se regula el sistema de garantía de tiempos máximos de acceso a las prestaciones sanitarias públicas. Tampoco explicita los criterios sociales.

La Ley 3/2014, de 21 de julio, de garantía de la atención sanitaria y del ejercicio de la libre elección en las prestaciones del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha. Su artículo 3.2. dispone que el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha establecerá,

para la adecuada priorización de los pacientes que están en lista de espera para patología programada y no urgente, los siguientes criterios:

a) Gravedad de las patologías motivo de la atención: patologías que en su evolución posterior originan riesgo vital o de discapacidad o disminuyen de forma importante la calidad de vida.

b) Eficacia de la intervención: la intervención quirúrgica es eficaz para aumentar la supervivencia, disminuir la discapacidad o mejorar la calidad de vida del usuario.

c) Oportunidad de la intervención: su realización temprana evita la progresión de la enfermedad o las secuelas de la misma.

d) Carácter invalidante de la enfermedad, que suponga la imposibilidad, al paciente afectado, para trabajar.

3. A partir de estos criterios, se establecerán, reglamentariamente niveles de priorización y tiempos de garantía mínimos".

Como puede observarse, se limitan a establecer algunas variables clínicas, lo que no quiere decir que en la práctica no se utilicen otras variables sociales o económicas.

Lo que sí han regulado mediante ley o reglamento tanto el Estado como la mayoría de las Comunidades Autónomas, son los tiempos de espera máximos para el acceso a los servicios sanitarios.¹⁹

4. ¿TRANSPARENCIA U OPACIDAD EN LA APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS Y VARIABLES DE PRIORIZACIÓN?

Los criterios de priorización, tanto los clínicos como los sociales, lejos de ser una cuestión exclusivamente clínica tienen un fuerte componente ético ya que no son moralmente inocuos puesto que frecuentemente acaban beneficiando a una persona y perjudicando a otra sin que siempre haya una buena razón que lo justifique²⁰. En fin, en aplicación de la ética de costes, que exige establecer prioridades asistenciales persiguiendo la mayor utilidad y eficiencia posible en relación con los limitados recursos económicos y humanos disponibles, ¿cabe considerar como objetivas y razonables discriminaciones negativas por razón de la edad, por ser alcohólico o positivas por tener mayores cargas familiares, por

¹⁹ Un completo estudio de esta normativa por MARTÍNEZ NAVARRO, J. A., 2015, "Las listas de espera y la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud" en el libro colectivo dirigido por PÉREZ GÁLVEZ *Reconstrucción y gestión del sistema de salud*, Comares, S.L., pp. 199-218.

²⁰ PUYOL GONZÁLEZ, Á., 2014, "Justicia distributiva en el sistema de salud. El racionamiento de los recursos en tiempos de crisis" en *Derecho y Salud*, vol. 24, Extraordinario XXIII Congreso 2014, pp. 6-13.

Transparencia en la política de priorización de pacientes para recibir asistencia sanitaria

ejemplo? PUYOL GONZÁLEZ²¹ se pregunta si tiene derecho un moribundo a "reclamar todos los recursos disponibles y caros para alargar su vida unas pocas semanas si con esos recursos se puede mejorar la salud de muchas personas". De entrada, puede afirmarse que la vida de un anciano, la de un niño, la de una persona soltera, la de una persona con muchas cargas familiares, la de una persona drogadicta o no drogadicta, son igual de valiosas y que, por ello, merecen la misma consideración asistencial, pero también puede sostenerse que esas circunstancias personales, en el marco de la ética de costes en un escenario de recursos escasos y atendiendo al principio de justicia distributiva, permiten discriminaciones como darles prioridades bajas en las listas de espera (ancianos, drogadictos, tratamientos que reportan escasa utilidad, etc.) o prioridades altas (niños, personas con mayores cargas familiares, etc.) o excluirlas de determinados programas asistenciales (trasplantes de órganos). ¿La situación de enfermedad, sean cuales sean las circunstancias concurrentes, merece la misma consideración desde la óptica asistencial cuando los recursos son limitados, teniendo presente que detrás de la enfermedad está la vida o la esperanza de vida y, cuando menos, una determinada calidad de vida? Es muy difícil, si no imposible, alcanzar un consenso social en torno a estas cuestiones, pues siempre habrá distintas sensibilidades contrapuestas.

¿Deben dejarse estas decisiones exclusivamente en manos de expertos o también debe facilitarse la participación ciudadana a través de asociaciones de vecinos o de pacientes o de comités locales de ciudadanos, a pesar de que las experiencias habidas revelan una cierta tendencia a proponer criterios de priorización algunas veces odiosos?²² En los países que han puesto en práctica una priorización explicitada, con debate social sobre la mayor o menor bondad de los criterios y variables propuestos, nunca se ha logrado un consenso suficiente²³.

De ahí que los criterios utilizados para la priorización no se hacen públicos. Muy al contrario, intencionadamente se manejan de una manera opaca. Los responsables sanitarios de las Comunidades Autónomas no los elijen y combinan de una forma inequívoca y rigurosa y lo más justa posible para su aplicación uniforme por los

²¹ "Justicia distributiva en el sistema de salud. El racionamiento de los recursos en tiempos de crisis" en *Derecho y Salud*, vol. 24, Extraordinario XXIII Congreso 2014, p. 8.

²² DE LORA, P. y ZÚÑIGA FAJURI, A., ibidem, pp. 218 y 219, relatan los criterios de selección para la administración de hemodiálisis que se decidió en el *Artificial Kidney Center* de Seattle: un comité compuesto por vecinos de la zona y médicos resolvió que, como forma de rendir tributo al ideal de la solidaridad comunitaria, solo los residentes del Estado serían beneficiarios de la hemodiálisis. Además, como el comité otorgaba un gran valor a la institución familiar, eran privilegiados quienes estuvieran casados o fueran dependientes por relación paterno-filial. Un miembro consideró que las opciones de volver a casarse de una viuda debían ser tenidas en cuenta, y otros estimaron que el "buen carácter" también, entendiéndolo por tal el compromiso activo con la parroquia, o la dirección de un grupo de *boy scouts*, o el trabajo de voluntariado en la Cruz Roja, entre otros.

²³ PUYOL GONZÁLEZ, Á., 2014, "Justicia distributiva en el sistema de salud. El racionamiento de los recursos en tiempos de crisis" en *Derecho y Salud*, vol. 24, Extraordinario XXIII Congreso 2014, p. 10.

servicios sanitarios y, seguidamente, los explicitan normativamente para que sean bien conocidos por las personas residentes en la Comunidad Autónoma. Son elegidos, combinados y aplicados discrecionalmente por las gerencias de hospitales, jefaturas de servicios clínicos, equipos asistenciales y médicos individualmente, de manera opaca, sin publicidad alguna. Opacidad que se justifica en que inevitablemente generan desigualdades y su aplicación conlleva que algunos enfermos no reciban asistencia sanitaria o la reciban más tarde al quedar relegados en las listas de espera, enfermos que, de conocer esa circunstancia (por ejemplo, postergado por ser anciano en favor de niños y jóvenes), considerarán muy injusta la decisión.

Constatada esta realidad, debemos hacernos la siguiente pregunta: ¿debe una norma publicada en el boletín oficial fijar criterios y variables clínicas y sociales de priorización de enfermos mediante un sistema de asignación de puntos, o es preferible sin publicidad dejar este delicado tema en manos de los Comités de Ética Clínica, de los gestores sanitarios, de los médicos o de los jueces?

A fin de evitar una proliferación de discusiones, desencuentros y polémicas parece aconsejable dejar estas decisiones, como hasta ahora se ha hecho, exclusivamente en manos de técnicos con amplia formación en bioética y sin participación ni conocimiento de la ciudadanía. Apunta BENÍTEZ PALMA²⁴ que someterlo todo al criterio no siempre bien formado de una mayoría infalible puede tener consecuencias imprevistas y no deseadas sobre el lánguido estado de salud de la democracia y de sus instituciones representativas, con la propia Administración pública a la cabeza. Además, no cabe duda de que una persona que conoce que va a ser relegada asistencialmente por razón de sus particulares circunstancias clínicas o sociales, ese conocimiento le generará frustración, ansiedad, indignación, y probablemente un empeoramiento de su estado de salud, por lo que podría aplicarse también a este ámbito el llamado "privilegio terapéutico"²⁵ que legalmente permite al médico ocultar información clínica a un paciente cuando considere que conocerla le perjudicará gravemente. En suma, pueden esgrimirse sólidos argumentos para defender la conveniencia de mantener oculta la información relativa a los criterios de priorización de pacientes y no hacer participe a la ciudadanía en la elección de esos criterios.

Empero, no parece que mantener la política de priorización de pacientes en la opacidad sea el camino o solución más adecuada. Todos los profesionales con formación en bioética asumen que la priorización de pacientes siempre perjudicará a determinadas personas que no accederán de forma igual a los recursos de asistencia sanitaria que necesiten debido a su escasez, pero, no obstante, para

²⁴ BENÍTEZ PALMA, E., 2016, "Transparencia, confianza y democracia" en *Revista Española de Transparencia*, núm. 3, p. 24.

²⁵ Artículo 5.4 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

Transparencia en la política de priorización de pacientes para recibir asistencia sanitaria

hacer frente a esta realidad y sentar reglas de priorización lo más justas y equitativas posibles apuestan, criterio que comparto, por la transparencia y la participación ciudadana²⁶. La falta de transparencia y el secretismo propician arbitrariedades, nepotismo, iniquidad e inequidades en las decisiones puntuales para el posicionamiento en las listas de espera²⁷. Además, ignorar a la ciudadanía a la hora de elaborar y decidir la política de priorización de enfermos es, sin duda, un atentado a la democracia participativa y al principio de "buena administración" que comprenden el derecho de todos a participar plenamente en las decisiones que les afecten muy personalmente. Se ha escrito²⁸ que cuando las variables clínicas pierden peso en la decisión, resulta difícil justificar que sean exclusivamente los profesionales sanitarios quienes participen en ella y parece adecuado tener en cuenta la opinión de otros colectivos afectados como, por ejemplo, los pacientes o, en general, la sociedad.

Como he expuesto en el apartado III de este trabajo, actualmente, solo dos leyes autonómicas establecen criterios de priorización, pero únicamente de carácter clínico. La Ley gallega alude a las variables sociales, pero no las tipifica. Nuestro Sistema Nacional de Salud carece de un mecanismo normativizado y, por tanto, explícito, de ordenación de criterios para la determinación de prioridades en la asistencia sanitaria. Y en la medida en que para establecer ese mecanismo se han de barajar y combinar variables clínicas y también variables sociales, debe ser el legislador, no solo el profesional clínico, quién a través de una norma, preferiblemente estatal y de carácter básico, que podrá ser desarrollada y complementada por los legisladores autonómicos, conforme un mecanismo explícito que ordene los criterios para la determinación de prioridades en la asistencia sanitaria, probablemente mediante un sistema de asignación de puntos.

²⁶ Así, por ejemplo, el trabajo de SAMPIETRO-COLOM, L. et al, 2006, "Priorización de pacientes en lista de espera para cirugía de cataratas: diferencias en las preferencias entre ciudadanos", *Gaceta Sanitaria*, volumen 20, núm. 5, pp. 342-351, cuyo objetivo fue estimar y comparar las preferencias de los ciudadanos sobre la priorización de pacientes en lista de espera para cirugía de cataratas, concluye lo siguiente: *"En conclusión, no existen diferencias en los criterios considerados como relevantes para priorizar pacientes en lista de espera entre diferentes grupos de ciudadanos. No obstante, sí que existen diferencias en su valoración. Por ello, ante una lista de espera la decisión sobre quién debe ser operado en primer lugar deberían tenerse en cuenta las preferencias del conjunto de la ciudadanía. Esto está todavía más justificado cuando las decisiones llevan juicios de valor implícitos, como ocurre cuando se decide qué paciente en una lista de espera se ha de operar en primer lugar. La aplicación de un sistema de priorización explícito, fruto de una participación representativa de la ciudadanía, aumentaría la transparencia y la legitimidad en la gestión de la lista de espera"*.

²⁷ ORTÚN, V., PINTO, J. L., PUIG, J., 2001, "El establecimiento de prioridades" en *Atención Primaria*, núm. 27, pp. 675.

²⁸ ABAD ROMERO, P., ÁLVAREZ GARCÍA, B., RODRÍGUEZ MÍGUEZ, E., RODRÍGUEZ SAMPAYO, A., 2006, "Preferencias sociales en las decisiones públicas: priorización de pacientes en listas de espera quirúrgicas", en *Hacienda Pública Española*, núm. 179, pp. 113-134; "Una aplicación de los sistemas de puntos en la priorización de pacientes en lista de espera quirúrgica", Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Vigo, 2006, p. 4.

La vigente legislación reguladora del procedimiento administrativo y de la transparencia exigen que todo proyecto normativo se someta a información pública posibilitando así la participación ciudadana en la determinación de sus contenidos. Por tanto, es obligado legalmente que cualquier proyecto de norma, estatal o autonómica, estableciendo criterios de priorización de pacientes se dé a conocer a la ciudadanía y se abra un proceso participativo para la elección y determinación de los criterios de priorización clínicos y sociales a utilizar. Pero para que esta participación sea sensata, responsable y útil es imprescindible que la ciudadanía haya adquirido un conocimiento suficiente de las razones clínicas, sociales y éticas que pueden fundamentar la aceptación o el rechazo de las diferentes variables potencialmente utilizables. Situados ya en pleno siglo XXI, en ese proceso de educación de la ciudadanía pueden y deben jugar un muy importante papel Internet y la Web 2.0 (las redes sociales). Para poder participar responsablemente, esto es, para que el ciudadano adquiera competencia para opinar en un tema tan complejo como el que nos ocupa, debe disponer de una información pública fiable, completa, accesible y comprensible. Pues bien, Internet y las redes sociales son hoy instrumentos muy aptos para que la Administración sanitaria instrumente medidas de educación o información, tales como campañas para concienciar a los ciudadanos acerca de lo que es conveniente o no desde la perspectiva de la salud, cómo debe responsabilizarse del cuidado de su salud y cómo debe usar de una forma responsable y solidaria los sistemas públicos de salud y, por supuesto, de los posibles criterios o variables a manejar para priorizar la atención sanitaria a enfermos y los valores a asignar a cada variable clínica y social que se acuerde.

Respecto de las fórmulas para la participación ciudadana, además de la obligada apertura del periodo de información pública inserto en el procedimiento de elaboración de las normas, recuerdo aquí lo que ya escribí en otro trabajo²⁹: "en la última década se han empezado a ensayar nuevos mecanismos de participación directa en los que la Administración ha procurado tener como interlocutor al ciudadano tanto a título individual como en representación de entidades ciudadanas creadas con fines de defensa y promoción de intereses comunes a la ciudadanía, esto es, al ciudadano organizado o no organizado que persigue el interés general o el interés difuso. Estas experiencias se han desarrollado en el ámbito de la Administración local y más tardíamente en el de las Administraciones autonómicas. Se han utilizado básicamente dos formatos: mecanismos deliberativos y mecanismos de democracia directa. El mecanismo deliberativo pone el énfasis en el diálogo y en el debate con ciudadanos con conocimientos e interesados en el tema o materia objeto de debate y análisis, y son ejemplos de estos mecanismos: conferencias de consenso, encuestas deliberativas, foros de

²⁹ BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis "La participación y la colaboración ciudadanas" en la obra colectiva *Comentarios a la Ley Foral de la transparencia y del gobierno abierto*, Defensor del Pueblo de Navarra, 2013, p. 142.

Transparencia en la política de priorización de pacientes para recibir asistencia sanitaria

consulta" y debate, consejos sectoriales³⁰, jurados ciudadanos, etcétera, para lo que han de desarrollarse e implantarse procesos virtuales de participación junto a los actuales procesos presenciales de participación. "El mecanismo de democracia directa pone el énfasis en el ciudadano común, sin importar sus conocimientos o interés sobre el tema, y son ejemplos: referéndums, asambleas (solo practicables en el ámbito local), encuestas de opinión, propuestas, sugerencias, etcétera. A todos estos mecanismos se les ha dado la denominación genérica de "consultas populares". La doctrina³¹ y el TC³² han convenido en identificar o categorizar estos nuevos mecanismos como de participación directa por no estar insertos en un singular procedimiento administrativo".

En todo caso, considero que actualmente, previa la información suficiente, la sociedad está lo suficientemente madura para conocer y entender los criterios y variables de priorización que, tras un proceso de participación ciudadana, finalmente se acuerden y se normativicen. La participación ciudadana siempre otorga legitimidad democrática a la decisión adoptada, aunque no se comparta por determinadas personas o sectores de población. Una vez elegidos los criterios y normativizados, la combinación y aplicación de los mismos quedará en manos del equipo asistencial que lo hará casuísticamente en función de las circunstancias de cada enfermo.

En suma, una vez alcanzado un nivel mínimo de competencia por parte de la ciudadanía, parece aconsejable que el legislador estatal y los legisladores autonómicos, tras un proceso de participación ciudadana, acuerden y expliciten normativamente los criterios clínicos, sociales y económicos que se hayan consensuado y, por ende, hayan de utilizarse en la priorización de enfermos para recibir asistencia sanitaria pública. En base a esta normativa las Administraciones sanitarias autonómicas confeccionarán las listas de espera y deberán hacerlas públicas explicitando suficientemente los criterios o variables y sus combinaciones que se han utilizado en su confección. El deber de transparencia a que está obligada la Administración pública así lo exige.

³⁰ El Principado de Asturias, mediante el Decreto 59/2018, de 26 de septiembre, ha creado el Consejo de participación para el seguimiento y control de las listas de espera en el Servicio de Salud.

³¹ CASTEL GAYÁN, S., 2009, "La juridificación de la participación ciudadana" en la obra colectiva *Participación ciudadana"... para una Administración deliberativa*, Gobierno de Aragón, pp. 90 y 91; con carácter general, TEIJEIRO LILLO, M. E., "La participación ciudadana en la gestión del sistema sanitario: situación actual y perspectiva", 2015, en el libro colectivo dirigido por PÉREZ GÁLVEZ *Reconstrucción y gestión del sistema de salud*, Comares S.L., pp. 133-164.

³² STC 2010/31, de 28 de junio.

BIBLIOGRAFÍA

- Pilar ABAD ROMERO, Begoña ÁLVAREZ GARCÍA, Eva RODRÍGUEZ MÍGUEZ, Antonio RODRÍGUEZ SAMPAYO, "Preferencias sociales en las decisiones públicas: Priorización de pacientes en listas de espera quirúrgicas", en *Hacienda Pública Española*, núm. 179, 2006.
- "Una aplicación de los sistemas de puntos en la priorización de pacientes en lista de espera quirúrgica", Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Vigo, 2006.
- Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE, "La participación y la colaboración ciudadanas" en la obra colectiva *Comentarios a la Ley Foral de la transparencia y del gobierno abierto*, Defensor del Pueblo de Navarra, 2013.
- Enrique BENÍTEZ PALMA, "Transparencia, confianza y democracia" en *Revista Española de Transparencia*, núm. 3, 2016.
- Sergio CASTEL GAYÁN, "La juridificación de la participación ciudadana" en la obra colectiva *"Participación ciudadana"...para una Administración deliberativa*, Gobierno de Aragón, 2009.
- Anna GARCÍA ALTÉS et al, "Transparencia en los resultados de la sanidad pública: el ejemplo de la Central de Resultados del sistema sanitario catalán" en *Auditoría Pública*, núm. 61, 2013
- Pablo DE LORA y Alejandra ZUÑIGA FAJURI, *El derecho a la asistencia sanitaria. Un análisis desde las teorías de la justicia distributiva*, Iustel, 2009.
- Juan Alejandro MARTÍNEZ NAVARRO, "Las listas de espera y la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud" en el libro colectivo dirigido por PÉREZ GÁVEZ *Reconstrucción y gestión del sistema de salud*, Comares, S.L, 2015.
- Francesc JOSÉ MARÍA SÁNCHEZ, "El principio de justicia y la gestión de recursos crónicamente insuficientes en tiempos de crisis" en *Revista de Bioética y Derecho*, núm. 29, septiembre 2013.
- Vicente ORTÚN, José Luis PINTO, Josep PUIG, "El establecimiento de prioridades" en *Atención Primaria*, núm. 27, 2001.
- Ángel PUYOL GONZÁLEZ, "Justicia distributiva en el sistema de salud. El racionamiento de los recursos en tiempos de crisis" en *Derecho y Salud*, vol. 24, Extraordinario XXIII Congreso 2014.
- Ángel PUYOL GONZÁLEZ "Ética y priorización en las listas de espera de la sanidad", en la obra colectiva *Lista de espera: ¿lo podemos hacer mejor?*, Cuadernos de la Fundación Víctor Grifols i Lucas, núm. 18, 2009.

Transparencia en la política de priorización de pacientes para recibir asistencia sanitaria

Carles RAMIÓ, "La legitimidad social de la Administración reside en la transparencia, en la rendición de cuentas y en la evaluación" en *Revista Española de Transparencia*, núm. 5, 2017.

José Luis PINTO PREDES, *Establecimiento de prioridades en las prestaciones sanitarias en base a la información sobre las preferencias sociales*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo y CRES (Centro de Investigación en Economía y Salud de la Universidad Pompeu Fabra), 1999.

Fernando SAN MIGUEL INZA, Eduardo SÁNCHEZ IRISO, Juan Manuel CABASÉS HITA, "Instrumentos económicos para la priorización de pacientes en lista de espera: la aplicación de modelos de elección discreta", en *Gaceta Sanitaria*, volumen 22, núm. 2, 2008.

Fernando SÁNCHEZ MARTÍNEZ, José María ABELLÁN PERPIÑÁN, Jorge MARTÍNEZ PÉREZ, "¿Cómo se deben establecer y evaluar las prioridades en salud y servicios de salud? Métodos de priorización y disparidades regionales", *Informe SESPAS 2008: Mejorando la efectividad de las intervenciones públicas sobre salud*, en *Gaceta Sanitaria*, vol. 22, suplemento 1, 2008.

Laura SAMPIETRO-COLOM et al, "Priorización de pacientes en lista de espera para cirugía de cataratas: diferencias en las preferencias entre ciudadanos" en *Gaceta Sanitaria*, volumen 20, núm. 5, 2006,

- *Transparencia en el sistema sanitario público* en Cuadernos de la Fundació Victor Grifols i Lucas, núm. 31, 2013.

Rosa URBANOS GARRIDO "La desigualdad en el acceso a las prestaciones sanitarias. Propuestas para lograr la equidad" en *Gaceta Sanitaria*, vol. 30, núm. S1, 2016.

Oriol YUGUERO TORRES, "Aspectos éticos en la gestión de la salud", en *Acta Sanitaria* de 29 de junio de 2018.

#RET

Revista Española de la Transparencia

Núm. 7. Segundo Semestre 2018

ISSN 2444-2607. Págs. 49-69



María Díez-Garrido
Universidad de Valladolid¹



Eva Campos Domínguez
Universidad de Valladolid²

Los periodistas ante la transparencia en España: Valoración y uso de la apertura informativa



RECIBIDO: 4 de noviembre de 2018
ACEPTADO: 31 de diciembre de 2018

¹ María Díez-Garrido es investigadora predoctoral en Comunicación en la Universidad de Valladolid, graduada en Periodismo y máster en Investigación de la Comunicación como Agente Histórico-Social. Ha participado en varios proyectos de investigación financiados en la Universidad Ramón Llull, la Universidad de Valencia y la Universidad Complutense de Madrid. Sus trabajos se han centrado en la comunicación digital, la transparencia y el gobierno abierto.

² Eva Campos es profesora de Periodismo en la Universidad de Valladolid, licenciada en Periodismo, doctora en Comunicación y premio Extraordinario de Doctorado (UCM, 2009). Ha participado en numerosos proyectos de investigación financiados y realizado estancias de investigación postdoctoral en centros nacionales e internacionales. Sus investigaciones exploran la comunicación digital, la transparencia y el estudio de los emisores políticos en la esfera digital.

María Díez-Garrido y Eva Campos Domínguez

RESUMEN: La transparencia ha pasado en los últimos años a ser un pilar básico de las democracias contemporáneas (Monavarian et al., 2016). El periodismo, que tradicionalmente se ha conocido como el cuarto poder en las democracias occidentales, ha sido una de las disciplinas más afectadas por la apertura y transparencia en el siglo XXI. Este trabajo explora la percepción que los periodistas tienen sobre la transparencia en España y analiza el uso que estos profesionales realizan de los datos abiertos ofrecidos por instituciones y organismos. También estudia su valoración de la transparencia de las distintas instituciones e indaga en la utilidad que tienen los datos para estos. Para ello, se han realizado cuestionarios a periodistas españoles distribuidos por toda la geografía del país. Los resultados muestran una opinión negativa sobre la normativa actual y un escaso uso de los datos por parte de los profesionales de la información.

PALABRAS CLAVE: Periodismo, transparencia, comunicación, datos abiertos, España.

CONTENIDOS: 1. Introducción. - 2. El marco legal de la transparencia y su influencia en el ejercicio del periodismo. - 3. Objetivos e hipótesis - 4. Metodología. - 5. La percepción y el uso de la transparencia por los periodistas españoles. - 6. Conclusiones y discusión - Bibliografía.

Journalist' view of transparency in Spain: valuation and use of the informative openness

ABSTRACT: In recent years, transparency has become a basic element of contemporary democracies (Monavarian et al., 2016). Journalism, which has traditionally been known as the fourth power in Western democracies, is one of the disciplines most influenced by transparency and open data in the 21st century. This work explores the perception that journalists have about transparency in Spain and analyzes the use by these professionals. It also studies their assessment about transparency of different institutions and the usefulness of these open data for them. For this purpose, we have carried out questionnaires to Spanish journalists distributed throughout the country. The results show a negative opinion about the current regulations and a limited use of data by these professionals.

KEYWORDS: Journalism, transparency, communication, open data, Spain.

Los periodistas ante la transparencia en España: Valoración y uso de la apertura informativa

1. INTRODUCCIÓN.

El acceso a grandes cantidades de datos que surge con la proliferación de Internet ha transformado a las sociedades democráticas y al campo periodístico en particular. La disponibilidad de información está permitiendo el desarrollo de democracias monitorizadas, es decir, aquellas que se someten de forma constante a una fiscalización y a un escrutinio público (Feenstra, 2013). Esto es posible gracias a la difusión de información en la Red y a las capacidades de la ciudadanía y de los periodistas de controlar el poder a través del análisis de los datos ofrecidos (Casero-Ripollés, 2015).

Internet ofrece nuevas herramientas con las que analizar la información, al mismo tiempo que también ha impulsado el desarrollo de la transparencia, que se puede definir como el acceso libre a la información pública y a las decisiones tomadas por los poderes públicos. Dicha información debe ser accesible, completa, gratuita y confiable (Armstrong, 2005).

La transparencia no solo contribuye a la evolución de la democracia monitorizada, sino que reduce la desconfianza de la ciudadanía en la clase política, así como su desafección (Rebolledo et al., 2016), pues permite que los poderes políticos estén más controlados. Además, ayuda a reducir los niveles de corrupción (Armstrong, 2005) y potencia la eficiencia política (Meijer et al., 2015).

Se puede diferenciar entre dos tipos de transparencia según la actitud del agente que publica la información. En primer lugar, se encuentra la transparencia activa, que engloba aquellos datos difundidos por el propio sujeto de forma voluntaria en una plataforma digital donde estos datos estén publicados de forma accesible y se actualicen periódicamente (Rubio, 2011). Por otro lado, se halla la transparencia pasiva, que son los datos publicados como fruto de una solicitud de información por parte de otro sujeto. Para que esta funcione, deben existir mecanismos que la regulen, como un sistema para pedir dichos datos y unos plazos en los que se deben resolver las solicitudes (Sheffer Corrêa, Pizzigatti Corrêa, y Corrêa da Silva, 2014). Ambos tipos de transparencia, tanto la pasiva como la activa, pueden servir a los profesionales del periodismo para desempeñar diferentes usos. La activa, para obtener datos e bruto sobre muy diferentes temas, y la pasiva, para solicitar a las administraciones informaciones que no están publicadas y que pueden resultar de interés para la redacción de un reportaje o una pieza periodística.

La transparencia debe estar regulada de forma legal para garantizar el derecho de acceso a la información por ambas vías (activa y pasiva), de forma que la ciudadanía pueda controlar la información pública y hacer uso de ella. En este sentido, los periodistas tienen un gran poder al tener acceso a esta información y sus utilidades pueden ser muy variadas, que es precisamente lo que se pretende analizar en esta investigación.

2. EL MARCO LEGAL DE LA TRANSPARENCIA Y SU INFLUENCIA EN EL EJERCICIO DEL PERIODISMO.

2.1. La tardía regulación de la transparencia en España.

España ha sido uno de los países de la Unión Europea que más ha tardado en reconocer el derecho de acceso a la información en una norma legal. Este retraso temporal respecto a otros países de Europa y a otras partes del mundo se debe fundamentalmente a la escasa cultura de la transparencia y a la opacidad de las administraciones que han imperado siempre en el país (Villoria, 2014). En 2004 el PSOE ya incluyó la regulación de la transparencia como una de sus propuestas de gobierno, pero finalmente pusieron el foco en otros asuntos cuando estuvieron en el poder, fundamentalmente debido a la crisis económica que atravesó España. La enorme desafección ciudadana y las exigencias por parte de diversos movimientos sociales –desde el 15-M hasta organizaciones especializadas– comenzaron a exigir una mayor transparencia durante los siguientes años (Morales et al., 2015). Así, comenzó a crearse en la ciudadanía española una conciencia social a favor de la transparencia, muy influida por los casos de corrupción que se iban destapando.

A finales de 2013 se aprobó la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, propuesta por el Partido Popular. Su aprobación trajo consigo diversos debates al respecto, ya que el PP solamente consiguió el apoyo en el Congreso de los Diputados del PNV y CiU, mientras que el resto de grupos votaron en contra. También en algunas comunidades autónomas

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, afecta a diferentes sujetos, entre las que se encuentran las Administraciones Públicas, los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público, las instituciones autonómicas análogas; las sociedades mercantiles con una participación superior al 50%; las fundaciones del sector público. Asimismo, aunque no les afectan todas las disposiciones, sí que cuentan como sujetos obligados los partidos políticos y organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, entre otros.

La norma estatal se divide en tres partes fundamentales, algunas de las cuales ya se adelantan en el título:

- **Publicidad activa:** Se determinan una serie de datos que los sujetos están obligados a publicar en sus sedes electrónicas. Esta información tiene que ver con la estructura, la normativa regulatoria, la composición, las retribuciones de los altos cargos y otras informaciones de cada institución u organismo. Según el organismo del que se trate, tienen más o menos exigencias. Así, las instituciones públicas tienen el deber de publicar más datos que los sindicatos o los partidos políticos.
- **Acceso a la información:** Reconoce el derecho de la ciudadanía de realizar peticiones de información a las instituciones públicas y establece un

Los periodistas ante la transparencia en España: Valoración y uso de la apertura informativa

protocolo concreto. Además, se especifican algunos límites al Acceso a la Información.

- Buen Gobierno: Se establecen una serie de principios de dedicación, imparcialidad e igualdad que deben ser respetados por las personas que componen el Gobierno, los Secretarios de Estado y los altos cargos de la Administración y de las entidades del sector público.

La Ley de Transparencia también crea y regula el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Se trata de un órgano independiente que, entre otras funciones, se encarga de garantizar que se cumpla la ley, así como de gestionar las reclamaciones de la ciudadanía cuando una institución les rechaza una petición de información.

Como se ha mencionado anteriormente, esta norma se aprobó con el voto en contra de numerosos grupos parlamentarios en el Congreso. Las principales razones del rechazo de otros partidos fueron el silencio administrativo negativo, los trámites para solicitar información, la prevalencia de la Ley de Protección de Datos sobre la de Transparencia, entre otros³. Estas quejas provocaron que diferentes organismos civiles, como Transparencia Internacional, Access Info Europe y la Fundación Ciudadana Civio propusieran algunas mejoras y lamentasen sus limitaciones⁴. Estas entidades criticaron que la norma no reconociera el derecho a la información como fundamental, la adscripción al Ministerio de Hacienda del Consejo de Transparencia y las escasas exigencias que, según ellos, registra la ley, entre otros.

2.2. La importancia de la transparencia para los periodistas.

El periodismo es, sin duda, una de las actividades profesionales a las que más ha afectado la llegada de la transparencia. No en vano, las máximas de la transparencia y de las normas que la regulan son el sometimiento de la clase política al escrutinio público y el acceso a la información por parte de la ciudadanía (BOE, 2013). La información es precisamente la materia prima con la que trabajan los periodistas y la vigilancia al poder es una de las funciones que se han atribuido al periodismo tradicionalmente (Johnstone et al., 1972). Es por estos intereses comunes por lo que la transparencia y el periodismo están tan relacionados, además de la gran oportunidad que supone para los profesionales la disponibilidad de nuevas fuentes de información en formatos reutilizables.

³ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Dip. Perm., núm. 162, de 28/11/2013.

⁴ Posición y consideraciones de Transparencia Internacional España sobre la nueva Ley de Transparencia. Fuente: https://webantigua.transparencia.org.es/ley_de_transparencia/posicion_tie_sobre_nueva_ley_transparencia.pdf (Consulta: 20/06/2018); Fundación Civio (2013), Las organizaciones pro transparencia denunciaremos la tibieza de una ley totalmente insuficiente. Fuente: <https://civio.es/novedades/2013/08/01/las-organizaciones-pro-transparencia-denunciaremos-la-tibieza-de-una-ley-totalmente-insuficiente/> (Consulta: 20/06/2018).

María Díez-Garrido y Eva Campos Domínguez

Los medios de comunicación se ven afectados por la transparencia en un doble sentido. Por un lado, surge un periodismo transparente, en el que los medios promueven una apertura informativa sobre sus procesos y rutinas. En este sentido, los medios de comunicación se ven sometidos a un escrutinio público y a una rendición de cuentas de cara a su audiencia. En los últimos años se ha desarrollado una transparencia mediática «para descubrir su forma de trabajar, para formular contenidos reutilizables y, en definitiva, para aprovechar el capital social del *prosumidor* para colaborar en el proceso informativo» (Campos y Redondo, 2015: 189).

Por otro lado, la transparencia aporta nuevas oportunidades a los periodistas para realizar su trabajo. Los avances tecnológicos y el desarrollo del acceso a la información permiten que la producción de contenidos periodísticos sea cada vez más independiente (Bowles et al., 2014). Por tanto, la transparencia tiene como consecuencias una mayor variedad de temas que tratar gracias a las enormes bases de datos abiertos, una mayor calidad de la información y una forma eficaz y veraz de contrastar los datos, ya que estos son oficiales, completos y certeros.

