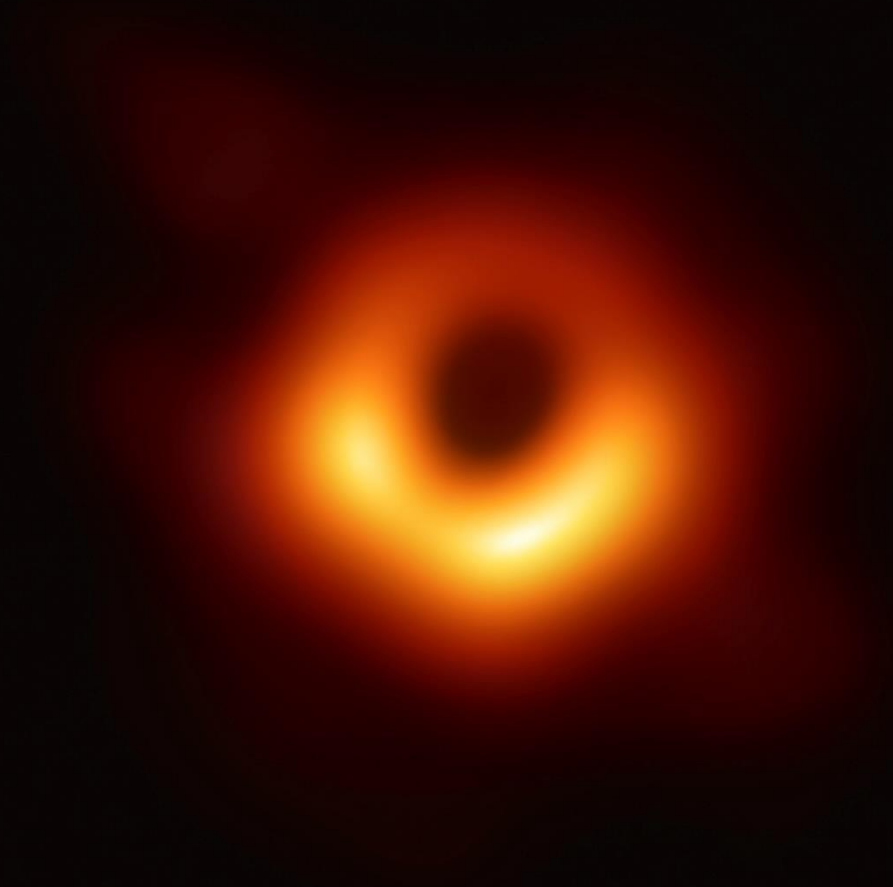
#RET

Revista Española de la Transparencia

NÚMERO 8 PRIMER SEMESTRE 2019



NEW SEASON

BLACK HOLE & REVELATIONS

#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 Black hole - Messier 87.jpg producto de la European Southern Observatory (ESO) bajo Creative Commons Attribution 4.0 International License. Imagen original disponible en el siguiente link: https://www.eso.org/public/images/eso1907a/

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.

DIRECCIÓN ACADÉMICA

Dirección:

Luis Alberto Gálvez Muñoz
Universidad de Murcia

Secretaría:

Javier Sierra Rodríguez
Universidad de Murcia

CONSEJO EDITORIAL

Rafael Ayala González
Gobierno Transparente.

Rafael Camacho Muñoz
Transparencia en España.

Francisco Delgado Morales
Acreditra

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

DOAJ DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS

Dialnet

MIAR

DULCINEA

CC BY SA

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 Luís 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

Contenidos

Editorial: consolidando y buscando nuevos caminos 9
por Javier Sierra Rodríguez

Entrevista a Ana López Fernández 11
por Rafael Camacho

¿Y ahora qué? 19
por Joaquín Meseguer Yebra

Posverdad y crisis de legitimidad: el creciente impacto de las fake news 25
por Ana Galdámez Morales

RSC y fútbol: la memoria de sostenibilidad como documento de transparencia 45
por Gabriel López Martínez

La transparencia informativa de los medios de comunicación en campaña electoral. Estudio de casos de las elecciones generales de 2015 y 2016 59
por Angy Galvín Benítez y Javier Pintado Pérez

La planificación de los contratos públicos como posible fuente de transparencia administrativa. El caso italiano 101
por Alfonso Sánchez García

El portal de transparencia local de Galicia como ejercicio de transparencia desde la administración autonómica y local 121
por Concepción Campos Acuña y Alberto Vaquero García

Balance de la configuración autonómica de la transparencia en España. Especial referencia a Andalucía 137
por Maria Dolores Montero Caro

Normas de la Revista Española de la Transparencia 159

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 8. Primer Semestre 2019
ISSN 2444-2607. Págs. 9-10

Javier Sierra Rodríguez
Secretario Académico de la Revista Española de la Transparencia

Editorial: consolidando y buscando nuevos caminos

CC BY SA

RECIBIDO: 30 de mayo de 2019
ACEPTADO: 30 de mayo de 2019

El número 8 de la Revista Española de la Transparencia supone un punto y seguido en el camino que se inició en 2015. Es un punto y seguido porque este número deja constancia de la despedida de nuestra compañera Ana López Fernández, quien durante cuatro años ha desarrollado con gran profesionalidad y arrojo la Dirección Ejecutiva de esta Revista, siendo quien protagoniza la entrevista que consta a continuación de esta editorial. Gracias Ana.

En este número constan siete artículos. El primero de ellos supone una reflexión en voz alta sobre el camino que se debe seguir a partir de ahora. Joaquín Meseguer Yebra del Ayuntamiento de Madrid intenta responder a la pregunta ¿Y ahora qué? ¿Cuál es el siguiente paso que se debe dar? Ya tenemos transparencia, no tanta, ni tan perfecta como quisiéramos, pero ¿en qué tenemos que centrar nuestros esfuerzos ahora? ¿Hay que saltar a la participación? ¿A la rendición de cuentas? ¿Adoptar conceptos más amplios y centrarnos en el Gobierno Abierto?

A continuación, Ana Galdámez Morales, de la Universidad de Sevilla, trata una cuestión muy relacionada con la transparencia y la información, como es la evolución de las *fake news* y la posverdad. Le sigue Gabriel López Martínez, de la Universidad de Murcia, quien aborda las memorias de sostenibilidad que se elaboran en el marco de la RSC como herramienta al servicio de una mayor transparencia.

Por su parte, Angy Galvín Benítez y Javier Pintado Pérez, de la Universidad Complutense de Madrid, se centran en el análisis comparado de cuestiones relativas con la transparencia en las campañas electorales, a partir de un exhaustivo trabajo de seguimiento de la información política en diversos canales de televisión, durante las elecciones generales españolas de 2015 y 2016.

Alfonso Sánchez García de la Universidad de Murcia, aborda la contratación pública desde una perspectiva jurídica, y toma como referencia la doctrina italiana para tratar la planificación de los contratos públicos como mecanismo de transparencia.

Las dos últimas contribuciones aspectos relativos a las Comunidades Autónomas. El Portal de Transparencia Local de Galicia es analizado por Concepción Campos Acuña y Alberto Vaquero García, de la Universidad de Vigo; mientras que Maria Dolores Montero Caro, de la Universidad de Córdoba, hace un balance de la configuración autonómica de la transparencia con especial referencia al caso andaluz.

Finalmente cabe señalar, que este número inicia la difusión a través de del Directorio de Revistas de Acceso Abierto (DOAJ), que a principios del año 2019 ha incluido a nuestra Revista entre los títulos que cumplen con su sistema de evaluación.

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 8. Primer Semestre 2019
ISSN 2444-2607. Págs. 11-17

Por Rafael Camacho Muñoz

Entrevista a Ana López Fernández

CC BY SA

FECHA DE ENTREVISTA: mayo de 2019

Fotografía de José Antonio Ortega.

ANA LÓPEZ FERNÁNDEZ ha sido la directora de Comunicación de la Asociación Española de Profesionales de la Transparencia (ACREDITRA) y ha dirigido la Revista Española de la Transparencia desde sus inicios. Gracias a ella se ha conseguido posicionar esta Revista como un referente en la materia. Desde el pasado mes de marzo de 2019 ha cedido el testigo para centrarse en la actividad que actualmente desarrolla como directora de Comunicación en la Delegación del Gobierno en Andalucía.

Entrevista: Ana López Fernández

Desde hace unos meses trabajas en el gabinete de comunicación de la Delegación del Gobierno en Andalucía. Un periodo intenso con varios casos muy mediáticos que han dado mucho que hablar en el panorama informativo nacional, en el que vuestra labor ha sido valorada muy positivamente precisamente por su transparencia. ¿Consideras que éste es un valor transversal a toda la función comunicativa de las instituciones públicas, más allá de lo meramente relacionado con el gobierno abierto?

Cuando llegué hace poco más de 10 meses a la Dirección de Comunicación de la Delegación del Gobierno de España en Andalucía, tenía claro que la perspectiva con la que enfocaría la comunicación sería la transparencia, en realidad, en línea con la política de comunicación que se estaba marcando desde el Gobierno de la Nación en el que, como se ha comprobado, tanto el presidente como los ministros, como la de Empleo, Magdalena Valerio, actúan precisamente bajo esa premisa: decir la verdad de lo que se piensa "aunque te metan un gol".

En esta responsabilidad he tenido que manejar casos policiales y sucesos de gran relevancia social, como el asesinato de Laura Luelmo, en los que la gestión de la información resulta clave para proteger los derechos de los afectados. Pero, sin duda, el más relevante ha sido el rescate de Julen en Totalán. Gracias a la gestión de la información con transparencia, regularidad y profesionalidad que hicimos desde las instituciones públicas de todo lo que pasó allí, el caso, a pesar de su fatal desenlace, sirvió para mostrar al mundo una imagen positiva de nuestro país y del esfuerzo de todos los que estuvieron volcados en el rescate, pero sobre todo, para frenar los rumores y las filtraciones que estaban dañando a la familia, a su entorno y a la memoria del pequeño. La inmigración también ha sido una de mis principales preocupaciones y, desde el primer momento, he venido trabajando con el Colegio

de Periodistas de Andalucía para firmar el primer protocolo que permita garantizar el derecho a la información de los medios de comunicación pero también el respeto del derecho al honor y la intimidad de las personas migrantes que cada día llegan arriesgado su vida buscando una vida mejor a nuestros costas.

Esta nueva etapa profesional te hace dejar las riendas de la Revista Española de la Transparencia (RET). ¿Qué balance general haces de estos años al frente de la primera publicación periódica sobre transparencia en España?

Cuando desde Acreditra se toma la decisión de poner en marcha la RET, todo el mundo miró hacia mí como periodista, para asumir la dirección de la revista. No cabe duda de que entonces no teníamos conciencia de que la aventura acabaría siendo de tanto nivel, tanto prestigio y -sobre todo- de tanta utilidad, para las personas dedicadas a este ámbito. RET empezó como un proyecto ilusionante de un grupo de personas que, por encima de todo, necesitaban contribuir a que la transparencia no fuera solo una buena intención, si no que traspasara otros ámbitos y sirviera de punto de encuentro para todos aquellos con nuestras mismas inquietudes. Hoy día podemos decir que se ha conseguido gracias al trabajo de todos los socios de la red y el empeño de personas como Fran Delgado y sus magníficas portadas, Fran López, Javier Sierra, Juan Carlos G. Melián, Rafa Ayala, Rafa Camacho, Joseba Egia, Pablo Conejo, Cuca Sacristán y tantos otros que, desde la disposición permanente y el trabajo desinteresado, sin ningún tipo de ayuda económica, hemos conseguido involucrar a los principales referentes el ámbito de la transparencia, la participación, el gobierno abierto de España en la Revista Española de Transparencia.

¿Cómo fueron los inicios de la RET?

El primer número de la revista se presentó en la Facultad de Ciencias de la Información de Sevilla donde yo había estudiado. Apenas 20 personas asistieron, entre ellas alguien que siempre nos apoyó y que tanto ha destacado y al que agradezco su ayuda, como el profesor Manuel Sánchez de Diego. Después de ese número 0, llenábamos los auditorios cada vez que presentábamos un nuevo número de la revista. Nunca hemos faltado a esa cita.

¿Recuerdas algún artículo, pieza, autor o incluso momento de estos años que te haya gustado o sorprendido especialmente, o que creas que es particularmente relevante por su impacto?

El artículo que con más cariño y a la vez congoja recuerdo es la entrevista que le hicimos a Esther Arizmendi, que desde el principio nos apoyó y nos cautivó con su entusiasmo. "Te brillan los ojos", me decía, "eso es porque de verdad te gusta lo que haces". Su fallecimiento fue muy triste, aunque su impulso fue decisivo para el avance de la difusión del derecho de acceso a la información pública, de la publicidad activa, de la integración de todos los que estábamos dispersos trabajando en estos temas en nuestro país. Es de agradecer también las colaboraciones de Emilio Guichot o de Severiano Fernández Ramos y de otros tantos que, a pesar de que la revista aún no tenía valor académico, nunca dejaron de acudir a nuestras llamadas.

Foto: momento de la presentación del número 1 de la RET en 2015. En la foto de izquierda a derecha: Juan Carlos García Melián, abogado; Esther Arizmendi, presidenta del CTBG; Francisco Delgado Morales, presidente de ACREDITRA; y Ana López Fernández, DIRCOM de ACREDITRA.

Pensando en la posible influencia en representantes y empleados públicos y en la propia sociedad, ¿qué valor tienen publicaciones como la RET?

Sin duda esa es una asignatura pendiente, la difusión de RET entre los representantes y empleados públicos. Desde luego para nada RET tiene difusión entre la sociedad. De hecho, confío en que los compañeros que me han dado el relevo trabajen precisamente en llegar a acuerdos con la Administración y los Órganos de Control para que la revista llegue hasta los despachos de todos los empleados públicos que tienen la responsabilidad cada día, no ya sólo de aplicar la ley, sino de crear una cultura de transparencia dentro de las organizaciones y entidades públicas, al menos en primera instancia. De hecho, siempre me planteé muy en serio el aspecto divulgativo de la RET, asequible para todos los públicos, para que no se quedara en el endogámico mundo académico y de los expertos.

¿Crees que las administraciones públicas están sabiendo comunicar la transparencia? ¿Es la comunicación una de las patas débiles del gobierno abierto? ¿Puede existir transparencia sin una comunicación clara?

Es cierto que cuando me aproximé a la transparencia como periodista pensaba que desde la comunicación el ámbito de trabajo era enorme. Sin embargo, enseguida me dí cuenta de que, como otras muchas materias, la transparencia estaba sobre todo del lado de lo jurídico y se olvidaba de la comunicación. Portales de transparencia cargados de información sobre los que apenas se comunicaba, era una paradoja. Los datos no son información, alguien tiene que interpretarlos y esa labor sin duda corresponde a los periodistas. Hay una segunda fase pendiente que consiste "vender" el contenido, como otras tantas políticas públicas, en explicar para qué sirve todo eso, para qué es útil al ciudadano, cuánto se ha avanzado desde la primera ley de transparencia. No se puede limitar sólo a que los periodistas utilicen los portales de datos abiertos o el derecho de acceso para preguntar cosas que hasta ahora estaban ocultas, sino que las administraciones tienen que ser proactivas y comunicar las iniciativas que se toman. Pero eso solo es posible desde el convencimiento de que no solo se trata de cumplir la ley, de cubrir el expediente, sino de empoderar a la ciudadanía para que, gracias al conocimiento de sus derechos y también de sus deberes se logre una sociedad más consciente, más participativa en política, más capaz de pedir rendición de cuentas, lo que sin duda redundará en la calidad de la democracia, en la mejora de la percepción de la clase política y en la capacidad de los gobernantes para llevar a cabo sus proyectos. En esta sucesión de elecciones en las que hemos estado inmersos estos últimos meses, ha sido muy relevante observar cómo los ciudadanos eran incapaces evaluar el cumplimiento de las promesas electorales, o de discernir si el representante político estaba diciendo o no la verdad. Eso tiene que acabar, tiene que haber una manera de conseguir que el ciudadano pueda comprobar un dato, una promesa, una iniciativa, la aplicación de una política, sin tener que confiar en la capacidad de persuasión o la credibilidad un político para transmitir la verdad.

Las redes sociales son un elemento comunicativo de primer orden en nuestro tiempo. ¿Cómo crees que deben usarlas las administraciones públicas para difundir los valores, principios y beneficios del gobierno abierto?

Las redes sociales no son más que instrumentos, son nuevos canales de comunicación que permiten llegar a más gente de forma más rápida e instantánea, sin intermediarios, pero lo importante es el contenido y la adaptación de éste al público al que va dirigido. Si no hay verdadera utilidad el ciudadano no seguirá las cuentas institucionales aunque bombardeemos a tweets.

Y más en concreto, ¿crees que es mejor un único perfil institucional desde el que se difunda el gobierno abierto como una política pública más, o un perfil exclusivo para estas cuestiones?

Ambas cosas no son incompatibles. Para los que estén especializados o tengan más interés en cuestiones más complejas sobre el gobierno abierto no veo por qué no puede haber un perfil específico. Lo importante en adaptarse al público que frecuenta esa red. Una imagen en Instagram, un vídeo en twitter o una infografía en Facebook valen más que mil palabras.

En su concepción más clásica, el periodismo es un pilar fundamental para el control del poder, y en los últimos tiempos se ha dotado de herramientas para ahondar en ese concepto y ampliar las líneas de investigación, como por ejemplo el periodismo de datos (*data driven journalism*), así como la aparición de nuevas tendencias en el sector destinadas al control de la información, tanto de partidos y políticos como de medios de comunicación, como la lucha contra las noticias falsas (*fake news*). ¿Qué potencial tienen estas tendencias para la mejora de la transparencia y la difusión del gobierno abierto?

Su potencial lo hemos podido vivir en estas últimas elecciones. Iniciativas en la lucha contra las *fake news* como Maldito Bulo, los verificadores de mentiras de la RTVE o de El País tras los debates o la herramienta del mapa de transparencia (TJ Tool) de Diario Público entre otras muchas iniciativas, son absolutamente fundamentales. Sin embargo, hay una cosa muy importante aún que hacer y es que el periodismo tiene que tomar conciencia de que la gran cantidad de información que poseen las administraciones públicas son propiedad de los ciudadanos y pueden acceder y utilizarlos para proporcionar una información más completa a los ciudadanos. Creo que el potencial de los datos abiertos es inmenso, va a generar una gran cantidad de recursos, pero además va a ser muy útil para las propias administraciones públicas que pierden gran parte de su tiempo en manejar enormes volúmenes de datos que no han sido compartidos y que representan un valioso catálogo de experiencias y conocimientos que pueden ser puestos a disposición de otros responsables públicos.

Entrevista: Ana López Fernández

Y para finalizar, desde tu perspectiva de observadora y comunicadora, ¿cómo valoras los avances de estos últimos años en materia de transparencia y gobierno abierto en España?

En los últimos años la efervescencia de la transparencia parecía evocar una suerte de euforia contra la corrupción y a favor de la limpieza democrática que se ha demostrado ineficaz. Siguen siendo los tribunales, algunos periodistas de investigación o la actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, los que destapan los casos de corrupción pero no veo una relación causa-efecto con los avances legislativos. Lamentablemente, hemos tenido una época de parón enorme en los últimos años porque los ciudadanos estábamos más preocupados de cómo sobrevivir con 1.000 euros.

Foto: Ana López Fernández, DIRCOM de ACREDITRA (izq.) y Esther Arizmendi, presidenta del CTBG (dcha.) en una de las presentaciones de la RET.

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 8. Primer Semestre 2019
ISSN 2444-2607. Págs. 19-24

Joaquín Meseguer Yebra[1]
Subdirector General de Transparencia. Ayuntamiento de Madrid

¿Y ahora qué?

CC BY SA

RECIBIDO: 13 de marzo de 2019
ACEPTADO: 30 de marzo de 2019

RESUMEN: Este artículo reflexiona sobre el futuro de las políticas de transparencia en España.

PALABRAS CLAVE: políticas de transparencia, perspectivas.

What´s next?

ABSTRACT: This article reflects on the future of transparency policies in Spain.

KEYWORDS: transparency policies, perspectives.

Nota: Este artículo incorpora algunas de las reflexiones del autor recogidas en el artículo de opinión titulado "¿'Quo vadis', transparencia?", publicado en la edición del 30 de enero de 2018 en el diario "Expansión".

[1] Joaquín Meseguer Yebra ha desempeñado diferentes responsabilidades en la Administración de Castilla y León y de la Universidad Autónoma de Madrid (Vicegerente de Recursos Humanos y Organización, y Vicesecretario General). Desde 2015 es Subdirector General de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid, donde también ejerció como Inspector General de Servicios. Es académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, y coordina el grupo de trabajo de acceso a la información pública de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana de la Federación Española de Municipios y Provincias. Autor de numerosos artículos, capítulos de obras colectivas y monografías, entre otros temas, sobre transparencia, interviene asiduamente en jornadas, cursos y seminarios relacionados con esta materia.

Quizá sea demasiado prematuro preguntarse hacia dónde deben evolucionar las políticas de transparencia en los próximos tiempos cuando los incumplimientos aún son muy numerosos, la falta de medios, más que la tónica diaria, es un mal endémico, y la cola de pleitos frente a las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno amenaza seriamente con agotar los escasos fondos presupuestarios con que cuenta esta institución.

Sin embargo, seguir centrando los esfuerzos en materializar las mínimas obligaciones de transparencia que tenemos hoy por hoy no debería impedirnos poner encima del tapete algunas evidencias que, mejor antes que más tarde, deberíamos ir pensando en abordar. Después de aceptar la invitación de los amigos y amigas de la RET, comparto aquí algunas ideas sobre los retos más importantes en materia de transparencia que, pienso, tenemos por delante en los años venideros:

- En estos primeros años somos muchas personas las que hemos trabajado con ahínco en visibilizar la transparencia, en muchos casos incorporándola a los organigramas de las administraciones aunque de forma precaria e insuficiente, con profesionales más movidos por sus propias convicciones que con el respaldo real y efectivo de quienes toman las decisiones. La transparencia aún necesita colarse un poquito más en la mesa política de la toma de decisiones, lograr un anclaje definitivo en la estrategia de todas las organizaciones públicas.

  Por contra, y esto me genera cierto sentimiento contradictorio, la visibilidad de la transparencia a nivel orgánico tiene un efecto secundario muy contraproducente, y es pensar que la transparencia es una competencia material, un asunto exclusivo de algunos. Y es que, en realidad, el día en que la transparencia deje de ser un rótulo, una parte del nombre o apellido de un ministerio, consejería o departamento, y consigamos que se cuele en la genética o en el ADN de la organización y se convierta en nuestra forma de ser y de hacer por la que nos reconozcan, empezaremos a ser lo que realmente queremos. Si esto es lo que todos deseamos, a medio plazo la transparencia debería desaparecer del escaparate. ¿Acaso existe una dirección general de eficacia o imparcialidad? ¿Por qué entonces necesitamos crear organismos de transparencia? Esto aún "pinta feo".

- Si conseguimos que la transparencia "ascienda al altar" del artículo 103 de nuestra constitución como un principio esencial más de la actuación administrativa, como ya lo son la eficacia o la objetividad, será más fácil que todos los procesos que se desarrollan en el seno de las administraciones se impregnen de ella. Si esto sucede, será menor el esfuerzo que habrá que realizar en la publicidad final o resultante de los procedimientos, ya que la habrán tenido a lo largo de todo su devenir. Tenemos que acabar

¿Y ahora qué?

definitivamente con el secreto, salvo cuando excepcionalmente esté muy justificado y solo con carácter temporal, y con las actuaciones inmotivadas.

Es más fácil desterrar la arbitrariedad en el ejercicio del poder público cuando las decisiones son trazables y es posible hacer una radiografía completa del procedimiento de aprobación de las normas o el diseño de las políticas públicas que a todos nos importan y que soportamos con los tributos que pagamos. Por ello resulta imprescindible seguir avanzando en visibilizar las aportaciones de todos los actores que intervienen en estos procesos mediante iniciativas como la huella normativa, la accesibilidad a las agendas de trabajo de los dirigentes públicos y el registro de los grupos de interés.

Procesos como los selectivos de acceso al empleo público o de provisión de puestos, la gestión de listas de espera, la concesión y justificación de ayudas y subvenciones, la contratación pública y la gestión del uso de los espacios públicos, etc., claman a gritos por mayores dosis de transparencia. Que no sea posible el acceso a determinados cargos cuando no se cumplen con determinadas obligaciones inherentes a su desempeño, como la formulación de declaraciones de intereses o el suministro de información suficiente y completa para garantizar la publicidad de las trayectorias o perfiles profesionales, no debería ya ser objeto de discusión aunque sigue siéndolo.