La transparencia no implica un reemplazo de las rutinas periodísticas tradicionales, sino un complemento a estas, que permite potenciarlas. Un estudio sobre el uso de los periodistas de las páginas web de los candidatos electorales reveló que los datos allí ofrecidos no sustituyen a la información tradicional, sino que son útiles para fortalecer su calidad y hacerla más completa (Chen, 2007). Este aprovechamiento de la transparencia por parte de los medios de comunicación es precisamente lo que se pretende explorar en este artículo.

3. OBJETIVOS E HIPÓTESIS.

La finalidad de esta investigación consiste en conocer la percepción que tienen los profesionales de la información en España sobre el estado de la transparencia y de los usos que esta les puede aportar en su trabajo. Por tanto, se quiere saber de qué forma valoran los periodistas la apertura de datos por parte de las instituciones y de otros organismos. También se quiere saber qué beneficios les aporta el acceso a la información.

Respecto a los objetivos específicos, destacan los siguientes:

- Conocer su opinión sobre la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- Analizar el uso de los periodistas de los datos de transparencia ofrecidos por instituciones y organismos.

Los periodistas ante la transparencia en España: Valoración y uso de la apertura informativa

- Estudiar la valoración de la transparencia de las distintas instituciones por parte de los periodistas.
- Explorar la utilidad que tienen los datos abiertos según los periodistas.

Teniendo en cuenta estos objetivos se plantean varias hipótesis:

Hipótesis 1: Los periodistas españoles conocerán lo relativo a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

Los periodistas constituyen uno de los principales grupos de interés en cuanto a la transparencia (Margetts, 2011; Bowles, Hamilton y Levy, 2014; Groenhart y Bardoel, 2012), ya que la apertura informativa afecta directamente a su trabajo y puede beneficiarles de diversas formas. Por ello, se presupone que los periodistas conocerán la norma y serán conscientes de la apertura de las instituciones.

Hipótesis 2: Los profesionales tienen la percepción de que la situación de la transparencia en España es insuficiente.

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno ha recibido muchas críticas en el sector académico y es posible que también las reciba en el sector de la comunicación. A esto se suma un estudio de 2017 en el que diversos periodistas opinaron que la norma no ha contribuido a aumentar la transparencia en España (Rubio Jiménez, 2017). A esto se suman los resultados de un trabajo de Appelgren y Salaverría (2018), que estudia la relación entre los periodistas de datos españoles y la normativa, que concluye que estos profesionales desconfían del «poder de la legislación para inducir a las autoridades públicas a ser totalmente transparentes» (Appelgren y Salaverría, 2018:9).

Hipótesis 3: Los periodistas hacen poco uso de los datos abiertos que publican instituciones y organismos.

El planteamiento de esta hipótesis se basa en el estudio ya mencionado de Rubio Jiménez (2017) en el que expuso que los periodistas no utilizan estas herramientas de una forma significativa.

También se plantean las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Qué mejoras plantean los periodistas respecto a la Ley de Transparencia?
- ¿Qué instituciones u organizaciones piensan que son más y menos transparentes en España?
- ¿Cuál es el rol que los periodistas piensan que tienen respecto a la transparencia?

María Díez-Garrido y Eva Campos Domínguez

- ¿Qué beneficios ven los periodistas en las herramientas de transparencia?

4. METODOLOGÍA.

Para poder cumplir los mencionados objetivos se elaboró un cuestionario que se remitió a las asociaciones pertenecientes a la Federación de Asociaciones de Periodistas de España para que los asociados pudieran responder a través de un formulario *online* de carácter semi-cuantitativo. La cumplimentación del cuestionario se realizó entre los meses de abril y mayo de 2018.

El cuestionario divide en dos bloques: el de valoración de la situación de la transparencia en España y el de uso y utilidad de las herramientas de transparencia para los periodistas:

4.1. Valoración de la situación de la transparencia en España.

En esta parte del cuestionario se pretendió conocer la opinión y valoración de los profesionales de la Comunicación en diferentes ámbitos de la transparencia. De este modo, se midió la opinión acerca de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, de forma que expusieron si les parece que cuenta con suficientes medidas o no. En el caso de que los periodistas considerasen que necesitara mejoras, se pidió a los profesionales que dijeran en qué apartado de la norma (Publicidad Activa, Acceso a la Información o Buen Gobierno). A continuación, en el cuestionario se cuestionó si los datos publicados en Portal de Transparencia del Gobierno de España—creado a partir de la Ley de Transparencia—se consideran suficientes.

Por último, se pidió a los periodistas que eligieran entre una lista cuál consideran que es la institución u organismo más transparente, así como el menos transparente. Esta estaba compuesta por el Gobierno de España, los gobiernos autonómicos, los ayuntamientos, las diputaciones, los sindicatos, los partidos políticos, la Iglesia, las Fuerzas de la Seguridad, los medios de comunicación y las ONG.

4.2. Uso y utilidad de las herramientas de transparencia para los periodistas.

La segunda parte del cuestionario pretendió conocer el uso que los periodistas hacen de las herramientas de transparencia, así como la utilidad que los comunicadores piensan que tienen estos elementos de cara al ejercicio de su profesión.

En primer lugar, se les pregunta si usan a diario los datos ofrecidos en los diferentes portales de transparencia de organizaciones e instituciones y, en caso afirmativo, cada cuánto tiempo visitaban estas páginas web.

Los periodistas ante la transparencia en España: Valoración y uso de la apertura informativa

También se quiso saber la forma en la que los periodistas creen que la transparencia les puede beneficiar en su trabajo, de forma que se les dio varias opciones entre las que tenían que seleccionar una: los datos abiertos suponen nuevas fuentes a las que acudir; las peticiones de información pueden ser útiles para realizar reportajes, noticias, etc.; la información publicada ayuda a entender la realidad; la transparencia supone un contacto directo con los políticos; la transparencia no es útil para los periodistas.

En la siguiente pregunta se les solicitó que expresaran cuál es el rol principal de los periodistas respecto a la transparencia, la vigilancia del poder o la difusión de información objetiva.

En las dos últimas pidieron dos valoraciones del 1 al 10 sobre el aprovechamiento de los medios de comunicación de los datos publicados en portales de transparencia y sobre el aprovechamiento personal del periodista que contesta al cuestionario de estos mismos elementos.

En todas las preguntas se añadió una opción para cumplimentar con una frase, en caso de que los encuestados no se identificaran con ninguna de las respuestas planteadas en el cuestionario. Asimismo, se les ofreció un espacio para expresar cualquier comentario y/o sugerencia al respecto.

Al final del cuestionario, se pidió a los periodistas que introdujeran algunos datos de identificación, como su sexo, su edad, su cargo profesional y el lugar en el que ejercen su trabajo.

5. LA PERCEPCIÓN Y EL USO DE LA TRANSPARENCIA POR LOS PERIODISTAS ESPAÑOLES.

El cuestionario explicado fue enviado a todas las asociaciones de prensa pertenecientes a la Federación de Asociaciones de Periodistas de España que enviasen a sus asociados el cuestionario, además de a los diversos colegios profesionales existentes en el país. Solamente siete de estos organismos aceptaron enviar el cuestionario: la Asociación de Prensa de Málaga, la Asociación Salmantina de Periodistas, la Asociación de la Prensa de Valladolid, la Asociación de Informadores de Elche, la Unió de Periodistes Valencians, el Colegio de Periodistas de Murcia y el Colegio de Periodistas de Castilla y León. El cuestionario también se difundió a través de redes sociales para lograr un mayor alcance, ante las escasas respuestas recibidas por parte de las organizaciones oficiales. Se desconoce el número de periodistas que recibieron la encuesta, puesto que las asociaciones no aportaron ese dato.

Finalmente, 103 periodistas respondieron al cuestionario, que supone el 5,86% de los profesionales que responden anualmente al Informe de la Profesión

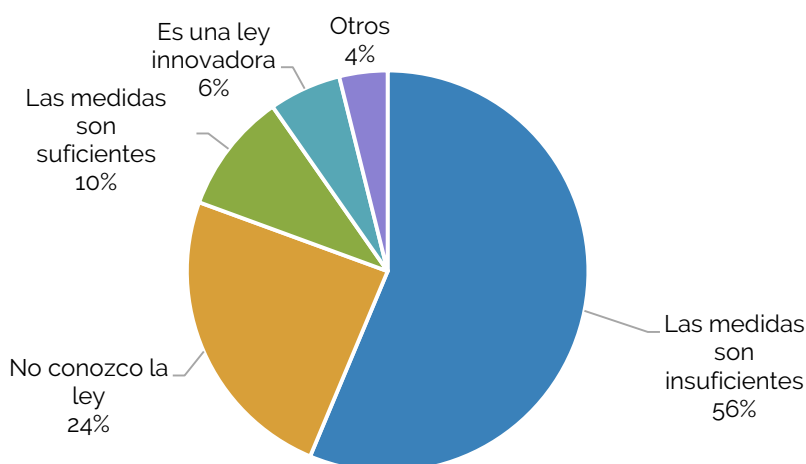
María Díez-Garrido y Eva Campos Domínguez

Periodística realizada por la Asociación de la Prensa de Madrid⁵. Los resultados, por tanto, se consideran exploratorios y se analizarán en este epígrafe.

5.1. Valoración de la situación de la transparencia en España.

La valoración de los periodistas encuestados en cuanto a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno fue muy clara: el 56,3% opinó que las medidas son insuficientes. El 24,3% no conocía la norma y solamente el 9,7% valoró que las medidas son suficientes y el 5,8% que es una ley innovadora y referente en el campo. Además, hubo varias personas que aportaron respuestas alternativas. Dos de ellas aseguraron conocer la norma, pero no suficiente, otra afirmó que no es innovadora pero está en la línea de otras leyes similares y un tercer periodista señaló que su cumplimiento es difícil debido a la nula sanción.

Gráfico 1: Conocimiento de la Ley de Transparencia por parte de los periodistas españoles



Fuente: elaboración propia.

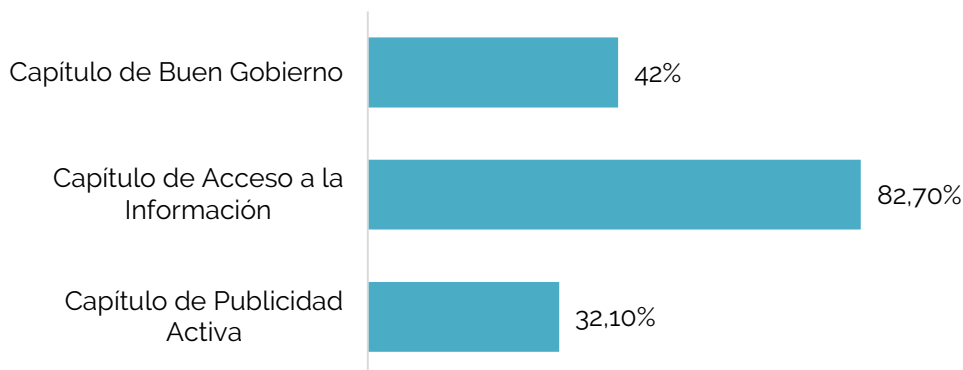
De aquellos que consideraron que la norma necesitaba reformas, el 32,1% indicó que las requería el capítulo de Publicidad Activa, el 82,7% en el de Acceso a la Información y el 42% en el de Buen Gobierno. Se trata de un dato llamativo, pues la solicitud de información se trata precisamente de una herramienta especialmente útil para profesionales de la información. Esto significa que las mejoras de este aspecto supondrían también facilidades en su trabajo.

⁵ Asociación de la Prensa de Madrid (2017) Informe Anual de la Profesión Periodística 2017. Madrid: Asociación de la Prensa de Madrid.

Los periodistas ante la transparencia en España: Valoración y uso de la apertura informativa

También llama la atención que solamente el 32,1% considere que la Publicidad Activa necesita mejoras, que también suponen una importante fuente de información para periodistas, frente al Buen Gobierno, que no afecta especialmente al trabajo periodístico.

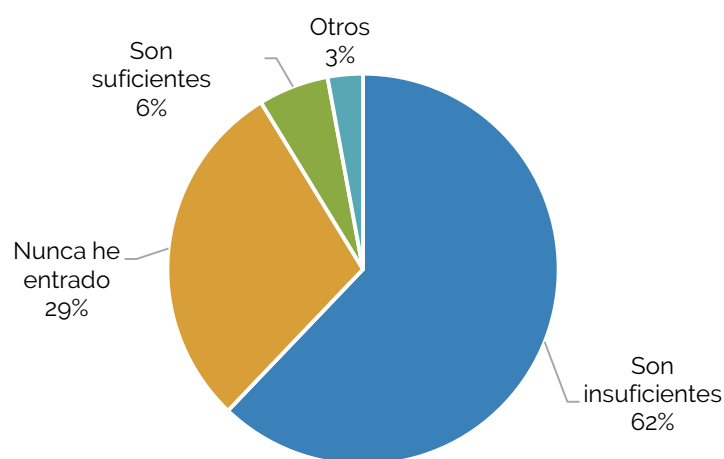
Gráfico 2: Capítulos de la normativa que precisan reformas



Fuente: elaboración propia.

Los periodistas también opinaron acerca del Portal de Transparencia del Gobierno de España, con el que fueron bastante tajantes, ya que el 62,1% consideró que los datos allí publicados son insuficientes. El 29,1% nunca había entrado en el portal y solamente el 5,8% dijo que eran suficientes.

Gráfico 3: Valoración de los datos del Portal de Transparencia del Gobierno de España



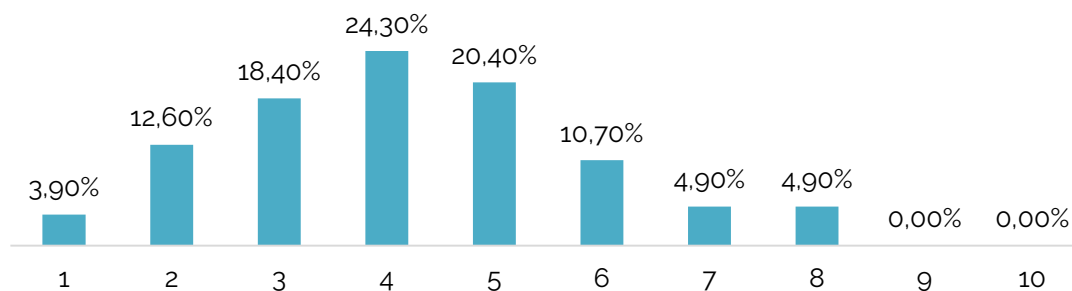
Fuente: elaboración propia.

A estos datos hay que añadir las respuestas alternativas, como la de un periodista que indicó que «prácticamente no hay nada que no estuviera publicado antes» y otra persona que se quejó de que «son difíciles de encontrar». También un periodista destacó el valor de la accesibilidad que deben tener estos datos, pues cuando no hay «va contra la transparencia».

María Díez-Garrido y Eva Campos Domínguez

La valoración de los comunicadores consultados sobre la transparencia de las instituciones españolas resultó negativa y quedó por debajo del aprobado, con un 4,2. De hecho, el 4 fue la nota más votada (24,3%), seguida del 5 (20,4%) y el 3 (18,4%). Ninguno de los encuestados votó una nota por encima del 8 y solo 10 votaron por encima del 7.

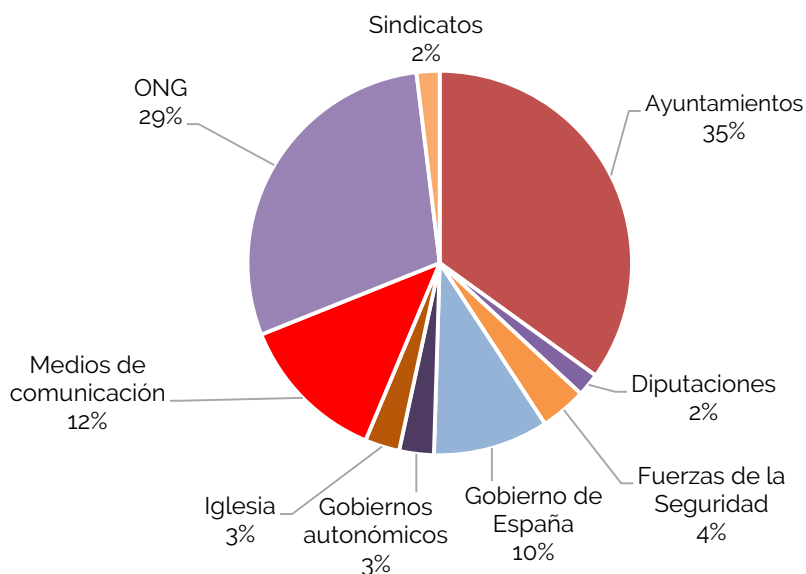
Gráfico 4: Puntuaciones del 1 al 10 de la transparencia de las instituciones



Fuente: elaboración propia.

A continuación, los profesionales juzgaron la institución u organización más transparente de España. La mayor parte de los votos se concentró en los ayuntamientos (35%) y las ONG (29,1%). Les preceden los medios de comunicación (12,6%), el Gobierno de España (9,7%), las Fuerzas de la Seguridad (3,9%), los gobiernos autonómicos (2,9%), la Iglesia (2,9%), los sindicatos (1,9%) y las diputaciones (1,9%). Los únicos organismos a los que ningún profesional votó como los más transparentes fueron los partidos políticos y las universidades, hecho que se considera relevante.

Gráfico 5: Percepción de las instituciones más transparentes de España

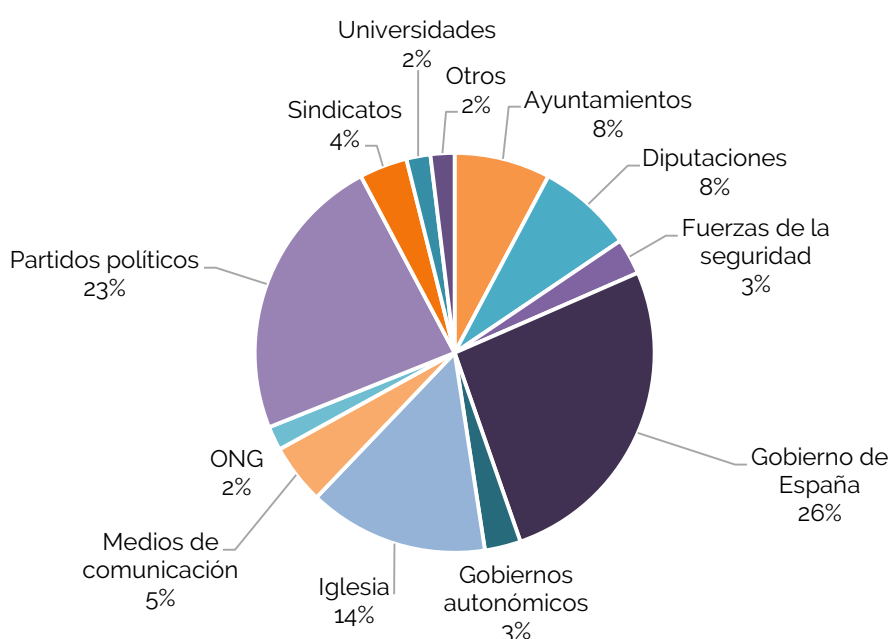


Fuente: elaboración propia.

Los periodistas ante la transparencia en España: Valoración y uso de la apertura informativa

Los periodistas también indicaron cuál de estas organizaciones o instituciones era la menos transparente. Así, las valoraciones se aglutinaron en torno al Gobierno de España (26,2%) y los partidos políticos (23,3%) –que en la anterior pregunta nadie había valorado como los más transparentes–. A continuación, la Iglesia (14,6%), las diputaciones (7,8%), los ayuntamientos (7,8%), los medios de comunicación (4,9%), los sindicatos (3,9%), los gobiernos autonómicos (2,9%), las Fuerzas de la Seguridad (2,9%) y las ONG (1,9%). Además, hubo una persona que opinó que ninguna institución u organización es transparente.

Gráfico 6: Percepción de las instituciones menos transparentes de España

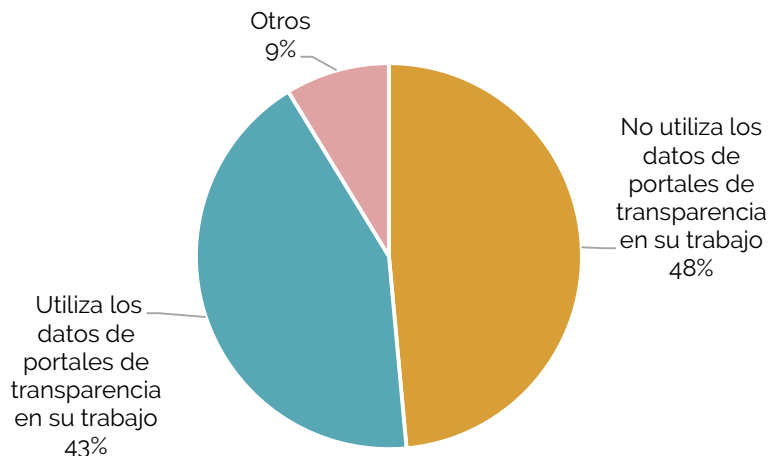


Fuente: elaboración propia.

5.2. Uso y utilidad de las herramientas de transparencia para los periodistas.

La segunda parte del cuestionario pretendía conocer el uso de los periodistas de los portales de transparencia. Así, la primera pregunta tenía como objetivo investigar si los periodistas usan los portales a diario. Las respuestas estuvieron muy divididas, pues el 42,7% indicó que sí, mientras que el 48,5% contestó que no. Hubo profesionales que ofrecieron respuestas alternativas, la mayoría explicando que visitaban estos portales esporádicamente –cuestión que se trata en la siguiente pregunta–. Aun así, es destacable que la opción con más respuestas sea la negativa.

Gráfico 7: Uso de los periodistas de los portales de transparencia



Fuente: elaboración propia.

Ante una respuesta tan polarizada, se quiso saber si la edad tenía algo que ver a la hora de visitar las plataformas de transparencia de las instituciones. El resultado reveló la edad no influyó, pues los resultados entre la respuesta afirmativa y negativa eran prácticamente idénticos. De hecho, más personas de 20 a 29 años votaron "no" (22) antes que "sí" (16).

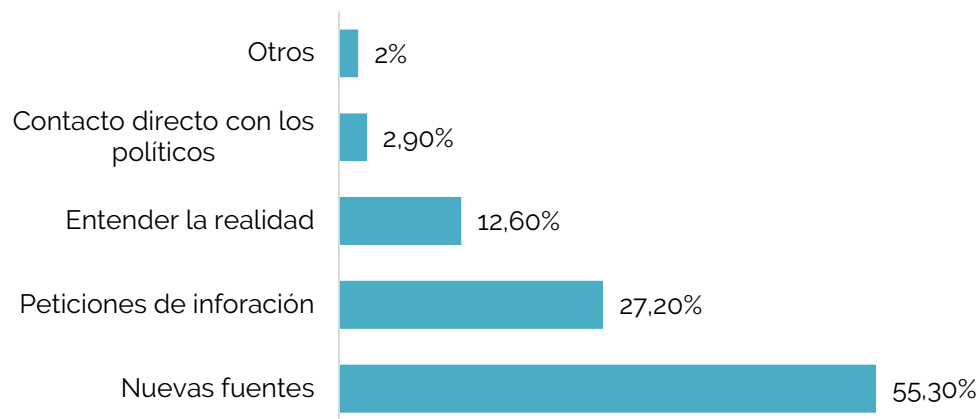
También se quiso comprobar si existían diferencias notables según el lugar en el que ejercían su profesión. Aunque sí que había un mayor número de periodistas de medios digitales que respondió que sí usaba los datos de los portales, el resultado no es suficientemente revelador como para afirmar que esto influyó.

De aquellas personas que sí visitan el portal de forma rutinaria, el 45,9% lo hace una vez a la semana y el 34,4%, menos de una vez al mes, resultados de nuevo muy polarizados. Además, el 8,2% aseguró hacerlo una vez al mes y solamente el 4,9%, a diario.

Los profesionales opinaron a continuación acerca de los beneficios que puede acarrear la transparencia en su labor periodística. La mayoría, el 55,3%, señaló que los datos publicados suponen nuevas fuentes de información y el 27,3% valoraron las peticiones de información como útiles para realizar reportajes y noticias. Respecto a las peticiones de información hubo una persona que incluso propuso que «deberían estipularse tres días de respuesta a los periodistas» por los ritmos de la profesión.

Los periodistas ante la transparencia en España: Valoración y uso de la apertura informativa

Gráfico 8: Beneficios del uso de la transparencia en el periodismo



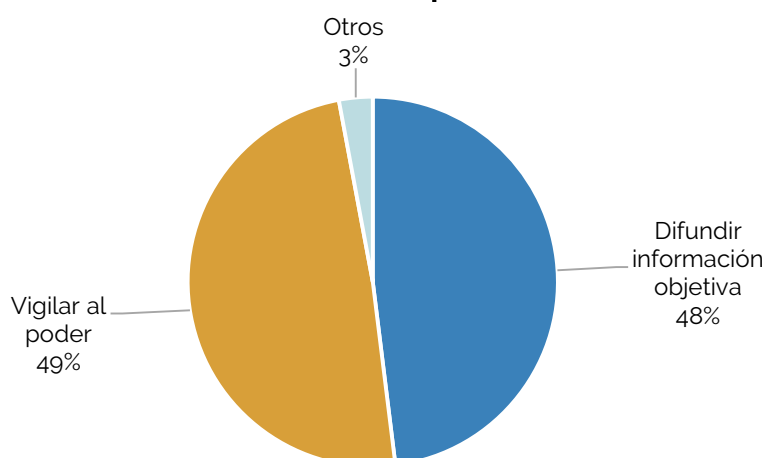
Fuente: elaboración propia.

Asimismo, el 12,6% dijo que la transparencia ayuda a comprender la realidad y el 2,9% que ayuda a mantener un contacto directo con los políticos. Respecto a las respuestas alternativas, una persona señaló que los datos son muy útiles para el periodismo de investigación y otro profesional aseguró que todas las opciones eran correctas. Ninguna persona indicó que la transparencia no es útil para los periodistas.

Hubo algunos periodistas que insistieron en la sección de comentarios de la encuesta en la importancia de fomentar la transparencia a través del periodismo, especialmente a través del periodismo de datos «que va a jugar un papel muy importante en el futuro de unos medios de comunicación tan necesitados ahora de credibilidad». Así, pusieron de manifiesto que el uso de los datos puede servir para devolver la legitimidad a los medios de comunicación.

Y, ¿cuál debe ser el rol de los periodistas al usar las herramientas de transparencia? Las respuestas se dividieron prácticamente a la mitad entre los que pensaron que su función es vigilar al poder (49%) y los que expresaron que el objetivo es difundir información objetiva (48%). Esto refleja una doble tarea a la hora de tratar los datos por parte de los periodistas, que estos deben tener en cuenta por igual.

Gráfico 9: Valoración de la función de los periodistas al usar la transparencia



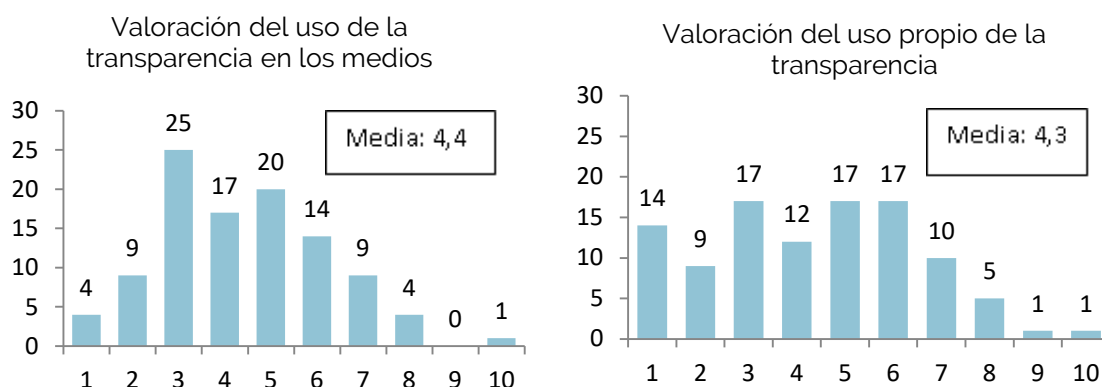
Fuente: elaboración propia.

Resultaron especialmente interesantes las respuestas a las últimas dos preguntas, en las que se solicitó a los periodistas que valorasen del 1 al 10 el aprovechamiento de los datos de transparencia por parte de los medios de comunicación y, a continuación, que realizasen la misma valoración sobre el uso que ellos hacen de los mismos. De esta forma, se pudo comparar cómo valoraban a los medios y cómo se valoraban a sí mismos respecto al uso de estas herramientas. Los resultados fueron sorprendentes, puesto que la media del uso por parte de los medios fue más alta que la que los propios periodistas hicieron de sí mismos. Eso sí, es importante mencionar que ninguno aprobó y que la diferencia entre ambos era mínima. En este sentido, los medios fueron valorados con un 4,4 de media y ellos mismos, con un 4,3.

Las notas más repetidas que se otorgaron a los medios fue la del 3 (25) y el 5 (20), mientras que al valorar el uso propio fue más variado, aunque resultó especialmente llamativo el número de personas que se valoró a sí misma con un 1. A esto hay que sumar que solo una persona valoró el uso de la transparencia por parte de los medios por encima del 8 y solo dos lo hicieron en cuanto al aprovechamiento propio. A continuación, se puede observar el número de personas que puso cada nota en cada pregunta:

Los periodistas ante la transparencia en España: Valoración y uso de la apertura informativa

Gráfico 10: Valoración de los periodistas del uso de la transparencia por parte de los medios de comunicación y de los propios profesionales



Fuente: elaboración propia.

5. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

Este estudio refleja una evidente percepción de insuficiencia de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno por parte de los periodistas españoles consultados para el trabajo. De los 103 encuestados, solamente un 24,3% afirmó no conocer la norma y un 56,3% aseguró que las medidas eran escasas. Estos datos confirman las dos primeras hipótesis, que indican que los periodistas conocen la ley –el 75,3% lo hace– y que estos profesionales valoran que las exigencias de la ley son insuficientes. A esto se suma la escasa percepción de apertura informativa de las instituciones españolas (4,2 sobre 10). Una de las personas incluso opinó que se trata de una «tomadura de pelo» en los comentarios finales del cuestionario. Estos datos muestran un interés de los comunicadores por que las instituciones aumenten su nivel de transparencia, así como una necesidad de reformar la Ley de Transparencia.

Respecto al uso que hacen los periodistas encuestados de los datos publicados por instituciones y organismos, solo el 42,7% afirmó visitar los portales para realizar su trabajo y solo el 35,18% del total lo hacía al menos una vez a la semana. Aunque casi la mitad de los periodistas encuestados sí usa estos datos, no lo hace con una frecuencia elevada, lo que lleva a confirmar la tercera hipótesis, que predecía un escaso uso de los portales de transparencia por parte de los profesionales. Es posible que la falta de tiempo y de personal en los principales medios de comunicación impida que los profesionales puedan experimentar y hacer un uso en profundidad de los datos abiertos de las distintas instituciones.

María Díez-Garrido y Eva Campos Domínguez

Todos los capítulos de la norma española son susceptibles de mejoras, según las personas encuestadas, aunque es sin duda el de Acceso a la Información el que más reformas precisa. En esta línea, una de las personas consideró que la necesidad de registrarse en el sistema y contar con una clave para realizar la consulta «limitan» el derecho y «ponen más trabas al acceso a la información». Una persona propuso crear unos plazos especiales para los periodistas, ya que estos requieren la información con prisa. Otra periodista también se mostró «preocupada» por la independencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, encargado precisamente de gestionar la tramitación de las reclamaciones de la ciudadanía respecto a la transparencia. También esto es significativo, pues el Consejo es una herramienta útil para los periodistas a los que no se les otorga cierta información, de manera que pueden defender su derecho a tener dichos datos.

Las instituciones más transparentes para los periodistas consultados son los ayuntamientos (35%) y las ONG (29,1%), mientras que las menos transparentes son el Gobierno de España (26,2%) y los partidos políticos (23,3%). Si bien estas apreciaciones no son resultado de un estudio profundo de dichos organismos, resulta relevante la opinión de los profesionales de la información, ya que están en contacto con los datos de una forma más habitual que el resto de la sociedad y tienen unas necesidades informativas definidas.

La función pública de los periodistas encuestados respecto a la transparencia se dividió a partes iguales entre vigilar el poder y difundir información objetiva, lo que viene a decir que ambos son roles fundamentales a la hora de tratar con los datos ofrecidos a través de herramientas de transparencia en el ejercicio de la profesión.

Los beneficios más valorados de estas nuevas herramientas son el acceso a nuevas fuentes (55,3%), así como la posibilidad de realizar peticiones de información (27,3%). Ambas cuestiones tienen como consecuencia para los periodistas la capacidad de realizar reportajes con nuevos enfoques y temas, además de más completos y contrastados.

En definitiva, los periodistas consultados para este estudio son aún escépticos con la regulación de la transparencia y con la apertura informativa de las instituciones. Reclaman mejoras, especialmente en lo referente a las peticiones de información.

Es necesario destacar que el alcance de este estudio es limitado, puesto que la muestra es de 103 periodistas, que dista de la cantidad total de profesionales en España. No obstante, a pesar de que las conclusiones no se puedan considerar absolutas, los resultados son relevantes por la relación entre el periodismo y la transparencia y por los posibles cambios que puede implicar en dicho ámbito profesional.

Las nuevas fuentes y las solicitudes de datos son herramientas fundamentales pertenecientes a la Era Digital que necesitan desarrollarse aún más para que el

Los periodistas ante la transparencia en España: Valoración y uso de la apertura informativa

periodismo pueda ejercer de cuarto poder y con información objetiva. Desarrollando la norma estatal, además, los periodistas encontrarán temas interesantes en los portales de transparencia. Así, se podrán desarrollar nuevas prácticas profesionales, como el periodismo de datos y el *fact checking*, entre otros. Estas nuevas formas de periodismo son especialmente útiles en la actualidad para reducir la desinformación que invade las plataformas digitales, así como para informar de una forma didáctica a la ciudadanía y aumentar la confianza en los medios de comunicación.