- ¡Educación (para la transparencia) ya! Más que la dirigida a los empleados públicos, que ha sido abundante e intensa durante estos últimos años (quien no se ha formado es porque, sinceramente, no ha querido), para los actores que intervienen en la educación temprana de las futuras generaciones (maestros y profesores). Aun siendo aquella importante, lo es mucho más la de adolescentes y jóvenes, ya que sin una ciudadanía activa que demande seriamente una rendición de cuentas, seguirá habiendo organizaciones, responsables y colectivos enteros que seguirán apoltronados ante la desidia y el desencanto social.

  Hay que fomentar una educación ética, en valores cívicos, desprovista de cualquier sesgo ideológico, que destaque el valor de lo colectivo frente a los individualismos. A muchos les da reparo hablar de la necesidad de una "educación para la ciudadanía" por el temor de que la etiqueta o nombre confunda ese loable deseo con alguna posición partidista, pero eso es realmente lo que necesitan los más jóvenes. Y también, dicho sea de paso, para los que vamos siendo ya más mayores, para quienes se impone un reciclaje urgente y descontaminante, como si fuéramos un terreno industrial y degradado, de la mugre y el tizne que ha impregnado nuestra historia reciente y que ha permitido que la insolidaridad, la intolerancia o la corrupción se enraícen en nuestra sociedad.

El alcance de la formación en transparencia puede ser mucho mayor si su destinatario es el colectivo docente, que posee las herramientas y experiencia pedagógicas precisas para poder trasmitir conceptos y conocimientos de una manera más atractiva e inteligible a determinadas edades. La realidad, sin embargo, demuestra que en los centros de formación de profesorado aún no han oído hablar de transparencia.

- Centrados en el propio procedimiento de acceso a la información pública, deben abordarse con cierta urgencia algunas mejoras que reduzcan el lastre de su configuración excesivamente clásica y administrativa. Estamos en realidad ante un derecho de eminente naturaleza política y difícilmente equiparable a cualquier otro de los que se ejercen frente a la Administración. Se necesita, sin que ello pase por rebajar el nivel de exigencia para las administraciones, flexibilizarlo de alguna manera para poder recurrir a vías de diálogo con los solicitantes. En muchos casos las reclamaciones tienen como única causa una falta absoluta de entendimiento entre unos y otros sobre lo que se pide o necesita y lo que se posee y se puede facilitar. HABLAR, ¡qué extravagancia!, debería ser un paso obligado antes del dictado de cualquier resolución denegatoria o de inadmisión.

  Incorporar un trámite de este tipo podría ser una alternativa muy a tener en consideración para, por un lado, mejorar el conocimiento de los ciudadanos acerca del funcionamiento interno de las administraciones y, por otro, sensibilizar a los más recalcitrantes dentro de las organizaciones públicas sobre la importancia medular de la transparencia y así reducir la resistencia/opacidad seculares de la administración.

  No hay oportunidad para que el apurado plazo para resolver de un mes pueda suspenderse con ese fin, lo que desincentiva claramente a las administraciones de recurrir a mecanismos de este tipo ante el temor de que el tiempo invertido en un intento frustrado de entendimiento se traduzca, simple y llanamente, en resoluciones tardías, con el consiguiente riesgo de tener que enfrenarse a reclamaciones ante el correspondiente comisionado de transparencia.

  Ya hay administraciones en las que se han explorado estas fórmulas alternativas o sustitutivas de resolución de conflictos, si bien en vía de reclamación y no "en primera instancia". Es digna de mención la experiencia de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, que en 2017 y en más del 50% de las ocasiones en las que se intentó, consiguió a través de procedimientos de mediación que se llegara a acuerdos entre sujetos obligados y reclamantes. O, sin posibilidad de contabilizar cuántas veces ha sucedido, todas las ocasiones satisfactorias en las que, en vía de ejecución de las resoluciones de los comisionados,

¿Y ahora qué?

administraciones y ciudadanos se han encontrado para concretar o matizar los términos de entrega de la información.

- En esta estrategia de fortalecimiento de la ética pública no debemos olvidarnos de trabajar para superar los déficits con los que han nacido las instituciones de control externo de la transparencia y para reconocerles capacidades inspectora y sancionadora. Desvincularlas a todos los niveles del poder ejecutivo –lo que han demostrado ya con sus resoluciones- y dotar a sus decisiones de mayor impacto, incluso presupuestario cuando sean desatendidas, ayudaría indudablemente a la consolidación de la transparencia.

  Tampoco parece deseable ligar únicamente los avances en transparencia con el agravamiento de las potestades coercitivas de sus comisionados. También hay que explorar aquellas otras vías como la mediación, que ya he mencionado, o alternativas que permitan antes mejor que generar conflicto, fomentar la pedagogía, hacer cultura, construir otros paradigmas.

  Pero ojo, no nos olvidemos también de la necesaria autonomía de las unidades responsables de implantar y garantizar la transparencia a nivel interno dentro de cada administración (de manera semejante a la de las oficinas de conflictos de intereses o unidades de inspección). A diferencia de lo que muchos creen, las personas que trabajamos en unidades de este tipo somos más vistas como una amenaza que como posibles aliadas. Convencer de las virtudes y beneficios que la transparencia supone para la mejora de la gestión pública es un camino arduo y espinoso por el que se transita en la mayor parte de los casos en soledad. Garantizar la estabilidad de estas unidades, las conferiría mayor autoridad y respeto.

  Hoy en día, mejor o peor y a la vista de las experiencias a nivel estatal y autonómico, todas ellas cerca de la excelencia, está más que a salvo la independencia de los órganos de control externo. Más complicado lo tenemos los profesionales que ejercemos esa responsabilidad dentro de las propias organizaciones, desprovistos en la mayor parte de los casos de mecanismos coercitivos o sancionadores cuando se dan situaciones de especial gravedad. Sobre este particular me gustaría destacar la experiencia municipal en Madrid, que gracias a su Ordenanza de Transparencia y la decisión de su Pleno se dotó de una comisión de seguimiento en la que están representados todos los grupos políticos de forma igualitaria (sin voto ponderado), y a la que se han incorporado un representante del Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno y el máximo responsable de la Oficina municipal contra el Fraude y la Corrupción. Esta composición técnico-política, única en el panorama nacional por lo que toca también a sus atribuciones, entre las que está poder proponer el cese de titulares de

órganos directivos, ha permitido que los debates sean rigurosos, y las decisiones unánimes y sin sesgos ideológicos.

- Finalmente, necesitamos más y más tecnología en la gestión interna. Pero también con más cabeza. Y es que aún seguimos despertándonos con episodios de desperdicio flagrante de recursos e inversiones inútiles. Es necesario realizar análisis serios y en tiempos razonables que permitan decidir qué utilidades o funcionalidades deben ser satisfechas con los desarrollos informáticos que acometemos. Y dos de ellas, indudablemente, deben ser la de transparentar la actividad pública y hacer su información reutilizable.

  La tecnología aporta certidumbre, eficiencia y crecimiento económico, y por ello es también un ingrediente imprescindible de la transparencia. Llevamos ya una década de retraso "oficial" y quién sabe cuántas más de hecho en la implantación de la administración electrónica en nuestro país, y nadie parece inmutarse ante la expectativa de malgastar otra más hasta conseguirlo. Sin ella es imposible dar el empujón definitivo que necesita la reutilización de la información pública, con su puesta a disposición en formatos abiertos que permita un periodismo de datos más serio y crítico y, a la vez, constructivo y no dirigido.

.

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 8. Primer Semestre 2019
ISSN 2444-2607. Págs. 25-44

Ana Galdámez Morales[1]
Universidad de Sevilla

Posverdad y crisis de legitimidad: El creciente impacto de las fake news

CC BY SA

RECIBIDO: 14 de noviembre de 2018
ACEPTADO: 28 de enero de 2019

RESUMEN: Se dice que vivimos en la *era de la posverdad*; «la emoción determina la percepción de la realidad social, con mayor capacidad de influencia que los hechos y las pruebas contrastadas»[2]. Ha cambiado el paradigma comunicativo: Internet y los canales de difusión masiva hacen posible el viaje –instantáneo– de las noticias falsas a través de la red, empapando nuestro imaginario colectivo y el debate público. Y es que, la desinformación que generan las *fake news* puede llegar a adulterar el proceso de formación de la opinión pública y, en consecuencia, los mecanismos de legitimación de las instituciones democráticas. La magnitud del fenómeno ha despertado la preocupación de los poderes públicos a nivel mundial y comenzamos a ver las primeras propuestas de regulación para hacer frente al que se ha convertido en uno de los principales retos jurídicos de nuestro tiempo. El presente artículo tiene el objetivo de dibujar –a todo color– el mosaico de los *desórdenes informativos*[3] y las incipientes posibilidades de actuación.

---

[1] Doctoranda en Derecho; contratada predoctoral FPU, adscrita al Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla. Licenciada en Periodismo, Graduada en Derecho y Máster en Derecho Constitucional, –en los tres casos– por la Universidad de Sevilla. Línea de investigación: Constitución, Estado Autonómico y Protección de los Derechos Constitucionales.

[2] Definición de *posverdad* –*post-truth*– palabra del año 2016, según el prestigioso Diccionario de Oxford. En ingles: «relating to or denoting circumstances in which objective facts are less influential in shaping public opinion than appeals to emotion and personal belief». Disponible en: https://en.oxforddictionaries.com/word-of-the-year/word-of-the-year-2016

[3] 'Information disorder' es el título del estudio elaborado por el Consejo de Europa, publicado en septiembre de 2017. Puede consultarse en: https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-researc/168076277c

PALABRAS CLAVE: Noticias falsas; posverdad; redes sociales; Libertad de Información; opinión pública; democracia.

CONTENIDOS: 1. Introducción. – 2. Aproximación al concepto: las *fake news* en el marco de las garantías constitucionales de la libertad de información. - 3. La respuesta a los nuevos retos jurídicos: incipiente reacción y soluciones propuestas. – 4. Conclusiones. – Bibliografía.

Post-truth and crisis of legitimacy: The growing impact of fake news

ABSTRACT: We are said to live in the post-truth age, when «objective facts are less influential in shaping public opinion than appeals to emotion and personal belief»[4]. The communicative paradigm has changed: Internet and mass information channels enable fake news to travel – instantaneously – through the web, impregnating our collective thinking and public debate. As it turns out, the disinformation generated by fake news may vitiate the process of public opinion formation and hence, the legitimation mechanisms of democratic institutions. The scale of the phenomenon has raised concerns among public authorities worldwide and we are starting to see the first regulatory proposals to face what has become one of the major legal challenges of our time. This article aims to paint – full colour – the mosaic of 'information disorders'[5] and emerging possibilities for action.

KEYWORDS: Fake news; post-truth; social networks; Freedom of Information; public opinion; democracy.

[4] Definition of post-truth, the Oxford Dictionaries Word of the Year 2016. Available at: https://en.oxforddictionaries.com/word-of-the-year/word-of-the-year-2016

[5] '*Information Disorder*' is the title of the study conducted by the Council of Europe and published in September 2017. It can be found at: https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-researc/168076277c

Posverdad y crisis de legitimidad
El creciente impacto de las fake news

1. INTRODUCCIÓN.

Casi ocho de cada diez españoles son incapaces de distinguir una noticia falsa de una verdadera y, más de la mitad, ignora su vulnerabilidad ante el engaño: están convencidos de que es imposible que les den gato por liebre. Son algunas de las conclusiones que arroja un estudio reciente[6] realizado por la empresa Simple Lógica, en colaboración con el Grupo de Investigación en Psicología del Testimonio de la Universidad Complutense de Madrid[7].

Parece que el término está de moda, a pesar de que los bulos han existido siempre[8]. Las *fake news*[9], de las que empezamos a oír hablar en la campaña de las últimas elecciones presidenciales americanas[10], ocupan hoy el centro del debate –no sólo en nuestro entorno más inmediato, sino también en el contexto internacional[11] y en la agenda europea[12]– en torno a la *posverdad* –seguimos dando la bienvenida a nuevos conceptos[13]–; escenario comunicativo marcado por una

[6] El «estudio sobre el impacto de las *fake news* en España» sostiene que el 86% de los ciudadanos tiene dificultades para distinguir una noticia falsa de una verdadera. Sin embargo, el 60% de los participantes, pensaban –a priori– que serían capaces de diferenciarlas. Pueden consultarse los resultados en el siguiente enlace:

https://d3vjcwm65af87t.cloudfront.net/novacdn/EstudioPescanova.pdf

[7] Grupo de Investigación dirigido por Antonio L. Manzanero. (Ref. 971672).

[8] Véase NEUBAUER, H.J., *Fama. Una historia del rumor.* El Ojo del Tiempo. (Traducción de Germán Garrido Miñambres). Siruela. Madrid, 2013.

[9] Neologismo traducido literalmente al castellano como «noticias falsas». Designada 'palabra del año 2017' por Collins English Dictionary, que ofrece la siguiente definición: «false, often sensational, information disseminated under the guise of news reporting». Disponible en: https://www.collinsdictionary.com/word-lovers-blog/new/collins-2017-word-of-the-year-shortlist,396,HCB.html

[10] Para URÍAS, «se trata de una categoría que hace tan sólo unos meses no usaba nadie y que, sin embargo, de pronto se ha colado en nuestro lenguaje cotidiano». Destaca –como han hecho otras voces autorizadas– el papel que, en la extraordinaria difusión del término, ha desempeñado el Presidente norteamericano Donald Trump, «que lo usa con frecuencia en sus tuits, apropiándose de una idea que empezó a utilizarse precisamente contra él: para denunciar la manipulación operada por algunas empresas informativas estadounidenses que, durante la campaña electoral, no dudaron en inventarse noticias escandalosas con la intención de perjudicar a la candidata demócrata, Hillary Clinton». Véase URÍAS, J., «Noticias falsas (fakenews) y derecho a la información», *InfoLibre*, 1 de febrero de 2018. Disponible en: http://blogs.infolibre.es/alrevesyalderecho/?p=5290

[11] Valgan, como botón de muestra del debate generado más allá de nuestras fronteras, las siguientes informaciones: SILVERMAN, C., «This Analysis Shows How Viral Fake Election News Stories Outperformed Real News On Facebook», 16 de noviembre de 2016, Buzzfeed.com; DEWEY, C., «Facebook fake-news writer: 'I think Donald Trump is in the White House because of me'», 17 de noviembre de 2016, Washington Post; BERNISH, C., «Zuckerberg Just Revealed Facebook's 7-Point Plan to Censor "Fake News" and It's Chilling», 20 de noviembre de 2016, The free Thought Project.

[12] Comenzamos a ver las primeras reacciones, derivadas de la creciente preocupación de los poderes públicos y organismos internacionales ante los efectos de la desinformación. Más adelante nos detendremos en los debates suscitados al respecto en el seno de la UE, así como en la experiencia alemana, francesa y británica.

[13] Junto a estos, han aparecido otros, tales como: «desinformación»; «hechos alternativos»; o «patologías informativas». Véase DARNTON, R., «The True History of Fake News», *The New York Review of Books* (http://www.nybooks.com/daily/2017/02/13/the-true-history-of-the-fake-news/)

generalizada «actitud de resistencia emocional ante los hechos y pruebas objetivas»[14] que permite que las noticias falsas viajen por las redes empapando nuestro imaginario colectivo y llevándonos a reflexionar acerca de cómo es posible que la verdad[15] sea hoy, un hecho posterior a la noticia.

Como es sabido, la Libertad de Información se configura en los sistemas occidentales como un elemento esencial de la democracia; garantía básica para crear y mantener una opinión pública libre, que es presupuesto necesario en todo proceso de legitimación democrática[16].

Sin embargo, en la actual Sociedad de la Información, los canales de difusión masiva aportan –si cabe– aún más visibilidad a todos los mensajes[17], multiplicando exponencialmente su alcance, sin filtros previos que permitan depurar su origen y naturaleza. Y aquí es donde está la novedad; la actualidad del problema, que no es la noticia falsa en sí misma, sino su capacidad de difusión masiva a través de las redes sociales.

Es una realidad incuestionable: la generalización de las comunicaciones electrónicas, como motor de la comunicación interpersonal, hace posible la transmisión instantánea –a golpe de *click*– de mensajes e informaciones que influyen inevitablemente en el debate público[18]; un espacio que se amplía –y que tiende a la inclusión de cualquier ciudadano que tenga acceso a las nuevas tecnologías– al mismo tiempo que se van limitando las parcelas de privacidad, que cada día se ven más reducidas.

---

citado por RUBIO NÚÑEZ, R., «Los efectos de la posverdad en la democracia», UNED. *Revista de Derecho Político* núm. 103, septiembre-diciembre 2018, p. 198.

[14] Es la definición –referenciada en el pie de página nº 2– recogida por el Diccionario de Oxford. En el Diccionario de la Real Academia Española encontramos la siguiente: «distorsión deliberada de una realidad, que manipula creencias y emociones con el fin de influir en la opinión pública y en actitudes sociales». (Actualización de 2018) disponible en: https://dle.rae.es/?id=TqpLe0m

[15] En palabras de FOUCAULT, «la verdad es de este mundo; está producida aquí gracias a múltiples imposiciones. Tiene aquí efectos reglamentados de poder. Cada sociedad tiene su régimen de verdad, su 'política general de la verdad'». FOUCAULT, M., *Microfísica del poder*. La Piqueta. Capítulo "Verdad y Poder", (edición y traducción de Alvarez-Uría, F., y Varela, J.), 1992, pp. 175- 189.

[16] Argumento consolidado en la reiterada jurisprudencia constitucional y europea. Sobre la vinculación entre libertad de información y la garantía de una opinión pública libre, pueden consultarse la STC 6/1981, de 16 de marzo y la STEDH, de 24 de mayo de 1988. Al respecto, PAUNER CHULVI, C. «Noticias falsas y libertad de expresión e información. El control de los contenidos informativos en la red». *UNED. Teoría y realidad constitucional*, núm. 41, 2018, pp. 297-318.

[17] Véase BOIX PALOP, A., «La construcción de los límites a la libertad de expresión en las redes sociales». *Revista de Estudios Políticos* núm. 173, 2016, pp. 55 – 112.

[18] En palabras de BOIX PALOP, reviste pocas dudas a días de hoy que «Internet y la comunicación en red tienen un potencial enorme, con efectos no sólo democráticos y políticos, sino también personales, en la medida en que amplían de forma notabilísima las posibilidades de acción y relación social, especialmente a partir de la aparición de todo tipo de plataformas que facilitan e incentivan un contacto constante con otras personas». Él destaca, entre las consecuencias de esta transformación, el enriquecimiento del pluralismo, y el incremento de las posibilidades de emitir y recibir información, convirtiendo a cada individuo en un miembro activo de la comunidad política. Véase BOIX PALOP, A., op. cit., pp. 55 - 57.

Posverdad y crisis de legitimidad
El creciente impacto de las fake news

Se multiplican las plataformas de información y, dibujando trayectorias paralelas, aparecen otro tipo de riesgos vinculados al «incremento de la capacidad de los sujetos para interrelacionarse de esta forma, mucho más sencilla y masiva, emitiendo mensajes que quedan en la memoria colectiva y se graban en el archivo digital de los servidores»[19]. Así, el uso de un teléfono móvil, pone a nuestro alcance posibilidades insospechadas hace tan solo unos años: podemos transmitir y recibir información casi desde cualquier punto del planeta; ideas y opiniones que vuelan a gran velocidad para llegar a cualquier persona con sólo pulsar un botón. Una capacidad maravillosa y proporcionalmente peligrosa, en la medida en que determinados comentarios que históricamente quedaban en un ámbito restringido, tienen ahora un alcance mucho mayor. Y es que las informaciones y opiniones que se transmiten «no son inocuas»; calan empapando el traje de que se viste la sociedad, por mucho que ésta pretenda cubrirse con el mejor de los impermeables[20].

En un contexto en el que multitud de mensajes se expanden y cristalizan a escala global, la desinformación que generan las fake news puede ser capaz de adulterar el proceso de formación de la opinión pública[21], afectando –inevitablemente– a los mecanismos de legitimación democrática[22] de las instituciones, como hemos visto en las últimas convocatorias electorales de relevancia internacional[23].

Sin embargo, si aceptamos –creo que debemos hacerlo– la premisa de que «el debate es una formidable herramienta para el desarrollo de una sociedad democrática[24], pues sólo desde el disenso y la confrontación dialéctica se hace posible su esencial función conformadora de la opinión pública»[25], convendremos en que el espacio y los canales de transmisión garantizan la eficaz difusión de los diferentes discursos[26], por lo que cualquier propuesta de limitación debe abordarse con cautela.

---

[19] BOIX PALOP, A., op. cit., p. 56.

[20] ALCÁCER GUIRAO, R., «Discurso del odio y discurso político: En defensa de la libertad de los intolerantes». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 14-02, 2012, p. 28.

[21] Argumento en el que nos detendremos en el siguiente epígrafe.

[22] KELSEN, H., *La esencia de la democracia*, KRK Ediciones, Oviedo, 2006.

[23] PAUNER vincula el efecto de las fake news al «inesperado» desenlace de algunos acontecimientos recientes, como el rechazo al referéndum por la paz en Colombia, la victoria del Brexit en Reino Unido o la de Donald Trump en las elecciones americanas de 2016. Hechos que –dice– «han provocado un intenso debate sobre la influencia de las noticias falsas en los mismos». Véase PAUNER CHULVI, C., op. cit., p. 297.

[24] Como afirma el TEDH, «es precisamente cuando se presentan ideas que se enfrentan, chocan o rechazan el orden establecido, cuando la libertad de expresión es más preciosa». (STEDH Otegi c. España).

[25] Véase ALCÁCER GUIRAO, R. *Ibídem*.

[26] OWEN FISS afirma que será necesario «repartir megáfonos» –asignar recursos públicos– «a aquellos cuyas voces de otra forma no serían oídas en la plaza pública». Véase FISS, O. *La ironía de la libertad de expresión*, Gedisa, 1996, p. 14.

Con la suma de estos elementos se configura uno de los principales problemas democráticos de la actualidad, situado en el centro de los nuevos retos jurídicos, que nos obliga reformular conceptos aprehendidos, a la hora de disciplinar la comunicación a través de los inminentes canales de transmisión. Como advierte Cass Sunstein, «Internet no es solamente un medio efectivo para preservar y promover principios democráticos. Es, además, una poderosa herramienta capaz de minarlos»[27], que nos plantea múltiples interrogantes. ¿Qué entendemos por noticia falsa?, ¿cómo podemos actuar frente a la desinformación?, ¿es posible una regulación normativa que limite la difusión de fake news en Internet?, ¿qué papel deben ocupar, en el nuevo escenario, los medios de comunicación convencionales?

No estamos descubriendo nada si afirmamos que, la difusión de este tipo de bulos, suponen un verdadero peligro para la democracia. Pero, tampoco podemos caer en el error de restar importancia o desdibujar el otro acuciante riesgo que amenaza a la libertad de información: la aplicación del término a cualquier noticia que queramos descalificar, aunque ésta sea resultado de un proceso diligente de construcción informativa. Está sucediendo en diferentes contextos y también es una forma de manipulación: el uso del calificativo *fake news* referido a informaciones incómodas[28] o, simplemente, erróneas, que no pierden por ello la categoría de 'noticias' amparadas por el Derecho a la libertad de información[29]. Lo hemos visto también en nuestro país; diferentes miembros del Gobierno han recurrido al concepto de moda, enarbolado como escudo protector frente al ruido generado por diferentes informaciones publicadas[30]. La misma práctica que, desde sus inicios, ha revoloteado en torno al conflicto catalán[31] y que –sin ánimo de recurrir al paralelismo fácil– encontramos en muchos de los tuits firmados por el Presidente americano Donnald Trump[32].

[27] Por este motivo, abre la puerta a «reformas políticas pensadas para garantizar que las tecnologías de la comunicación estén al servicio de la democracia y no al revés». SUNSTEIN, C. R., *República.com: Internet, democracia y libertad*. Paidós, Barcelona, 2003, p.19.

[28] «Así se incrementa la confusión del lector, aumenta la indefensión y se propicia que las auténticas noticias inventadas consigan orientar la opinión pública a partir de hechos ficticios». Véase URÍAS, J., ibídem.

[29] TERUEL RODRÍGUEZ reflexiona sobre el empleo del término como mecanismo para restringir la Libertad de Prensa. Véase TERUEL RODRÍGUEZ, L., «Proteger la libertad de expresión, regular la 'disinformation'», *El Periódico de Catalunya*, 2 de octubre de 2018. Disponible en edición digital: http://agendapublica.elpais.com/proteger-la-libertad-de-expresion-regular-la-disinformation/

[30] Valgan como ejemplo, la publicación de las grabaciones de la Ministra de Justicia, Dolores Delgado, en comidas con el ex comisario Villarejo o la información relativa a las obligaciones fiscales del ministro de Ciencia, Pedro Duque.