BIBLIOGRAFÍA

- Appelgren, E., y Salaverria, R. (2018). "The Promise of the Transparency Culture: A comparative study of access to public data in Spanish and Swedish newsrooms". *Journalism Practice*, 12(8), 1-11.
- Armstrong, E. (2005). *Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues*. New York: United Nations.
- Bowles, N., Hamilton, J. T., y Levy, D. (2014). *Transparency in politics and the media: Accountability and Open Government*. London: IB Tauris.
- Campos-Domínguez, E. y Redondo García, M. (2015) "Meta periodismo y transparencia informativa en el periodismo del siglo XXI", *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 10(1), pp. 185-209. doi: 10.14198/OBETS2015.10.1.07.
- Casero-Ripollés, A. y López-Meri, A. (2015): "Redes sociales, periodismo de datos y democracia monitorizada", En Campos-Freire, F. y Rúas-Araújo, J. (Eds.) *Las redes sociales digitales en el ecosistema mediático*. La Laguna: Latina.
- Chen, Y. N. K. (2007). "A study of journalists' perception of candidates' websites and their relationships with the campaign organization in Taiwan's 2004 presidential election". *Public Relations Review*, 33(1), 103-105.
- Feenstra, R. A. (2013). Una reflexión sobre la Democracia Monitorizada: potencialidades y límites. *Foro Interno*, 13, 139-162.
- Groenhardt, H. P., & Bardoel, J. L. (2012). "Conceiving the transparency of journalism: Moving towards a new media accountability currency". *Studies in Communication Sciences*, 12(1), 6-11.
- Johnstone, J. W., Slawski, E. J., y Bowman, W. W. (1972). "The professional values of American newsmen". *Public Opinion Quarterly*, 36(4), 522-540.
- Margetts, H. (2011). "The internet and transparency". *The Political Quarterly*, 82(4), 518-521.
- Meijer, Hart, P., & Worthy, B. (2015). "Assessing government transparency: an interpretive framework". *Administration & Society*, 50 (4), 501-526
- Morales, F. D., Carvajal, F. J. L., y Rodríguez, J. S. (2015). "Regulación y Sistemas de Evaluación de la Transparencia en España". *Revista de derecho de la Hacienda Pública*, (5), 111-134.
- Rebolledo, M., Medina, R. Z., & Rodríguez-Virgili, J. (2017). "Transparency, Accountability and Participation in Local Governments: A Comparative Study of Spanish Council Websites". *Medijske studije*, 7(14), 49-63.

Los periodistas ante la transparencia en España: Valoración y uso de la apertura informativa

- Rubio Jiménez, M. (2013) "¿Cómo y cuánto usamos los periodistas españoles las herramientas dispuestas por la ley de transparencia?", *Cuadernos de Periodistas*, 34, pp. 33-42.
- Rubio, R. (2011). "Nuevas tecnologías y transparencia parlamentaria". *Cuaderno Evoca*, (4), 2-7.
- Sampedro, V. (2014): *El cuarto poder en red*. Barcelona: Icaria.
- Sheffer Corrêa, A., Pizzigatti Corrêa, P. L. and Corrêa da Silva, F. S. (2014) 'Transparency portals versus open government data', *Proceedings of the 15th Annual International Conference on Digital Government Research - dg.o '14*, pp. 178-185. doi: 10.1145/2612733.2612760.
- Villoria, M. (2014). "La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones". *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 85-103.

#RET

Revista Española de la Transparencia

Núm. 7. Segundo Semestre 2018

ISSN 2444-2607. Págs. 71-97



Javier Sierra Rodríguez
Universidad de Murcia¹

Mediciones y premios de transparencia



RECIBIDO: 27 de noviembre de 2018

ACEPTADO: 31 de diciembre de 2018

RESUMEN: Los sistemas de medición del grado de transparencia de las entidades públicas cuentan con metodologías y características dispares. En su inicio fueron una palanca esencial para el impulso a la transparencia, pero hoy en día se acusa su falta de adaptación a los avances que se están produciendo, su debilidad metodológica y los problemas que origina la coexistencia de sistemas diferentes.

Este artículo evidencia los problemas actuales de las mediciones de la transparencia y propone que el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) tome una mayor iniciativa para impulsar y ordenar las mediciones en cooperación con el resto de Consejos y Comisionados de la Transparencia y con las organizaciones de la sociedad civil.

PALABRAS CLAVE: transparencia, indicadores, evaluación, mediciones.

CONTENIDOS: 1. Introducción. - 2. Las mediciones de transparencia en España. 2.1. *Caracterización de las mediciones.* 2.2. *Principales mediciones de transparencia.* 2.3. *La metodología MESTA.* 2.4. *El Índice de Transparencia de Canarias.* 2.5. *El Informe anual del Sindic de Greuges de Cataluña.* - 2.6. *La aportación al avance de la transparencia.* - 3. Problemas y debilidades de las mediciones. 3.1. *Sobre las entidades que las desarrollan.* 3.2. *Debilidades metodológicas.* 3.3. *Consecuencias derivadas.* - 4. Reflexión final. - Bibliografía.

¹ Doctor en Derecho, Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, Diplomado en Gestión y Administración Pública por la Universidad de Murcia. Experto en Formador de Formadores en Transparencia por la UNED. Acreditado como PCD. Es profesor asociado en la Universidad de Murcia, Secretario Académico de la Revista Española de la Transparencia y miembro del Comité Organizador del Congreso Internacional de Transparencia desde su primera edición.

Measurements and transparency awards

ABSTRACT: The measure systems of the transparency grade of the Public Administrations count with different methodologies and characteristics. Initially they were an essential lever to the impulse towards the transparency, but nowadays its lack of adaptation is attributed to the progresses that are taken place, its methodologic weakness and the problems originated by the coexistence of different systems.

This paper highlights the current problems of the transparency measurements and it proposes that the Transparency Council and Good Government takes a major initiative to impulse and order the measurements cooperating with the rest of Councils and Commissioners of the Transparency and with the organizations of the civil society.

KEYWORDS: transparency, indicators, evaluation, measures.

Mediciones y premios de transparencia

1. INTRODUCCIÓN

¿Qué es una entidad transparente? ¿Qué nivel de transparencia tiene mi organización? Son preguntas cuya respuesta se busca por muchas organizaciones. Frecuentemente para validar el esfuerzo realizado en esta materia, o la por inquietud del responsable político que desea rentabilizar el estereotipo positivo que conlleva este tipo de reconocimientos.

En el presente artículo se pretende realizar un repaso a la situación y a las principales ventajas e inconvenientes de las mediciones de transparencia en España², tanto del desarrollo de metodologías, como de las que se han materializado a través de informes o rankings, ampliando así un primer trabajo realizado años atrás sobre esta misma cuestión (Delgado, López y Sierra, 2015). Debido a la disparidad existente entre las diversas experiencias que se llevan a cabo, se hará referencia indistintamente como mediciones para hacer alusión a todo ejercicio que permita una valoración del nivel de transparencia de las organizaciones.

El objetivo que se pretende cubrir con esta contribución es dar una visión del estado actual de las mediciones de la transparencia, resaltar sus aspectos positivos y negativos, así como ofrecer una serie de planteamientos encaminados a su mejora. Para ello se han examinado las metodologías existentes y se ha analizado su trayectoria en los últimos años, realizando a su vez una amplia revisión de la literatura existente. Cabe mencionar que algunas observaciones que se hacen constar a lo largo del artículo, derivan de un contraste continuo de opiniones de expertos, técnicos, activistas y profesionales que se han recogido en los últimos años sobre las evaluaciones y mediciones de la transparencia.

2. LAS MEDICIONES DE TRANSPARENCIA EN ESPAÑA

Antes de la oleada de preocupación por la transparencia, que se intensificó a partir de la publicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG), ya existían mecanismos para su medición, aunque fue especialmente a partir de su aprobación cuando eclosionaron los informes y análisis comparativos de todo tipo. A continuación se ofrece una visión general sobre ellos, a través de la descripción de los principales instrumentos o, al menos, de los más conocidos que existen en la actualidad.

² Para conocer experiencias de otros países, se puede consultar el documento elaborado por Scrollini (2012) para el Consejo de la Transparencia de Chile. Aparte, la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA) está desarrollando un proyecto para la medición y cuantificación de los avances en la materia de diversos países que forman parte de esta red (De la Fuente, 2015).

2.1. Caracterización de las mediciones.

Las mediciones más populares suelen desarrollar rankings que tienen un amplio eco en los medios de comunicación social y que citan específicamente la posición y puntuación de cada una de las entidades que son objeto de medición. En un segundo plano –en lo que respecta a repercusión social–, se encuentran los informes que buscan diagnosticar de manera más general los niveles y/o evolución de la transparencia, presentando datos agregados sin indicar específicamente los resultados por entidad.

Las mediciones de la transparencia se han planteado y desarrollado por entidades de diversa naturaleza, tanto públicas como privadas, destacando las organizaciones no gubernamentales, los grupos de investigación de las universidades y los organismos públicos que ejercen algún tipo de actividad en relación a la transparencia.

Las organizaciones objeto de análisis no tienen por qué limitarse a las Administraciones Públicas, sino que también pueden abarcar instituciones y otro tipo de entidades del sector público, partidos políticos, fundaciones y otras tipologías, siempre que sobre ellas se proyecte algún tipo de interés en relación a la transparencia.

Algunas iniciativas han supuesto un mero ejercicio de desarrollo intelectual con el diseño de metodologías que no se han aplicado, mientras que otras se han desarrollado y materializado en informes periódicos y con cierta continuidad en el tiempo.

A su vez, las mediciones pueden variar en la definición de su objeto de estudio, según se busque medir la transparencia de un tipo concreto de organizaciones (Comunidades Autónomas, Universidades, Diputaciones, etc.), o bien, establecer criterios de selección adicional (grandes ayuntamientos, etc.). En otros casos se combinan estos criterios con la condición de que las organizaciones estén ubicadas en un ámbito territorial, siendo frecuentes los estudios que se desarrollan en torno a las entidades de una Comunidad Autónoma.

Las metodologías también son dispares, aunque prácticamente todas siguen un mecanismo similar que chequea el cumplimiento de indicadores prediseñados, cuyo número varía sustancialmente entre ellas. Algunas dan a conocer los indicadores a medir de manera anticipada, permitiendo que las organizaciones que van a ser medidas sepan qué deben cumplir y se preparen para ello; mientras que otras, realizan las mediciones y publican los resultados directamente y sin previo aviso.

Mediciones y premios de transparencia

Dichas mediciones se pueden realizar por la propia entidad evaluadora a través de la información disponible, generalmente en las páginas web, o bien tener algún tipo de interacción con las organizaciones cuya transparencia se quiere medir. Así, por ejemplo, es habitual partir de un cuestionario autocumplimentado cuyos contenidos son verificados posteriormente.

De ahí, que algunas limitan la medición a las entidades que responden a dichos cuestionarios o que hayan satisfecho una solicitud de información previa, publicando a su vez la relación de organizaciones no colaboradoras como fórmula de evidenciar la falta de implicación en los estudios. En otras ocasiones, la limitación del número de entidades a medir deriva de su alto número –lo que haría inviable abarcarlas a todas–, como por ejemplo, ocurre con los Ayuntamientos españoles. En estos casos, algunas permiten que las entidades interesadas soliciten su inclusión. De este modo, el rango de posibilidades es muy amplio según el ranking o informe concreto del que se trate.

2.2.Principales mediciones de transparencia.

El repaso a las principales mediciones de transparencia lleva a los informes e índices desarrollados por organizaciones no gubernamentales y grupos de investigación de Universidades, así como a las metodologías y análisis desarrollados por instituciones públicas. Por razones de espacio no se incluyen las referencias a los numerosos estudios y análisis de carácter puntual y vocación científica que se han realizado por académicos, bien a través de mediciones propias, o precisamente basados en los indicadores o/y resultados de mediciones preexistentes, tratando de establecer conclusiones generalizables³.

a. Experiencias previas a la LTBG.

Transparencia Internacional fue una de las pioneras en 2008 con la medición de entidades públicas a través del Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (Ros, 2018: 5), al igual que otras organizaciones como la Fundación Compromiso y Transparencia, que se centró inicialmente en las organizaciones no

³ A modo de ejemplo se pueden citar algunos que proyectan sus análisis sobre la transparencia fiscal (Caamaño, Lago, Reyes y Santiago, 2011; Esteller y Polo, 2012), la explicación de los niveles de transparencia en contextos de crisis (Tejedo y Ferraz, 2015), el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y reutilización en la contratación pública de la AGE (Beltrán y Martínez, 2016), las webs de las Comunidades Autónomas (García y Curto, 2018), la transparencia en los municipios españoles (Villoria e Iglesias, 2017; Delgado, Navarro y Mora, 2017; Mora, Delgado y Rivero, 2018), de los ayuntamientos de Asturias (Alonso y García, 2014; García, Alonso y Alonso, 2017), de Castilla La Mancha (Manfredi et al. 2016) y de Cataluña (Molina, Rodríguez, Corcoy y Vadillo, 2017), de los partidos políticos (Martínez Isidoro, 2017; Pintado, 2018; Díez, 2017), o de cuestiones mucho más concretas como los operadores de gestión/explotación de redes de transporte público (Barqueros, 2018), entre muchos otros.

gubernamentales publicando en 2009 el primer informe de transparencia y buen gobierno de las fundaciones españolas⁴.

A partir de esa fecha, ambas organizaciones fueron ampliando el elenco de mediciones. Transparencia Internacional España ha publicado periódicamente índices centrados en organizaciones, tanto públicas como privadas, abarcando los Ayuntamientos (ITA), las Comunidades Autónomas (INCAU), las Diputaciones provinciales (INDIP), las organizaciones de gestión de recursos hídricos en el que incluyen Confederaciones Hidrográficas y entidades de gestión del agua (INTRAG), los Parlamentos (IPAR), los Clubes de Fútbol (INFUT), las Federaciones Deportivas (INFED), las Empresas Públicas (INDEP), así como los partidos políticos. Sin embargo, a fecha de cierre de este artículo parece existir un parón en la actividad de medición porque algunos de los índices no han repetido su edición en 2018.

Por su parte, la Fundación Compromiso y Transparencia (antes denominada Compromiso Empresarial) fue elaborando informes sobre la transparencia en medios de comunicación y en museos (2010), partidos políticos y universidades (2012), Consejos de Administración de las empresas del IBEX35 (2013), empresas farmacéuticas (2017), además de otros informes relacionados con la independencia de las organizaciones y su grado de credibilidad.

En paralelo a estas etapas iniciales, se fue gestando el Mapa Infoparticipa por iniciativa de investigadores de la Universidad Autónoma de Barcelona. A partir de un proyecto de investigación relacionado con la comunicación en los entornos locales (Moreno Sardà et al., 2013). En 2012 dio un giro hacia la detección de buenas prácticas de comunicación pública local, evolucionando a lo que hoy conocemos por su vertiente de medición de la transparencia, junto con el sello Infoparticipa que otorga a las mejores web municipales que cumplen los requisitos establecidos por su sistema.

b. Experiencias posteriores a la LTBG.

Tras la publicación de la LTBG surgieron nuevas iniciativas de medición y evaluación de la transparencia. Así, entre las primeras de este nuevo periodo se diseñó el Sistema Español de Acreditación de la Transparencia, de la actual Asociación de Profesionales e Investigadores de la Transparencia (ACREDITRA). El sistema, que se concebía como un ensamblaje consultores, auditores y comisión

⁴ En el ámbito de las ONGs existen mecanismos que tienen un mayor recorrido y que están orientados para dotar de credibilidad a su actuación y de una mayor confianza a sus financiadores (Gálvez, Caba y López, 2009), entre ellos los sistemas de la Fundación Lealtad o de la Coordinadora de ONGs para el Desarrollo, los cuáles no se tratan en este trabajo al focalizar su atención en los sistemas orientados a las organizaciones de carácter público y bajo el marco de la LTBG.

Mediciones y premios de transparencia

externa de control (Sierra, 2014), nunca se llegó a poner en marcha más allá de su experiencia piloto⁵.

Al igual que la iniciativa descrita, surgieron otras, como el informe "Test de aplicación de la Ley de Transparencia", desarrollado por el Departamento de Economía de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos y que publica sus informes en el portal SIELOCAL, abarcando los Ayuntamientos (2014 y 2017) y las Diputaciones españolas en 2015, entre otras iniciativas de medición que superan el ámbito de la transparencia.

También existe el índice Dyntra, que realiza mediciones sobre un amplio elenco de entidades (universidades, diputaciones y ayuntamientos, entre otras) y que tiene mucha difusión e impacto en medios de comunicación, estando muy enfocado al premio en términos de reputación.

Aparte hay muchas otras experiencias de alcance más limitado, por suponer metodologías que apenas se han aplicado o carecen de una frecuencia determinada⁶, abarcar solo a las entidades de un territorio concreto –generalmente respecto a una Comunidad Autónoma –⁷, o por ceñirse a tipologías específicas de organizaciones públicas⁸. De ellas, se analizarán a continuación el sistema MESTA del CTBG y las iniciativas del Sindic de Greuges de Cataluña y del Comisionado de la Transparencia de Canarias.

2.3. La metodología MESTA.

El Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) tiene entre sus funciones evaluar el grado de aplicación de la LTBG (art. 38.1.d LTBG), por lo que ha elaborado diversos informes de evaluación sobre el cumplimiento de las obligaciones de la Ley del portal de transparencia de la AGE, de los órganos constitucionales y reguladores, o sobre las entidades que configuran el Sector Público de la Administración General del Estado⁹.

⁵ Acreditra es la organización que actualmente promueve la Revista Española de Transparencia y el Congreso Internacional de Transparencia, que ya va por su tercera edición.

⁶ Entre ellas, el Grupo de Investigación PsiCom de la Universidad de Santiago de Compostela desarrolló la Metodología de Gestión de la Transparencia Pública (MGT-GAL) que contemplaba un sistema de acreditación y un sello de transparencia.

⁷ La Cámara de Cuentas de Andalucía en colaboración con la Universidad de Granada y la Fundación Centro de Estudios Andaluces ha desarrollado una metodología para medir la transparencia en el ámbito municipal (Zafra y Garrido, 2017).

⁸ Analítica Pública destaca por haber realizado mediciones sobre la transparencia en las universidades, así como análisis innovadores sobre cuestiones de diseño y navegación en los portales de transparencia.

⁹ Véanse las secciones correspondientes a los informes y documentación de la web del Consejo de Transparencia: www.consejodetransparencia.es

A partir de un convenio entre el CTBG y la anterior Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)¹⁰ se puso en marcha el diseño de una metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública denominada MESTA (Arizmendi, 2017)¹¹.

El sistema abarca los dos pilares básicos de la transparencia: la publicidad activa y el derecho de acceso. Respecto a la publicidad activa, su enfoque contempla la medición de la información publicada (contenidos, forma y actualización), de los atributos de dicha información (accesibilidad, claridad, estructuración y reutilización) y del soporte web que la alberga (accesibilidad, estructuración, lugar de publicación y disponibilidad de banner). Tiene en cuenta lo que denomina el *mapa de publicidad activa* de cada organismo, que diferencia entre la información obligatoria según la LTBG y el resto de información según sea aplicable a la entidad concreta sobre la que se va a medir la transparencia.

INDICADORES DE PUBLICIDAD ACTIVA DE MESTA



Fuente: Informe final MESTA. AEVAL 2016.

Para su desarrollo prevé un cuestionario autocumplimentado de actividades, a partir del cual se caracteriza a la organización para definir el mapa de publicidad activa al que está sometido. Un segundo cuestionario está destinado a obtener la información que será objeto de valoración.

Para ello, utiliza el *Indicador de Cumplimiento en Publicidad Activa* (ICPA) que se basa, tanto en la información publicada, como en sus atributos y en las condiciones técnicas del soporte web. El sistema tiene un segundo *Indicador de Transparencia en Publicidad Activa* (ITPA) que básicamente incluye los anteriores y, además, considera la información no obligatoria y las funcionalidades del soporte web que

¹⁰ Actualmente disuelta por el Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, y cuyas funciones se han asumido por la Secretaría de Estado de Función Pública.

¹¹ Véase el informe MESTA. Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios fechado el 30 de junio de 2016.

Mediciones y premios de transparencia

superan los mínimos de la LTBG. La metodología recoge recomendaciones adicionales como la realización de reconocimientos de buenas prácticas, la certificación de la transparencia, entre otras.

Por otra parte, MESTA incluye la medición de aspectos relativos al derecho de acceso. Para ello estructura las mediciones distinguiendo entre tres fases: ejercicio del derecho, tramitación y finalización. Prevé la utilización de tres cuestionarios que incluyen preguntas o contenidos para cada una de las fases: un cuestionario de autoevaluación para la valoración de características, una ficha resumen y una ficha de evidencias que sustentan las valoraciones. La metodología establece una serie de recomendaciones para complementar el sistema y validar la información, entre las que se encuentra la realización de valoraciones externas, de encuestas a los usuarios o la aplicación de la técnica del cliente misterioso.

Pese a este diseño tan completo, el sistema MESTA no ha sido puesto en práctica de manera generalizada y se ha aplicado fragmentariamente en los informes antes mencionados, además de ser la referencia utilizada para la experiencia piloto desarrollada por el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia y de las mediciones periódicas que lleva a cabo el Comisionado de la Transparencia de Canarias.

De este modo, la función de evaluación se ha visto relajada y la proactividad y liderazgo que sería esperable en esta materia por el CTBG no se está produciendo, motivo por el que otras organizaciones han ocupado parte del espacio público que correspondería por naturaleza al CTBG. A ello contribuye la debilidad actual del CTBG, porque no se ha nombrado un nuevo titular del órgano -cuya presidencia se ejerce en funciones actualmente-, y las restricciones presupuestarias que ha sufrido (Sánchez de Diego, 2018:11)¹².

2.4.El Índice de Transparencia de Canarias.

Por su parte, el Comisionado de la Transparencia de Canarias puso en marcha en 2016 la plataforma "T-Canarias"¹³, que hace posible el índice de Transparencia de Canarias (ITCanarias) para la medición de la transparencia de ayuntamientos, cabildos, Gobierno de Canarias y universidades. Dicha plataforma permite a las entidades objeto de medición incluir la información relativa a los dos índices que lo componen: el indicador de cumplimiento de la publicidad activa (ICPA), que mide principalmente el cumplimiento de las obligaciones legales en la materia; y el indicador de transparencia voluntaria (ITV), que comprueba aquellas prácticas que

¹² La falta de recursos del CTBG y de los organismos de control de la transparencia de las Comunidades Autónomas ha sido objeto de una de las reclamaciones incluidas en la Declaración de Cádiz de la Red de Consejos y Comisionados de la Transparencia, suscrita el pasado septiembre de 2018, y apoyada por más de una treintena de organizaciones de la sociedad civil.

¹³ El acceso a la aplicación y a sus manuales de utilización están accesibles en la dirección: <https://sede.transparenciacanarias.org/publico/evaluacion>

superan las obligaciones legales. El ICPA a su vez contempla dos vertientes, por un lado las características de la información y el modo de su publicación, y por otro, las características del soporte web. Para todo el proceso utiliza tres cuestionarios, uno de carácter general, un cuestionario de estadísticas sobre el derecho de acceso y un cuestionario de publicidad activa.

Al final es un sistema que no se limita solo a medir la existencia de información, sino también las características del modo en que están publicadas y las funcionalidades del sitio web, contemplando aspectos como la actualización de contenidos, la accesibilidad, la reutilización, la estructura de contenidos o la disposición de un buscador. Entre las ventajas que muestra este sistema, está su estandarización e implementación a través de una plataforma tecnológica que permite el cálculo automatizado de los resultados gracias a un algoritmo, además de la sistematización y especificación en detalle que se hace de los criterios de puntuación y valoración. Por el contrario, la necesidad de automatización y estandarización puede suponer una limitación a la hora de captar fielmente el grado de calidad de la información y de los sitios web que solo se podrían determinar mediante la intervención humana.

2.5. El informe anual del Sindic de Greuges de Cataluña.

El Sindic de Greuges, confecciona anualmente un informe sobre la transparencia centrado en las entidades públicas de Cataluña. En sus informes no se presentan los resultados desagregados por entidad, pero se incluyen públicamente las bases de datos con los registros individuales que permiten su explotación por cualquier interesado.

Entre las fortalezas e innovaciones que aporta este informe en su edición de 2018, se incluía una valoración cualitativa de la información publicada de una selección de entidades y la medición de la percepción de setenta ciudadanos tras la experiencia de búsqueda de información. En ambos casos, el número de entidades sobre los que se proyectaban dichas mediciones era mínimo (12 y 16 entidades respectivamente), pero se considera una buena práctica porque puede ser una experiencia piloto generalizable o exportable a otras mediciones.

Además, este informe recogía la medición de la situación respecto al derecho de acceso mediante dos fórmulas. Por un lado, utilizando el *test del ciudadano oculto* se realizaron 228 solicitudes de acceso a la información pública, con el propósito real de medir la capacidad de respuesta de las entidades. La segunda fórmula consistió en el análisis de cien resoluciones desestimatorias de solicitudes publicadas por la Administración de la Generalitat de Catalunya y del Ayuntamiento de Barcelona.

Mediciones y premios de transparencia

Este informe se muestra como una experiencia destacable, que rebasa el concepto de medición y que podría insertarse en un concepto más amplio de evaluación de la transparencia. De hecho, el informe anual no se limita a una exposición descriptiva de resultados, sino que aborda adecuadamente unas conclusiones y formula recomendaciones de mejora.

2.6. La aportación al avance de la transparencia.

Las evaluaciones de transparencia han ejercido un importante papel para introducir esta materia en las agendas políticas de los Gobiernos, producir competencia entre las entidades públicas por ser más transparentes¹⁴, y hacer que se produzcan importantes avances en la publicación de información y documentación en línea, ya fuese por convencimiento o por temor a quedar en evidencia por una mala puntuación en las mediciones. Así, Sánchez de Diego (2014: 17) indicaba en relación al ITA, que "lo más sobresaliente de esta acción es la reacción generalizada de los Ayuntamientos que buscan mejorar su posición en el ranking", a lo que contribuye como destacan Alonso y García (2014) el "gran impacto mediático que presiona a los gestores públicos a volcar sus esfuerzos en él".

Evidentemente, no solo los rankings han impulsado esta dinámica sino que, además, ha contribuido una conjunción de factores como las obligaciones de la ley, el papel de los medios de comunicación, la sociedad civil o el propio impulso de las entidades que debían implementarla. No obstante, es cierto que los rankings destinados a medir la transparencia han provocado un mayor escrutinio sobre las organizaciones objeto de medición, y que una mala puntuación ha servido en muchos casos para estimular que se pongan al día. De hecho, quienes han trabajado en contacto con las áreas de transparencia de los principales Ayuntamientos, de las Diputaciones, los Parlamentos o las Comunidades Autónomas, habrán podido comprobar la expectativa y preocupación de los técnicos y de los responsables políticos ante la inminente publicación de los rankings de referencia.

De ahí que al observar evoluciones positivas, pueda otorgarse un mayor mérito a los rankings en ese contexto. Aun cuando se ven afectadas por otros factores, como el contexto normativo, se presume que han actuado como una palanca para activar mejoras en materia de transparencia. Por citar algunos ejemplos, en el caso del INCAU, se pasó de una media de cumplimiento de 71,5 puntos sobre 100 en 2010, a 94 de media en 2016. Algo similar ocurrió con el ITA, que en su edición 2008 arrojaba una media de 52,1 sobre 100, para llegar a 89,7 en 2017. Se observa que

¹⁴ Este rasgo ha sido buscado conscientemente por algunos sistemas de evaluación y se indicaba como uno de los objetivos perseguidos por el Mapa Infoparticipa con la visualización automática de los resultados, característica que se complementa con la difusión de los resultados a través de medios de comunicación y con el otorgamiento del Sello Infoparticipa (Moreno, Molina y Simelio, 2017:374).

suben en puntuación las entidades que son objeto de medición, pero además, algunos estudios empíricos apuntan a que los municipios sobre los que no se mide la transparencia tienen un nivel de transparencia mucho menor (Alonso y García, 2014)¹⁵.

3. PROBLEMAS Y DEBILIDADES DE LAS MEDICIONES

El problema de partida respecto a las mediciones de transparencia es que no existe un estándar al respecto, de modo que cada entidad aplica los criterios que estima convenientes. Es cierto que hay unos mínimos de contenido que suelen incluirse y que corresponden con la relación de información objeto de publicidad activa que establece la LTBG (arts. 6 a 8), pero no hay una metodología plenamente aceptada y ni siquiera la iniciativa MESTA del CTBG parece haber tenido una fuerte influencia en esta línea.

Tampoco existe una regulación al respecto, salvo las atribuciones que puedan tener y ejercer eventualmente los organismos de control de la transparencia, aunque precisamente la insuficiencia de la LTBG y la lentitud con la que se están abordando cuestiones pendientes como la aprobación de su reglamento, hace deseable que las mediciones de transparencia no sean parte de su objeto, porque se encontrarían ante el riesgo cierto de quedar desfasadas en poco tiempo. No obstante, desde ámbitos relacionados con el control externo, se aboga por establecer obligaciones para la realización de auditorías en función del tipo de entidad pública¹⁶, así como por regular el papel que deben desempeñar las firmas privadas en este proceso (Viñas, 2018).

Eso no impide que haya sistemas de valoración que se consideren referentes, bien porque tengan éxito respecto a su consideración mediática, o porque son puestos en valor y defendidos como instrumentos válidos principalmente por los "evaluados" que se ven beneficiados por un buen posicionamiento. En cualquier caso, ninguna medición es aceptada y considerada como un instrumento completamente válido. Además, tienen múltiples problemas que impiden el reconocimiento consensuado de todo el ecosistema de actores que trabajan en relación a la transparencia, aunque las voces críticas apenas se escuchen abiertamente en los foros relacionados con la materia.

La lista de problemas de las mediciones es muy amplia y, sin ánimo de ser exhaustivos, a continuación se expondrán algunos de ellos en torno a tres ámbitos:

¹⁵ No obstante, esta afirmación debe matizarse porque en el mismo estudio y como observaban sus autores, se detectaba cierta correlación entre el tamaño poblacional del municipio y los avances en materia de transparencia, y son precisamente los municipios pequeños los que no suelen estar incluidos en las mediciones del ITA.

¹⁶ Autores como Giménez-Chornet (2017) abogan por la utilización de las auditorías como herramienta que capta con mayor fidelidad la situación respecto a la transparencia en las organizaciones, porque va más allá de la información publicada en internet.

Mediciones y premios de transparencia

a) problemas relacionados con las entidades que realizan mediciones, b) problemas de tipo metodológico y c) consecuencias contraproducentes de las mediciones.

3.1. Sobre las entidades que las desarrollan.

Hasta el momento se ha dejado entrever que se echa de menos un mayor liderazgo en las evaluaciones por parte de los organismos de control de la transparencia, y específicamente del CTBG, quien por su naturaleza estaría llamado a ejercerlo con unas mayores garantías en lugar de las entidades privadas.

Se ha escrito mucho sobre las carencias en los rasgos de independencia de los organismos de control de la transparencia (Sendín, 2014; Jiménez Asensio, 2017; Martín Delgado, 2018; Sierra, 2018). Sin embargo, no pasa lo mismo respecto a las entidades privadas o de otra naturaleza que realizan los rankings y mediciones – que no dejan de ser otra forma de control e incluso de influencia sobre las entidades que son objeto de medición-. Poco o nada se ha dicho sobre esta cuestión que constituye el primer problema que se examina.

En la mayoría de los casos se trata de organizaciones sin fin de lucro o grupos universitarios de investigación, lo que les presupone su independencia. Sin embargo, hay que atender a la finalidad que se busca con la elaboración de las mediciones para determinarlo en mayor medida: si es para cumplir con sus objetivos estatutarios o de producción de conocimiento científico, o si por el contrario, quedan desvirtuadas por la persecución de otras finalidades complementarias. De hecho, hay organizaciones que insisten en la gratuidad de su trabajo en las mediciones como un valor en sí mismo, pero, sin embargo, es evidente que buscan a cambio una recompensa en términos de reputación y aparición en medios de comunicación, cuando no se dedican directamente a la firma de convenios con contenido económico con las mismas entidades públicas sobre las que miden su transparencia, o a prescribir a las empresas con las que tienen relación o son de sus integrantes, por lo que se disipa tal gratuidad, e incluso se detecta cierto conflicto de interés.

En relación a lo anterior, se deduce la necesidad de que sean organizaciones ejemplares e íntegras en su transparencia interna, en su gobernanza y en su manera de actuar –como mínimo tanto como la predicán- y cumpliendo los indicadores que ellas mismas exigen para con otros –la transparencia de la transparencia y la integridad de la integridad-. Por el contrario, muchas de las organizaciones que impulsan mediciones no publican unos mínimos respecto a su información corporativa y sus cuentas, así como otra información derivada precisamente de sus tareas de medición, como la explicación en detalle de la metodología aplicada y los recursos destinados para ello, o las posibles relaciones que tienen con las entidades sobre las que miden la transparencia.

El segundo problema clave que se detecta respecto a las organizaciones que realizan mediciones es la falta de recursos. Es la causa que ha llevado a que las entidades públicas no puedan desarrollar y aplicar los sistemas diseñados en toda su extensión, pero también es el origen de que se produzcan problemas y debilidades manifiestas en las mediciones de las entidades privadas que las llevan a cabo.

Cuando las mediciones dependen de la labor voluntariosa y altruista de los integrantes de organizaciones sin ánimo de lucro, su disposición no siempre es prolongada en el tiempo –abundando la discontinuidad y las mediciones puntuales– y, además, se condiciona el tipo de medición, que tiende a ser sencilla para ahorrar tiempo y esfuerzo. No obstante, esta tendencia también se produce entre las entidades que dedican personal propio o que se nutren del trabajo de becarios.

Los condicionamientos se convierten en un problema cuando se tiende a la excesiva simplicidad, lo que unido a las carencias de recursos, conlleva el riesgo de llevar a cierta falta de rigor o profundidad en las mediciones. Se presume que el trabajo de medición sea honesto y objetivo, pero hay que manifestar que no siempre se alcanzan los estándares necesarios, bien porque la metodología no lo permite, por ejemplo, por la utilización de indicadores que no son unívocos y sobre los que se puedan aplicar criterios dispares; o bien por una aplicación poco profesional, porque no se dispone del personal necesario. El voluntarismo o el hecho de que sean mediciones realizadas por la sociedad civil o que sean gratuitas, no debería atenuar la exigencia de hacer bien las cosas y de salvaguardar la credibilidad en torno a lo que es y lo que significa la transparencia.

3.2. Debilidades metodológicas.

Si hablamos de transparencia, lo primero que hay que preguntarse es qué es la transparencia para saber qué ha de medirse. Dicho concepto, sobre el que se manejan múltiples definiciones y sobre el que se puede debatir mucho –cuya discusión no es el objeto de esta contribución–, correspondería a un ideal. Por tanto, el concepto transparencia dependerá de los criterios con los que se evalúa en un contexto y entorno dado, el cual irá evolucionando con el paso del tiempo y exigirá que también se vayan adaptando las mediciones. De hecho, lo que ayer parecía transparente, hoy puede ser insuficiente; mientras que las circunstancias que se consideren transparentes en la actualidad, mañana pueden dejar de serlo.