[31] Si afirmáramos que las cifras de seguimiento de una manifestación son *falsas*, aunque el dato no cuente con el respaldo de ninguna fuente sólida, estaríamos generando aún mayor confusión en torno al resto de noticias relacionadas con el mismo acontecimiento.

[32] Utiliza el término fake news para calificar todo aquello que se publica contra él. También, en este sentido, TERUEL RODRÍGUEZ, L. *ibídem*.

2. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO: LAS *FAKE NEWS* EN EL MARCO DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN

Ante semejante mosaico, quizás lo más urgente sea que nos detengamos en una primera aclaración conceptual, para señalar el perímetro del escenario en que nos movemos. Como hemos adelantado, no toda información equivocada o errónea es una noticia falsa; tan peligrosa es la equiparación de ambos términos, como la desinformación derivada de la difusión digital de fake news. ¿Cuál es la línea que marca la diferencia? La intención[33]. Sólo cuando se trate de una información deliberadamente falsa, esto es, que haya sido construida con el propósito de engañar, podremos hablar con acierto de fake news[34]. Éste es el elemento clave del concepto, que se encuentra estrechamente vinculado a otras dos cuestiones de especial relevancia:

La primera es que la libertad de información es un pilar de la democracia representativa, en tanto que garantiza la existencia de una opinión pública libre[35]. Sin ella, el proceso de legitimación de las instituciones a través del voto no sería tal. Si no tenemos acceso a la información sobre el funcionamiento de los asuntos públicos, no puede construirse la opinión que nos permita ejercer un adecuado control sobre su gestión[36]. Por tanto, el momento de acudir a votar carecería de fundamento: decae la presunción de que los ciudadanos actúan conforme a una decisión libre, que cuente con todos los elementos de juicio[37].

---

[33] Lo explica RUBIO NÚÑEZ citando a ARENDT, H., *Verdad y mentira en política*, 2017. Habla de «intención desinformativa» o «intención de influir», normalmente con intereses electorales o económicos. Véase RUBIO NÚÑEZ, R., op. cit., p. 202.

[34] «Las únicas noticias falsas son aquellas informaciones ficticias o fraudulentas que se difunden a sabiendas de su inexactitud. Hay que discriminar las noticias falsas e inaceptables de aquellas otras informaciones que contienen errores pero que pueden gozar de protección constitucional», conforme a los límites de relevancia y veracidad. Véase PAUNER CHULVI, C., op. cit., p. 312. Sobre la relación entre verdad y derecho constitucional, VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. «Verdad y Constitución. Una incipiente dogmática de las ficciones constitucionales». *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 106, enero-abril 2016, pp. 149-201.

[35] Así lo entendió el Tribunal Constitucional al afirmar que «las libertades del artículo 20 de la Constitución no son sólo derechos fundamentales de la persona, sino también significan reconocimiento y garantía de la opinión pública libre, que es una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático, estando estas libertades dotadas por ello de una eficacia que trasciende a la común y propia de los demás derechos fundamentales». STC 121/1989, FJ2º, citado por PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional* (decimosexta edición), Marcial Pons, Madrid, 2018, p.330.

[36] «Para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas» (STC 159/1986, FJ 6º). Argumento compartido por los tribunales de la mayoría de países de nuestro entorno. Como ejemplo, PÉREZ ROYO cita extractos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán: «el derecho fundamental a ser informado es… uno de los más importantes presupuestos de la democracia liberal»; permite «conocer las opiniones de otros, ponderarlas, vencer con ello prejuicios y estimular la comprensión de quienes piensan de modo distinto», citado por PÉREZ ROYO, J., *ibidem*.

[37] ROBERT DAHL propone una lista de requisitos para la creación de lo que llama una *mayoría decisiva*. El quinto requisito es que «todos los individuos posean una información idéntica sobre las

La segunda es la evidencia de que la comprensión jurídica clásica de la libertad de información –y sus límites– ha quedado obsoleta[38]. Aunque, efectivamente, el art. 20 CE reconoce el derecho –del que son titulares todos los ciudadanos– a «emitir libremente información veraz por cualquier medio de difusión»[39], la delimitación de su contenido toma como referente a los periodistas y medios de comunicación convencionales; actores que, en el escenario actual, han perdido el monopolio de la construcción de la opinión pública[40], en la medida en que, las redes, han roto la unilateralidad del discurso informativo[41]. Con la nueva realidad tecnológica se ha democratizado la transmisión de información: han cambiado los protagonistas de la historia, de forma que, aquellos que no cuentan con el paraguas de los medios de comunicación, ni poseen la cualificación exigida a los profesionales del periodismo, pueden tener igual o incluso mayor repercusión que los propios periodistas en la creación de la opinión pública.

Si bien es cierto que, –como hemos apuntado– la falsedad de la información es el elemento diferenciador en el caso de las fake news, no es posible invocar a la verdad como criterio absoluto en esta materia. El motivo es que el límite interno impuesto al ejercicio de la libertad de información, no es la *verdad*[42], sino la *veracidad*[43] de la misma, esto es, la diligencia debida en su proceso de elaboración[44]. Por tanto, la falsedad de una noticia no es, en sí misma, susceptible

alternativas existentes». Véase DAHL, R., A. *Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, Chicago-Londres, 1956, p. 71. Citado por PAUNER CHULVI, C., op. cit., p. 299.

[38] Sobre la necesidad de reformular los derechos fundamentales, ante las amenazas y nuevos retos del mundo digital, ORDÓÑEZ SOLIS, D., «La reformulación de los derechos fundamentales en la era digital: privacidad, libertad de expresión y propiedad intelectual», *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, primer semestre 2015, pp. 401-433.

[39] Así queda consagrado en el artículo 20 de la Constitución Española. Pueden consultarse otros textos internacionales con contenido similar, tales como el artículo 10 CEDH o el artículo 11 CDFUE.

[40] En este sentido, CHALAMANCH considera que el nuevo concepto, la posverdad, «no se puede desligar de la crisis de credibilidad de los medios de comunicación tradicionales y de la fuerza de les redes sociales». CHALAMANCH, M., «Foucault – Trump, preludio de la posverdad», 17 de julio de 2017. Texto completo disponible en versión digital: https://veredes.es/blog/foucault-trump-preludio-la-posverdad-marc-chalamanch/

[41] Es el fenómeno de la *autocomunicación* de masas, definido por CASTELLS como «la comunicación que seleccionamos nosotros mismos, pero que tiene el potencial de llegar a masas en términos generales, o a las personas o grupos de personas que seleccionamos en nuestras redes sociales». CASTELLS, M., *Comunicación y Poder*, Alianza Editorial S.A., Madrid, 2009, p. 88.

[42] Para una visión general del «derecho a la verdad», LÓPEZ GUERRA, L., «El derecho a la verdad: ¿La emergencia de un nuevo derecho en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos?» *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 22, pp. 11-30; y RODRÍGUEZ, J., *Derecho a la verdad y derecho internacional en relación con graves violaciones de los Derecho Humanos*. Madrid: Biblioteca de Derechos Humanos Berg Institute, 2017.

[43] «Donde hay libertad hay error, no verdad». Afirmación que VILLAVERDE sustenta en las reflexiones de Stuart Mill (1984). Véase VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., op. cit., p.172.

[44] Como ha establecido el Tribunal Constitucional, verdad y veracidad no son conceptos equiparables. La «información veraz es aquella rectamente obtenida y difundida, aun cuando su total rectitud sea controvertible». Véase STC 121/2002, de 20 de mayo. Para el Alto Tribunal, «las afirmaciones erróneas son inevitables en un debate libre, de tal forma que, de imponerse la verdad como condición para el reconocimiento del derecho, la única garantía de la seguridad jurídica sería el silencio». Puede

de dar lugar a responsabilidad jurídica; para ello sería necesario que con ella se lesione otro derecho fundamental y que, al mismo tiempo, no pueda demostrarse que fue construida siguiendo la debida diligencia[45]. Es una definición que responde a la perspectiva individualista –con base en la tutela de otros derechos fundamentales– a partir de la que se ha definido el ejercicio de estos derechos. Sin embargo, el escenario actual, nos obliga a plantearnos la necesidad de atender a la protección de otros bienes jurídicos, de titularidad colectiva, para establecer una nueva delimitación de la libertad de información.

En este sentido, el estudio de las posibilidades de regulación no sólo debe centrarse en el derecho a comunicar en libertad, también en otro reconocido en el mismo precepto constitucional: el derecho a recibir información veraz[46] en contextos en los que, determinados hechos objetivamente falsos, se pueden hacer pasar por ciertos. Esto es, el derecho a recibir información veraz[47], entendido como el fundamento para una reformulación de los límites que se imponen actualmente a la libertad de información y, en concreto, para un ajuste de la propia idea de veracidad de la información[48].

Para ello, quizás podríamos tomar como punto de partida la actual comprensión que existe en España del derecho a transmitir y recibir información, aproximándonos al problema concreto de la incidencia deliberada de las noticias falsas en la formación de la opinión pública, para dar respuesta a la pregunta de si el derecho a recibir información veraz, unido a las exigencias que se derivan del principio de legitimidad democrática, pueden servir como base para una regulación que sancione la mentira –entendida como sinónimo de fraude[49]– en la información.

---

consultarse la STC 6/1988, de 21 de enero. En la misma línea, «la limitación del derecho a la información al relato puro, objetivo y aséptico de hechos no resulta constitucionalmente aceptable ni compatible con el pluralismo, la tolerancia y la mentalidad amplia, sin los cuales no hay «sociedad democrática», pues la divergencia subjetiva de opiniones forma parte de la estructura misma del aspecto institucional del derecho a la información», en STEDH de 7 de diciembre de 1976, caso Handyside, par. 65.

[45] Según la STC 216/2013, de 19 de diciembre, «la distinción no es baladí pues la veracidad, entendida como diligencia en la averiguación de los hechos, condiciona la legitimidad del derecho a la información, requisito que, sin embargo, no es exigible cuando lo que se ejercita es la libertad de expresión, pues las opiniones y juicios de valor no se prestan a una demostración de su exactitud, como sí ocurre con los hechos».

[46] Como explica PÉREZ ROYO, «el derecho a comunicar y el derecho a recibir son dos derechos, dentro de los cuales sería posible distinguir entre una vertiente activa y otra pasiva. […] El derecho a recibir información no es la vertiente pasiva del derecho a comunicar. Es un derecho distinto del derecho a comunicar». Sin embargo, «es el único que no tiene nada más que dimensión objetiva, que no es susceptible de ser subjetivizado en su ejercicio». Véase PÉREZ ROYO, J., op. cit., p. 329.

[47] No podemos dejar de señalar los problemas que se derivan a este planteamiento, equivalente a instaurar una obligación general de veracidad en la tarea periodística. En este sentido, URÍAS, J. *Principios de derecho de la Información*, Tecnos, 2014, pp. 131-139.

[48] Se trata de una propuesta de estudio, que parte de las evidentes dificultades de formulación.

[49] No es información ni noticia aquella narración que defrauda al interés colectivo o que carece de un fin informativo, como los rumores, insidias, insultos o vilipendios (STC 214/1991, de 11 de noviembre, fj 6) y no cabe otorgar protección constitucional, aun cuando hubieran sido emitidas con finalidad

Todo ello, sin abandonar los presupuestos pluralistas que configuran el contenido constitucional de este derecho en nuestro ordenamiento y tratando de reforzar el papel histórico que deben ocupar, de nuevo, los medios de comunicación convencionales[50], como garantes de la solidez de sus propios contenidos. Y es que la respuesta –en lo que parece ser una postura ampliamente compartida– no debería limitarse al plano exclusivamente normativo.

3. LA RESPUESTA A LOS NUEVOS RETOS JURÍDICOS: INCIPIENTE REACCIÓN Y SOLUCIONES PROPUESTAS

En esta línea se mueven los trabajos desarrollados en el seno de la Unión Europea. Es la postura que ha quedado plasmada en el informe sobre cómo combatir la desinformación[51], resultado de las conversaciones mantenidas –durante el primer semestre de 2018– por el grupo de expertos de alto nivel, creado a instancias de la Comisión Europea. Alertan, entre otras cuestiones, sobre los peligros de regular en caliente[52] para resolver un problema que por definición es multifacético. No responde a una única causa y, por este motivo, tampoco puede afrontarse a partir de una solución aislada. Entre las recomendaciones del informe[53] destaca, en primer lugar, la de sustituir el término '*fake news*'[54] por el de *desinformación*. Éste último, más amplio y adecuado para abordar la compleja realidad de los

informativa, «a las narraciones falsas o tendenciosas, las realizadas con fin de infamar, las que revelan la intimidad de las personas o las que vulneran principios y bienes jurídicos como la buena fe, la seguridad del Estado o el buen funcionamiento de las instituciones públicas» (STC 51/1985, de 10 de abril), citado por PAUNER CHULVI, C., op. cit., p.312.