Aparte, como bien exponen Molina, Simelio y Corcoy (2017: 820 y ss.) las evaluaciones variarán en función del objetivo de evaluación y de la definición de transparencia que se maneje. Así, valorar la transparencia en relación a la corrupción exige incorporar indicadores relativos a la transparencia en materia económica, contratación, etc. Un control desde el punto de vista del cumplimiento de las obligaciones legales llevaría a la medición de aquellas; mientras que un

Mediciones y premios de transparencia

enfoque basado en los derechos, debería acudir a indicadores que permitan medir las posibilidades que van más allá del mero cumplimiento legal.

Las mediciones que tienen un mayor impacto no parece que puedan reflejar la transparencia de una organización, entre otras cosas, porque se centran en la información publicada. Podría hablarse de indicadores de publicidad activa - transparencia activa- (Rey, 2016), o utilizando un eufemismo, transparencia online, pero sin confundirla con el concepto de transparencia que es más amplio y recoge, como mínimo, el derecho de acceso a la información, que no está presente en la mayoría de los rankings de mayor repercusión mediática¹⁷.

De ahí que, a la vista de los diferentes indicadores, se observa que no hay una conceptualización alineada adecuadamente con ellos, entre otros motivos, porque los conceptos de los que parten no se definen lo suficiente, o bien, porque se utiliza el concepto de transparencia para mediciones que realmente solo abarcan una parcela de la misma. Esta falta de correspondencia entre los conceptos e indicadores es detectada por Ros (2018: 20), quien subraya que en el caso de Transparencia Internacional sus indicadores no surgen tras un planteamiento metodológico-conceptual; mientras que en relación a la metodología MESTA, apunta a su insuficiente definición teórica, porque se centra en el cumplimiento de las obligaciones de la Ley y no en el nivel de transparencia de las entidades.

En los últimos tiempos, se ha observado ya cierto agotamiento de algunos indicadores, que reflejan esa necesidad de un mayor despliegue en relación a los conceptos de los que parte y que no han evolucionado tan rápido como la realidad. Esta situación ha llevado a que, en algunos casos, las entidades objeto de medición sean todas muy transparentes, cuando es obvio que hay muchos caminos por los que se debe seguir avanzando. El ejemplo más claro es la evolución del INCAU, en cuya última edición de 2016 todas las Comunidades Autónomas tenían puntuaciones superiores a los ochenta puntos sobre los cien que se podían obtener, mientras que catorce de las diecisiete Comunidades Autónomas rebasaban los noventa puntos¹⁸. El ITA en su edición de 2017 otorgaba la máxima puntuación de cien a veinticinco Ayuntamientos, quedando setenta Ayuntamientos con una puntuación igual o superior a noventa puntos sobre cien.

¹⁷ Por ello, se echa de menos la incorporación de indicadores aplicados al derecho de acceso, que recojan experiencias similares a las que se desarrollaban en la iniciativa tuderechoasaber.es de la Fundación Civio y Access Info Europe. Aparte, hay ámbitos relacionados con la transparencia como la reutilización de datos que cada vez es menos justificable que se omitan. En esta línea, Rey (2016) hace referencia a la vertiente de la transparencia colaborativa y expone algunas experiencias internacionales que se centran en ellas como PSI Scoreboard (EPSI platform), Global Open Data Index (OKFN), Open Data City Census (OKFN o el Open Data Barometer (Web Foundation). Véase también la descripción sobre la metodología *Meloda* que exponen Abellá, Ortiz de Urbina y De Pablos (2014) para evaluar la reutilización de datos abiertos.

¹⁸ Es cierto, por otra parte, que Transparencia Internacional ha ido incorporando nuevos indicadores en las últimas mediciones publicadas, pero tal y como se observa, es necesario seguir avanzando en esta línea y posiblemente desechar indicadores que se den por superados.

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Año	2010		2016	
	Posición	Puntuación	Posición	Puntuación
Andalucía	1	87,5	7	96,3
Aragón	9	70	15	88,8
Asturias	1	67,5	12	93,8
Baleares	15	56,3	2	98,1
Canarias	12	66,3	8	95
Cantabria	17	53,8	8	95
Castilla La Mancha	13	62,5	14	90,6
Castilla y León	8	73,8	10	94,4
Cataluña	4	82,5	2	98,1
Extremadura	5	81,3	16	88,1
Galicia	1	87,5	13	91,9
La Rioja	3	83,8	5	97,1
Madrid	6	80	2	98,1
Murcia	9	70	6	96,9
Navarra	6	80	17	81,9
País Vasco	14	57,5	1	100
Valencia	15	56,3	10	94,4

Fuente: Transparencia Internacional <https://transparencia.org.es>

Aun aceptando estas mediciones en su configuración actual, sigue existiendo el problema de que los indicadores se centran primordialmente en la cantidad de información disponible (Ros, 2018: 20) sin abarcar otros posibles criterios. Así, se asimila un nivel de transparencia máxima a ocupar las primeras posiciones de rankings, cuando realmente solo son “una simple comprobación de la publicación de una información en la web” (Delgado, López y Sierra, 2015: 125), que en la mayoría de los casos no tiene en consideración su calidad o el cumplimiento de los principios que establece la LTBG, sin cuya observancia no hay transparencia posible (García Melián, 2017: 331). Por ello conviene recordar el literal del artículo 5.4 LTBG, que realiza un mandato que no se ve reflejado en los indicadores de muchos rankings existentes en España:

«La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización».

Mediciones y premios de transparencia

En definitiva, las mediciones que más se aplican, se centran en *qué se publica*, pero no en *cómo se publica*. Se quedan por el camino aspectos de carácter cualitativo que suelen omitirse o cuyo desarrollo es muy tímido, como la facilidad para comprender la información mediante un lenguaje adaptado a los ciudadanos –que no sea excesivamente técnico o jurídico–, la incorporación de elementos visuales que permitan la identificación de los apartados y de la información (iconos, símbolos, negritas, viñetas, etc.), la estructuración de los portales mediante menús con categorías unívocas, la eliminación de clicks innecesarios para llegar al lugar deseado, la disposición de buscadores y tablas dinámicas que permitan el filtrado de datos o de listados de expedientes, la disposición de documentos en varios formatos de uso común y reutilizables, la exposición de datos cuantitativos mediante gráficos explicativos, la comprobación de la vigencia de la información, entre otros muchos.

Así, la pauta generalizada es que los indicadores se limiten estrictamente a los tipos de información disponible, e incurrir y retroalimentan el mismo error que se señala de manera generalizada respecto a los portales de transparencia y al cumplimiento de la publicidad activa. En esta línea, Martín Nájera (2018: 25) describe la situación ante aquellos portales que “aun cumpliendo la letra de la Ley”, originan problemas prácticos que limitan cualquier funcionalidad, como no permitir la exportación de datos o el filtrado de la información a través de unos descriptores mínimos para localizar la información. Son portales de transparencia para aparecer como transparentes, pero sin que sea una transparencia aplicada al ciudadano.

Por ello, la principal carencia de las mediciones deriva de su grado de profundidad, que debería ser mucho mayor, lo que por otro lado puede provocar su inviabilidad por los recursos que sería necesario aplicar a esta finalidad. Por el contrario, abundan las mediciones que buscan contrarrestar esa necesidad de dedicación y optan por la simplicidad, aun a costa de captar solamente la transparencia formal y no real. Una fórmula habitual es recurrir a indicadores dicotómicos (sí/no, cumple/no cumple) que son fáciles de aplicar, aunque no permiten captar una gradación. Por otra parte, las mediciones que aplican gradaciones no siempre tienen reglados claramente los criterios que permiten puntuar de un modo u otro en cada indicador.

También se utilizan metodologías que invierten la carga del esfuerzo a las entidades objeto de medición, al solicitar que se autoevalúen, de manera que solo haya que verificar la información obtenida. Esta práctica es cada vez más frecuente y ya comienza a acusar el cansancio de muchas entidades objeto de medición, que se ven compelidas a cumplimentar cuestionarios para mediciones que no en todos los casos son oficiales y sobre las que no siempre hay conformidad respecto a sus criterios, viéndose obligadas ante la inquietud de que la no colaboración quede plasmada públicamente como un indicio de falta de transparencia. Este tipo de

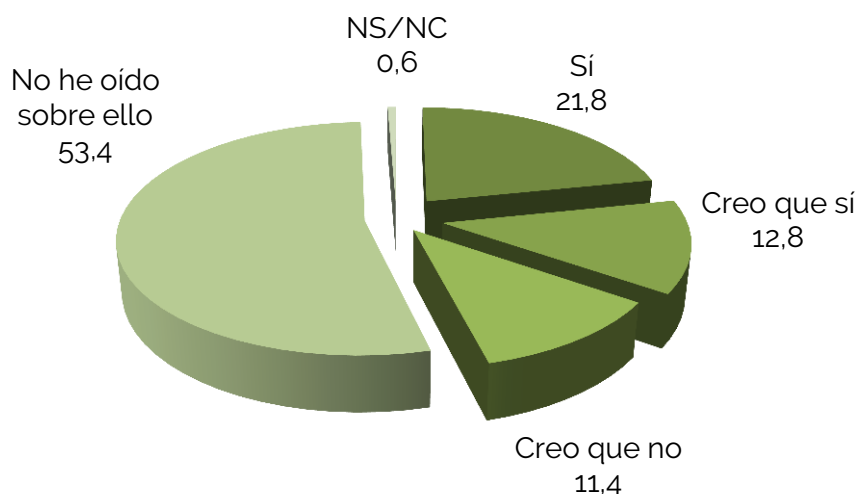
autoevaluaciones muestran defectos típicos como dar por bueno el señalamiento de supuestos cumplimientos porque se indican URLs donde efectivamente se aloja una información, la cual sería imposible de localizar para cualquier ciudadano desde la página principal del portal. También hay organizaciones que, una vez que conocen los indicadores, se adaptan rápidamente para cumplir con el mínimo que se va a medir, dejando olvidados el resto de contenidos que deberían corresponder a una entidad transparente.

3.3. Consecuencias derivadas.

Las expectativas ciudadanas sobre las mediciones de transparencia se enfrentan a los bajos niveles de confianza que existen sobre cualquier actuación que se asocie a la actividad pública, más aún, ante una ciudadanía que ha mostrado su descontento de manera intensa en los últimos años. En este marco, las escasas referencias a las mediciones que se pueden encontrar en encuestas de opinión pública nos llevan al Barómetro de la Transparencia de España, que en el año 2016 incluyó dos preguntas sobre el conocimiento de las mediciones de transparencia y su credibilidad.

Según los datos de la encuesta, un 53,4% afirmaba no haber oído nada sobre ellas, mientras que un 11,4% creía no tener noticias al respecto, es decir, que un 64,8% de los encuestados (dos de cada tres), parece que no tenía constancia. Por el contrario, prácticamente uno de cada tres encuestados sí había oído sobre ellas (21,8% sí y 12,8% creo que sí).

¿Ha oído hablar alguna vez de las mediciones y rankings que puntúan a las organizaciones en función de su nivel de transparencia? (%)

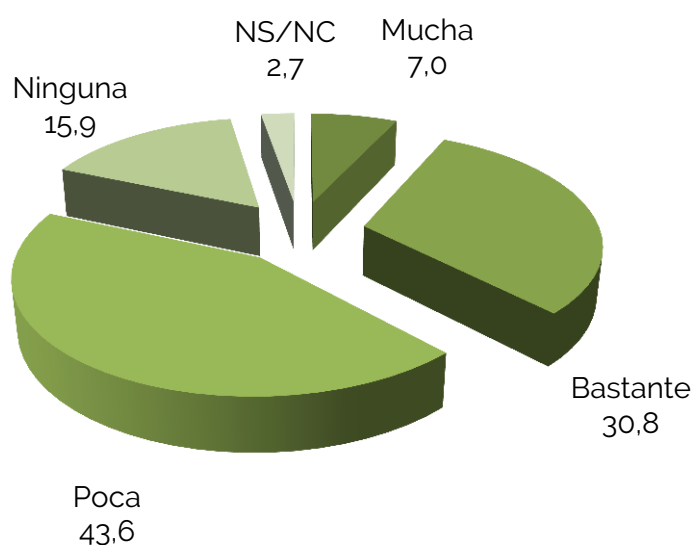


Fuente: Asociación de Profesionales de la Transparencia acredita.com

Mediciones y premios de transparencia

A quienes habían respondido afirmativamente, se les preguntaba por la credibilidad de las mediciones y rankings, obteniendo que el 59,5% les otorgaba poca (43,6%) o ninguna (15,9%) credibilidad; mientras que el 30,8% les daba bastante credibilidad y el 7% mucha.

¿Qué credibilidad le merecen dichas mediciones y rankings? (%)



Fuente: Asociación de Profesionales de la Transparencia acredita.com

De estos datos deriva la necesidad de que los sistemas de medición sean especialmente cuidadosos y busquen tener una robusta credibilidad. Sin embargo, debido a los problemas descritos y a la coexistencia de las mediciones basadas en metodologías dispares, resultan situaciones como el hecho de que aparezca una misma entidad en posiciones sustantivamente distintas en diferentes rankings. En un ejercicio comparativo realizado por Delgado Morales (2015) con el ITA y del Test de Aplicación Municipal de la Ley de Transparencia de 2014, en el que se comparaban los resultados de 108 Ayuntamientos incluidos en ambas mediciones, los resultados mostraban amplias oscilaciones con entidades que aparecían al mismo tiempo entre las primeras y últimas posiciones¹⁹.

Por ello, el autor indicaba que el cumplimiento de los indicadores no tiene por qué garantizar “que las entidades sean objetivamente transparentes”, algo que se sustenta por la disparidad de resultados según la metodología aplicada, de modo que el método puede ser el que ocasione las variaciones en la posición. No

¹⁹ Entre los casos más extremos estaba el Ayuntamiento de Ciudad Real que obtenía la posición 25 en el ITA y la 107 en el Test (una variación de 82 puestos), y de Elche, en la posición 102 del ITA y la 14 del Test (una variación de 88 puestos).

obstante, también hay muchas coincidencias entre los rankings, y aparte, hay que guardar cierta cautela porque es posible avanzar rápidamente en materia de publicidad activa gracias al dinamismo que permiten las páginas web.

Ante la situación descrita, se observa que cuando los técnicos de las organizaciones evaluadas ven cambios drásticos de posición, de su organización o de otras con las que ellos mismos se comparan, es fácil que adopten una postura defensiva frente a la metodología o seriedad de las mediciones. Pero además, en un plano más general, cuando los resultados de los rankings tienen un amplio impacto en medios de comunicación y aparecen simultáneamente entidades públicas distintas como las más transparentes, existe un riesgo de descrédito y de causar un perjuicio para todos aquellos que trabajan en torno a la promoción de la transparencia.

Aparte, el hecho de centrar las metodologías de medición en la publicidad activa, hace que podamos imaginarnos lo que debe pensar el ciudadano de a pie que no haya tenido una respuesta a su solicitud de acceso, mientras que esa entidad aparece como la más transparente. Es contraproducente que destaquen como transparentes las entidades que más dilatan las respuestas, mantienen respuestas esquivas, deniegan el acceso mediante interpretaciones forzadas de las causas de inadmisión y los límites, o simplemente optan por el silencio administrativo ante solicitudes de acceso a la información. Pero más aún, limitándonos a la vertiente de la publicidad activa, se da por hecho que los resultados de las mediciones no tienen por qué corresponderse con la percepción que puedan tener los ciudadanos, entre otros motivos porque sus metodologías no están diseñadas para ello: muchos ciudadanos buscarán información y no la encontrarán, preguntándose como una entidad muy transparente ha podido llegar a serlo.

La debilidad de la mayoría de las mediciones invita a que se produzcan con mayor intensidad los procesos que concentran sus esfuerzos solo en aquello que se mide, de manera que los indicadores –tal y como se ha visto– pierden su eficacia para captar la realidad, originándose procesos de aprendizaje perverso (Meyer y Gupta, 1994). Como consecuencia, se olvida todo lo que no es objeto de medición, de manera que los rankings pueden estar liderados por entidades cuyos portales de transparencia sirven solo para eso, para cumplir los indicadores, pero nada más, de modo que las páginas web de publicidad activa en lugar de convertirse en portales para el ciudadano, sean meros portales de cumplimiento de la publicidad activa a tenor de los rankings.

Garrido y Zafra (2017: 90) describen esta situación al afirmar que hay portales que ni siquiera se habían concebido para cumplir con las estipulaciones que establece la legislación en materia de publicidad activa, sino “para cumplir con dicho índice exclusivamente”. Esta realidad se sigue corroborando, al observar portales que sin ningún tipo de reparo incluyen los logotipos de las entidades que realizan las

Mediciones y premios de transparencia

mediciones, y que hacen constar como índice de contenidos la relación de bloques e indicadores originales de dichas mediciones, que completan con enlaces a documentos PDF, constituyendo repositorios documentales no orientados al ciudadano²⁰. Dicho de otro modo, portales *zombis* a los meros efectos de ser bien puntuados en los rankings que no se detienen a valorar aspectos cualitativos o relacionados con la calidad y presentación de la información (Sierra y Soto, 2019: 760)²¹.

En cualquier caso, no tendría sentido hablar de los problemas de este cumplimiento formal de los indicadores si no hubiese algún tipo de premio o recompensa a este tipo de conducta. Como ya se mencionó, la transparencia se considera un valor positivo y el calificativo de transparente es objeto de ambición por los responsables de la transparencia en cada entidad, pero especialmente por la esfera política que desea asimilar a su gestión el calificativo de transparente y que no dudará en utilizar de manera propagandística cualquier medalla o premio que le otorgue un ranking de transparencia.

5. REFLEXIÓN FINAL

El escenario actual de las mediciones de la transparencia parece no ser el más adecuado para la finalidad de dotar de credibilidad a los avances en materia de transparencia. La diversidad de mediciones con metodologías diferentes muestran resultados dispares y pueden conllevar el descrédito del trabajo que se está desarrollando y que afecta, no solo a las entidades que miden la transparencia, sino a todos los que trabajan en esta materia.

Por este motivo, los profesionales, expertos, académicos y técnicos, así como las organizaciones a las que pertenecen – públicas y privadas- están legitimadas, no solo para dar su visión crítica sobre la situación, sino también para demandar activamente que se establezca algún tipo de estándar mínimo para no lanzar mensajes contradictorios a la sociedad.

En esta línea, no hace falta justificar más las razones por las que debería ser el CTBG, el organismo que debería tomar la iniciativa para que se ponga en marcha un sistema reconocido y de medición más profunda de todas las vertientes de la

²⁰ Además, se pueden detectar casos de portales completamente desactualizados que en algún momento han podido responder a inercias concretas para aparecer en posiciones superiores de los rankings, pero que posteriormente han sido abandonados. Un peligro adicional es que los portales eliminen información considerada sensible o incómoda una vez superado el proceso de evaluación correspondiente.

²¹ Delgado (2016: 3) es aún más crítico y hace referencia a la transparencia estética "que esconde en su interior la trampa de la opacidad de los datos en bruto y que utiliza la infoxicación como herramienta de ocultación, que se llena la boca de transparencia sin aportar información real y útil, o para referirse a una mera pantomima que tiene como objetivo más parecer transparente que serlo realmente".

transparencia. El CTBG es el organismo de control *madre*, que podría distribuir las tareas de medición en colaboración con los Consejos y Comisionados autonómicos –cada uno atendiendo a su singularidad y atribuciones posibles–, para que cada entidad asuma las correspondientes a su ámbito territorial, todo ello sin olvidar los mecanismos de cooperación que se pueden establecer con las entidades de la sociedad civil.

En un escenario ideal, el sistema a implementar mediría qué se publica, pero también cómo se publica, con valoraciones que se fijen especialmente en la calidad de la información y de su presentación. No se ceñiría a reflejar las obligaciones de la ley, sino también los indicadores de transparencia que fuesen más allá según lo que en cada momento se considere que constituye un mínimo a cumplir. No se limitaría a la publicidad activa, sino que incorporaría el examen real de la gestión y resolución de las solicitudes de acceso a la información. A su vez, debería combinar el enfoque de auditoría, es decir, la comprobación externa de indicadores; con la experiencia de los ciudadanos, considerando su percepción y valoración tras la visita a las páginas con información pública o tras la solicitud de acceso a una determinada información. Este tipo de mediciones se acercaría más a lo que se entiende por evaluación, concepto que se ha tratado de evitar deliberadamente a lo largo de este trabajo, porque simples mediciones de indicadores no deberían asociarse a ejercicios de evaluación que son más complejos y completos. Existen modelos destacables, como la metodología MESTA, con muchas de las virtudes mencionadas, pero que carece de lo más importante: su aplicación generalizada. También hay experiencias a imitar y aprovechar, como las innovaciones metodológicas que ha puesto en marcha el Sindic de Greuges en Cataluña y los desarrollos tecnológicos del Comisionado de la Transparencia de Canarias.

Sin embargo, la cantidad de recursos que sería necesario disponer para hacer este tipo de mediciones y extenderlas sobrepasa las posibilidades actuales. La Declaración de Cádiz de 2018 de los Consejos y Comisionados de Transparencia denunciaba la escasez de medios con la que se dota a los organismos de garantía. Es necesario su refuerzo para el desempeño de estas y otras funciones, pero aun así, no sería posible extender completamente las mediciones propuestas por el número tan elevado de organizaciones que existen. Como solución se podrían abarcar, al menos, las principales entidades de carácter público y las que son de referencia: AGE e instituciones del Estado, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes, entre otras.

Este enfoque no supone desplazar el trabajo que desempeñan entidades decanas como Transparencia Internacional, la Fundación Compromiso y Transparencia, o los grupos de investigación de las Universidades. Al contrario, en un escenario ideal, se trataría de integrar el trabajo que desarrollan estas organizaciones mediante los correspondientes protocolos de colaboración o articulación de un

Mediciones y premios de transparencia

trabajo en red. Para ello, lo ideal sería que el CTBG hiciese de director de orquesta, promoviendo las líneas de mejora, evitando la duplicidad de mediciones e impulsando una ordenación –ni necesariamente, ni deseablemente jurídica– del ámbito de medición de cada organización. De hecho, cualquier sistema de estas características debería contemplar algún tipo de grupo de trabajo o comisión de control externo, que vele por su perfeccionamiento y por la detección de problemas, en el cual deberían estar representadas las entidades que han demostrado su solvencia técnica y profesional y que disponen de experiencia acumulada en este ámbito.

En cualquier caso, la disyuntiva actual pasa por no hacer nada y dejar abierto el riesgo a la banalización de cualquier calificación o premio de las entidades que se presumen como más transparentes, o poner este tema como una prioridad de la agenda de los organismos de garantía. A su vez, pasa por decidir el modelo que queremos, si tener –como hasta ahora– muchas mediciones susceptibles de mejora, o bien, tener pocas y muy buenas.

El reto planteado es de muy difícil consecución a corto plazo, por lo que este trabajo tiene como expectativa que sirva para la reflexión y para que las organizaciones que actualmente desarrollan mediciones dispongan, en un solo documento, de las principales críticas y puntos débiles que se observan, de manera que puedan mejorar su diseño y su método de captación de la realidad. De hecho, cualquier esfuerzo en esta línea es un trabajo a desarrollar paulatinamente y, aun así, siempre quedará algo que mejorar porque las exigencias respecto a la transparencia se espera que sigan evolucionando.

Finalmente, cabe apuntar que son muchas las voces que esperan de los organismos de control un pronunciamiento extenso sobre la situación de las mediciones de la transparencia, destacando las buenas prácticas y explicitando los aspectos que deben ser corregidos a la hora de elaborar y publicar mediciones y valoraciones sobre la transparencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Abellá, A., Ortiz de Urbina Criado, M. y De Pablos Heredero, C. 2014. "Meloda, métrica para evaluar la reutilización de datos abiertos", *El Profesional de la Información*, vol. 23, núm. 6:582-588
<http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/2014/nov/04.pdf>
- Arizmendi, E. 2017. "Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública (MESTA)", en *Revista Española de la Transparencia*, núm. 4:40-44.
- Alonso Magdaleno, M.L. y García-García, J. 2014. "Evaluación de la Transparencia Municipal en el Principado de Asturias". *Auditoría Pública*, 64, 75 – 86.
- Barqueros Sánchez, I. 2018. "Transparencia en la gestión/explotación de redes de transporte público. El caso de la Comunidad de Madrid", en Serrano Maillo, I., *Aplicación de la transparencia: educación y universidad, seguros, medioambiente, justicia y contratación*. Madrid: UCM, págs. 159-172.
- Caamaño Alegre, J., Lago Peñas, S., Reyes Santías, F. y Santiago Boubeta, A. 2011. "Budget transparency in local governments: an empirical analysis", *Internacional Studies Program Working Paper Series*, 11-02:1-30.
- Gálvez Rodríguez, M.M., Caba Pérez, M.C. y López Godoy, M. 2009. "La transparencia online de las ONGs españolas". *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 13: 63-86
- García García, J., Alonso Magdaleno, M.I. y Alonso Magdaleno, M.L. 2016. "Determinantes de la transparencia en municipios de mediano y pequeño tamaño", *Auditoría Pública*, 67:51-60.
- García García, J. y Curto Rodríguez, R. 2018. "Divulgación de información pública de las Comunidades Autónomas Españolas (2013-2017): portal de datos abiertos, portal de transparencia y web institucional", *El Profesional de la Información*, vol. 27, núm. 5.
- Beltrán Orenes, P. y Martínez Pastor, E. 2016. "Grado de cumplimiento de las leyes de transparencia, acceso y buen gobierno y de reutilización de los datos de contratación de la administración central española", *El Profesional de la Información*, vol. 25, núm. 4: 557-567.
- De la Fuente, G. 2015. *Modelo teórico de medición de la transparencia para la RTA*. Documento de Trabajo de la Red de Transparencia y Acceso a la Información.
- Delgado Jalón, M.L., Navarro Heras, E. y Mora Agudo, L. 2017. "Cumplimiento de los requisitos de transparencia: un diagnóstico de la situación para los municipios españoles de más de 50.000 habitantes", *Innovar*, vol. 27, núm. 66:109-121.
<http://dx.doi.org/10.15446/innovar.v27n66.66806>

Mediciones y premios de transparencia

- Delgado Morales, F. 2015. "Sistemas de medición y Transparencia en los Ayuntamientos". *Revista Española de la Transparencia*, núm. 0: 12-17;
- Delgado Morales, F. 2016. "La Transparencia de Shródinguer". *Revista Española de la Transparencia*, núm. 3: 3-4;
- Delgado Morales, F., López Carvajal, F.J. y Sierra Rodríguez, J. 2015. "Regulación y sistemas de evaluación de la transparencia", *Revista de Derecho de la Hacienda Pública*, núm. 5: 111-134.
- Díez Garrido, M. 2017. "La transparencia del Partido Popular y Ciudadanos en sus sitios web. Análisis de las campañas electorales de 2015 y 2016", *Dígitos*, núm. 3:115-132.
- Esteller More, A. y Polo Otero, J. 2012. "(Why) does your local government respond?", *Public Management Review*, Vol.14:1153-1173.
<http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2012.657839>
- García Melián, J.C. 2017. "Control de la transparencia: baremos y acreditación", en Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. *31 visiones de la transparencia en España*. Madrid: UCM, pp. 324-340.
- Garrido Rodríguez, J.C. y Zafra Gómez, J.L. 2017. "Evaluación del nivel de transparencia municipal. Aplicación al caso andaluz". *Auditoría Pública*, 69:85-94.
- Giménez-Chornet, V. 2017. "La auditoría en la gestión de la transparencia del sector público", *Métodos de información*, núm. 8(15): 111-123.
- Jiménez Asensio, R. 2017. "Instituciones de garantía de la transparencia", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 68, 2017: 60-75.
- Manfredi Sánchez, J.L., López Cepeda, A.M., Álvarez Peralta, M., Saiz Echezarreta, V. y Reig Cruañes, J. 2016. "Transparencia y rendición de cuentas de los municipios de Castilla La Mancha", *Barataria*, núm.21:175-189.
<https://doi.org/10.20932/barataria.v0i21.304>
- Martín Delgado, I. 2018. "La configuración legal de los consejos autonómicos de transparencia: algunos riesgos para el ejercicio de su función de control", *Dilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, nº 27, 281-309
- Martín Nájera, S.A. 2018. "Zonas oscuras de la transparencia", *Auditoría Pública*, núm. 71:23-32.
- Martínez Isidoro, B. 2017. "Estudio comparado de la transparencia de los partidos políticos en el Congreso de los Diputados de las Legislaturas X y XI", en Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (Coord.), *31 visiones actuales de la transparencia en España*. Madrid: UCM.

- Meyer, M.W. y Gupta, V. 1994. "The performance paradox". *Research in Organizational Behaviour*, núm. 16, 309-369.
- Molina Rodríguez-Navas, P., Rodríguez Breijo, V., Corcoy Rius, M. y Vadillo Bengoa, N. (2017). "La transparencia de los ayuntamientos de Cataluña antes de la entrada en vigor de la legislación estatal y autonómica". *Anales de Documentación*, vol. 20, núm. 2, 1-11.
- Molina Rodríguez-Navas, P.; Simelio Solà, N.; Corcoy Rius, M. 2017. "Metodologías de evaluación de la transparencia: procedimientos y problemas", *Revista Latina de Comunicación Social*, 72:818-831. Disponible en: <http://www.revistalatinacs.org/072paper/1194/RLCS-paper1194.pdf>
- Mora, L., Delgado, M.L. y Rivero, J.A. 2018. "Influencia del marco normativo en la transparencia: análisis de los ayuntamientos españoles, 2014-2017", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 48:207-255.
- Moreno Sardá, A.; Molina Rodríguez-Navas, P.; Corcoy Rius, M.; Aguilar Pérez, A.; Borràs Farran, M. 2013. "Infoparticip@: periodismo para la participación ciudadana en el control democrático. Criterios, metodologías y herramientas", *Estudios sobre el mensaje periodístico*, Vol. 19, Núm. 2:783-803.
- Moreno Sardà, A.; Molina Rodríguez-Navas, P.; y Simelio Solà, N. 2017. "Impacto de la legislación sobre la transparencia en la información publicada por las Administraciones Locales". *El profesional de la Información*, vol. 26, núm. 3:370-380.
- Pintado Pérez, J. 2018. "Aproximación a un modelo de transparencia para los partidos políticos", en Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (Coord.) 2018. *Aplicación sobre la Transparencia*. Madrid: UCM, págs. 165-178.
- Tejedo Romero, F. y Ferraz Esteves de Araujo, J.F. 2015. "Determinants of Local Governments' Transparency in Times of Crisis: Evidence From Municipality-Level Panel Data", *Administration & Society*, Vol. 50: 527-554.
- Rey Jordán, D. 2016. "La transparencia como motor de la innovación pública y base para el gobierno abierto", *Actualidad Administrativa*, núm. 10.
- Ros Medina, J.L. 2018. "La evaluación de la Transparencia en España a debate metodológico: MESA e Índices de Transparencia Internacional". *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, núm. 6:1-22.
- Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. 2014. "El día después de la ley de transparencia", en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33: 1-20.
- Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (Coord.) 2018. *Apuntes sobre la Transparencia*. Madrid: UCM.
- Scrollini, F. 2012. *Evaluación de la Transparencia: Estado del Arte e indicadores*. Santiago de Chile: Consejo de la Transparencia.

Mediciones y premios de transparencia

- Sendin García, A. 2014. "El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, Monográfico, Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.
- Sierra Rodríguez, J. 2014. "Certificación en transparencia: el sistema español de acreditación de la transparencia", *Revista Más Poder Local*, 21:28-32.
- Sierra Rodríguez, J. 2018. "Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las Comunidades Autónomas", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 45.
- Sierra Rodríguez, J. y Soto García, M. 2019. "Las Administraciones Públicas de Andalucía y el cumplimiento de la legislación estatal y autonómica de transparencia pública y acceso a la información", en Troncoso Reigada, A., *Transparencia Pública y Comunidades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 751-803.
- Villoria Mendieta, M. e Iglesias Alonso, A. 2017. "Developments In Transparency In The Spanish Municipalities: An Analytical Revision Of The Last Research", *Lex Localis*, Vol. 5. Núm. 3: 411-432.
- Viñas Xifra, J. 2018. "La transparencia y el control en el sector público: ¿hacia un cambio en la auditoría pública local?", *Auditoría Pública*, núm. 71: 33-40.
- Zafra Gómez, J.L. y Garrido Rodríguez, J.C. 2017. *Una propuesta metodológica para medir la transparencia en el ámbito municipal*. Sevilla: Cámara de Cuentas de Andalucía.

#RET

Revista Española de la Transparencia

Núm. 7. Segundo Semestre 2018

ISSN 2444-2607. Págs. 99-123

Alberto Prado Román¹

Paola Plaza Casado²

Sandra Escamilla Solano³

Ana Cruz Suárez⁴

Universidad Rey Juan Carlos

Identificación de la transparencia como una herramienta de diferenciación en el sector bancario español



RECIBIDO: 19 de julio de 2018
ACEPTADO: 31 de diciembre de 2018

¹ Profesor Titular de Universidad Interino del Departamento Economía de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos. Doctor en Marketing por la Universidad Rey Juan Carlos. Miembro de AEDEM y MBERG.

² Profesor Ayudante Doctor del Departamento Economía de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos. Doctora en Economía Financiera y Contabilidad por la Universidad Rey Juan Carlos. Miembro de AEDEM y MBERG.

³ Profesor Ayudante Doctor del Departamento Economía de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos. Doctora en Economía Financiera y Contabilidad por la Universidad Rey Juan Carlos. Miembro de AEDEM y MBERG.

⁴ Profesor Ayudante Doctor del Departamento Economía de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos. Doctora en Dirección de Empresas por la Universidad Rey Juan Carlos. Miembro de AEDEM y MBERG.

**Alberto Prado Román, Paola Plaza Casado,
Sandra Escamilla Solano y Ana Cruz Suárez**

RESUMEN: Durante años, la crisis económica que asoló mercados enteros ha provocado que los consumidores se consideren engañados por todas las empresas. Éstos consideran que las empresas, no solo durante el período de crisis, pero acentuado por éste, no tenían ningún reparo en llevar acciones discutibles si con ello alcanzaban sus propios objetivos. Consideran además, que lejos de que la información que transmiten las empresas sea transparente, éstas ocultan más información que de conocerse, los consumidores podrían cambiar no solo su opinión respecto a la imagen de las mismas, sino sus decisiones comerciales. Dentro de este escenario, uno de los sectores que ha sido considerado en los últimos años como menos transparente en España es el sector financiero, destacando dentro de éste el sector bancario. Sin embargo, existe en España una fuerte restricción legislativa que obliga a dichas entidades a ser transparentes. Ante esto, nuestra investigación profundiza en el concepto de transparencia, seleccionando una serie de indicadores que nos permitan determinar el nivel de transparencia de dicho sector, y demostrar si el escepticismo de los consumidores hacia éstas está bien justificado. Para ello, hemos aplicado dichos indicadores analizando las memorias de las principales entidades bancarias de España, determinando que aunque su nivel de transparencia es muy alto, los consumidores no lo perciben así. Provocando que dichas entidades tengan que plantear nuevas estrategias de imagen para poder llegar a los consumidores, y convencerles de su nivel de transparencia es elevado y con ello asegurarse la legitimidad de los mismos.

PALABRAS CLAVE: Transparencia, sector bancario, confianza, responsabilidad social, sector financiero.

CONTENIDOS: 1. Introducción. – 2. Marco conceptual. – 2.1. El papel de la transparencia en la empresa. – 2.2. La responsabilidad social empresarial como elemento potenciador de la transparencia – 2.3. Medición de la transparencia. – 3. Metodología. – 4. Resultados. – 5. Discusión, conclusiones e implicaciones. – Bibliografía.

Identificación de la transparencia como una herramienta de diferenciación en el sector bancario español

Identification of transparency as a differentiation tool in the spanish banking sector

ABSTRACT: For years, the economic crisis that devastated entire markets has caused consumers to consider themselves cheated by all companies. They consider that the companies, not only during the crisis period, but accentuated by it, did not have any objection to take debatable actions if they achieved their own objectives. They also consider that far from the fact that the information transmitted by companies is transparent, they hide more information than knowing each other, consumers could change not only their opinion regarding their image, but also their commercial decisions. Within this scenario, one of the sectors that has been considered in recent years as less transparent in Spain is the financial sector, highlighting within this the banking sector. However, there is a strong legislative restriction in Spain that forces to these entities to be transparent. Given this, our research deepens the concept of transparency, selecting a series of indicators that allow us to determine the level of transparency of this sector, and demonstrate the consumers' skepticism is well justified. To do this, we have applied these indicators analyzing the reports of the main banks in Spain, determining that although their level of transparency is very high, consumers do not perceive it that way. This has caused that these entities have to pose new image strategies to reach consumers and convince them of their level of transparency is high and thereby ensure the legitimacy of them.

KEYWORDS: Transparency, bank sector, confidence, social responsibility, financial sector.

**Alberto Prado Román, Paola Plaza Casado,
Sandra Escamilla Solano y Ana Cruz Suárez**

1. INTRODUCCIÓN.

La organización Transparencia Internacional España asume el compromiso de incrementar el nivel de información y apertura de las distintas instituciones públicas para mejorar el conocimiento de la población. Para ello, elabora distintos informes sobre la transparencia de distintos ámbitos, como la corrupción, el sector público, sector privado, fútbol..., desarrollando nueve índices para su análisis⁵. Sin embargo de los nueve índices que elabora, éstos se centran en el análisis de la transparencia en ayuntamientos, Comunidades Autónomas, gestión de agua y diputaciones y Parlamentos, clubs de fútbol, federaciones deportivas, empresas públicas y partidos políticos. La relevancia del objeto de estudio de estos índices es claramente relevante y necesaria. Pero también se detecta la necesidad, y su importancia, en analizar el nivel de transparencia de las instituciones financieras. Detectándose la ausencia, tanto de estudios e informes al respecto.

A pesar de que la organización Transparencia Internacional España no contempla un índice en el que se analizan las instituciones financieras, el barómetro de la transparencia analiza el sector bancario. Sin embargo, no profundiza en la transparencia de las instituciones bancarias. Según el Barómetro de la transparencia de España, encuesta de opinión pública, en los informes realizados en los años 2015 y 2016 por Acreditra⁶ (Asociación Española de Profesionales de la Transparencia), se pueden extraer una serie de conclusiones sobre la percepción que tienen los encuestados sobre la transparencia de distintas instituciones. Se constata que para más del 90% de los encuestados, la transparencia en la vida pública y social es importante o muy importante. Además, en 2015, un 71,5% considera que la transparencia puede ayudar a prevenir la corrupción, incrementándose ese porcentaje el año siguiente hasta llegar a un 76,2%. La existencia de una Ley de transparencia es ampliamente valorada (79,8% en el año 2015 y 50,5% en el año 2016) por los encuestados. No obstante, a pesar del respaldo mostrado a esta Ley, los porcentajes disminuyen cuando se pregunta por la obligación de la transparencia en la gestión pública (65,2% afirma conocer que esta obligación existe). A la hora de trasladar de manera más específica la valoración de la transparencia de las instituciones públicas en el año 2015, más del 70% de los encuestados la valora por debajo del 5 (siendo 10 el valor de mayor transparencia y 0 el menor). Uno de los problemas que se vislumbra, a raíz de las preguntas formuladas en el Barómetro, es que más del 70% de los encuestados apenas confían en la información publicada por las Administraciones Públicas

⁵ Estos índices están disponibles en <https://transparencia.org.es/indices-transparencia-espana/>

⁶ Principales resultados recogidos en el Segundo Barómetro de la Transparencia de España 2016 desarrollado por Acreditra. Resultados disponibles en: <http://acreditra.com/barometro-de-la-transparencia-de-espana-2016/>

Identificación de la transparencia como una herramienta de diferenciación en el sector bancario español

respecto a sus obligaciones de transparencia. Además, en el Barómetro se pide a los encuestados que valoren, específicamente, el nivel de transparencia de partidos políticos (97% piensa que prácticamente ninguna), sector bancario (94,4% piensa que prácticamente ninguna), sindicatos (90% ninguna), organizaciones empresariales (86,7% ninguna) y medios de comunicación (65,9% ninguna).

En los últimos años, la transparencia ha incrementado su importancia tanto en las instituciones públicas, gobiernos, corporaciones como en las empresas. La transparencia es algo positivo para la empresa y también para la sociedad que se relaciona con la misma. Un gran beneficio que obtendrá la empresa de ser transparente es la posesión de información oportuna y efectiva que facilitará su desarrollo económico y comercial (Ochsenius, 2017). Otro de los beneficios de ser una empresa transparente es la proyección de una imagen de confianza y de veracidad de cara al exterior, tanto a nivel responsable y sostenible, como respecto a las restantes actividades económicas y comerciales. Por último, debemos destacar la relevancia de la transparencia debido a que es considerada como antecedente a la generación, tanto de credibilidad y legitimidad, como de reputación y creación de valor para la empresa (Baraibar Díez y Luna Sotorrio, 2018).

De este modo, se detecta la necesidad de profundizar en el análisis del nivel de transparencia de las entidades bancarias que operan en el mercado español. Por ello, esta investigación busca alcanzar los siguientes objetivos: 1) Analizar si las entidades bancarias que operan en el mercado español son realmente transparentes. 2) Analizar las implicaciones del nivel de transparencia de las entidades bancarias sobre el mercado y determinar las estrategias que deberán implantar estas entidades para mostrar una imagen transparente al mercado.

2. MARCO CONCEPTUAL.

2.1. El papel de la transparencia en la empresa.

El concepto de transparencia se caracteriza por una elevada complejidad, por ello no podemos entender que el nivel de transparencia de la empresa esté sujeto únicamente a la rendición de sus cuentas. Así, Marcuello et al. (2007) identifican a la transparencia como la capacidad de la empresa para estar disponible y susceptible de aportar información. De este modo, la empresa no solo deberá rendir sus cuentas, sino que deberá caracterizarse por una actitud voluntariosa y clara en el proceso de rendición de sus cuentas. En esta línea se muestra Villanueva (2011), que entiende la transparencia como la posición asumida por las entidades, ya sean públicas o privadas, de comportarse en base a los estándares éticos y cuyos procesos y resultados puedan ser presentados a todas aquellas personas que precisen de su conocimiento. Esto implica que la empresa no podrá hacer distinciones entre las partes involucradas o afectadas en su toma de decisiones en función de la importancia que tengan para la misma. Si la empresa estimase que el

**Alberto Prado Román, Paola Plaza Casado,
Sandra Escamilla Solano y Ana Cruz Suárez**

nivel de transparencia depende del impacto que tuviesen los diferentes stakeholders sobre su actividad, se podría mostrar especialmente transparente con sus inversores, pero muy poco con la sociedad. Por ello, Ruiz et al. (2008) defienden que la necesidad de ser transparentes no puede ser únicamente identificada en los inversores, ya que las decisiones de la empresa influirán, en mayor o menor medida, en todos los stakeholders de la misma.

En base a lo anteriormente expuesto, y basándonos en Gálvez et al. (2009), podemos definir la transparencia como el conjunto de mecanismos que tiene como funciones principales la verificación y evaluación de actuaciones empresariales y el análisis y comunicación de la información segura y veraz por parte de los distintos stakeholders de la empresa.

Respecto a la relevancia de la transparencia en el ámbito empresarial, y a pesar de que actualmente el estudio del nivel de transparencia de las distintas entidades que operan en el mercado ha aumentado en atención (Deegan y Rankin, 1996; Gray et al., 1995; Hooghiemstra, 2000; Kolk, 2003; Gálvez et al., 2009; Arredondo et al., 2014; García et al., 2016), podemos observar que muchas de las investigaciones sobre transparencia se centran en el sector público o con fines no lucrativos.

La transparencia es un elemento de enorme relevancia no solo en el ámbito público, sino que también lo es en el ámbito empresarial, ya que se ha identificado como generador tanto de reputación (Baraibar Díez y Luna Sotorriño, 2012) como de confianza (Arredondo et al., 2014). Especialmente en los mercados financieros, ya que es necesario que la empresa transmita toda la información relevante, correcta y veraz a los posibles inversores y que su transmisión sea simétrica, equitativa y en tiempo real (Barea, 2004).

Para que la transparencia pueda ser considerada como generadora de confianza, la empresa deberá ser capaz de dar respuesta a todas las cuestiones planteadas por cualquiera de sus stakeholders sobre el funcionamiento de la misma. Debemos tener en cuenta que la mayor accesibilidad a la información de la empresa permitirá aumentar las posibilidades de que los accionistas e inversionistas, entre otros, puedan tomar decisiones más convenientes (Kliksberg, 2003). Esto se debe a que la unión entre los conceptos de transparencia y de información han sido capaces de reducir la asimetría existente entre la dirección de la empresa y la información relativa a la toma de decisiones que conocían los distintos stakeholders (García et al., 2016).

Por ello, el objetivo de la dirección de la empresa deberá ser generar un elevado nivel de transparencia motivado por la necesidad y exigencia de tener disponible la información de la misma para los distintos stakeholders (Rivero, 2005). Así, podrá aumentar la confianza del inversor, y del resto de stakeholders, mostrando que las decisiones de la empresa no solo buscan alcanzar objetivos meramente económicos o a corto plazo, sino que se toman decisiones sostenibles y que puedan influir positivamente en los distintos stakeholders de la empresa. Además,

Identificación de la transparencia como una herramienta de diferenciación en el sector bancario español

un mayor nivel de transparencia permitirá que la empresa pueda gozar de una mayor valoración, reducir los costes de inversión y de una mayor capacidad de los inversores para centrar sus decisiones de inversión en esta empresa, así como, mejorar su reputación en el mercado (Gibbins et al., 1990; Lev, 1992; Skinner, 1994; Watson et al., 2002; Baraibar Díez y Luna Sotorrio, 2012).

2.2. La responsabilidad social empresarial como elemento potenciador de la transparencia.

La globalización ha suscitado un crecimiento espectacular de las interrelaciones de los agentes que operan en el mundo, teniendo como principal consecuencia el aumento de poder de las grandes multinacionales. El papel de las nuevas tecnologías (Prado, 1995), la inclusión de los valores éticos en la estrategia de la empresa (Bañon et al., 2011), la necesidad de aumentar la reputación y valorar al capital humano (Lipovetsky, 2006), así como, la necesidad de divulgar todas las acciones y medidas que llevan a cabo (Escamilla et al., 2016), implican que el paradigma empresarial cambie.

A la hora de abordar la Responsabilidad Social Corporativa (RSC), se detecta la existencia de numerosas definiciones y teorías, lo cual nos lleva a encontrarnos ante una gran falta de consenso (Garriga y Melé, 2004; Alvarado et al., 2011). La RSC se centra "en la integración voluntaria por parte de la empresa, tanto en su forma de gobierno como de gestión, de las preocupaciones sociales, medioambientales, económicas y del respeto de los Derechos Humanos derivadas de las relaciones que mantiene la empresa con sus grupos de interés directos, así como con cualquier persona que se vea afectada por el desarrollo de la actividad económica de la misma" (Escamilla et al., 2013). En definitiva, se trata de asumir una responsabilidad que va más allá de lo legalmente exigido y que esté enfocada en mejorar el bienestar social y económico de la empresa, así como, del entorno que las rodea. Quienes realmente hacen posible una evolución de la propia concepción de la RSC son los stakeholders que se ven afectados por las empresas (Freeman, 1984). Por un lado, los accionistas, quienes exigen cada vez una mayor transparencia en las actuaciones que realiza la empresa con el objetivo de trasladar confianza a la empresa y al propio mercado; por otro lado, los clientes, quienes solicitan día a día productos y servicios de calidad, innovadores y con precios justos (Kliksberg, 2006); y por último, la sociedad, consciente que para que la empresa tenga éxito la RSC no puede mantenerse al margen.

El rol de las empresas – sociedad debe ir en consonancia con el modelo económico elegido, considerando a la empresa como un ente social (Navarro, 2008) que está en contacto con su entorno. En este contexto, la aplicación de políticas de RSC se justifica por el hecho de que ayuda a resolver conflictos y a distribuir el valor creado entre los distintos grupos. Así, las empresas socialmente responsables obtendrán efectos positivos futuros que permitirán asegurar la sostenibilidad, tanto de la empresa, como de la sociedad, (Porter y Kramer, 2003),

**Alberto Prado Román, Paola Plaza Casado,
Sandra Escamilla Solano y Ana Cruz Suárez**

reforzar su posición competitiva, motivado por la mayor aceptación de su imagen y, por tanto, minimizar su riesgo reputacional (Porter y Kramer, 2003; Méndez, 2005; Valderrama, 2007), adquirir ventajas competitivas (Cortés, 2008; Olmedo y Martínez, 2011) y ayudar a aumentar su legitimidad (Díez et al., 2014). En esta línea, destaca el informe sobre "La gestión de los riesgos de corrupción en las empresas del IBEX 35", desarrollado por el Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa (2019), en el que se identifica que únicamente una entidad del sector financiero perteneciente al IBEX 35 (Caixabank) cuenta con una política pública específica en materia de corrupción. Aunque el cumplimiento de esta política no se extiende a sus proveedores y socios comerciales.

Las empresas deben saber interactuar en un mundo global donde las exigencias de la ciudadanía pasarán por evaluar y juzgar sus actuaciones sociales, medioambientales y económicas, al ser mucho más exigentes como consecuencia de los escándalos vividos, tanto financieros, como empresariales, en las últimas décadas (Baumann, 2016). Una forma de reducir esa posible brecha de confianza es la utilización de la transparencia corporativa, como vehículo conductor para comunicar no solo el desempeño financiero, sino también toda la información relativa a RSC. Siempre se ha considerado que la transparencia es una variable a tener en cuenta cuando se analiza la divulgación de la información de RSC, valorándose positivamente ese compromiso por parte de la empresa de comunicar las acciones de la empresa a los grupos de interés (Alejos, 2015). Son indudables los beneficios que genera la divulgación de información para la toma de decisiones de la empresa (Piechocki, 2004; Toms, 2002), pero al igual que no existe consenso sobre que es o no RSC, cuando analizamos el nivel de divulgación de la información de la empresa se tiende a confundir con ser más o menos transparentes. Baraibar-Díez y Luna (2018), en su investigación, revelan que existe un problema al confundir la transparencia con la divulgación, entendiendo la transparencia como algo que va más allá de divulgar. Por ello, se debe entender la doble contribución que tiene la transparencia dentro de las empresas, por un lado, debe comunicar la realidad de la empresa para establecer lazos de confianza mutua, es decir, entenderla no como un "fin sino como un medio para conseguir un entorno de confianza" (Cabrerá, 2008, 7)⁷ y, por otro lado, que "a través de la transparencia la empresa incrementa su desempeño social" (Alejos, 2015, 7). Por último, debemos señalar que, dentro de las prácticas llevadas a cabo por las empresas responsables y sostenibles, la práctica de buen gobierno en la empresa es identificada como esencial en el establecimiento de un adecuado nivel de transparencia (Canales y Romero, 2017). Entendiendo como buen gobierno "un conjunto de recomendaciones acerca de la apropiada estructura de los órganos de gobierno y del adecuado comportamiento de los miembros de esos órganos" (Aguilera y Cuervo, 2004).

⁷ Citado en Alejos (2015)

Identificación de la transparencia como una herramienta de diferenciación en el sector bancario español

2.3. Medición de la transparencia.

Con el fin de analizar el nivel de transparencia tanto de las administraciones públicas como de instituciones privadas, en diciembre de 2013 nació la Asociación Española de Profesionales de la Transparencia (Acreditra). Esta organización sin ánimo de lucro agrupa tanto a los profesionales del sector de la consultoría y auditoría como a todas aquellas entidades que asumen y se comprometen con los estándares más altos de calidad. Entre los objetivos propuestos por Acreditra, podemos destacar, entre otros, la promoción de la Transparencia, el Buen Gobierno y el Gobierno Abierto y la evaluación y acreditación de la Transparencia, tanto de administraciones públicas, como de instituciones privadas.

Para poder analizar y evaluar el grado de transparencia de las administraciones públicas, como de instituciones privadas, se diseñó el Sistema Español de Acreditación de la Transparencia (SIESTRA). Este sistema de acreditación se basa en siete pilares que suponen la base del mismo: Credibilidad, Exigencia, Utilidad, Prestigio, Rigurosidad, Autoexigencia y Amplitud de Alcance. Además, el SIESTRA utiliza 149 indicadores que le permitirán analizar el grado de transparencia de las administraciones públicas e instituciones privadas que operan en el mercado español. Los 149 indicadores se distribuyen en función del ámbito de análisis y se agrupan de la siguiente manera:

- Publicidad Activa. Está compuesto por 119 indicadores y se analiza el grado de transparencia en función de la información general de la entidad, de los órganos de gobierno y cargos de representación/dirección, organización y recursos humanos, relaciones con la ciudadanía y los grupos de interés, contratación, información económico-financiera y patrimonio general, detalles sobre ingresos y gastos relevantes, planificación, gestión y evaluación, normativa, urbanismo, obras y medio ambiente y controles formales.
- Derecho de acceso a la información pública. Está compuesto por 8 indicadores y se analiza el grado de transparencia en función de la organización de la satisfacción del Derecho y la satisfacción del Derecho.
- Organización transparente. Está compuesto por 22 indicadores y se analiza el grado de transparencia en función del compromiso y principios generales de transparencia y buen gobierno, organización para la transparencia y el buen gobierno y obligaciones derivadas de la acreditación.

A pesar del diseño de una herramienta completa y eficaz para medir el grado de transparencia de la entidad objeto de estudio, se detecta que la utilización de una misma herramienta para acreditar tanto a administraciones públicas como a instituciones privadas, no es del todo aplicable. Esto se debe a que hay determinados factores que no permiten un adecuado análisis de la transparencia

**Alberto Prado Román, Paola Plaza Casado,
Sandra Escamilla Solano y Ana Cruz Suárez**

de las instituciones privadas respecto a las administraciones públicas y entre las instituciones privadas. Además, en el estudio de la transparencia de las instituciones privadas se incluyen a los distintos sectores que componen el mercado, dificultando la identificación del grado de transparencia de las instituciones privadas en función de los sectores. Por ello, se ha decidido analizar y medir el grado de transparencia del sector bancario a través de 50 indicadores del sistema SIESTRA. La elección de estos indicadores se llevó a cabo analizando las características específicas que definen al sector bancario español y a la identificación de aquellos indicadores que mejor se adaptasen al mismo. A pesar de que en el sistema SIESTRA se utilizan indicadores adecuados para analizar a distintos tipos de entidades, como es el caso de las entidades gubernamentales, es la propia muestra del estudio la que obligó a la identificación y valoración de indicadores que mejor se adaptasen a la investigación. Por ello, se procedió a escoger aquellos indicadores que, por su naturaleza, permitiesen realizar un análisis coherente y profundo de la capacidad de transparencia del sector bancario español.

Tras analizar la adecuación de los indicadores para nuestra investigación, se procedió a agrupar los indicadores escogidos, en función del ámbito de análisis, en siete categorías diferentes. La primera categoría (Tabla 1), recoge indicadores de análisis de la información de los bancos y de sus órganos de gobierno. Este grupo de indicadores tienen como función principal determinar el grado de conocimiento que se aporta al mercado respecto a los elementos constitutivos de los bancos objetos de análisis. La segunda categoría (Tabla 2), se centra en el análisis de la organización y recursos humanos de los bancos objetos de estudio. A través de estos indicadores se analiza si los bancos de la muestra, realmente, aportan información relevante sobre la organización y funciones de los distintos departamentos que la componen. La tercera categoría de indicadores (Tabla 3) tiene como función determinar si los bancos muestran un comportamiento transparente en sus relaciones, tanto con sus clientes, como los restantes grupos de interés. Los indicadores de la cuarta categoría (Tabla 4) se encargan de evaluar si la información patrimonial y económica de la empresa es fiel a la realidad. Estos indicadores no analizan la veracidad de la información contable, ya que esta labor es competencia de los auditores, sino que determinarán si los bancos aportan la información de sus estados al mercado. La quinta categoría (Tabla 5) está compuesta por indicadores cuya función es analizar si las labores de planificación, gestión y evaluación de los recursos de los bancos se ofrecen de forma coherente, sin irregularidades. La sexta categoría (Tabla 6) contiene indicadores que buscan analizar la existencia de normativa que rija a los bancos y el registro de acciones de auditoría de sus actividades. Por último, la categoría siete (Tabla 7), contiene indicadores que determinarán el grado de compromiso de los bancos en la aplicación de los principios generales de transparencia y buen gobierno.

Identificación de la transparencia como una herramienta de diferenciación en el sector bancario español

TABLA 1. Indicadores de análisis de la información de los bancos y de sus órganos de gobierno

INFORMACIÓN DE LA ENTIDAD Y ÓRGANOS DE GOBIERNO	
1	Denominación y datos básicos de la entidad
2	Objeto y funciones de la entidad
3	Relación de las entidades públicas y privadas en las que la entidad tiene participación societaria
4	Relación de otras entidades a las que se pertenece
5	Enumeración de los órganos de gobierno
6	Relación nominal de las personas integrantes de los órganos de gobierno y dirección
7	Curriculum actualizado de las personas integrantes de los órganos de gobierno y dirección
8	Reuniones y acuerdos tomados por los órganos de Gobierno

Fuente: Elaboración propia basado en SIESTRA (2016)

TABLA 2. Indicadores de análisis de la organización y recursos humanos de los bancos

ORGANIZACIÓN Y RECURSOS HUMANOS	
9	Organigrama general de la entidad
10	Funciones de los departamentos
11	Contacto de los departamentos

Fuente: Elaboración propia basado en SIESTRA (2016)

TABLA 3. Indicadores de análisis de las relaciones de los bancos con los clientes y grupos de interés

RELACIONES CON LOS CLIENTES Y GRUPOS DE INTERÉS	
12	Horarios de atención
13	Webs y Portales electrónicos
14	Precios e importe de los servicios y tasas
15	Información sobre los órganos de participación estructurada
16	Información sobre los procesos participativos
17	Guía de Procedimientos y Trámites y/o Catálogo de Servicios
18	Cartas de Servicios
19	Quejas y sugerencias

Fuente: Elaboración propia basado en SIESTRA (2016)

**Alberto Prado Román, Paola Plaza Casado,
Sandra Escamilla Solano y Ana Cruz Suárez**

TABLA 4. Indicadores de análisis de la información económico-financiera y patrimonio general de los bancos

INFORMACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA Y PATRIMONIAL GENERAL	
20	Presupuestos completos
21	Cuentas anuales
22	Endeudamiento
23	Deuda financiera
24	Evolución del endeudamiento
25	Ratios de endeudamiento
26	Plazo de pago a proveedores
27	Ratios económico-financieros
28	Inventario de Bienes y Derechos
29	Inmuebles
30	Bienes especiales
31	Informe de sostenibilidad financiera

Fuente: Elaboración propia basado en SIESTRA (2016)

TABLA 5. Indicadores de análisis del nivel de planificación, gestión y evaluación de los bancos

PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y EVALUACIÓN	
32	Datos estadísticos e indicadores socioeconómicos sobre su ámbito territorial o sectorial de actuación
33	Informes de diagnóstico
34	Plan o Programa general de la entidad
35	Memoria general de la entidad
36	Informe sobre el coste y rendimiento de los servicios
37	Informes sobre la calidad y evaluación de servicios
38	Indicadores de eficacia y eficiencia

Fuente: Elaboración propia basado en SIESTRA (2016)

TABLA 6. Indicadores de análisis de la normativa y controles formales de los bancos

NORMATIVA Y CONTROLES FORMALES	
39	Normativa básica de organización y funcionamiento
40	Normativa generada por la entidad
41	Informes internos de Intervención y Auditoría de Cuentas
42	Informes externos de auditoría y/o fiscalización

Fuente: Elaboración propia basado en SIESTRA (2016)

Identificación de la transparencia como una herramienta de diferenciación en el sector bancario español

TABLA 7. Indicadores de análisis del compromiso y principios generales de transparencia y buen gobierno de los bancos

COMPROMISO Y PRINCIPIOS GENERALES DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO	
43	Código de Buen Gobierno o Código Ético
44	Régimen sancionador en materia de Buen Gobierno
45	Normativa reguladora de transparencia
46	Web amigable y comprensible
47	Gratuidad del acceso a la información sobre transparencia
48	Publicación en la web de noticias de interés
49	Igualdad de género
50	Proyectos de actuación de responsabilidad social

Fuente: Elaboración propia basado en SIESTRA (2016)

3. METODOLOGÍA

El escenario de estudio de la investigación es el sector bancario español. El motivo que nos ha impulsado a analizar el grado de transparencia de este sector no es solo su gran relevancia en la economía española, sino también se debe a los distintos problemas que ha tenido este sector y que ha provocado que la sociedad se muestre recelosa. Maudos (2012) argumenta que los problemas del sector bancario español se deben a la época de expansión económica, destacando como principales causantes a prácticas como abundancia de liquidez, al acelerado crecimiento del endeudamiento o al elevado ritmo de crecimiento del crédito bancario, entre otros. Además, debemos tener en cuenta que España es uno de los pilares en el funcionamiento y en el proceso económico de la Unión Europea y por ello relevante como objeto de nuestra investigación.

Así, se identifica que las posibles problemáticas financieras que afecten a España también afectarán a todos los países miembros de la Unión Europea y con ello al resto de países del mundo que establecen acuerdos comerciales con la Unión Europea. Como ocurrió cuando en junio de 2012 España solicitó formalmente financiación a la Unión Europea para superar la crisis que afectó al sector financiero español (GESEM, 2012)⁸.

Para determinar el grado de transparencia de este sector se ha procedido a identificar aquellos bancos que se encuentran dentro del IBEX – 35 y cuyo nivel de capitalización tenía un nivel significativo. Se han tenido en cuenta solo los bancos que se encuentran en el IBEX – 35 y no todos los bancos que operan en el

⁸ Análisis con título "Rescate para el Sistema Financiero Español" realizado por GESEM Asesoramiento Financiero EAFI, S.L. Disponible en: <http://www.gesemav.com/informes/historico/5-Rescate%20para%20el%20sistema%20financiero%20espa%C3%B1ol.pdf>

Alberto Prado Román, Paola Plaza Casado, Sandra Escamilla Solano y Ana Cruz Suárez

mercado español porque las entidades bancarias que pertenecen a este índice cuentan con mayor liquidez, cotizando en el Sistema de Interconexión Bursátil Electrónico (SIBE). Además, dentro de este grupo de bancos solo se han seleccionado aquellas entidades que estuviesen entre las primeras 10 empresas del IBEX – 35 y cuyo capitalización, en junio de 2018, fuese notablemente mayor que las restantes entidades bancarias. Así, se han escogido como objeto de muestra al Banco Santander (74.105.285), al BBVA (39.707.265) y al Caixabank (21.425.511)⁹. De este modo, entendemos que estos tres bancos son los referentes del mercado bancario español y que nos permitirán evaluar el grado de transparencia del mismo y sus repercusiones tanto en el mercado como en la sociedad. Para analizar el grado de transparencia del sector bancario español se analizará la información disponible, en el año 2018, en las memorias de los bancos objetos de estudio.

4. RESULTADOS

Demostrada la relevancia de la investigación y la metodología aplicada en la investigación, procedemos a explicar los resultados obtenidos¹⁰. Como se ha visto anteriormente, los indicadores de transparencia bancaria, un total de 50, miden diferentes aspectos de las entidades y por ello vamos a proceder a analizarlos en función de cada uno de las categorías.

Para explicar de manera clara todos los resultados se ha procedido a presentar todos los indicadores agrupados en diferentes categorías mediante tablas, en función de la parte de la empresa que se pretende medir, y justo debajo la explicación de los resultados principales que se derivan de las mismas. Por ello, en primer lugar se procederá a analizar los indicadores que hacen referencia a los datos de las entidades y los respectivos órganos de gobierno:

⁹ El valor de capitalización de cada banco ha sido obtenido del mercado de valores el 26 de junio de 2018 y está expresado en millones de euros.

¹⁰ Los resultados expuestos en esta investigación han sido obtenidos a través del análisis de las memorias de los bancos objetos de estudio: Banco Santander (disponible en: https://www.santander.com/csgs/Satellite/CFWCSancomQP01/es_ES/Corporativo/Accionistas-e-Inversores.html), BBVA (disponible en: <https://accionistaseinversores.bbva.com/informacion-financiera/informes-financieros/#2018>), Caixabank (disponible en: https://www.caixabank.com/informacionparaaccionistaseinversores/gobiernocorporativo/juntageneracionaccionistas/2013_es.html).

Identificación de la transparencia como una herramienta de diferenciación en el sector bancario español

TABLA 8. Información de la entidad y órganos de gobierno

INFORMACIÓN DE LA ENTIDAD Y ÓRGANOS DE GOBIERNO		SANTANDER	BBVA	CAIXABANK
1	Denominación y datos básicos de la entidad	X	X	X
2	Objeto y funciones de la entidad	X	X	X
3	Relación de las entidades públicas y privadas en las que la entidad tiene participación societaria	X	X	X
4	Relación de otras entidades a las que se pertenece	X	X	X
5	Enumeración de los órganos de gobierno	X	X	X
6	Relación nominal de las personas integrantes de los órganos de gobierno y dirección	X	X	X
7	Curriculum actualizado de las personas integrantes de los órganos de gobierno y dirección	X	X	X
8	Reuniones y acuerdos tomados por los órganos de Gobierno	X	X	X

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en la tabla 8, las principales entidades bancarias del mercado español cumplen con los 8 indicadores de transparencia de la organización. Dentro de esta categoría destaca que las tres muestran de manera fácil y accesible la información de todos los miembros de sus respectivos órganos de gobierno, y también se muestra de manera muy clara las remuneraciones de cada uno de los miembros de éstos mediante tablas donde se detallan las cantidades que perciben y los conceptos de dichas remuneraciones. También se destaca la presentación de las líneas generales de los acuerdos registrados en las diferentes asambleas de accionistas.

TABLA 9. Organización y recursos humanos

ORGANIZACIÓN Y RECURSOS HUMANOS		SANTANDER	BBVA	CAIXABANK
9	Organigrama general de la entidad	X	X	X
10	Funciones de los departamentos			
11	Contacto de los departamentos			

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 9, los tres indicadores miden la transparencia respecto a los principales aspectos de la organización y recursos humanos. En este caso, las entidades analizadas muestran de manera muy clara mediante gráficos, no sólo el organigrama general de la empresa, sino que también lo desarrollan de manera más específica para que el cliente/inversor pueda ver la posición, dentro del organigrama, de los principales departamentos. Respecto a las funciones de los departamentos, no se aprecia información detallada del funcionamiento de los

Alberto Prado Román, Paola Plaza Casado, Sandra Escamilla Solano y Ana Cruz Suárez

mismos, aunque si se hace una mención genérica de estos. Tampoco se encuentra un contacto determinado para cada departamento. Pero sí que las entidades bancarias ponen a disposición del cliente/inversor un contacto genérico, el cual está asociado al departamento de prensa correspondiente.

TABLA 10. Relaciones con los clientes y grupos de interés

RELACIONES CON LOS CLIENTES Y GRUPOS DE INTERÉS		SANTANDER	BBVA	CAIXABANK
12	Horarios de atención	X	X	X
13	Webs y Portales electrónicos	X	X	X
14	Precios e importe de los servicios y tasas	X	X	X
15	Información sobre los órganos de participación estructurada	X	X	X
16	Información sobre los procesos participativos	X	X	X
17	Guía de Procedimientos y Trámites y/o Catálogo de Servicios	X	X	X
18	Cartas de Servicios	X	X	X
19	Quejas y sugerencias	X	X	X

Fuente: Elaboración propia.

En esta categoría, tabla 10, se agrupan 8 indicadores sobre las relaciones de las diferentes de las entidades con sus clientes y sus respectivos grupos de interés. En este caso, las tres entidades muestran de manera muy clara toda la información necesaria para que los clientes puedan saber sus horarios de atención al público, los catálogos de los servicios que ofertan y sus respectivos precios, así como un servicio para que el público pueda presentar sus quejas y/o sugerencias a éstas.

TABLA 11. Información económico-financiera y patrimonio general

INFORMACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA Y PATRIMONIAL GENERAL		SANTANDER	BBVA	CAIXABANK
20	Presupuestos completos	X	X	X
21	Cuentas anuales	X	X	X
22	Endeudamiento	X	X	X
23	Deuda financiera	X	X	X
24	Evolución del endeudamiento	X	X	X
25	Ratios de endeudamiento	X	X	X
26	Plazo de pago a proveedores	X	X	X
27	Ratios económico-financieros	X	X	X
28	Inventario de Bienes y Derechos	X	X	X
29	Inmuebles	X	X	X
30	Bienes especiales	X	X	X
31	Informe de sostenibilidad financiera	X	X	X

Fuente: Elaboración propia.

Identificación de la transparencia como una herramienta de diferenciación en el sector bancario español

En la cuarta categoría, tabla 11, se hace referencia a una información fundamental para todos los clientes e inversores: la información económica-financiera y el patrimonio general de las principales entidades bancarias del mercado español. En esta categoría también se ha registrado que las entidades muestran de manera muy clara y detallada, toda la información necesaria para poder comprender la situación económica y financiera de las mismas, y así disponer, de manera sencilla, el verdadero estado de cada una de las entidades bancarias. Además hay que resaltar, que no sólo emiten sus cuentas anuales, sino que también presentan numerosos informes detallados donde se especifica la situación de sus inversiones en inmuebles, su nivel de endeudamiento o su nivel de sostenibilidad financiera entre otros.