[50] Estamos viviendo un cambio de paradigma; se impone un nuevo modelo de consumo de la información que exige a los medios de comunicación convencionales el esfuerzo de encontrar su sitio en la nueva estructura informativa. La recuperación del papel histórico y preponderante de los medios y profesionales del periodismo, como referentes en el proceso informativo y garantes de la veracidad de los contenidos que se difunden, aportaría a los usuarios de Internet una mayor seguridad a la hora de enfrentarse a los contenidos. Sobre los instrumentos de transparencia y rendición de cuentas, aplicados a la actividad de los medios de comunicación, véase SUÁREZ-VILLEGAS, J.C., RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, R., MAURI-RÍOS, M., LÓPEZ-MERI, A., «Accountability y culturas periodísticas en España. Impacto y propuesta de buenas prácticas en los medios de comunicación españoles (MediaACES)». *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 72, 2017, pp. 321 a 330. http://www.revistalatinacs.org/072paper/1167/17es.html

[51] Titulado «Un enfoque multidisciplinar a la desinformación», ha sido elaborado con la participación de grandes empresas tecnológicas, periodistas, investigadores, verificadores y representantes de diferentes colectivos sociales. El informe completo está disponible en: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation

[52] De su lectura se desprende el rechazo a cualquier intento, por parte de los gobiernos, de censurar contenidos aprovechando la actual coyuntura. Se insiste en la protección del Derecho a la Libertad de Información.

[53] El propio texto propone mecanismos de evaluación y revisión continuada de sus recomendaciones, «la mayor parte de las cuales no serán de carácter regulatorio». La legislación, añade, «necesita basarse en definiciones muy precisas que aborden las causas de la desinformación, garantizando el debido proceso legal junto a la responsabilidad y la proporcionalidad de las medidas».

[54] Se considera que el término no explica la complejidad de la situación y genera confusión en los debates mediáticos, así como en el tratamiento del tema por parte de los investigadores.

desórdenes informativos de la sociedad actual. Se trata de una opinión ampliamente compartida en la literatura científica[55].

Junto a esto, se propone la implementación de herramientas que doten de poder a usuarios y periodistas; la creación de la una Red de Centros de investigación sobre desinformación en el entorno de la UE, así como el incremento de la financiación y el apoyo institucional a este tipo de iniciativas que refuercen los mecanismos de «defensa», frente a los efectos de la desinformación. Precisamente, el desarrollo de este enfoque defensivo, se centra en el impulso de lo que se conoce como *alfabetización mediática e informacional*[56], con el objetivo de «dotar a los ciudadanos de los conocimientos básicos sobre el papel de los medios de comunicación y los dispositivos de información en las sociedades democráticas», para que «puedan evaluar de forma crítica la calidad de los contenidos que se transmiten»[57].

En definitiva, un compendio de propuestas compartidas a escala global, como se desprende de la Declaración conjunta sobre Libertad de Expresión y Noticias Falsas, Desinformación y Propaganda[58] adoptada en el seno de la Organización de las Naciones Unidas. «Las noticias falsas se han convertido en un tema de preocupación global y existe el riesgo de que los esfuerzos para contrarrestarlas conduzcan a la censura, la supresión del pensamiento crítico y otros enfoques contrarios a las leyes de derechos humanos». Es por eso que los principios generales y estándares propuestos coinciden con las líneas básicas de la

[55] Voces autorizadas insisten en definir el término *fake news* como un oxímoron, esto es, la «combinación, en una misma estructura sintáctica, de dos palabras o expresiones de significado opuesto que originan un nuevo sentido, como en un silencio atronador». Es la definición del Diccionario de la Real Academia Española (Actualización de 2018) disponible en: https://dle.rae.es/?id=RNRzJK5 En este sentido, «las noticias lo son, precisamente, porque son hechos ciertos que un profesional ha verificado. Si un contenido es falso o fraudulento, no admite la denominación de noticia». Véase TERUEL RODRIGUEZ, L., ibídem.

[56] Una estrategia de la UNESCO que reúne dos ámbitos –el mediático y el informacional–, tradicionalmente independientes, como un «conjunto combinado de las competencias necesarias para la vida y el trabajo de hoy. La alfabetización mediática e informacional abarca todos los tipos de medios de comunicación y otros proveedores de información como bibliotecas, archivos, museos e Internet, independientemente de las tecnologías utilizadas».

En el siguiente enlace, las cinco leyes de la alfabetización mediática e informacional según la UNESCO:
http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/Events/mil_five_laws_spanish.png

[57] Así lo recoge la UNESCO en su *Programa de formación en alfabetización mediática e informacional destinado a los docentes*. Véase:

http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/media_and_information_literacy_curriculum_for_teachers_es.pdf

[58] Declaración conjunta adoptada el 3 de marzo de 2017, por la ONU, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la Comisión Africana de Derechos Humanos. El texto completo disponible en:

http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21287&LangID=E

estrategia[59] que defiende la UE[60] –alejada del plano exclusivamente normativo– en una clara apuesta por la autorregulación[61], la transparencia y la publicidad activa[62].

¿Cómo se puede autorregular en esta materia? Pues ya existen experiencias concretas, algunas con notable éxito y en plena fase de expansión. Una vía es la de los sistemas de verificación de datos[63] que funcionan en varios medios de comunicación españoles, como La Sexta o el Confidencial, con fórmulas de contraste periodístico. Un ejemplo de su aplicación práctica es el de *Maldito Bulo*, en el marco de la plataforma *Maldita.es, «periodismo para que no te la cuelen»*[64]. Se dedican a rastrear noticias falsas, contrastarlas y desmentir su contenido, con el objetivo de que el desmentido alcance también una amplia difusión[65], algo que, en general, suele resultar difícil.

En el plano tecnológico, destaca otra posible respuesta a la desinformación cuya aplicación se encuentra aún en fase embrionaria: el desarrollo de algoritmos[66] capaces de detectar fake news en la jungla que es, hoy, Internet. El algoritmo funciona a través de un conjunto de operaciones matemáticas que permiten obtener una respuesta o tomar la decisión más adecuada. Sin embargo, no deja de

[59] «La Comisión propugna un enfoque global en relación con la protección de los europeos contra la desinformación. […] Las medidas correctoras deben respetar plenamente la libertad de expresión y el pluralismo informativo». Extracto de la respuesta escrita de la Sra. Mariya Gabriel, comisaria de Agenda Digital, en nombre de la Comisión Europea, a la pregunta parlamentaria E-005315/2018 (23.1.2019): http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-005315-ASW_ES.pdf

[60] Todo ello se recoge en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada *La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo*, de 26 de abril de 2018. COM (2018) 236.

[61] «La autorregulación permite a las plataformas en línea actuar con prontitud para atajar el problema. En octubre de 2018, las plataformas en línea y la industria publicitaria firmaron un Código de buenas prácticas, que incluye medidas para garantizar la transparencia de la publicidad de carácter político, el cierre de cuentas falsas y la identificación de ordenadores zombis automatizados, utilizados de forma irregular». Extracto de la respuesta a la pregunta parlamentaria antes citada. (Nota a pie de página 59).

[62] Cuanto mayor sea el nivel de transparencia, más difícil será que se puedan construir falsas informaciones. La transparencia aplicada, por ejemplo, a la financiación del propio medio de comunicación.

[63] Mecanismos de *fact-checking* que están desarrollándose como instrumento para discriminar contenidos en la Red. El informe «Un enfoque multidisciplinar a la desinformación», hace un llamamiento a las principales compañías tecnológicas y a las instituciones públicas para que proporcionen los datos necesarios que permitan su evaluación independiente.

[64] Véase https://maldita.es/

[65] Es una forma de combatir la desinformación, a partir de la información real y contrastada.

[66] La Universidad de Michigan ha diseñado uno, en colaboración con la Universidad de Amsterdam; se basa en la búsqueda de expresiones y estructuras lingüísticas para juzgar la credibilidad de un texto. En Coruña, la empresa Torusware ha desarrollado un programa similar para detectar noticias falsas a tiempo real. https://torusware.com/es/

ser una tecnología incapaz de detectar aspectos sensibles como, por ejemplo, el humor o el doble sentido[67].

Al mismo tiempo, desde las instituciones comunitarias, se insta a alcanzar un compromiso similar al implementado en la lucha contra los discursos de odio[68], mediante la aplicación de un Código de buenas prácticas[69], –cuyos resultados deberán ser objeto de seguimiento por parte de la Comisión[70]– así como a la aplicación de los estándares internacionales consensuados en el Código Internacional de Principios de Verificación[71].

Es, en cualquier caso, una inquietud que está llevando a algunos Estados miembros de la UE –a pesar de los esfuerzos centrados en la búsqueda de soluciones compartidas– a decantarse por la opción de la regulación[72] interna.

En España, con el impulso del Ministerio de Defensa del Gobierno anterior, se creó un grupo de trabajo –con los votos favorables de PP, PSOE y Ciudadanos– en el seno de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, para abordar los retos de la desinformación. Sin embargo, la iniciativa decayó con el traspaso de carteras y, con sólo cinco meses de andadura, el estudio de las *fake news* pasó –en septiembre de 2018– a depender de la Comisión de Seguridad Nacional[73].

El primer Estado miembro de la Unión Europea en darle una respuesta[74] legislativa ha sido Alemania. En 2017 se aprobó la Ley para la mejora del cumplimiento

[67] En cualquier caso, aún se encuentra fase inicial, y se recomienda su utilización combinada con el criterio humano capaz de discernir en la actividad de filtrado. El uso de algoritmos puede ser útil, pero no suficiente. Es necesario que un equipo humano responsable discrimine. PAUNER CHULVI, C., op. cit., p. 315).

[68] Con el Código de conducta contra el discurso ilegal de odio a través de Internet, aprobado el 31 de mayo de 2016 cuyo texto está disponible en:

http://ec.europa.eu/justice/fundamentalrights/fles/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf

[69] Firmado, en octubre de 2018, por las plataformas digitales y la industria publicitaria. Incluye medidas para garantizar la transparencia de la publicidad de carácter político, el cierre de cuentas falsas y la identificación de ordenadores zombis automatizados, utilizados de forma irregular. Véase respuesta de la comisaria Gabriel a la pregunta parlamentaria citada. Véase nota a pie de página núm. 59.

[70] «La Comisión supervisará la aplicación del Código y evaluará su eficacia». Así lo especifica la comisaria Gabriel en su respuesta escrita. Véase nota a pie de página núm. 59.

[71] Puede consultarse en http://www.poynter.org/fact-checkers-code-of-principles/. Es un código que insiste en el mandato de transparencia aplicada a distintos niveles.

[72] Son varios los Estados miembros de la UE que están «estudiando posibles medidas para proteger la integridad de los procesos electorales contra la desinformación y para garantizar la transparencia de la publicidad política». Véase *La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo*, de 26 de abril de 2018, p. 3.

[73] De momento, sin que haya trascendido información alguna acerca de sus trabajos. Actualmente, es José Manuel García Margallo quien ostenta la Presidencia de esta Comisión.

[74] No sólo al problema de las noticias falsas; aborda, con carácter general, la difusión de contenidos ilegales a través de la Red.

jurídico de las redes sociales[75]; una norma que no se centra en los creadores de la información, sino en las propias plataformas digitales o redes sociales. Se aplica a todas aquellas que tengan más de dos millones de usuarios registrados en Alemania[76], y son las responsables de bloquear los contenidos que se consideren ilícitos o eliminarlos, en su caso, siempre después de haber recibido una queja o notificación al respecto[77]. Esto supone que se invierte el esquema clásico de la responsabilidad en cascada –autor / director / editor– situando a la red social en el primer plano de la decisión acerca de qué se puede o no se puede publicar[78].

Además, la norma obliga a la elaboración de un informe periódico, sobre las quejas recibidas y su gestión[79]; se impone a la empresa la designación de un delegado de contenidos –persona responsable de los contenidos que se difunden a través de la plataforma[80]–; y, al mismo tiempo, se establecen elevadas sanciones económicas para los casos de incumplimiento[81].