TABLA 12. Planificación, gestión y evaluación

PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y EVALUACIÓN		SANTANDER	BBVA	CAIXABANK
32	Datos estadísticos e indicadores socioeconómicos sobre su ámbito territorial o sectorial de actuación	X	X	X
33	Informes de diagnóstico	X	X	X
34	Plan o Programa general de la entidad	X	X	X
35	Memoria general de la entidad	X	X	X
36	Informe sobre el coste y rendimiento de los servicios	X	X	X
37	Informes sobre la calidad y evaluación de servicios	X	X	X
38	Indicadores de eficacia y eficiencia	X	X	X

Fuente: Elaboración propia.

Determinado el nivel de transparencia de las entidades respecto a la información económica-financiera, procedemos a determinar la transparencia dentro de la planificación, gestión y evaluación de la eficiencia de las mismas (tabla 12). Como en las demás categorías, las entidades bancarias muestran claramente sus directrices principales, sus estrategias (de manera genérica, ya que si lo hiciesen de manera detallada provocaría efectos negativos sobre las mismas), así como sus respectivos indicadores de eficacia y eficiencia.

**Alberto Prado Román, Paola Plaza Casado,
Sandra Escamilla Solano y Ana Cruz Suárez**

TABLA 13. Normativa y controles formales

NORMATIVA Y CONTROLES FORMALES		SANTANDER	BBVA	CAIXABANK
39	Normativa básica de organización y funcionamiento	X	X	X
40	Normativa generada por la entidad	X	X	X
41	Informes internos de Intervención y Auditoría de Cuentas	X	X	X
42	Informes externos de auditoría y/o fiscalización	X	X	X

Fuente: Elaboración propia.

En la penúltima categoría, tabla 13, se han fijado 4 indicadores sobre la presentación de las normativas, tanto internas como externas, a las que están sujetas las entidades bancarias, así como los controles que aplican las mismas para asegurar el funcionamiento correcto de sus servicios. En este caso, no sólo hay que señalar que las entidades no solo muestran de manera sencilla y accesible todas las normativas a las que están sujetas, sino que también presentan, de la misma manera accesible, los informes de auditoría que han sido aplicados en las mismas.

TABLA 14. Compromiso y principios generales de transparencia y buen gobierno

COMPROMISO Y PRINCIPIOS GENERALES DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO		SANTANDER	BBVA	CAIXABANK
43	Código de Buen Gobierno o Código Ético	X	X	X
44	Régimen sancionador en materia de Buen Gobierno	X	X	X
45	Normativa reguladora de transparencia	X	X	X
46	Web amigable y comprensible	X	X	X
47	Gratuidad del acceso a la información sobre transparencia	X	X	X
48	Publicación en la web de noticias de interés	X	X	X
49	Igualdad de género	*	*	*
50	Proyectos de actuación de responsabilidad social	X	X	X

Fuente: Elaboración propia.

Identificación de la transparencia como una herramienta de diferenciación en el sector bancario español

Finalmente en la séptima y última categoría de transparencia, tabla 14, se ha medido el nivel de accesibilidad de los aspectos de las entidades bancarias sobre su compromiso empresarial y los principios generales respecto a la transparencia de las mismas y el buen gobierno. Es fundamental el análisis del buen gobierno de las entidades bancarias, ya que tiene una contribución muy relevante como se ha registrado en las anteriores categorías, las entidades muestran de manera clara y accesible mucha información sobre sus respectivos códigos de buen gobierno, sus respectivas normativas reguladoras de transparencia o el régimen sancionador en caso de no cumplir sus códigos de buen gobierno. También hay que destacar, los profundos y detallados informes sobre las estrategias de responsabilidad social que las entidades están aplicando, y sus objetivos futuros respecto a las mismas. Sin embargo, hay un indicador que no se cumple de manera relevante y ese es el caso del indicador 49 "Igualdad de género". En este caso, aunque todas las entidades señalan en diferentes informes que luchan contra la desigualdad de género, ninguna presenta un informe detallado sobre cuáles son las estrategias que aplicarán para combatirla. Aunque, hay que señalar que Caixabank detalla en un informe más genérico, cuáles son sus objetivos generales para luchar contra la desigualdad de género, y el Banco Santander no sólo los precisa, también de manera genérica, sino que fija el plazo en el que tiene previsto cumplirlos.

5. DISCUSIÓN, CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

Como se ha demostrado, la transparencia es un aspecto caracterizado por su complejidad. Un aspecto que las empresas no solo deben ejecutar, a través de la rendición de sus cuentas, sino que debe ser considerado un aspecto inherente al desarrollo sostenible, siendo asociado a la misma identidad de las empresas. Las empresas deberán ser transparentes, motivadas por la exigencia que le mostrarán sus stakeholders para poder acceder a la información de las mismas (Rivero, 2005). Además, las empresas deberán entender que el nivel de transparencia que muestran se considera un elemento fundamental en la generación de confianza (Arredondo et al., 2014). Sin embargo, no por ser más transparentes la confianza de sus stakeholders aumentará. Por ello, las empresas no sólo tendrán que ser transparentes sino que tendrán que convencer a la sociedad, y al resto de sus stakeholders, que lo son porque eso se reflejará en confianza por parte de éstos.

Uno de los sectores más criticados por su falta de transparencia en España es el sector bancario. La sociedad, como integrante de sus stakeholders, cree que las entidades bancarias son muy pocos transparentes. Que las mismas, lejos de

**Alberto Prado Román, Paola Plaza Casado,
Sandra Escamilla Solano y Ana Cruz Suárez**

facilitar información sobre los diferentes aspectos empresariales de éstas no los presentan, o si lo hacen, son muy difíciles de localizar.¹¹

Por ello, nuestra investigación se centró en determinar, si esa desconfianza por parte de la sociedad es legítima o simplemente es producto de los escándalos financieros pasados, demostrando que los casos negativos extraordinarios ocurridos durante los últimos años han afectado enormemente a la imagen de las entidades bancarias analizadas. Los resultados demostraron que no sólo las principales entidades bancarias españolas son muy transparentes, sino que todas ellas llegan a cumplir con 47 de los 50 indicadores analizados. Es decir, que estas entidades cumplen el 94% de los indicadores de transparencia propuestos por esta investigación.

Dentro de los indicadores que cumplen, destaca el cumplimiento de todos los indicadores referentes a la información económica y financiera de las mismas. Estos indicadores representan el 24% del total. Además, los informes presentados por las principales entidades bancarias españolas muestran informaciones muy detalladas y específicas sobre los principales aspectos que afectan a sus respectivas situaciones económicas y financieras, así como los mismos informes pero de años anteriores para que los clientes/inversores puedan determinar las respectivas evoluciones. Los únicos indicadores que no se cumplen están englobados dentro de las categorías de "Organización y Recursos Humanos" y de "Compromisos y Principios Generales de Transparencia y Buen Gobierno". El primero está formado por 3 indicadores, y aunque las tres entidades cumplen el indicador de accesibilidad al organigrama general de la entidad, no cumplen el de accesibilidad a las funciones de los departamentos y al contacto de los mismos. Sin embargo, consideramos que la relevancia de éstos en el nivel de transparencia de las entidades bancarias, es relativa. Dicha razón reside en que aunque éstas no detallan de manera específica todas las funciones de cada departamento, sí que las precisan de manera general. Además, sí que presentan un contacto general para poder contactar con las empresas.

Respecto a la segunda categoría, ésta está formada por 8 indicadores, de los cuáles las tres entidades cumplen 7, es decir el 87,5% de dicha categoría. El indicador que no cumplen es el que hace referencia a la publicación de informes sobre estrategias para alcanzar la igualdad de género. Si bien es cierto que las tres entidades señalan, en numerosos informes, que no están de acuerdo con la desigualdad de género y que están trabajando para eliminarla. Además, Caixabank detalla de manera más específica sus objetivos principales en la estrategia de la igualdad de género, y el Banco Santander incluso fija la fecha en la que pretende que esos objetivos se cumplan.

¹¹ Principales resultados recogidos en el Segundo Barómetro de la Transparencia de España 2016 desarrollado por Acreditra.

Identificación de la transparencia como una herramienta de diferenciación en el sector bancario español

Por todo ello, podemos determinar que las principales entidades bancarias de España son muy transparentes. Ello nos indica que el gran problema del sistema bancario español no es su falta de transparencia, sino su incapacidad para proyectar esa imagen al mercado. Esta incapacidad está fuertemente condicionada por los numerosos escándalos financieros pasados que han provocado que la sociedad recele de todas las entidades financieras, incluidas las bancarias. Por ello, no puede ser suficiente que dichas entidades se limiten a presentar sus respectivos informes sobre todos los aspectos relevantes de las mismas, sino que tienen que realizar campañas de marketing sólidas para convencer a los usuarios de lo transparentes que son. No es tan importante ser transparentes, sino que la gente sepa que la empresa es transparente. Ya que en ese caso, la sociedad procederá a volver a confiar en dichas entidades y por ello a legitimarlas, lo que repercutirá positivamente en sus futuras estrategias empresariales.

Durante la realización de este trabajo se ha presentado como limitaciones, en primer lugar, que esta investigación realiza una función analítica y de diagnóstico, frente a otras funciones desarrolladas por Acreditra, como son la adecuación y solicitud de acreditación. En segundo lugar, únicamente se ha analizado el nivel de transparencia de las principales entidades bancarias que cotizan en el IBEX - 35 del sector bancario español, sin tener en cuenta el resto de las entidades bancarias que operan en España. Por ello, en las futuras líneas de investigación se procederá a determinar el nivel de transparencia de todas entidades españolas bancarias que coticen en el IBEX - 35, extendiendo posteriormente dicho análisis a todas las entidades que operan en sector bancario español independientemente de su nacionalidad.

**Alberto Prado Román, Paola Plaza Casado,
Sandra Escamilla Solano y Ana Cruz Suárez**

BIBLIOGRAFÍA

- Acreditra (2019). "Principales resultados recogidos en el Segundo Barómetro de la Transparencia de España 2016 desarrollado por Acreditra". Disponible en: <http://acreditra.com/barometro-de-la-transparencia-de-espana-2016/>
- Aguilera, R. F. y Cuervo-Cazurra, A. (2004). "Codes of good governance worldwide: what is the trigger?", **Organizations Studies**, 25 (3): 417-446.
- Alejos, C. L. (2015). "Transparencia: fuente de confianza en la empresa", **Cuadernos de la Cátedra "la Caixa" de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo**, 27: 1-32.
- Alvarado, A.; Bigné, E. y Currás, P. (2011). "Perspectivas teóricas usadas para el estudio de la Responsabilidad Social Empresarial: Una clasificación con base en su racionalidad", **Estudios Gerenciales**, 27 (118): 115-137.
- Arredondo, T.F.G.; De la Garza, G.J. y Vázquez, P.J.C. (2014). "Transparencia en las organizaciones, una aproximación desde la perspectiva de los colaboradores", **Estudios Gerenciales**, 30: 408-418.
- Banco Santander (2018). "Memoria corporativa". Disponible en: https://www.santander.com/csgs/Satellite/CFWCSancomQP01/es_ES/Corporativo/Accionistas-e-Inversores.html
- Bañón, A.; Guillen, M. y Ramon, N. (2011). "La empresa ética y responsable", **Universia Business Review**, 30: 32-43.
- Baraibar Diez, E. y Luna Sotorrió, L. (2018). "The mediating effect of transparency in the relationship between corporate social responsibility and corporate reputation", **RBGN-Revista Brasileira de Gestao de Negocios**, 20 (1): 5-21.
- Baraibar Diez, E. y Luna Sotorrió, L. (2012). "The influence of transparency of university social responsibility in the creation of reputation", **Regional and Sectoral Economics Studies**, 12 (3): 21-31.
- Barea, J. (2004). "La necesidad de la transparencia en la gestión pública", **Auditoría Pública**, 33: 13-24.
- Baumann, D. (2016). "Corporate social responsibility in a globalizing world", **Business Ethics Quarterly**, 26 (1): 137-141.
- BBVA (2018). "Memoria corporativa". Disponible en: <https://accionistaseinversores.bbva.com/informacion-financiera/informes-financieros/#2018>

Identificación de la transparencia como una herramienta de diferenciación en el sector bancario español

- Caixabank (2018). "Memoria corporativa". Disponible en: https://www.caixabank.com/informacionparaaccionistaseinversores/gobierno corporativo/juntageneralaccionistas/2013_es.html
- Canales Aliende, J.M. y Romero Tarín, A. (2017). "Algunas consideraciones sobre la transparencia pública y el buen gobierno", **Revista Española de Transparencia**, 5: 115-127.
- Cortés, F (2008). "Ética empresarial y responsabilidad social empresaria", **Boletín Económico de ICE**, 2936.
- Deegan, C. y Rankin, M. (1996). "Do Australian Companies Report Environmental News Objectively? An Analysis of Environmental Disclosures by Firms Prosecuted Successfully by the Environmental Protection Authority", **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, 9 (2): 50-67.
- Díez, F.; Blanco, A.; Cruz, A. I. y Prado, C. (2014). "Efecto de la Responsabilidad Social Empresarial sobre la Legitimidad de las Empresas", **Anuario Jurídico y Económico Escurialense**, 47.
- Escamilla, S.; Jiménez, I. y Prado, C. (2013). "**La responsabilidad social empresarial, una forma de crear valor**", Editorial Académica Española.
- Escamilla, S.; Plaza, P. y Flores, S. (2016). "Análisis de la divulgación de la información sobre la responsabilidad social corporativa en las empresas de transporte público urbano en España", **Revista de Contabilidad – Spanish Accounting Review**, 19 (2): 195-203.
- Freeman, E. (1984). **Strategic management. A stakeholder approach**. Mersfield: Publishing inc.
- Gálvez, R. M. M.; Caba, P. M. C. y López, G. M. (2009). "La Transparencia On-line de las ONG Españolas", **Revista Española del Tercer Sector**, 13 (Septiembre-Diciembre): 63-86.
- García, L. M. J.; Amat, O. y Rocafort, A. (2016). "Self-perception of ethical behaviour: The case of listed Spanish companies", **Intangible Capital**, 12 (1): 319-335.
- Garriga, E. y Melé D. (2004). "Corporate social responsibility theories: mapping the territory", **Journal of Business Ethics**, 53: 51-71.
- GESEM Asesoramiento Financiero EAFI, S.L. (2012). "Rescate para el Sistema Financiero Español". Disponible en: <http://www.gesemav.com/informes/historico/5-Rescate%20para%20el%20sistema%20financiero%20espa%C3%B1ol.pdf>

**Alberto Prado Román, Paola Plaza Casado,
Sandra Escamilla Solano y Ana Cruz Suárez**

- Gibbins, M.; Richardson, A. y Waterhouse, J. (1990). "The management of corporate financial disclosures: Opportunism, ritualism, policies and processes", **Journal of Accounting Research**, 28 (1): 121-143.
- Gray, R.; Kouhy, R. y Lavers, S. (1995). "Corporate Social and Environmental Reporting: A Review of the Literature and a Longitudinal Study of UK Disclosure", **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, 8 (2): 47-77.
- Hooghiemstra, R. (2000). "Corporate Communication and Impression Management: New Perspectives Why Companies Engage in Corporate Social Reporting", **Journal of Business Ethics**, 27 (1/2): 55-68.
- Kliksberg, B. (2003). "La ética importa", **Revista Venezolana de Gerencia**, 8 (24): 661-665.
- Kliksberg, B. (2006). "Ética empresarial: ¿Moda o demanda imparable?", **Fundación Carolina**, Working Papers.
- Kolk, A. (2003). "Trends in Sustainability Reporting by the Fortune Global 250", **Business Strategy and the Environment**, 12 (5): 279-291.
- Lev, B. (1992). "Information disclosure strategy", **California Management Review**, 34 (Summer): 9-32.
- Lipovetsky, G. (2006). **Metamorfosis de la cultura liberal. Ética, medios de comunicación, empresa**. Barcelona: Anagrama.
- Marcuello, C.; Bellostas, A.; Marcuello, C. y Moneva, J. M. (2007). "Transparencia y rendición de cuentas de cuentas en las empresas de inserción", **Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa**, 59 (91-122).
- Maudos, J. (2012). "El impacto de la crisis en el sector bancario español", **Cuadernos de Información Económica**, 226 (Enero/Febrero): 155-163.
- Méndez, M. (2005). "Ética y responsabilidad social corporativa. Ética y Economía", **ICE**, 823: 141-155.
- Navarro García, F. (2008). **Responsabilidad Social Corporativa: Teoría y Práctica**. ESIC EDITORIAL
- Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa (2019). "La gestión de los riesgos de corrupción en las empresas del IBEX 35". **Disponible en:** <https://observatoriorsc.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-ejecutivo-corrupcion-lbex-35.pdf>

Identificación de la transparencia como una herramienta de diferenciación en el sector bancario español

- Ochsenius Robinson, I. (2017). "La transparencia como control y beneficio de una contratación pública presente", **Revista Española de Transparencia**, 4: 110-124.
- Olmedo, I. y Martínez, I. M. (2011). "Medida de la reputación empresarial en PYMES de servicios", **Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa**, 20 (3): 77-102.
- Piechocki, R. (2004). "Transparency of annual sustainability reports", **Corporate Reputation Review**, 7 (2): 107-123.
- Porter, M. E. y Kramer, M. R. (2003). "La filantropía empresarial como ventaja competitiva", **Harvard Deusto Business Review**, 112: 7-20.
- Prado, C. (1995). "Globalización de la empresa e integración de los enfoques no organizativos en la dirección", **RACEF**: 8.
- Rivero, T.P. (2005). "Responsabilidad Social y Gobierno Corporativo: Información y Transparencia", **Revista Asturiana de Economía**, 34: 9-29.
- Ruiz, M.; Tirado, P. y Morales, A. (2008). "Transparencia y calidad de la información económico-financiera en las entidades no lucrativas. Un estudio empírico a nivel andaluz", **Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa**, 63: 253-274.
- Skinner, D. (1994). "Why firms voluntarily disclose bad news", **Journal of Accounting Research**, 32 (Spring): 38-60.
- Toms, J. S. (2002). "Firms resources, quality signals and the determinants of corporate environmental reputation: Some UK Evidence", **The British Accounting Review**, 34 (3): 257-282.
- Transparencia Internacional España (2019). "Índices Transparencia España". Disponible en: <https://transparencia.org.es/indices-transparencia-espana/>
- Valderrama, J. A. (2007). "Reflexiones en torno a la RS de las empresas", **Teoría y Praxis**, 3: 125-134.
- Villanueva, E. (2011). "Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia", en Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), **Transparencia: libros, autores e ideas**. Coyoacán: IFAI, 57-65
- Watson, A.; Shrives, P. y Marston, C. (2002). "Voluntary disclosure of accounting ratios in the UK", **British Accounting Review**, 34: 289-313.

#RET

Revista Española de la Transparencia

Núm. 7. Segundo Semestre 2018

ISSN 2444-2607. Págs. 125-141



Beatriz Martínez Isidoro
Universidad Complutense de Madrid¹

La transparencia de los programas electorales ¿Compromisos o ficción?



RECIBIDO: 27 de noviembre de 2018

ACEPTADO: 31 de diciembre de 2018

RESUMEN: El presente artículo es un trabajo de investigación elaborado con las conclusiones de los informes² de Fundación Compromiso y Transparencia sobre la transparencia voluntaria de los partidos políticos españoles, con representación en el Congreso de los Diputados, y el propio análisis de la autora sobre la información publicada por estos mismos partidos a través de sus páginas web.

El objetivo es poner en relieve la información que hacen pública los partidos políticos de manera voluntaria sobre el cumplimiento de sus programas electorales y demostrar así el compromiso (o su falta) de los partidos políticos con respecto a sus propuestas electorales. En este sentido, el estudio se enfoca en la información que acompaña a los programas electorales para determinar si es suficiente y adecuada para permitir que los votantes tomen decisiones bien informados durante la campaña electoral. Del mismo modo, se quiere demostrar que la información disponible para el ciudadano no le permite comprobar la viabilidad real de las propuestas y que tampoco se hace pública la información pertinente durante y al final de las legislaturas, para conocer el grado de cumplimiento de los partidos con respecto a sus programas electorales que presentaron para ser votados.

¹ Periodista e investigadora especializada en transparencia política y gubernamental. Profesora asociada de la Sección Departamental de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid y Coordinadora académica del Máster de Transparencia y Acceso a la Información de la UCM.

² Fundación Compromiso y Transparencia publica anualmente el informe *Transparencia, el mejor eslogan* desde 2012 hasta el último con fecha de septiembre de 2018, siendo en total siete estudios de análisis de la transparencia de los partidos políticos españoles a través de sus webs.

PALABRAS CLAVE: Comunicación, Política, Transparencia, Accountability, Campaña electoral, Programas electorales.

CONTENIDOS: 1. La transparencia de los partidos políticos. - 2. La evolución de la transparencia de los partidos políticos. - 3. Los programas de los partidos políticos, no son transparentes. - 4. Exactamente, ¿qué es un programa electoral? - 5. La problemática de los programas electorales. - Bibliografía.

The Transparency of the electoral programs:

Commitments or fiction?

ABSTRACT: This communication is a research paper prepared with the conclusions of the Commitment and Transparency Foundation reports on the voluntary transparency of Spanish political parties, with representation in the Spanish Parliament, and the author's own analysis of the published information for these same parties through their web pages.

The objective is to highlight the information made public by the political parties voluntarily about the fulfillment of their electoral programs and thus demonstrate the commitment (or lack thereof) of the political parties with respect to their electoral proposals. In this sense, the study focuses on the information that accompanies the electoral programs to determine if it's sufficient and adequate to allow voters to make informed decisions during the electoral campaign. In the same way, it's wanted to demonstrate that the information available for the citizen doesn't allow him to verify the real viability of the proposals and that the relevant information isn't made public during and at the end of the legislatures, to know the degree of compliance of the parties with respect to their electoral programs presented to be voted.

KEYWORDS: Communication, Political Science, Transparency, Accountability, Election campaign, Electoral programme.

La transparencia de los programas electorales ¿Compromisos o ficción?

1. LA TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La última edición del informe *Transparencia, el mejor eslogan* realizada por Fundación Compromiso y Transparencia en septiembre de 2018 presentó importantes novedades sobre la información que hacen pública los partidos políticos a través de sus páginas web³.

Una de las más notables y que cabe destacar sobre las demás es la inclusión de un nuevo indicador que exige a las formaciones políticas con representación en las Cortes Generales a dar información sobre sus entidades vinculadas. Esta nueva exigencia en el análisis de la transparencia de los partidos políticos nace de la observación de que, si bien la mayoría de los partidos analizados tienen vinculadas orgánicamente una o varias entidades como fundaciones o asociaciones, algunos partidos sí se esfuerzan por dar este tipo de información con un alto grado de visibilidad, mientras que otras organizaciones de la muestra no hacen ninguna mención a este dato. En este sentido, la Fundación consideró que esta nueva exigencia podía cumplir con un doble objetivo: reconocer el esfuerzo de las organizaciones políticas que hacen pública esta información relevante y animar a aquellas que no lo hacen a seguir el ejemplo de la buena práctica.

El dato más positivo del último análisis de la Fundación es que por primera vez desde que se realiza este estudio, los partidos políticos que han obtenido la categoría de "Translúcidos" superan al número de partidos con categoría de "Opacos". En este sentido, cabe señalar que 15 partidos de una muestra de 23- lo cual supone más de la mitad- han mejorado sus puntuaciones con respecto al año anterior, siendo Coalición Canaria y Nueva Canarias las formaciones que presentan las mejoras más notables, al conseguir 10 puntos más que en la edición anterior del informe. Esta mejora ha permitido a ambas formaciones cambiar de categoría radicalmente y, en el caso de Coalición Canaria, casi logra estar entre los partidos de categoría "Transparente".

Desde luego, los partidos políticos han demostrado en este último análisis que la transparencia está en sus agendas, gracias a los cambios positivos que se han visto y los buenos resultados con respecto a ediciones pasadas. La tendencia general es que cada vez mejoran sus niveles de cumplimiento y publican más información relevante. Sin embargo, esta mejora sigue siendo muy lenta y no es lineal, como se puede apreciar en el historial de la *Tabla 1. Evolución de la transparencia de los partidos políticos por áreas e indicadores*.

³ Informes de Transparencia, el mejor eslogan 2017, 2016 y 2015. Disponibles en: <https://www.compromisoytransparencia.com/>

Tabla 1. Evolución de la transparencia de los partidos por áreas e indicadores

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Quienes Somos	83%	78%	83%	83%	71%	71%	67%
1.1 Historia del partido	93%	78%	83%	83%	55%	56%	43%
2.2 Ideas y valores	73%	78%	83%	83%	86%	87%	91%
2. Gobierno	22%	29%	31%	41%	32%	45%	48%
2.1 Acta fundacional	13%	11%	11%	6%	9%	9%	9%
2.2 Estatutos	47%	55%	72%	78%	59%	83%	83%
2.3 Código ético	7%	22%	11%	39%	27%	43%	61%
2.4 Información sobre entidades vinculadas	-	-	-	-	-	-	39%
3. Estructura directiva	20%	35%	28%	29%	30%	35%	32%
3.1 Organigrama	-	11%	17%	11%	9%	13%	17%
3.2 Perfil de los cargos directivos	33%	28%	22%	33%	45%	43%	26%
3.3 Órganos y competencias	27%	66%	44%	44%	36%	48%	52%
4. Personas	13%	11%	33%	24%	21%	19%	32%
4.1 Nombre y perfil de los cargos electos	27%	11%	33%	28%	32%	26%	48%
4.2 Declaración de bienes y rentas	-	11%	33%	28%	23%	17%	30%
4.3 Retribuciones salariales cargos electos	-	-	-	17%	9%	13%	17%
5. Afiliados	42%	49%	46%	48%	44%	48%	52%
5.1 Número	-	-	6%	6%	5%	9%	30%
5.2 Derechos y obligaciones	27%	55%	33%	39%	27%	35%	26%
5.3 Canales de comunicación	100%	94%	100%	100%	100%	100%	100%
6. Programa	53%	47%	64%	64%	28%	32%	30%
6.1 Políticas y Medidas	87%	84%	94%	100%	77%	83%	87%
6.2 Cuantificación económica	-	-	-	-	0%	4%	4%
6.3 Explicación Reformas Constitucionales	-	-	-	-	0%	0%	0%
6.4 Persona responsable	20%	11%	33%	28%	36%	39%	30%
7. Cumplimiento	9%	7%	17%	13%	14%	7%	10%
7.1 Informe de gestión	7%	0%	6%	6%	5%	4%	13%
7.2 Propuestas e iniciativas en relación con el programa	20%	22%	44%	33%	36%	17%	17%
7.3 Informe cumplimiento (partidos de gobierno)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
8. Información económica	3%	14%	21%	40%	29%	42%	56%
8.1 Balance y cuenta de resultados	7%	22%	33%	56%	45%	56%	74%
8.2 Memoria explicativa	-	-	17%	28%	23%	35%	35%
8.3 Desglose de fuentes de ingresos	7%	28%	33%	56%	45%	56%	74%
8.4 Desglose de los gastos	7%	28%	33%	56%	45%	56%	74%
8.5 Informe de auditoría	0%	0%	0%	0%	0%	4%	0%
8.6 Préstamos y créditos de la organización	-	6%	17%	39%	14%	43%	52%
8.7 Informe del Tribunal de Cuentas	0%	0%	11%	44%	*33%	*46%	*81%

*De los 23 partidos que componen la muestra de este análisis, solo 16 están obligados a tener publicados este informe: C'S, CC, CCO, EH, ERC, EUPV, FAC, IU, NC, PA, PNV, PP, PSC, PSOE, P y UPN.

Fuente: informe *Transparencia, el mejor eslogan 2017*.

<https://www.compromisoytransparencia.com/publicaciones-e-informes/informes>

La transparencia de los programas electorales ¿Compromisos o ficción?

Este hecho hace desconfiar de la verdadera voluntad de los partidos con respecto a la transparencia, ya que parece que siguen percibiendo este principio como una obligación impuesta por un agente externo, en vez de interiorizarlo como un modo de actuación, inherente a su condición de servidor público⁴. Sobre este aspecto, Jesús Lizcano destacaba en su artículo *Más transparencia electoral*⁵, la necesidad de una mayor rendición de cuentas de los partidos políticos, sobre todo durante la época electoral, afirmando que "los partidos en lugar de informar hacen una vasta propaganda y un postureo político que no hace sino indignar a los ciudadanos" y pone como ejemplo el compromiso de 12 partidos políticos españoles con Transparencia Internacional para "introducir en los distintos niveles educativos materias y contenidos éticos, de valores y contra la corrupción". Este compromiso fue hecho en 2015, no obstante, Lizcano Álvarez recuerda en su publicación que "ni unos ni otros han hecho nada por cumplir este importante compromiso, lo que es una muestra de ese postureo electoral que denunciábamos desde hace tiempo".

2. LA EVOLUCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La Fundación Compromiso y Transparencia lleva ocho años aplicando y desarrollando su metodología de análisis de transparencia, basada en una serie de indicadores de información que las fundaciones y partidos políticos hacen pública a través de sus páginas webs. Este análisis mide el esfuerzo que voluntariamente hacen estas organizaciones para rendir cuentas de su gestión y actividades. Además de la información considerada relevante, gracias a las áreas e indicadores de información exigidos por la Fundación, también se mide el modo de hacer públicos los contenidos mediante los denominados "Principios de transparencia"⁶ que consisten en los siguientes:

1. Visibilidad: consiste en facilitar el contenido de manera sencilla por estar situado en un lugar visible en las páginas webs. El contenido debe encontrarse fácilmente dentro del portal, siendo el "recorrido" del usuario rápido e intuitivo para encontrar la información que busca.

2. Accesibilidad: el contenido debe estar abierto al público, es decir, que no sea necesario tener un permiso o registro para poder consultarlo. Un ejemplo de aplicación de este principio es que los estatutos del partido no estén disponibles

⁴ Para profundizar sobre las medidas de regeneración y transparencia en relación a los partidos políticos, véase el artículo de Gema Sánchez Medero publicado en 2018 en el libro colectivo *Estrategias para la calidad y la regeneración de la democracia* de la Editorial Comares.

⁵ Artículo publicado en el diario El País el 9 de abril de 2019. https://elpais.com/elpais/2019/04/09/opinion/1554826020_654061.html

⁶ *Transparencia, el mejor eslogan 2017*. Informe de transparencia en la web de los partidos y fundaciones políticas. <https://www.compromisoytransparencia.com/publicaciones-e-informes/informes>

únicamente en el área de afiliados, siendo necesario afiliarse al partido para poder consultarlos.

3. Actualidad: los contenidos y datos publicados deben estar al día, de manera que la información refleje la situación actual de la organización. En el caso de la información económica debe hacer referencia al último ejercicio cerrado legalmente.

4. Integralidad: este principio exige que la información debe ser completa y evitar publicaciones parciales o a medias. Un ejemplo de este principio es que la información de los perfiles de los cargos directivos o electos debe estar completa y detallada en todos los perfiles, no solo en algunos, mientras que otros perfiles se publican de manera incompleta o poco detallada.

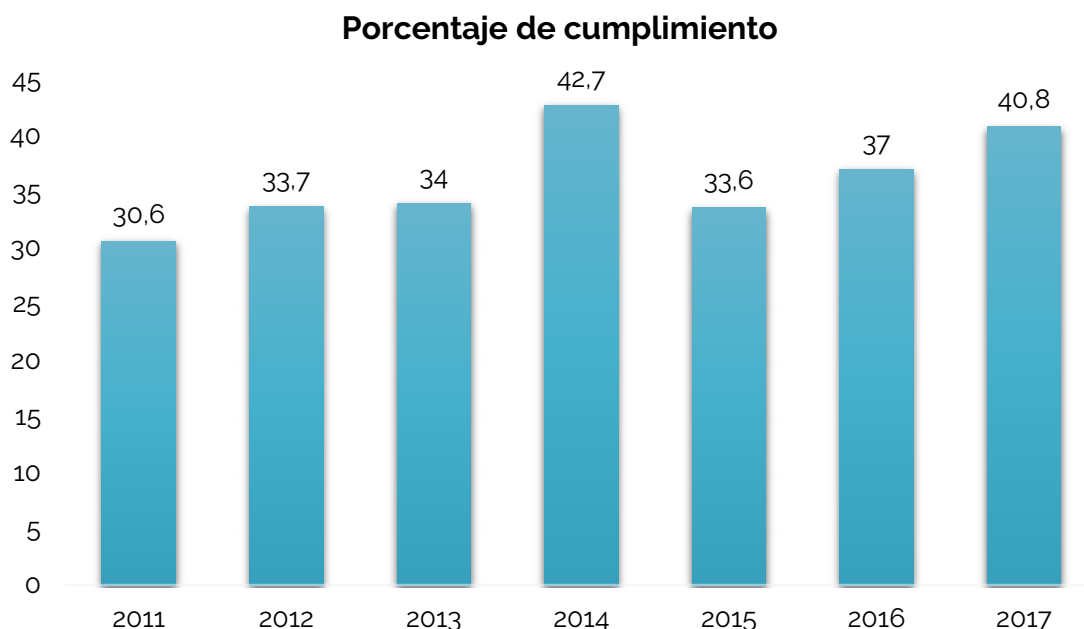
¿Por qué se aplican estos Principios de transparencia? Como explica el filósofo coreano-alemán Byung-Chul Han en su publicación *La sociedad de la transparencia* (2013), "el aumento de información y comunicación no esclarece por sí solo el mundo". El formato de las páginas web permite publicar cantidades ingentes de información, por lo que se hace necesario medir el modo en que se expone la información al público para comprobar el compromiso de la organización por rendir cuentas y ser transparentes. En este sentido, cabe recordar que la masa de información expuesta sin un criterio adecuado puede tener efectos contrarios a la transparencia como la infoxicación o la desinformación.

La aplicación de estos principios evita el "postureo electoral" que menciona Lizcano Álvarez, ya que permiten poner en relieve que la transparencia no solo consiste en volcar datos y contenidos en las webs, sino que deben existir unos criterios de publicación que faciliten a los *stakeholders* encontrar la información relevante de la organización. Estos criterios exigidos demuestran si la organización realmente está comprometida con la transparencia o, por el contrario, simplemente hace público determinados contenidos sin orden, ni concierto, en un intento de aparentar lo que no es.