En el caso de Francia, las leyes «contra la manipulación de la información»[82] han sido recientemente aprobadas por el Parlamento –el proceso de tramitación se ha prolongado desde marzo de 2018, durante ocho meses, con el voto contrario del Senado hasta en dos ocasiones[83]–. Están dirigidas a regular –en este caso sí– el problema concreto de la incidencia de noticias falsas en periodos electorales, incluyendo previsiones[84] cuya aplicación se limita temporalmente a los tres meses

[75] En alemán, «Netzwerkdurchsetzungsgesetz vom», 1 de septiembre de 2017, (BGBl. I S. 3352).

[76] Artículo 1 (ámbito de aplicación): «1. Esta Ley se aplica a los proveedores de servicios telemáticos que hacen plataformas con ánimo de lucro en Internet, con la intención de permitir a los usuarios compartir o acceder libremente a cualquier contenido con otros usuarios (redes sociales). 2. El proveedor de una red social estará exento cuando la misma tenga menos de 2 millones de usuarios en Alemania».

[77] Esto ya lo prevé la Directiva de Comercio Electrónico de la UE (2000/31); lo que sucede es que en la Ley alemana se establecen plazos de 24 horas para eliminar contenidos manifiestamente ilícitos y de 7 días para el resto de contenidos.

[78] Se abre otro debate interesante acerca de los riesgos de censura ejercida por la red social.

[79] Véase artículo 2 –obligación de informar–.

[80] Artículo 3 –del manejo de las quejas–.

[81] Con multas de hasta 500.000 euros, recogidas en el artículo 4.

[82] Son dos leyes; una ordinaria, para las campañas europeas y legislativas; y otra orgánica, para las presidenciales. Véase «LOI organique n° 2018-1201 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information», texto completo disponible en el siguiente enlace:

https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2018/12/22/MICX1808387L/jo/texte; y «LOI n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information». Puede consultarse en: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2018/12/22/MICX1808389L/jo/texte

[83] Finalmente, la Cámara Baja francesa dio luz verde a sendos textos, en lectura final, el pasado 20 de noviembre de 2018. Decisión n ° 2018-774 DC del 20 de diciembre de 2018. *Ley orgánica relativa a la lucha contra la manipulación de la información* y Decisión n ° 2018-773 DC del 20 de diciembre de 2018. *Ley de lucha contra la manipulación de la información*.

[84] Se establece la posibilidad de que un candidato o partido político acuda a un juez para que impida la difusión de informaciones falsas durante los tres meses anteriores a la celebración de unas

previos a cada cita con las urnas. Su objetivo es el de bloquear –mediante decisión judicial– aquellos contenidos creados o falseados con la intención de influir en los comicios. También se establecen obligaciones de transparencia[85] para las plataformas digitales que excedan un determinado volumen de conexiones diarias.

Son los primeros ejemplos de la regulación interna –que comienza a articularse en países de nuestro entorno– como respuesta ante una realidad, que ya forma parte de nuestra vida cotidiana.

4. CONCLUSIONES

En la *era de la posverdad*, tal y como la describe el filósofo británico Julian Baggini, «vivimos en burbujas en las que la mentira se disfraza de verdad»; «la verdad está ahí si estamos dispuestos a buscarla, aunque está lejos de ser pura y simple»[86]. Es uno de los peligros que nos acechan en la sociedad digital en la que somos, al mismo tiempo, testigos y actores en el proceso de transformación de los usos habituales en el consumo de información.

Ha cambiado el paradigma; se impone un modelo informativo que ya no está dirigido por la actitud de búsqueda activa de noticias, por parte del usuario. En su lugar, cobra protagonismo la imagen de un sujeto pasivo que permanece inmóvil bajo la lluvia de titulares que va cayendo sobre su cuerpo y empapando sus ropas. Titulares estridentes –muchos de ellos– sin filtros previos que nos garanticen la fiabilidad de su origen. Este es el esquema en el que las noticias falsas encuentran un resquicio idóneo por el que colarse, llegando a modular los procesos de construcción de la opinión pública y adulterando, en consecuencia, la legitimación democrática de las instituciones. Este es uno de los riesgos; el otro es el que amenaza al ejercicio del auténtico periodismo crítico: calificar como *fake news* aquello que es información veraz, aunque ésta resulte incómoda o desagradable.

Llegados a este punto toca reflexionar. Hemos tratado de capturar una instantánea –a sabiendas de que somos espectadores de un proceso en movimiento- con la casi imposible pretensión de que, tras el revelado, la imagen estuviera bien enfocada. Como era de esperar, las líneas no se dibujan del todo definidas; se difuminan los contornos de las principales formas y los colores se mezclan unos con otros. Puede que sea porque nos falta un elemento fundamental: decidir cuál es el mejor ángulo desde el que tomar la fotografía.

Los puntos de vista son infinitos; tantos como individuos se planteen formarse una opinión razonada sobre un conflicto tan complejo. En el mundo actual –globalizado– el universo digital abre la puerta a una amplia variedad de

elecciones. Es preciso que la información sea «manifiestamente falsa y difundida de manera deliberada, masiva y artificial». El juez dispone para ello de un plazo de 48 horas.

[85] Deben hacer públicos sus algoritmos y designar a un representante legal en territorio francés.

[86] BAGGINI, J. *Breve historia de la verdad*. Ed. Ático de los Libros, 2018, p.88.

posibilidades, medios y registros comunicativos. Por tanto, desde el convencimiento de que resulta imposible abordar aquí todas las aristas de un asunto que merece, sin duda, de un estudio mucho más profundo, no resulta temerario insistir en la necesidad de que el compendio de respuestas –ya dijimos que no puede ser única– que se implementen, traten de alcanzar el equilibrio entre ambos peligros descritos.

Probablemente el creciente temor de los poderes públicos a los efectos adversos de la desinformación es lo que está propiciando la apresurada respuesta jurídica –como hemos visto– por parte de algunos Estados, que tratan de controlar los contenidos informativos que circulan en la Red, lo antes posible. Sin embargo, partiendo de que la necesidad de articular soluciones es una idea ampliamente compartida, sería un error dejar que la prisa determine el desarrollo de un enfoque diferenciado en cada Estado miembro.

Es cierto que la capacidad de los ciudadanos para detectar desinformación varía considerablemente, en función de diversos factores. Las amenazas pueden no ser las mismas en un Estado y en otro, al igual que tampoco lo son las políticas democráticas o geográficas. Esta amplia variedad de circunstancias nacionales ha motivado el planteamiento expuesto la reciente Comunicación[87] de la Comisión Europea, que contiene una estrategia global basada en la transparencia, la diversidad y la credibilidad de la información.

La idea –a mi juicio la más acertada– es la de promover un enfoque inclusivo, en el seno de la UE, en el que no dejen de tenerse en cuenta las diferentes circunstancias nacionales[88]. Al mismo tiempo, la incipiente respuesta tecnológica deberá ser complementada con el criterio humano, a través de una red de verificadores que integre a las organizaciones nacionales para alcanzar métodos de trabajo y buenas prácticas comunes.

La necesaria redefinición de los límites a la Libertad de Información en el entorno digital, debe venir acompañada del esfuerzo por la recuperación de un periodismo de calidad, en el que los medios y profesionales de la información vuelvan a erigirse en garantes del proceso de construcción de la opinión pública.

[87] Comunicación sobre la *lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo*:

https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-tackling-online-disinformation-european-approach

[88] La Comisión subraya el papel activo que deben desempeñar los Estados miembros en el fomento de la alfabetización mediática y del periodismo de calidad.

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁCER GUIRAO, R., «Víctimas y disidentes. El "discurso del odio" en EE.UU. y Europa». *Revista española de derecho constitucional*, núm. 103, 2015.

ALCÁCER GUIRAO, R., «Libertad de expresión, negación del holocausto y defensa de la democracia. Incongruencias valorativas en la jurisprudencia del TEDH». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 97, enero-abril, 2013.

ARENDT, H., *Verdad y mentira en política*, 2017.

BAGGINI, J. *Breve historia de la verdad*. Ed. Ático de los Libros, 2018.

BERNISH, C., «Zuckerberg Just Revealed Facebook's 7-Point Plan to Censor "Fake News" and It's Chilling», 20 de noviembre de 2016, *The free Thought Project.*

BOIX PALOP, A. «La construcción de los límites a la libertad de expresión en las redes sociales». *Revista de Estudios Políticos* núm. 173, 2016, pp. 55 – 112. Doi: http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.173.02

CASTELLS, M., *Comunicación y Poder*, Alianza Editorial S.A., Madrid, 2009.

CHALAMANCH, M., «Foucault–Trump, preludio de la posverdad», 17 de julio de 2017. Edición digital: https://veredes.es/blog/foucault-trump-preludio-la-posverdad-marc-chalamanch/

DAHL, R., A. *Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, Chicago-Londres, 1956.

DARNTON, R., «The True History of Fake News», *The New York Review of Books* (http://www.nybooks.com/daily/2017/02/13/the-true-history-of-the-fake-news/)

DEWEY, C., «Facebook fake-news writer: 'I think Donald Trump is in the White House because of me'», 17 de noviembre de 2016, *Washington Post*.

ECHEVARRÍA, B., «Más `fact-checking´ contra la posverdad», *Cuadernos de Periodistas*, 33, 2017, pp. 17-20.

FERNÁNDEZ ESTEBAN, M. L., «Internet y los derechos fundamentales», *Anuario Jurídico de La Rioja*, 6-7, 2000-2001, pp. 334-335.

HERNÁNDEZ, N., «Estos son los datos, suyas las conclusiones», *Cuadernos de Periodistas*, núm. 33, 2017, pp. 9-16.

GARCÍA ROCA, J., «Abuso de los derechos fundamentales y defensa de la democracia», en: GARCÍA ROCA/SANTOLAYA (coordinadores), *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

FISS, O., *La ironía de la libertad de expresión*, Barcelona, Gedisa, 1996.

KELSEN, H., *La esencia de la democracia*, KRK Ediciones, Oviedo, 2006.

LÓPEZ GUERRA, L., «El derecho a la verdad: ¿La emergencia de un nuevo derecho en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos?» *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 22, 2018, pp. 11-30.

MILL, J.S., *On Liberty*, London: Penguin, edición de 1984.

NEUBAUER, H.J., *Fama. Una historia del rumor.* (El Ojo del Tiempo). Madrid, Siruela, 2013. Traducido por Germán Garrido Miñambres.

ORDÓÑEZ SOLIS, D., «La reformulación de los derechos fundamentales en la era digital: privacidad, libertad de expresión y propiedad intelectual», *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, primer semestre 2015, pp. 401-433.

PAUNER CHULVI, C. «Noticias falsas y libertad de expresión e información. El control de los contenidos informativos en la red». *UNED. Teoría y realidad constitucional*, núm. 41, 2018, pp. 297-318.

PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional* (decimosexta edición), Marcial Pons, Madrid, 2018.

RAWLS, J., *Sobre las libertades*, Barcelona, Paidos, 1996.

RODRÍGUEZ, J., *Derecho a la verdad y derecho internacional en relación con graves violaciones de los Derecho Humanos*. Madrid: Biblioteca de Derechos Humanos Berg Institute, 2017.

RUBIO NÚÑEZ, R., «Los efectos de la posverdad en la democracia», UNED. *Revista de Derecho Político* Nº 103, septiembre-diciembre 2018, pp. 191 - 228.

SILVERMAN, C., «This Analysis Shows How Viral Fake Election News Stories Outperformed Real News On Facebook», 16 de noviembre de 2016, *Buzzfeed.com.*

SUÁREZ-VILLEGAS, J.C., RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, R., MAURI-RÍOS, M., LÓPEZ-MERI, A., «Accountability y culturas periodísticas en España. Impacto y propuesta de buenas prácticas en los medios de comunicación españoles (MediaACES)». *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 72, 2017, pp. 321 a 330.

SUNSTEIN, Cass R., *República.com: Internet, democracia y libertad*. Paidós, Barcelona, 2003.

SUNSTEIN, Cass R., *Rumorología*. (Traducción de Alfonso Barguñó Viana). Penguin Random House Grupo Editorial, Barcelona, 2010.

TERUEL LOZANO, G. M., «Libertad de expresión en Internet, control de contenidos de las páginas web y sus garantías constitucionales», *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías* núm. 25, 2011, pp. 81-103.