En este punto, y analizando los resultados que viene ofreciendo Fundación Compromiso y Transparencia desde 2012, se ha realizado un gráfico con el promedio del cumplimiento de los partidos analizados en la muestra del informe *Transparencia, el mejor eslogan*. Los resultados se muestran en la *Ilustración 1*, donde se aprecia que la evolución de la transparencia de los partidos políticos comenzó en un 30% y lentamente alcanzó un máximo del 42% en 2014. En el análisis del año 2015, el cumplimiento cayó hasta el 33%, remontando poco a poco cada año y volviendo a subir hasta el último año analizado de 2017 en el que se ha vuelto a alcanzar el 40%.

La transparencia de los programas electorales ¿Compromisos o ficción?

Ilustración 1. Evolución de la transparencia de los partidos políticos españoles



Fuente: datos extraídos de la *Tabla 1. Evolución de la transparencia de los partidos políticos por áreas e indicadores*.

Leyenda: Los números de la vertical izquierda corresponden a los porcentajes promedio del cumplimiento del total de la muestra del análisis. Los números bajo las barras corresponden a los años en que se realizaron los análisis de transparencia.

Según las conclusiones de los informes *Transparencia, el mejor eslogan*, los partidos políticos no muestran una evolución positiva lineal. Este hecho se debe principalmente a que cada año algunas páginas web presentan modificaciones con mayor o menor acierto. En los casos de las modificaciones con acierto sucede que los partidos deciden aplicar algunos indicadores tanto del análisis de Fundación Compromiso y Transparencia, como las exigencias de otras organizaciones como Transparencia Internacional. Por otra parte, los casos de las webs que de un año para otro presentan peores resultados, se dividen en dos grupos: aquellas webs que ha sido modificadas pero cuyos cambios no siguen criterios de transparencia y, por lo tanto, la nueva información publicada no resulta relevante para conocer la situación del partido, en detrimento de la que sí lo es; y las webs que no han sido modificadas en nada, provocando la desactualización de los contenidos e incumpliendo con el "Principio de actualidad".

En cuanto a la caída en picado del nivel de cumplimiento de los partidos políticos en 2015, las razones que lo explican son diferentes a las anteriormente expuestas. En primer lugar, cabe recordar que el criterio de Fundación Compromiso y Transparencia para seleccionar a los partidos políticos analizados es que tengan

representación en las Corte Generales. En el año 2015 la muestra del análisis de Fundación Compromiso y Transparencia cambió debido a los resultados de las elecciones generales celebradas ese mismo año. Los cambios se tradujeron en el aumento del número de partidos analizados, la expulsión de UPyD de la muestra y la inclusión de nuevas formaciones. Sin embargo, el aumento de la muestra conllevó un descenso del cumplimiento debido a que los nuevos partidos analizados aportaron más resultados negativos que positivos con respecto al nivel de transparencia, lastrando el promedio del cumplimiento.

En la *Ilustración 2* se exponen los resultados del cumplimiento promedio de las áreas de información del informe *Transparencia, el mejor eslogan*. Si se observa el cumplimiento de los partidos, se puede ver la principal razón de este artículo y la pregunta del título: los programas de los partidos políticos ¿suponen un compromiso o son propuestas basadas en la ficción?

En el análisis de 2015, se introdujeron dos nuevos indicadores de información con el objetivo de elevar el nivel de exigencia a la transparencia voluntaria de los partidos políticos. Estos nuevos indicadores afectaban principalmente a la información sobre los programas electorales, inspirados por el *Decálogo de un programa electoral* de la Fundación Transforma España⁷. Con esta nueva exigencia se instaba a los partidos a demostrar que las propuestas y promesas de gobierno habían sido elaboradas de manera reflexiva, exigente, comprometida y realista, de modo que pudieran garantizar su cumplimiento cuando tomen posesión de cargos públicos.

En la *Ilustración 2* se puede observar claramente cómo el área de programa descende drásticamente en su cumplimiento del año 2015, ya que ninguno de los partidos de la muestra publicaba información relativa a la *Cuantificación económica de las principales medidas y políticas*⁸ de su programa electoral, ni tampoco facilitaba datos sobre “las reformas constitucionales, institucionales y legales”⁹ de las mismas. Por otra parte, el dato más abrumador con respecto a esta exigencia del informe es que dos años más tarde, los partidos políticos siguen sin aportar información sobre los criterios o mecanismos que utilizan para la elaboración de sus propuestas y promesas de acción de gobierno.

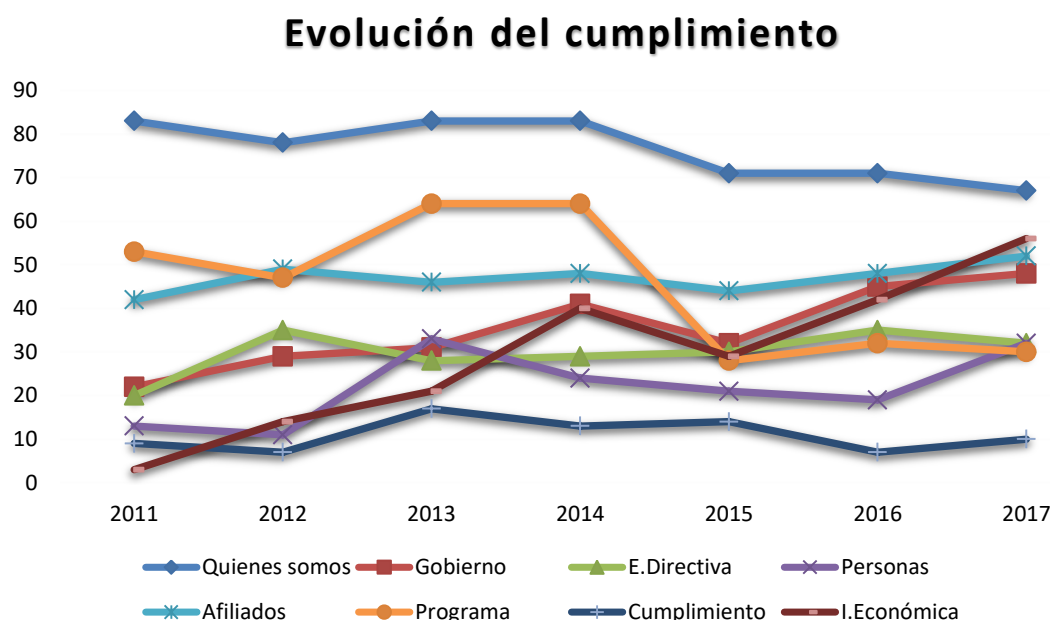
⁷ Coherencia económica de los programas electorales. Informe de Fundación Transforma España. Disponible en: <http://ftransformaespana.es/milo-portfolio/coherencia-economica-de-los-programas-electorales/>

⁸ Indicador 6.2. Cuantificación económica de las principales medidas y políticas: “El programa deberá contener la cuantificación económica de las principales medidas electorales que impliquen gasto o inversión pública, y explicar el cuadro de financiación previsto para garantizar su ejecución”. Transparencia, el mejor eslogan 2017. Informe de transparencia en la web de los partidos y fundaciones políticas

⁹ Indicador 6.3. Explicación de las reformas constitucionales, institucionales y legales: “El programa deberá identificar y explicar los procesos legales y legislativos necesarios, así como las principales reformas constitucionales e institucionales necesarias para implementar el conjunto de políticas y medidas propuestas”. Transparencia, el mejor eslogan 2017. Informe de transparencia en la web de los partidos y fundaciones políticas

La transparencia de los programas electorales ¿Compromisos o ficción?

Ilustración 2. Evolución del cumplimiento por áreas de información



Fuente: datos extraídos de la *Tabla 1. Evolución de la transparencia de los partidos políticos por áreas e indicadores*.

Leyenda: Los números de la vertical izquierda corresponden a los porcentajes de cumplimiento de las áreas de información del análisis. Los números de la horizontal bajo las líneas corresponden a cada año en que se realizaron los análisis de transparencia. Cada línea de color es un área de información que analiza el informe de Fundación Compromiso y Transparencia.

Sobre este aspecto, cabe señalar que una de las principales virtudes que se le atribuyen a la transparencia es que sirve de antídoto contra la corrupción y, por lo tanto, permite generar confianza en las organizaciones que actúan guiadas por este principio. La opacidad por el contrario propicia las circunstancias para que se den las malas prácticas, generando desconfianza sobre las actuaciones de las instituciones. Manuel Castells (2009: 279) en su libro *Comunicación y poder* afirma que "cuando los ciudadanos piensan que el gobierno y las instituciones políticas engañan de manera habitual, se está sembrando la semilla de la desintegración institucional", y pone como ejemplo el caso de los manifestantes argentinos que derribaron el gobierno en 2001 al grito de "¡Que se vayan todos!", refiriéndose a la clase política de Argentina.

3. LOS PROGRAMAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO SON TRANSPARENTES.

En el análisis de 2016, Fundación Compromiso y Transparencia sintetizaba cuáles eran las áreas más opacas de la política española con el apartado *Los siete pecados capitales de los partidos y fundaciones políticas*¹⁰, siendo uno de ellos los programas electorales. En concreto, Javier Martín Cavanna, uno de los autores del informe, calificaba a los programas como "un brindis al sol" debido a la falta de información objetiva que demostrara el compromiso y la rigurosidad de los partidos para elaborar las propuestas electorales.

En el informe *Transparencia, el mejor eslogan 2016*, la Fundación insta a los partidos políticos españoles a mejorar la calidad de sus programas electorales siguiendo las pautas del decálogo de Fundación Transforma España. Además del Decálogo mencionado, también se señalan las prácticas de otros países como Holanda, en el cual los programas de los partidos políticos son sometidos a un tipo de auditoría que examina las consecuencias económicas de las propuestas electorales. Este examen es llevado a cabo por la Oficina Central de Planificación -CPB, las siglas en holandés del organismo-, que desde al año 1986 analiza los programas electorales y hace público los resultados de su examen. Aunque en España no existe una entidad que cumpla con este cometido y, en principio, no debería considerarse como una necesidad, sí se considera relevante para recuperar la confianza en los partidos políticos que se comprometieran realmente con la transparencia, haciendo el esfuerzo de rendir cuentas sobre este aspecto.

Sin embargo, tras dos años de exigencia de Fundación Compromiso y Transparencia a los partidos políticos españoles, éstos continúan incumpliendo mayoritariamente con los indicadores 6.2 y 6.3 del análisis, y solo una formación de las 23 analizadas -Podemos-, hace el esfuerzo por cuantificar económicamente sus propuestas electorales.

Tabla 2. Cumplimiento del área de Programa

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
6. Programa	53%	47%	64%	64%	28%	32%	30%
6.1 Políticas y Medidas	87%	84%	94%	100%	77%	83%	87%
6.2 Cuantificación económica	-	-	-	-	0%	4%	4%
6.3 Explicación Reformas Constitucionales	-	-	-	-	0%	0%	0%
6.4 Persona responsable	20%	11%	33%	28%	36%	39%	30%

Fuente: Informe de *Transparencia, el mejor slogan 2017*.

¹⁰ *Transparencia, el mejor eslogan 2016*. Informe de transparencia en la web de los partidos y fundaciones políticas

La transparencia de los programas electorales ¿Compromisos o ficción?

Además de la falta de información objetiva que debería acompañar los programas electorales para la rendición de cuentas, cabe señalar otros factores con respecto a los compromisos de los partidos políticos con su electorado. En este sentido, y observando nuevamente los porcentajes y resultados de la *Tabla 2*, llama especialmente la atención que el 100% de los partidos analizados y, por lo tanto, con representación en las Cortes Generales, no aportan información suficiente sobre las *Políticas y medidas propuestas con información suficiente*, correspondiente a los requisitos del indicador 6.1. Según se detalla en el informe, los partidos que no cumplen con este indicador se debe a que no explican con información suficiente las políticas ni las medidas que proponen, o que no hay información al respecto.

Sebastián Puig, analista e investigador especializado en tecnologías de la información y programas internacionales, explica en su artículo *¿Y si auditamos los programas económicos electorales?*, que esta situación podría mejorarse gracias a las auditorías de programas electorales, no solo en los términos que recomienda Fundación Compromiso y Transparencia, sino adoptando también algunas de las medidas tomadas por otros países como Australia o Irlanda. En su publicación¹¹, el analista explica que este proceso puede tener resultados de éxito si se cumplen una serie de condiciones: la voluntad de los partidos de concretar sus programas electorales con propuestas tangibles; tener una institución o instituciones reconocidas por todos los actores del proceso como "no partidistas" y que cuente con suficiente capacidad técnica y de personal para desarrollar la exigente tarea con rapidez y competencia; y un flujo adecuado de información entre las partes.

4. EXACTAMENTE ¿QUÉ ES UN PROGRAMA ELECTORAL?

Cuando Fundación Compromiso y Transparencia exige a los partidos políticos publicar y explicar sus *Políticas y medidas propuestas con información suficiente y objetiva*, no está exigiendo estrictamente la publicación del programa electoral, aunque este documento suele cumplir con los requisitos exigidos.

En este sentido, cabe preguntarse por la esencia y características propias de un programa electoral, comenzando por la cuestión de qué es. Según algunos expertos en márketing y comunicación política, como el consultor Isaac Hernández, el programa electoral se entiende como "una declaración de intenciones y el elemento de comercialización¹²" del partido sobre sus políticas. Es un documento estandarizado por su uso durante mucho tiempo y, aunque actualmente es de dudosa eficacia, se sigue utilizando para plasmar la ideología, valores y propuestas

¹¹ Artículo publicado en febrero de 2017 en Agenda Pública: <http://agendapublica.elpais.com/y-si-auditamos-los-programas-economicos-electorales/>

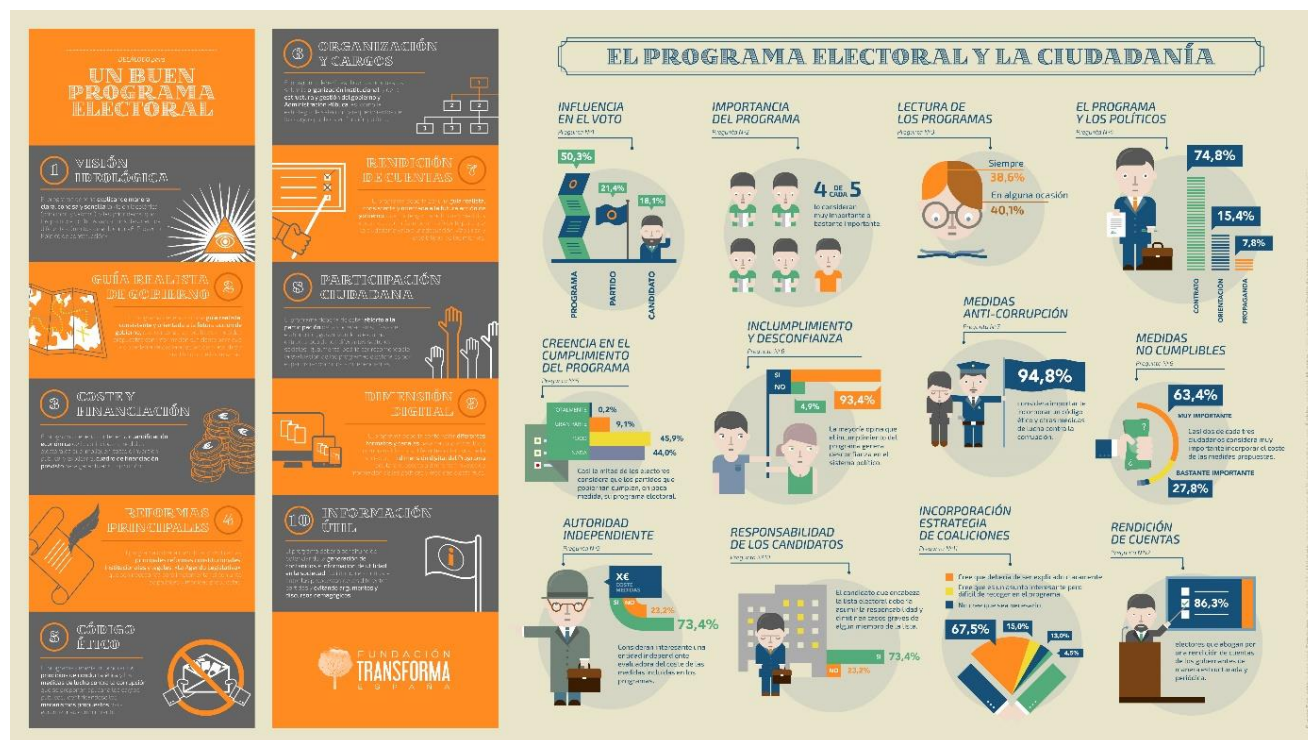
¹² Blog de Isaac Hernández (01/09/2018): <https://www.isaachernandez.es/marketing-politico/el-programa-electoral-ganador/>

de gobierno de un partido político, defendido por sus candidatos para conseguir el voto del electorado.

Para Fundación Compromiso y Transparencia, el programa es el “contrato social” que adquiere una organización política con sus votantes, puesto que, si los candidatos del partido salen electos, los votantes esperaran ver cumplidas las propuestas y promesas plasmadas en el programa electoral.

El estudio realizado por Fundación Transforma España reveló que sólo el 38% de los encuestados leía “Siempre” el programa electoral mientras que el 40% afirmaba leerlo “en alguna ocasión”. Con respecto a la percepción sobre el cumplimiento del programa, llama la atención que el 45% considera que los partidos que gobiernan cumplen “Poco” con el programa y el 44% considera que cumplen “Nada”¹³.

Ilustración 3. Infografía el Programa electoral y la ciudadanía



Fuente: Infografía realizada por Fundación Transforma España en 2015 con los datos del estudio realizado en colaboración con Sigma Dos de *Sondeo de opinión ciudadana sobre los programas electorales*.

¹³ Acceso al estudio de 2015 de la Fundación Transforma España: <https://ftransformaespana.es/milo-portfolio/sondeo-de-opinion-ciudadana-sobre-los-programas-electorales/>

La transparencia de los programas electorales ¿Compromisos o ficción?

Si analizamos los programas electorales presentados por los partidos políticos españoles disponibles a través de sus webs, se observa que comparten las siguientes características:

- Documento en formato PDF.

- Extensión variable de una media de 100 páginas.

- En la mayoría de los programas se elaboran propuestas en base a las decisiones, promesas o políticas expuestas por otros partidos políticos con una valoración crítica destructiva de dichas propuestas.

Estas características se repiten en la mayoría de programas presentados por los partidos que obtuvieron representación en las Cortes Generales, pero algunos presentan matices que merecen ser mencionados.

En el caso del Partido Socialista Obrero Español –PSOE–, a través de su web se pueden conocer sus propuestas de manera resumida gracias a las secciones temáticas publicadas directamente en la web, a la vez que permite descargar el PDF de 387 páginas que compone su programa electoral completo.

En el caso del Partido Popular, su web solo ofrece la posibilidad de descargar sus programas electorales en formato PDF, siendo el último de 2016 de una extensión máxima de 226 páginas. Cabe señalar que el número de páginas de sus programas electorales ha ido menguando desde 2008.

Por su parte, Podemos y Ciudadanos muestran una clara preferencia por explicar a su electorado sus propuestas a través del formato digital. En el caso de Podemos también permite la descarga de su programa en formato PDF de 99 páginas con un diseño muy centrado en imágenes y muy gráfico (en el momento de su publicación fue criticado por parecer más un catálogo de tienda de muebles que un programa electoral), mientras que Ciudadanos solo apuesta por el formato digital con una sección de la web dedicada a las 350 propuestas que llama “Nuestro Proyecto”.

Estos cuatro partidos representan todas las fórmulas utilizadas por los partidos políticos con representantes en el Congreso de los Diputados. PNV y ERC se acogen al modelo del PP facilitando varios documentos PDF de extensiones relativas a las 200 páginas.

En Comú Podem, En Marea, Unión del Pueblo Navarro y Coalición Canaria, se acogen al modelo que se podría denominar como “híbrido” de PSOE y Podemos, que explica sus principales propuestas de manera sintética en una sección de la web y permitiendo a los usuarios descargar el programa completo en formato PDF con extensiones inferiores o cercanas a las 100 páginas.

El caso de Eh Bildu resulta más complicado de clasificar por dos razones: en primer lugar, por presentar un documento PDF de solo 15 páginas, que en comparación

con el resto de formaciones resulta extremadamente escueto; y segundo, que la opción digital que ofrece no es realmente una explicación en la web sobre sus principales propuestas, sino que publica un video de la presentación *powerpoint* del programa en PDF.

5. LA PROBLEMÁTICA DE LOS PROGRAMAS ELECTORALES.

El análisis de los programas publicados por los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados y los resultados presentados por los diversos estudios de Fundación Compromiso y Transparencia, así como las aportaciones de Fundación Transforma España, revelan una serie de elementos comunes que deberían ser tenidos en cuenta por las formaciones políticas que pretendan adoptar la transparencia como un principio de actuación y no como una imposición circunstancial, limitándose a cumplir con las mínimas obligaciones y haciendo el menor esfuerzo posible.

1. En primer lugar, las características formales que presentan los programas electorales de los principales partidos políticos, no resultan atractivas para el electorado. Este hecho se traduce en que el tradicional documento en formato PDF y con una extensión aproximada de entre 100 a 200 páginas, no invitan a su lectura, mientras que el lenguaje utilizado para exponer los contenidos –propuestas y promesas–, en la mayoría de los casos resulta poco constructivo, debido principalmente a que en repetidos casos antes de exponer las propuestas políticas del partido, se procede a criticar y desvalorar las propuestas de otros partidos candidatos. Sobre este aspecto, cabe señalar que este tipo de discursos en los programas parece estar dirigido al electorado afiliado o convencido, reforzando sus ideas ya conocidas, mientras que los votantes indecisos, –ésos que en las encuestas de opinión suelen responden “No saben/ No contestan”–, este tipo de discursos puede tener un efecto contrario sobre ellos, ya que la crítica y el puramente propagandístico pueden ahuyentar o desmotivar a un electorado poco activo con respecto a la participación.
2. Los programas electorales presentados actualmente por los partidos políticos no son transparentes. Esta conclusión se basa en los dos estudios analizados de Fundación Compromiso y Transparencia y Fundación Transforma España. Ambas organizaciones han puesto en relieve que los partidos políticos no aportan información suficiente y objetiva en sus programas electorales para comprobar la viabilidad de sus propuestas, medidas y políticas, así como tampoco aportan información o datos que permitan la rendición de cuentas de sus compromisos electorales tras ocupar cargos de gobierno. Una medida de este tipo podría ser someter a la auditoría de una entidad externa la información y contenidos de los programas, como sugiere el experto Sebastián Puig (2017).

La transparencia de los programas electorales ¿Compromisos o ficción?

Con respecto a este punto, el estudio del profesor Joaquín Artés (2013), publicado en su artículo *Do Spanish politicians keep their promises?*, resulta especialmente interesante por analizar el cumplimiento de las promesas económicas de los principales partidos españoles -PP y PSOE- durante los comicios electorales entre 1989 y 2004. Entre los resultados de esta investigación, Artés afirma que "la mayoría de las promesas son cumplidas por el partido en gobierno", mientras que las "tasas de cumplimiento son mucho más bajas en los partidos de la oposición". En la actualidad, esta información no puede ser comprobada por el ciudadano que no es investigador, pues habiendo los medios y tecnologías de la información que permiten la información de manera rápida y sencilla, no se facilita para la consulta de la ciudadanía. Este hecho queda reflejado en los resultados del informe *Transparencia, el mejor eslogan 2016* donde se demuestra que ningún partido rinde o facilita datos o mecanismos para comprobar si el partido cumple con sus propuestas electorales.

3. Los partidos políticos españoles identifican la transparencia fundamentalmente con información económica. Esta premisa es confirmada por Fundación Compromiso y Transparencia en sus conclusiones sobre el análisis de la transparencia de los partidos políticos en 2016, donde afirma que "persiste la tendencia de los partidos políticos en identificar la transparencia con la publicación de la información económica, obviando la publicación de otras áreas de información tan relevantes como la relativa al *Cumplimiento* (10%), o a indicadores tan sensibles como *perfil de cargos públicos* (26%), *Informe de gestión* (13%), *Informe de autoría externa* (0%) o *Cuantificación económica de las propuestas electorales* (4%)". Sobre este aspecto, las conclusiones del último informe *Transparencia, el mejor eslogan 2017*, señala que el área más opaca continúa siendo la de *Cumplimiento*, ya que solo alcanza el 10%. De este modo, los indicadores de esta área como son el *Informe de gestión* o *Propuestas e iniciativas en relación con el programa*, apenas alcanzan el 20% de partidos que hacen pública esta información, siendo los partidos elegidos para representar a la soberanía del pueblo español en su parlamento.

Este hecho: el alto grado de opacidad sobre la información destinada a la rendición de cuentas, perpetúa la desconfianza de la ciudadanía sobre la falta de compromiso con el electorado y su verdadera voluntad de explicar a la sociedad cómo ejercen el poder delegado. En este sentido, José María Maravall (2013) reflexiona en su publicación *Las promesas políticas* sobre las críticas a la representación de los intereses de los ciudadanos como producto de las promesas realizadas en democracia, ya que considera que existen "cuestiones desconocidas", un hecho que incide de manera

determinante entre lo que se considera qué es la "teoría de la democracia" y "saber cómo operan las democracias realmente existentes".

4. Como conclusión final de este artículo, cabe contestar a la pregunta que se hace en el título con respecto a los compromisos políticos. La falta de información que se ha observado para rendir cuentas sobre las propuestas y promesas electorales, provoca la percepción de éstas como una serie de ideas basadas en la "ficción", sin base real y carentes de compromiso sobre su cumplimiento. En este sentido y como han expresado diversos autores (Lízcano, Belmonte), "la Transparencia" parece haber adoptado una especie de "postureo" o "moda" en boca de los políticos, siendo confundida fácilmente con la publicación masiva de información, sin sentido crítico, ni compromiso con la rendición de cuentas. Sobre este aspecto, se debe evitar la consideración de la transparencia con la "hiperinformación" y la "hipercomunicación" que describe el filósofo Han (2013), quien advierte que "cuanta más información se pone en marcha, tanto más intrincado se hace el mundo y la masa de información no engendra ninguna verdad¹⁴", sino todo lo contrario. Este hecho puede provocar que la ciudadanía desconfíe tanto o más de los efectos de la transparencia si se percibe que esta práctica no evita la corrupción o que sus efectos son limitados para conocer cómo se ejerce el poder y la soberanía delegada. Manuel Castells afirma en su publicación *Comunicación y Poder*, que la gente busca sinceridad y veracidad en la personalidad, la apariencia pública, el discurso y la conducta de sus líderes políticos (Castells, M. 2009: 380), de lo contrario se produce un efecto psicológico en la ciudadanía que deriva en la desafección política y en la desconfianza sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas. Por lo tanto, la información publicada desde las organizaciones políticas y dirigida a la sociedad debe cumplir con el objetivo de esclarecer el funcionamiento de las organizaciones, la toma de decisiones y el cumplimiento de los compromisos adoptados, sobre todo durante la campaña electoral. De lo contrario, persistirá la percepción de que los programas están realizados para llevar a los electores al "huerto" de las urnas, con el único objetivo de que los partidos sean elegidos para los próximos cuatro años, pero sin verdaderas intenciones de cumplir con lo prometido.

¹⁴ Han, Byung-Chul. (2013): La sociedad de la transparencia.

La transparencia de los programas electorales ¿Compromisos o ficción?

BIBLIOGRAFÍA

Artés, J. (2011): Do Spanish politicians keep their promises? Artículo de Party Politics 19(1):143-158. Primera publicación online 22 de junio de 2011. Edición impresa en enero de 2013.

Castells, M. (2009): *Comunicación y Poder*. Madrid. Alianza Editorial.

Han, Byung-Chul. (2013): La sociedad de la transparencia. Barcelona. Herder Editorial.

Hernández Álvarez, I.M., (2018). Artículo publicado el 1 de septiembre de 2018. Blog: www.isaachernandez.es/blog

Lizcano Álvarez, J. (2018): Más transparencia electoral. Artículo en El País. Opinión. Publicado 9 de abril de 2019. Madrid. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2019/04/09/opinion/1554826020_654061.html

Maravall, J. M. (2013): Las promesas políticas. Barcelona. Editorial Galaxia Gutenberg.

Puig, S. (2017): ¿Y si auditamos los programas económicos electorales? Artículo en El País. Agenda Pública. Artículo publicado en febrero de 2017. Madrid. Disponible en: <http://agendapublica.elpais.com/y-si-auditamos-los-programas-economicos-electorales/>

Sánchez Medero, G. (2018): "Transparencia y regeneración democrática en los partidos políticos", en Canales Aliende, J.M. y Valencia Sáiz, A., *Estrategias para la calidad y la regeneración de la democracia*, Granada: Comares.

#RET

Revista Española de la Transparencia

Núm. 7. Segundo Semestre 2018

ISSN 2444-2607. Págs. 143-145



Luís Francisco Sánchez Cáceres
Abogado¹

Reseña: Palomares Herrera, M. 2018. Transparencia y Acceso a la Información en el Sector Público. Madrid: Wolters Kluwer

ISBN: 978-84-7052-791-3



Bajo el título *"Transparencia y Acceso a la Información en el Sector Público"* el autor, MANUEL PALOMARES HERRERA (Baeza, 1991), Doctor en Derecho Público por la Universidad de Jaén, Profesor de la Universidad Europea Miguel de Cervantes y Profesor-Tutor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, presenta el que hasta el momento es su trabajo más riguroso y científicamente detallado.

Bajo el sello editorial de la editorial internacional Wolters Kluwer, fundada en los Países Bajos en 1836, el autor presenta esta monografía en la que desarrolla aspectos básicos y esenciales sobre el obligado deber de transparencia de las diferentes Administraciones

Públicas en nuestro país, al tiempo que efectúa una labor comparativa respecto de otros ordenamientos jurídicos, convirtiendo este manual, en un material especialmente apto tanto para docentes, como para nuevos investigadores en esta misma materia.

¹ Abogado Colegiado del Ilustre Colegio de Abogados de Jaén (nº. 3.737). Especialista en Derecho Público y Privado Comunitario. Experto Universitario en Justicia Penal Juvenil. Investigador y Doctorando en el Programa en Derecho de la Universidad de Jaén. Delegado Territorial de la Fundación Internacional de Derechos Humanos para la Provincia de Jaén.

Luís Francisco Sánchez Cáceres

Debido a un enfoque claramente enmarcado dentro del ámbito del Derecho Administrativo y del Derecho Constitucional, el presente título se halla ubicado dentro de la colección "El Consultor de los Ayuntamientos", por lo que, en consecuencia, puede considerarse como una obra dirigida hacia quienes ejercen la labor funcionarial, así como a profesionales dentro del ámbito del asesoramiento jurídico o de la gestión económica y administrativa.

A través de sus 260 páginas, divididas en cuatro capítulos y doce apartados, el autor arroja luz sobre los avances en materia de transparencia dentro del sector público. Los cuatro capítulos desarrollan el estudio sistemático de precedentes de la transparencia (Cap. 1), la experiencia comparada e influencia del derecho comparado (Cap. 2), la transparencia de Estado en España (Cap. 3) y el derecho fundamental emergente de acceso a la información (Cap. 4).

Así, a lo largo del texto, el autor desgrana los precedentes legislativos que han llevado hasta la actual *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, así como de la necesidad de regulación específica desde los albores de la reciente crisis financiera. Todo ello, dentro de un contexto político en el que futuras disposiciones reglamentarias deberán ser desarrolladas en el marco de aplicación de la Ley 19/2013, al tiempo que deberá valorarse su incidencia en el ámbito legislativo y administrativo competencial propios de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

El libro adopta un análisis comparativo desde la perspectiva e influencia del Derecho Comunitario y la Jurisprudencia de la Corte Europea en relación con deber de transparencia a las que se hallan sujetas las Administraciones Públicas. Igualmente, dentro de esa labor comparativa, y como una aportación destacada en la presente monografía, también centra el foco de atención en aquellos paralelismos y avances normativos existentes en materia de transparencia y lucha contra la corrupción dentro de los diferentes ordenamientos jurídicos de América Latina y, muy especialmente, en aquellos progresos y medidas implementadas y llevadas a la práctica en la República de Chile.

Con todo lo dicho hasta ahora, el autor introduce el concepto jurídico dual de "*Transparencia de Estado*", inherentemente vinculado al "*Estado de la Transparencia*", así como con su justificación y otras consideraciones relacionadas con su aplicación y desarrollo dentro de nuestro ordenamiento y sistema constitucional. Al mismo tiempo que dicho concepto es desgranado, también se acompaña de un análisis de los niveles de transparencia de las Administraciones Públicas esgrimiendo nuevos argumentos emanados desde la doctrina y desde la jurisprudencia que, sin duda, constituyen una base sólida para la construcción de un nuevo "*Derecho Fundamental a la Transparencia y al Acceso a la Información Pública en la Administración*" y dentro de una, cada vez más que probable, futura reforma constitucional.

**Reseña: Palomares Herrera, M. 2018. Transparencia y Acceso a la Información en el Sector Público. Madrid: Wolters Kluwer
ISBN: 978-84-7052-791-3**

De forma paralela a la existencia de un intenso debate sobre el encaje normativo del derecho de acceso de la información pública dentro de nuestro sistema constitucional, que aborda el autor y sobre el que también debe aceptarse un debate similar respecto a la posible existencia de aquellos elementos que puedan ser considerados como esenciales en la construcción y posterior reconocimiento de ese mismo derecho como un nuevo derecho de carácter fundamental, analizando, en consecuencia, sus efectos, límites y alcance dentro de nuestro ordenamiento jurídico así como con respecto al buen funcionamiento de las diferentes Administraciones Públicas.

Bajo esta premisa, se exponen los diferentes argumentos de la doctrina, tanto a favor, como en contra, del ascenso de este derecho como un derecho de carácter fundamental. Dentro de este debate, el autor se posiciona claramente al favor de la corriente que afirma ese carácter *fundamental* del derecho de acceso a la información pública como un derecho emergente en nuestro sistema constitucional.

En definitiva, a través de la técnica y el rigor empleados en los trabajos de investigación, el autor cumple con los objetivos marcados *ab initio* en cuanto que los resultados obtenidos hacen de la presente monografía una herramienta idónea para efectuar una primera toma de contacto con el deber de transparencia de las Administraciones Públicas, así como sobre el derecho de acceso a la información. Un principio y un deber que, de acuerdo con el propio autor, adquieren de forma simultánea la consideración de principios-valores de carácter transversal, cuyos efectos se expanden más allá del ámbito de lo público, extendiendo su influencia en aspectos relevantes de la vida pública, privada, social y económica, y que, sin duda, marcarán buena parte de la agenda pública durante las próximas décadas.

#RET

Revista Española de la Transparencia

Núm. 7. Segundo Semestre 2018

ISSN 2444-2607. Págs. 147-156

Por Rafael Ayala

Entrevista a Antxon Gallego Solaetxe



Antxon Gallego Solaetxe es responsable de Ibatuz. Gobierno Abierto, Participación, Nuevas Tecnologías S.L. Trabaja desde el año 2010 dedicado a la formación, investigación, asesoramiento, diseño e implementación de iniciativas en materia de Gobierno Abierto en un número importante de instituciones los diferentes niveles de la Administración Pública con una implantación especialmente intensa en el País Vasco. En la actualidad es experto del Foro regular de OGP Euskadi.

Nos recibe en su oficina de Leioa (Bizkaia) y nos cuentan algunas cuestiones relacionadas con su actividad cotidiana.

Entrevista: Antxon Gallego Solaetxe

Hablemos de Gobierno Abierto. Parece que es algo que está de moda y que cada vez cobra más presencia, pero ¿qué es exactamente eso del Gobierno Abierto? ¿desde cuándo se viene hablando de ello?

Coincido con tu apreciación. Hablar de Gobierno Abierto está de moda pero espero que ello en la práctica no afecte a una tendencia creciente de incorporación del paradigma del Gobierno Abierto en la gestión cotidiana de las Administraciones Públicas.

Hay (casi) tantas definiciones posibles de Gobierno Abierto como personas vinculadas a su investigación y puesta en práctica. Yo me quedaría con dos:

"Es la doctrina política que sostiene que la actividad del gobierno y de la Administración Pública debe estar abierta a todos los niveles para el escrutinio eficaz del público y de su supervisión".

"Es una nueva forma de comunicación permanente, transparente y bidireccional entre la Administración y la ciudadanía, mediante la que se consigue su participación efectiva en los procesos de decisión, colaboración y control de la gestión pública".

El concepto de Gobierno Abierto cobró un especial protagonismo con la llegada de Barack Obama a la presidencia de los Estados Unidos. Tanto durante su campaña a la presidencia como durante su gestión incorporó este concepto de manera efectiva y transversal.

Fue el precursor de una manera de hacer política en la que cobraban un especial protagonismo las nuevas tecnologías, las redes sociales, el fomento de la transparencia, la colaboración público-privada, la rendición de cuentas y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

En el discurso que presentó la Asamblea de las Naciones Unidas de septiembre de 2010, mencionó que en todas las partes del mundo se veía la promesa de la innovación para hacer al gobierno más abierto y responsable y que a partir de ese momento se debería construir sobre ese progreso.

En esta misma Asamblea, se presentó y aprobó la "Declaración de Gobierno Abierto" y se sentaron los cimientos de lo que en 2011 se constituyó como Open Government Partnership (OGP) concebida como una plataforma internacional para los reformadores nacionales que se comprometen a que sus gobiernos sean más abiertos, responsables y receptivos ante la ciudadanía.

¿Cómo lo explicaría a alguien que no ha oído hablar de ello?

La compleja, dinámica y diversa realidad política, social y económica que vivimos desborda los esquemas tradicionales y pone de manifiesto su limitada capacidad para ofrecer respuestas efectivas a los problemas y a las demandas que emergen de la sociedad. Problemas y demandas que precisan de acción colectiva y cuya solución sólo es posible si somos capaces de llegar a diagnósticos compartidos

Entrevista: Antxon Gallego Solaetxe

que posibiliten plantear un horizonte de objetivos y de intervenciones jerarquizadas y progresivas igualmente compartidas.

Este escenario emergente requiere de la consolidación de nuevos modelos de gobernanza para responder con eficacia, eficiencia, de manera sostenible y en condiciones de igualdad a las necesidades sociales y para favorecer procesos de toma de decisiones más efectivos, evitar la corrupción, mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, y recuperar la confianza ciudadana en los gobiernos y administraciones públicas. Un modelo institucional y una práctica política capaces de transformar las necesidades de la ciudadanía en respuestas.

En general suena un poco abstracto, ¿Qué aspectos lo componen? ¿Qué elementos son básicos para entender cada uno de ellos?

La rendición de cuentas y la transparencia en la gestión, el fomento de la participación y la colaboración de la ciudadanía en el diseño y ejecución de las políticas son ejes fundamentales sobre los que pivota este nuevo movimiento que ha irrumpido con fuerza en las agendas políticas de nuestras Administraciones y que se han afianzado como nuevos conceptos que suponen una revolución en el conocimiento y la comunicación en nuestra sociedad actual, así como en el propio concepto de lo que hasta ahora conocíamos por democracia.

Sólo cuando la ciudadanía tiene a su alcance los instrumentos necesarios para conocer cómo se toman las decisiones que le afectan, cómo se utilizan los fondos públicos o cuál es la actividad pública y política de nuestras instituciones y responsables políticos y bajo qué criterios actúan, es cuando puede opinar, exigir y participar con eficacia.

Por lo tanto, un Gobierno Abierto es aquel que entabla una conversación permanente con su ciudadanía para conocer de primera mano sus recomendaciones y/o sugerencias, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de la ciudadanía y el personal técnico en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.

Los valores o principios sobre los cuales descansa la noción de Gobierno Abierto (Transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración) definen una nueva forma de comprender el papel de los gobernantes, del sector público y de la ciudadanía como actores protagonistas íntimamente vinculados en el proceso de definición de las reformas o de formación de las políticas, y como colaboradores necesarios, bajo unas premisas de actuación e interacción distintas, en la definición, operación, gestión y/o evaluación de los servicios públicos.

El Gobierno Abierto está sustentado en los siguientes pilares básicos: la Transparencia, la Rendición de Cuentas, la Colaboración Público-Privada y la Participación ciudadana.

Entrevista: Antxon Gallego Solaetxe

TRANSPARENCIA: La transparencia permite y facilita el acceso de la ciudadanía a la información pública de su interés que obre en poder de las entidades, siempre en el marco y dentro de los límites establecidos por la legislación que le sea de aplicación.

Un Gobierno transparente proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación de manera sencilla y clara, facilitando de esta manera que la ciudadanía pueda realizar un control de la acción de gobierno, así como crear valor económico a partir de los datos públicos ofrecidos libremente por la Administración.

RENDICIÓN DE CUENTAS: Un Gobierno que rinde cuentas proporciona información objetiva y veraz sobre el cumplimiento de unos objetivos y compromisos previamente establecidos en un plan de gestión. Una rendición de cuentas continuada y que vaya más allá de los procesos electorales, con mecanismos de garantía que permitan a la ciudadanía evaluar y actuar de forma activa sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

COLABORACIÓN: Un Gobierno colaborativo implica y compromete a la ciudadanía y demás agentes en el propio trabajo de la Administración. La colaboración supone la cooperación no sólo con la ciudadanía, sino también con las empresas, las asociaciones y demás agentes, y permite el trabajo conjunto dentro de la propia Administración entre sus empleados y con otras Administraciones.

PARTICIPACIÓN: Conjunto de procedimientos, canales y órganos institucionales, así como instrumentos o medios de escucha activa, para la intervención de la ciudadanía en la identificación, diseño, ejecución y evaluación.

Un Gobierno participativo favorece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas y anima a la Administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de la ciudadanía. Por tanto, impulsa acciones y orienta actuaciones que aumentan el protagonismo e implicación de la población en asuntos públicos y compromete con mayor intensidad a las fuerzas políticas con sus conciudadanos.

¿Cuáles dirías que son los principales hitos que se han dado en referencia al Gobierno abierto en el entorno más próximo?

En el entorno local, sin duda alguna, el hito más importante fue la aprobación de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

El Consejo de Europa considera que las entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático, y que el derecho de la ciudadanía a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes, convencido de que en este nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente. Y, así, la existencia de entidades locales investidas de competencias efectivas permite una administración eficaz y

Entrevista: Antxon Gallego Solaetxe

próxima al ciudadano, por lo que la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa son entendidos por el Consejo de Europa como una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder.

Esta ley garantiza a las entidades locales vascas plena autonomía local para intervenir de manera efectiva en cuantos asuntos afecten a los intereses y aspiraciones de sus vecinos y vecinas, sin otro límite que el respeto a los principios de eficacia, eficiencia y buena administración, con sujeción a la normativa aplicable de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en coherencia con los modelos más desarrollados de autogobierno municipal y de conformidad con el espíritu y los principios de la mencionada Carta Europea de Autonomía Local.

El título VI recoge todo lo relativo al Gobierno Abierto, la transparencia y la participación ciudadana en las entidades locales y dedica un artículo concreto (Artículo 47) al Gobierno Abierto en el que se establece que la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (también conocida como LILE) tiene como finalidad garantizar el Gobierno Abierto de los municipios y del resto de entidades locales como medio para reforzar la calidad institucional y establecer un nuevo marco de relación entre los distintos niveles locales de gobierno de Euskadi y la propia ciudadanía.

¿En qué medida crees que la Ley es la herramienta más adecuada para hacer efectivo el Gobierno Abierto?

La incorporación del concepto "Gobierno Abierto" dentro del texto normativo que tiene por objeto fomentar la condición de administración de proximidad que tiene el municipio en relación con la ciudadanía es, per se, un excelente punto de partida.

Esta Ley apuesta por mejorar el diálogo entre la institución municipal y sus vecinos y vecinas, por articular un sistema de transparencia que facilite la rendición de cuentas, y por fomentar un desarrollo sostenible de la calidad de vida de la ciudadanía vasca. En esa dirección se enmarca la regulación que se lleva a cabo vinculada con la participación ciudadana y la transparencia, así como el desarrollo de la gestión de servicios públicos locales y, en particular, las competencias que se atribuyen a los municipios.

Creo que contar con un marco normativo es un escenario de oportunidad y una de las herramientas que sin duda alguna servirán para ayudar a "aterrizar" el concepto del Gobierno Abierto en el funcionamiento de las Administraciones Locales. Obviamente, deberá ir acompañada de una batería de acciones que ayuden a trasladar las cuestiones conceptuales o teóricas a un plano práctico. Ya se ha iniciado este camino aunque aún queda mucho recorrido por delante.

Entrevista: Antxon Gallego Solaetxe

¿Crees que es un modelo extrapolable al resto de comunidades o incluso del Estado?

Sin duda alguna. La experiencia desarrollada en el País Vasco de puesta en marcha de iniciativas en materia de Gobierno Abierto dotadas de orden y coherencia, la generación de un "relato" común y compartido en esta materia y las acciones concretas que se han implementado en este contexto desde los diferentes niveles de la Administración Pública es un referente y un modelo extrapolable al resto de comunidades y territorios.



Foto: World Café celebrado en el edificio Tabakalera (Donostia-San Sebastian) en el marco del proceso participativo asociado al análisis, contraste y evaluación de la Estrategia y Plan Operativo de Acción para reducir la Brecha Salarial promovido por el Gobierno Vasco.

¿Qué elementos crees que son asignatura pendiente en materia de Gobierno Abierto?

Parece aceptarse de manera unánime que estas nuevas formas de concebir la gestión pública han llegado para quedarse. Nos referimos a modelos innovadores de gestión dotados de orden y coherencia que hagan posible el buen ejercicio de las políticas públicas, basados en el establecimiento de nuevos códigos y formas de gestión, organización y relación que convencan a la ciudadanía de que colaborar y participar es útil y efectivo personal y socialmente.

Entrevista: Antxon Gallego Solaetxe

Que implicarse y participar, a fin de cuentas, "sirve para algo".

Para que ello resulte factible, es necesario trabajar en un modelo que incluya la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración y la participación en la cotidianeidad del quehacer político y administrativo e interiorizar desde las Administraciones Locales los conceptos y principios rectores del Gobierno Abierto concebidos como una forma natural de gestionar lo público.

A tales efectos, resulta oportuno dotarse de un marco general estructurado en una batería de acciones que puedan facilitar el tránsito progresivo, coordinado y planificado desde las formas de gobierno existentes en la actualidad hacia innovadoras formas de relacionarse, gestionar y gobernar, más ajustadas a las necesidades y requerimientos de estos nuevos tiempos.

El objetivo último de este desafío es ofrecer un marco general realista, adaptado a nuestra idiosincrasia, estructurado y, sobre todo, eficaz. Un modelo que permita visibilizar resultados tangibles a corto-medio plazo, que facilite la transparencia y los espacios de colaboración y que haga recuperar la confianza en nuestras Administraciones Públicas.

Un protocolo u hoja de ruta que agilice el tránsito hacia modelos de gestión pública innovadores y adaptados a escenarios sociales, políticos y económicos emergentes.

En un entorno cada vez más global, ¿Qué papel crees que deben desempeñar entidades como OGP en el impulso del Gobierno Abierto?

La Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership) es una organización internacional de referencia cuyo fin es evaluar y desarrollar mecanismos para fomentar gobiernos "más abiertos, responsables y sensibles a la ciudadanía".

Los países se unen a OGP a través de la elaboración de un Plan de Acción, desarrollado en colaboración con la sociedad civil. Estos planes de acción traducen la voluntad política que los países demuestran al unirse a OGP en acciones concretas. Cada plan de acción contiene compromisos específicos para incrementar la transparencia, rendición de cuentas y participación del público en el gobierno. Los compromisos se sujetan a un proceso de evaluación independiente. Es importante para OGP que los reformadores utilicen prácticas innovadoras en sus políticas públicas y que aprovechen las nuevas tecnologías para transformar la cultura de gobierno y servir mejor a su ciudadanía.

La clave fundamental va a residir en la manera en que se logra involucrar en este tipo de iniciativas al ámbito local. Qué tipo de acciones y medidas se adoptan para garantizar que estos planes de acción tienen una incidencia real en la vida de las personas y en sus entornos más próximos.

Entrevista: Antxon Gallego Solaetxe

En este sentido, desde el Gobierno Vasco y las instituciones forales, se viene desarrollando una estrategia denominada OGP Euskadi. ¿Cómo valoras esta iniciativa en pro del Gobierno Abierto? ¿Qué aspectos destacarías? ¿En qué medida te parece acertada?

Es una iniciativa pionera de enorme interés porque en la misma están presentes y colaboran de manera coordinada los diferentes niveles de la Administración Pública vasca y ese ha sido el principal factor que ha llevado a OGP a seleccionar esta candidatura.

La Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership – OGP) ha seleccionado a Euskadi como una de las 20 regiones de todo el mundo que participan en su Programa para Gobiernos Locales. La candidatura ha sido presentada conjuntamente por el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa y los Ayuntamientos de Vitoria- Gasteiz, Donostia-San Sebastián y Bilbao. La Asociación Vasca de Municipios (EUEDEL) ha establecido con OGP Euskadi un espacio estable de coordinación y colaboración.

El primer Plan Interinstitucional para avanzar en Gobierno Abierto en Euskadi, realizado como miembro de la Alianza Internacional para el Gobierno Abierto, es un plan co-creado con la ciudadanía que incluye cinco compromisos, que deben ser materializables en dos años y que deben tener capacidad transformadora. Compromisos que deben implementarse con la colaboración de la sociedad civil y de forma coordinada entre los tres niveles interinstitucionales para dar respuesta a retos clave en Gobierno Abierto.

Los cinco compromisos contemplados en el Plan de acción para el Gobierno Abierto en Euskadi 2018-2020 son de naturaleza y carácter estratégico:

Rendición de cuentas a través de planes de mandato: Construir de forma consensuada un estándar básico y avanzado de publicación de información sobre los compromisos de mandato para las instituciones vascas (niveles autonómico, foral y local), con un método de seguimiento que conlleve: informes de seguimiento, publicación de datasets sobre indicadores de seguimiento y visualizaciones de cumplimiento comprensibles por la ciudadanía; y con un plan de participación/comunicación en clave de auditoría social.

Open data Euskadi y Linked open data: Identificar conjuntos de datos demandados por el colectivo de reutilizadores/as en Euskadi (incluyendo personal de investigación de las universidades) y por la ciudadanía, y normalizar y enlazar dichos datos por parte de las administraciones vascas, desarrollando visualizaciones y servicios nuevos interinstitucionales.

I-lab de participación ciudadana en Euskadi: Crear un laboratorio de innovación pública sobre participación ciudadana (el ilab de participación ciudadana en Euskadi).

Entrevista: Antxon Gallego Solaetxe

Open Eskola. Escuela abierta de la ciudadanía para la Gobernanza Pública: Desarrollar un modelo contrastado de escuela abierta para la ciudadanía como espacio de encuentro y aprendizaje en Euskadi para promover una ciudadanía más activa en los asuntos públicos y una administración más abierta a la rendición de cuentas y a la mejora continua.

Sistema vasco de Integridad: Establecer las bases para la implementación de un Sistema de Integridad de las Administraciones Vascas que refuerce la infraestructura ética de nuestras instituciones por medio del impulso de una política de integridad que no puede detenerse en un mero cumplimiento de la legalidad, sino que debe dar pasos decididos hacia la construcción y efectividad de un marco de integridad institucional y, asimismo, hacia la implantación y desarrollo de buenas prácticas en la gestión pública que mejore el rendimiento de la Administración en beneficio de los servicios que recibe la ciudadanía.

Es un primer paso (no exento de dificultades) que nace con vocación de permanencia y con el objetivo de generar sinergias de colaboración interinstitucional que den sus frutos traducidos en una mejora de la eficacia y eficiencia en la gestión de los diferentes niveles de la Administración Pública vasca.

En definitiva, ¿qué futuro le auguras al Gobierno Abierto? ¿cuáles son las principales líneas a seguir? ¿en quién hay que fijarse?

En la actualidad, vivimos un proceso de cambios en los modelos de relación para los que, en general, las Administraciones Públicas no están preparadas. Por esta razón, un número creciente muestra interés por estos innovadores conceptos, en distintos espacios y mediante diferentes iniciativas más o menos estables.

Una política pública abierta es aquella que nace, incluye y reproduce mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración como parte sustantiva de su diseño, es decir, como referentes principales que orientan y definen los fines de la misma tanto como sus medios.

El reto emergente para un número cada vez mayor de Administraciones Públicas es lograr establecer una estructura global y coherente con las formas de trabajar habituales y con las posibilidades que ofrece la institución para facilitar la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración y la participación de la ciudadanía.

Las principales líneas a seguir (y las Administraciones Públicas que hay que tener como referencia) son todas aquellas que hagan una apuesta decidida y que se materialice en un modelo integral e integrado en la gestión municipal dotado de orden y coherencia, basado en una decidida apuesta por la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración y la participación ciudadana y que cuente con un creciente número de espacios, procesos y experiencias en diferentes ámbitos de su gestión municipal. Un marco general o modelo propio que posibilite

Entrevista: Antxon Gallego Solaetxe

una mejora en la planificación, coordinación y comunicación de las diferentes actividades que se desarrollan desde este nivel institucional.

¿Alguien tiene una receta mágica que copiar?

La gobernanza colaborativa y abierta es una nueva manera o estilo de gestionar, administrar y hacer política en las instituciones públicas que implica una nueva forma de entender y practicar las relaciones entre los responsables políticos y la sociedad.

No existen recetas mágicas que se puedan "copiar". Cada Administración Pública tiene sus recursos humanos y tecnológicos, ecosistema laboral, está localizada en un territorio con un tejido social y empresarial, etc. y sería un error "clonar" o "transponer" aquellas experiencias calificadas como buenas prácticas.

Sí es recomendable analizar cómo están trabajando en estos ámbitos todas aquellas instituciones públicas referentes en esta materia para identificar las claves de su éxito pero este reto es personal (en nuestra condición de trabajadoras/es de una Administración Pública y/o ciudadanía residente en dicho territorio) e intransferible. Sin corresponsabilidad y colaboración institucional, profesional y social resulta mucho más complejo afrontar los desafíos a los que nos enfrentamos:

Gestionar de manera eficaz y eficiente el riesgo y la incertidumbre inherentes a todo proceso de innovación en políticas públicas.

Generar los mecanismos de proximidad que posibiliten que las personas se sientan el centro de las políticas públicas.

Facilitar los cambios estructurales en los procesos políticos, de organización, diseño e implementación de las políticas públicas y de relación con los múltiples actores de la sociedad.

Conectar a todos los agentes implicados para favorecer el desarrollo de su potencial emprendedor, según la lógica de funcionamiento de la innovación abierta y el trabajo colaborativo y en red.

Muchas gracias por atendernos, Antxon.

#RET

Revista Española de la Transparencia

Núm. 7. Segundo Semestre 2018

Normas de la Revista Española de la Transparencia



La Revista Española de Transparencia (RET) es una publicación digital de periodicidad semestral editada por la Asociación de Profesionales e Investigadores de Transparencia (ACREDITRA), que tiene por objeto fomentar el análisis y el intercambio de reflexiones y resultados de investigación sobre las materias que trata.

Su campo de actuación se circunscribe a la transparencia, pero también a campos conexos como la colaboración y la participación en el marco del Gobierno Abierto y el Buen Gobierno. Por tanto, sus contenidos giran sobre las siguientes áreas temáticas:

- Buen Gobierno.
- Gobierno Abierto.
- Transparencia: publicidad activa y derecho de acceso a la información pública.
- Participación, colaboración y rendición de cuentas.

POLÍTICA DE SECCIONES. La revista se configura como una herramienta de divulgación, análisis y debate, motivo por el que cada colaboración debe estar adaptada al estilo propio que se espera de cada tipo de contribución. En concreto, las colaboraciones deberán enmarcarse en cualquiera de las siguientes categorías:

ESTUDIOS Y ARTÍCULOS: contribuciones de contenido académico y/o de investigación que se someten a evaluación por pares. Deben incluir un título, resumen y palabras clave en español e inglés. La extensión mínima son 12 páginas.

- Acceso abierto: **SÍ**
- Revisión por el Consejo de Redacción: **SÍ**
- Evaluado por pares: **SÍ**

Normas de la Revista

ENFOQUES Y DOCTRINA: artículos relevantes de autores invitados procedentes de la academia o profesionales de reconocido prestigio. Extensión mínima cinco páginas con resumen, palabras clave y citas bibliográficas. Los artículos doctrinales pueden ser eximidos de la evaluación por pares a criterio del Consejo de Redacción.

NOTAS: trabajos originales de investigación de menor extensión que las aportaciones de la sección "estudios y artículos" consistentes en reportes breves sobre avances y resultados relevantes de investigaciones y estudios, comentarios de normas y análisis de resoluciones y jurisprudencia.

- Acceso abierto: **SÍ**
- Revisión por el Consejo de Redacción: **SÍ**
- Evaluado por pares: **SÍ**

SISTEMAS NACIONALES Y COMPARADOS: estudios y notas centrados en otros países o de comparación de sistemas nacionales.

- Acceso abierto: **SÍ**
- Revisión por el Consejo de Redacción: **SÍ**
- Evaluado por pares: **SÍ**

Notas: 1º. Tenga en cuenta que la revista solo publica estudios sobre países o delimitaciones de un ámbito territorial superior. Como excepción, se admiten análisis de los sistemas autonómicos españoles. 2º. La comparación de páginas web o análisis de caso sobre páginas web no se considera una línea de interés para la revista, salvo casos razonados y justificados.

EXPERIENCIAS Y REFLEXIONES: artículos de extensión reducida relativos a experiencias, casos, propuestas y reflexiones que no queden enmarcados en las secciones anteriores.

- **Reflexiones y artículos de opinión:** contribuciones de análisis y reflexión que traten una problemática, realidad o propuesta.
- **Consultoría:** contribuciones para exponer modelos o alternativas de solución a problemas prácticos de incorporación de la transparencia u otros elementos del Gobierno Abierto en organizaciones. Ej.: herramientas telemáticas, modos de presentación de datos, etc.

Extensión mínima 750 palabras. Máxima 2.000 palabras.

- Acceso abierto: **SÍ**
- Revisión por el Consejo de Redacción: **SÍ**
- Evaluado por pares: **NO**

Normas de la Revista

COLABORACIONES / ENVÍO DE ARTÍCULOS:

Autores y participación gratuita. Pueden remitir contribuciones a la revista cualquier persona interesada sin necesidad de vinculación con la entidad editora o la revista. El envío de contribuciones y su publicación, en caso de ser aceptada, no exige ningún pago de cuota y es gratuito.

Carácter original e inédito de las contribuciones. Todos los trabajos deben ser originales e inéditos. No se aceptarán escritos que hayan sido publicados en revistas o libros. No obstante, los artículos y notas basados en comunicaciones o ponencias serán susceptibles de publicación en la revista, siempre que tras ser presentadas en Congresos hayan sido debidamente adaptadas y se haga referencia que proceden de una ponencia o comunicación previa.

Proceso de evaluación. Las contribuciones quedarán sometidas a un proceso de revisión y/o evaluación anónima por pares según la política establecida para cada sección. Una vez que se reciban los artículos se anonimizarán y se asignarán a los evaluadores que procedan con la finalidad de emitir un informe de idoneidad sobre los artículos, por lo que podrán ser aprobados para publicación, condicionados a cambios o rechazados de dicha sección, sin perjuicio de poder ser incluidos en otra sección de la revista no sometida a este tipo de evaluación, siempre que cumplan unos criterios mínimos de calidad.

Aceptación de normas. La remisión de contribuciones a la REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA conlleva la aceptación de las presentes normas. El Consejo Editorial velará por la calidad de las mismas y se reserva el derecho de rechazar las contribuciones, a clasificarlas en la sección que corresponda mejor según su contenido, y a realizar los cambios en los artículos que se consideren adecuados para su mejor comprensión. La publicación en la revista supone la cesión a título gratuito de cualquier derecho que pudiese corresponder.

Formato. Las contribuciones deben seguir la [GUÍA DE ESTILO](#) para autores. Se presentarán en formato .DOC o equivalente. Deben tener un título, un subtítulo (en su caso), un resumen de 50 a 150 palabras y una selección de palabras clave. En el documento que se subirá a la plataforma de la revista no deben consignarse datos personales de ningún tipo para facilitar la revisión anónima. Los datos personales se completan al registrarse en el área interna de esta web.

Envío. Las colaboraciones se deben remitir a través de la plataforma de la revista, que requiere registrarse.

Las colaboraciones invitadas deben remitirse a [Info @ revistatransparencia . com](mailto:Info@revistatransparencia.com)

Normas de la Revista

POLÍTICA DE ACCESO ABIERTO, DERECHOS Y COPYRIGHT. La Revista Española de la Transparencia apuesta por el acceso gratuito y uso sin restricciones a su información y recursos digitales. La política de acceso abierto se materializa en:

- Acceso gratuito, libre y universal.
- Los autores y la Revista conceden a cualquier usuario potencial el derecho a utilizar, copiar o distribuir el contenido de manera ilimitada e irrevocable, con la única condición de reconocer la autoría.
- Los documentos electrónicos correspondientes al contenido de la Revista se incluyen en formato digital para permitir su acceso libre.

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

Creative Commons Reconocimiento-CompartirIgual 4.0

Internacional License: bajo la [licencia CC BY SA](#) que permite Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, Adaptar — remezclar, transformar y construir a partir del material para cualquier propósito, incluso comercialmente.



POLÍTICA DE LUCHA CONTRA EL PLAGIO Y MALAS PRÁCTICAS.

A partir del número 7 del segundo semestre de 2018 de la RET, todos los artículos presentados a la RET se someten al examen de un software de detección de plagio. El envío de contribuciones a la RET supone una autorización implícita para la aplicación del software sobre sus contenidos. Se consideran malas prácticas las siguientes:

- **Plagio.** La inclusión de textos literales no entrecomillados, ni citados se considerará plagio. En función de las circunstancias concretas de cada caso, será subsanable o por el contrario conllevará el rechazo de la publicación y también de las contribuciones del autor por un periodo indefinido.
- **Plagio de Identidad.** También se entenderá que un texto está plagiado cuando la estructura y desarrollo del mismo sea imitación de otro texto y se observe claramente una identidad entre ambos, aunque no utilice las mismas palabras.
- **Abuso en la utilización de textos literales.** Se debe evitar la transcripción literal de textos de extensión amplia (más de un párrafo) aunque vayan citados, por lo que deberá reducirse al mínimo necesario para el desarrollo de las ideas del texto. Del mismo modo, un artículo no puede componerse únicamente por una composición de textos de otros autores.

Normas de la Revista

- **No delimitación de los textos literales de obras citadas.** Los textos literales deben ser identificados fehacientemente con comillas o cursiva para identificar cuando empieza y termina el texto correspondiente a otro autor, no basta simplemente con hacer referencia al autor. Del mismo modo, los literales de textos jurídicos o páginas web (incluso oficiales) deben ser entrecomillados.

Si una vez publicada la revista se detecta alguna forma de plagio o mala práctica respecto a un artículo, éste se eliminará de la publicación online sin previo aviso y sin necesidad de comunicarlo al autor.

ACREDITRA condena cualquier infracción de los derechos de autor, así como el plagio directo o cualquier forma asimilada del mismo.

GUIA DE ESTILO

Contenidos mínimos y estructuración: Los textos incluirán al principio el TÍTULO, RESUMEN, PALABRAS CLAVE y al final la BIBLIOGRAFÍA utilizada.

- **TÍTULO** (se presentará en castellano y en inglés).
- **RESUMEN:** 50 A 150 palabras (se presentará en castellano y en inglés).
- **PALABRAS CLAVE:** separadas por comas, un máximo de cinco (se presentará en castellano y en inglés).
- **SUMARIO:** con numeración arábica (1, 2, 3 ...)

Tipografía, epígrafes, párrafos y otros elementos:

- **TIPOGRAFÍA:** Times New Roman 12 (para notas al pie en tamaño 10)
- **EPÍGRAFES Y SUBEPÍGRAFES.** Con los siguientes niveles:
 - **Primer nivel** (en mayúsculas y negrita): 1, 2, 3, etc.
 - **Segundo nivel** (en minúsculas y negrita): 1.1., 1.2., etc. , 2.1., 2.2. etc.
 - **Tercer nivel** (en minúscula y cursiva): 1.1.1., 1.1.2., etc. o bien a. b. c. ...
- **PÁRRAFOS:** sin sangría, interlineado sencillo. Se evitarán los párrafos de menos de tres líneas.
- **UTILIZACIÓN DE VIÑETAS:** La utilización de enumeraciones con viñetas debe limitarse al máximo.
- **TABLAS Y GRÁFICOS:** las tablas y gráficos que se incluyan deben incluir un título y deberán explicarse o mencionar su contenido principal en el cuerpo del artículo, evitando que su presencia carezca de conexión con la parte del artículo en la que constan.

Normas de la Revista

Citas y referencias bibliográficas:

- **CITAS.** Seguirán el modelo que consta a continuación:
 - Según Martínez (2016: 15)
 - Según algunos autores (Martínez, 2016: 15)

No se incluirán las referencias completas en notas al pie, sino en el apartado final de bibliografía.

No se permite que las autocitas sobrepasen el 10% de la bibliografía empleada.

- **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Se incluirán EXCLUSIVAMENTE las referencias de obras citadas. No se permite incluir bibliografía adicional no citada a lo largo del texto.

La relación de obras citadas se presentará a final del texto en el apartado BIBLIOGRAFIA, se evitará incluir las referencias completas a pie de página a lo largo del texto.

Solo se incluyen obras de autores. Por bibliografía se entiende las obras de autores en libros y revistas. Todo lo que no sea considerado bibliografía, como informes y estudios institucionales, normativa, etc. puede ir como notas a pie de página, pero no en el apartado bibliografía.

La relación de obras citadas se presentará por orden alfabético de apellido y como segundo criterio por año de la publicación. Si coincide una obra del mismo autor y año se incluirá sucesivamente una letra a, b c ... (ej.. 2004a, 2004b, 2004c, ...).

A continuación se describe el modelo a utilizar para hacer constar las referencias bibliográficas:

- **Libros.** APELLIDOS, INICIALES. AÑO. *TITULO*, LUGAR: EDITORIAL.

Cotino Hueso, L. 2003. *Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa*. Madrid: INAP.

- **Artículo de revista.** APELLIDOS, INICIALES. AÑO. "TITULO DEL ARTÍCULO", *DENOMINACIÓN DE LA REVISTA*, NÚMERO O VOLUMEN:PÁGINA DE INICIO-PÁGINA FINAL.

Delgado Morales, F. 2015. "De qué hablamos cuando hablamos de transparencia", *Revista Española de Transparencia*, 1:24-30.

Normas de la Revista

- **Capítulo de libro.** APELLIDOS, INICIALES. AÑO. "TÍTULO DEL ARTÍCULO", en AUTOR/ES COORDINADOR O EDITORES, *DENOMINACIÓN DEL LIBRO*. CIUDAD:EDITORIAL, PÁGINA DE INICIO-PÁGINA FINAL DEL CAPÍTULO.

Andreu Robles, R. 2013. "De la opacidad a la transparencia", en Arnaldo Matero, G., *La transparencia en el Siglo XXI*. Madrid: Akal, 34-40.

- **Indicaciones adicionales.**

Algunas indicaciones sobre los **nombres de los autores** en las referencias bibliográficas:

- Los nombres de pila se incluyen abreviados.
- Se expresará primer y segundo apellido en autores españoles y latinos siempre que sea posible.
- En caso de existir dos autores, los apellidos se unirán con una "y". Ej.: Rodríguez-Arana Muñoz, J. y Sendín García, M.A. 2014. *Transparencia, acceso a la información y Buen Gobierno*. Granada: Comares.
- Se evitará la utilización de la expresión VV AA. En su lugar se empleará la relación nominativa de autores en el formato indicado.
- Cuando haya más de tres autores se podrá utilizar la expresión latina *et al.*

Algunas indicaciones sobre la expresión del **año de publicación**:

- No se utiliza paréntesis.
- El año queda separado del título por un punto.

Algunas indicaciones sobre el **título de la obra citada**:

- Si es del **libro**, debe ir en cursiva.
- Si es un **artículo o un capítulo de libro**, debe ir entre comillas.
- Si es el título de la Revista, debe ir en cursiva.

Algunas indicaciones sobre el **lugar y editorial**: Solo aplica en libros (y capítulos de libro).

Algunas indicaciones sobre la **delimitación de las páginas** de la obra citada: En los artículos de revista y en capítulos de libro se delimitan las páginas.

#RET

Revista Española de la Transparencia

NÚMERO 7 SEGUNDO SEMESTRE 2018

DECLARACION DE CADIZ

ESCRIBEN EN ESTE NÚMERO (por orden alfabético):

Juan Luís Beltrán Aguirre

Eva Campos Domínguez

Ana Cruz Suárez

María Díez Garrido

Sandra Escamilla Solano

Severiano Fernández Ramos

Luís Alberto Gálvez Muñoz

Beatriz Martínez Isidoro

Paola Plaza Casado

Alberto Prado Román

Luís Francisco Sánchez Cáceres

Javier Sierra Rodríguez

La Revista Española de la Transparencia #RET es un medio editado por
la Asociación de Profesionales de la Transparencia (ACREDITRA)