TERUEL RODRÍGUEZ, L., «Proteger la libertad de expresión, regular la 'disinformation'», El Periódico de Catalunya, 2 de octubre de 2018.

URÍAS, J., «Noticias falsas (fakenews) y derecho a la información», *InfoLibre*, 1 de febrero de 2018.

URÍAS, J. *Principios de derecho de la Información*, Tecnos, 2014

VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. «Verdad y Constitución. Una incipiente dogmática de las ficciones constitucionales». *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 106, enero-abril 2016, pp. 149-201.

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 8. Primer Semestre 2019
ISSN 2444-2607. Págs. 45-57

Gabriel López Martínez[1]
Universidad de Murcia

RSC y fútbol:
La memoria de sostenibilidad como documento de transparencia

CC BY SA

RECIBIDO: 29 de enero de 2019
ACEPTADO: 15 de marzo de 2019

RESUMEN: La aplicación de políticas en materia de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) en el ámbito del fútbol –federaciones y clubes– está en sintonía con una creciente demanda social sobre transparencia, sostenibilidad y respeto a los Derechos Humanos. Además, y en términos de gestión empresarial, contribuiría a reducir los costes financieros y "reputacionales" que vinculen corrupción y deporte. En este sentido, se propone el informe o memoria de sostenibilidad como la herramienta que, entendida como el elemento que arranca y acompaña procesos de gestión de un modelo estratégico de desarrollo sostenible, sirva para rendir cuentas y actividad a los principales grupos de interés del fútbol.

PALABRAS CLAVE: RSC, informe sostenibilidad, fútbol, transparencia.

CONTENIDOS: 1. Introducción. - 2. Metodología. - 3. La Responsabilidad Social Corporativa: revisitando un concepto. - *3.1. Revisión de la literatura más relevante: precursores y perspectivas actuales.* - *3.2. Normativa internacional, europea y española en materia de RSC.* - 4. Dos antecedentes: la Comisión de Integridad y Prevención de la Corrupción en el Deporte y El Comité de Responsabilidad Social Corporativa de la Real Federación Española de Fútbol. -5. La memoria de sostenibilidad como documento de transparencia en el ámbito del fútbol. -6 A modo de conclusión: ¿y si el fútbol empieza a tener memoria? – Bibliografía.

[1] Doctor Internacional en Filosofía. Licenciado en Antropología Social y Cultural y Máster en Sociedad y Cultura. Profesor Asociado, Departamento de Sociología, Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Murcia. Líneas de investigación: Relaciones laborales contemporáneas, Responsabilidad Social Corporativa.

Gabriel López Martínez

CSR and football: The sustainability report as a transparency document

ABSTRACT: The application of policies related to Corporate Social Responsibility in the field of football -federations and clubs- would address a growing social demand on transparency, sustainability and respect for human rights. In addition, and in terms of business management, this would help to reduce financial and "reputational" costs associated with corruption. In this sense, we present the report in sustainability as a tool that, understood as the element which leads the implementation of a strategic model of sustainable development management processes, serves for accountability and activity to the major stakeholders of the football.

KEYWORDS: CSR, football, transparency, sustainability report.

RSC y fútbol: la memoria de sostenibilidad como documento de transparencia

"Una de las causas de la corrupción en el fútbol es una inadecuada filosofía en la gestión, que lleva a priorizar ante todo los resultados deportivos sobre los empresariales" (García-Herrara, 2017: 2).

1. INTRODUCCIÓN.

En términos generales, podemos decir que la RSC implicaría que las empresas adquieran un compromiso que supere sus responsabilidades financieras y comerciales (Hopkins, 1999). En este sentido, debe entenderse como un sistema de gestión, presente desde el momento en que se define la misión de la empresa. Un concepto complejo y amplio, multidimensional y holístico, que debe ponerse en contexto, superando la definición ya manida de Friedman (1970) que explica que la única responsabilidad de una empresa sería la maximización de sus beneficios, siendo entonces los efectos sociales generados por ese comportamiento el pago de impuestos, el cumplimiento de las normas y la contribución al empleo.

En esta línea, nos parece interesante proponer una mirada que en principio pudiera parecer desvinculada de la gestión empresarial. Nos referimos a la aplicación de políticas de RSC en el deporte, y en concreto en las federaciones y clubes deportivos. Para este artículo, nos interesa centrarnos en el ámbito del fútbol, ya que se entiende que aquellas federaciones y clubes, en tanto que gestoras de fondos públicos y privados, se deben a un ejercicio de transparencia ejemplar y ejemplarizante. Éste ejercicio debe superar las auditorías y memorias económicas y, coincidiendo con un giro reciente hacia la "obligatoriedad" en materia de RSC[2], ampliarse con la elaboración de memorias de sostenibilidad como documento de transparencia y buenas prácticas.

Por lo tanto, este artículo se propone como una tentativa: en primer lugar, al plantearse en mitad de un escenario de novedad derivado del cambio normativo ya referido; en segundo lugar, al referirnos a la elaboración y publicación de memorias de sostenibilidad en el ámbito de las federaciones y clubes de fútbol. Con esta intención, se comienza con una revisión de los antecedentes, esto es, una contextualización breve que explique las características y la importancia de la aplicación de políticas de RSC. En este sentido, se revisará la normativa básica en

[2] Nos referimos a la aprobación de la reciente Ley 11/2018 en materia de Información No Financiera y Diversidad. Esta normativa procede del Real Decreto-ley 18/2017 de 24 de noviembre, e incorpora al Derecho español la Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad. Sin extendernos demasiado, ya que se desarrollará más adelante, esta novedad normativa obliga a reportar sobre las políticas ambientales, sociales, de personal y gobierno, en aquellas sociedades en las que el número medio de trabajadores sea superior a los 500. Transcurridos tres años de la entrada en vigor de esta Ley, tendrán también que presentar esta información las empresas con más de 250 trabajadores.

esta materia, así como la bibliografía más relevante en este ámbito. Además, y como antecedentes que aplican una "mirada de RSC" en el ámbito del deporte, se presentarán el caso de la Comisión de Integridad y Prevención de la Corrupción en el Deporte en Transparencia Internacional España, y la creación reciente del Comité de Responsabilidad Social de la Real Federación Española de Fútbol. Por último, se ofrecen algunas notas en relación a las características de una memoria de sostenibilidad en este ámbito. Para ello, se actualizan los estándares GRI[3] que sirven como indicadores que "ordenan" la estructura de un informe de sostenibilidad, además de señalar la existencia de otros estándares.

2. METODOLOGÍA.

Este texto se propone como resultado de una revisión documental. Por una parte, se han revisado diferentes artículos de investigación que sitúan el concepto de RSC, tanto en su vertiente teórica como en relación a la normativa que fija antecedentes. Se trata de una actualización del estado de la cuestión en esta materia, con el propósito de hacer referencia a aquellos trabajos más relevantes, y que sirvan como puntales que orienten esta idea. Por otra parte, para los casos concretos que se exponen, es decir, en relación a aquellos órganos de gestión o comités de supervisión de prácticas en materia de RSC, se ha llevado a cabo una búsqueda en revistas especializadas. También, para esta tarea, se ha consultado con especialistas que conocen la materia y han participado en la constitución de uno de éstos comités[4]. Por último, para los apuntes que se ofrecen sobre el contenido de una memoria de sostenibilidad, se ha recurrido a documentos que indican la estructura que debe contener, así como a indicadores internacionales que ordenan de forma homogénea dicho contenido.

3. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA: REVISITANDO UN CONCEPTO.

En este apartado, revisamos los antecedentes del concepto de RSC desde dos perspectivas. En primer lugar, presentamos la literatura académica más relevante que va conformando esta materia. Después, se plantea la normativa que se va consolidando y que se traduce en una aplicación concreta de este concepto en la esfera pública y privada. Se trata, como así se entenderá, de un proceso que ocurre

[3]La elaboración de informes de sostenibilidad, promovida por los Estándares GRI, es una práctica que consiste en la elaboración de informes públicos sobre los impactos económicos, ambientales y sociales de las organizaciones y, por ende, sus contribuciones (positivas o negativas) al objetivo de desarrollo sostenible.

[4] Nos referimos a la Cátedra Internacional de RSC de la Universidad Católica San Antonio (Murcia). En diciembre de 2018, el director de esta cátedra lideró la constitución del Comité de Responsabilidad Social de la Real Federación Española de Fútbol. Un órgano constituido por personas expertas en RSC, la Innovación Social y los Derechos Humanos, y que se presenta como un proyecto que fomenta el buen gobierno, la transparencia, la acción social, la defensa de los Derechos Humanos y una comunicación responsable.

de manera simultánea, de manera que producción teórica y normativa van conformando al tiempo un concepto que ocupa un ámbito cada vez mayor.

3.1. Revisión de la literatura más relevante: precursores y perspectivas actuales.

La literatura especializada considera a Bowen (1953) como el "padre de la Responsabilidad Social Corporativa" (Carroll, 1999). Se trata de un autor que empieza a hacer referencia a una coherencia necesaria entre los objetivos del empresario y aquellos objetivos y valores propios de la sociedad. En esta línea, siguen otros autores que se consideran precursores: Davis (1960), Eells y Walton (1961), Friedman (1962) o McGuire (1963); y que inciden en la idea de que la empresa debe superar sus obligaciones económicas y legales, asumiendo también sus responsabilidad con respecto a la sociedad. En este sentido, RSC se referirá a aquellos objetivos y motivaciones que van más allá del desempeño económico de la empresa (Backman, 1975). En este periodo, surge el modelo conceptual que ofrece Carroll (1979) y que se considera importancia para la consolidación de esta materia. Para éste autor, la responsabilidad social de las empresas abarcaría las expectativas económicas, legales, éticas y "discrecionales"[5] que la sociedad espera de las empresas en un momento determinado. En este sentido, se ha solido interpretar que el componente económico se refiere al interés único de la propia empresa, mientras que el resto de expectativas definiría lo que la compañía hace con respecto a la sociedad –grupos de interés[6]–. Sin embargo, Carroll (1999) defiende que lo que hacen las empresas –parte económica– también repercute en la sociedad: en su tarea de proveer de bienes y servicios, se puede hacer bien o mal, mejor o peor, con eficiencia o no, etc. (López Davis, 2017).

Por su parte, De la Cuesta y otros explican que "para que la empresa crezca a largo plazo es imprescindible que sustente sus procesos y productos en unos estándares éticos que integre en su gestión, y que trate de dar respuesta a las demandas de los agentes sociales a los que afecta o que le afectan" (2002: 101). Esto significa, y así se interpreta de este fragmento, que la RSC debe integrarse como estrategia de gestión empresarial con perspectiva a largo plazo y no como fin único:

> "La RSE[7] va más allá. Es una continua relación con la sociedad a todos los niveles. Es un proceso que involucre a todos sus stakeholders [grupos de interés] y debe formar parte de la

[5] Este cuarto grupo, llamado también filantrópico, se refiere al conjunto de actuaciones voluntarias orientadas a ayudar a sectores concretos de la sociedad. Entre algunos ejemplos, nos podemos referir a donaciones, colaboraciones en proyectos solidarios o acciones orientadas a favorecer la inclusión sociolaboral de aquellos perfiles más vulnerables de la sociedad.

[6] Los grupos de interés o stakeholders serán aquellos que se ven afectados por la actividad de la empresa y que, al mismo tiempo, influyen en ésta. Proveedores, clientes, medios de comunicación o Administración Pública son ejemplos de grupos de interés.

[7] Podemos referirnos tanto a la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) como a la Responsabilidad Social Empresarial (RSE).

> planeación estratégica de las empresas que la desarrollan. Aquellas que no lo hagan la misma sociedad se encargará de pasar cuenta de cobro, seguramente con nefastas consecuencias para su supervivencia" (Sarmiento del Valle: 2011: 7).

Por su parte, Barrio y Enrique plantean una definición que nos parece que sintetiza este concepto, de manera que se refiere a la RSC como "la consecuencia de un compromiso adoptado con todos sus grupos de interés en materia económica, social y medioambiental, con el objetivo de responsabilizarse de las consecuencias e impactos que derivan de sus acciones y maximizar la creación de valor compartido para todo el conjunto de stakeholders" (2015: 29). En este sentido, y siguiendo la propuesta de aquellos autores, se alejaría de conceptos como el de acción social, que hace referencia a la "dedicación de recursos humanos, técnicos o financieros a proyectos de desarrollo de la sociedad en beneficio de personas desfavorecidas" (González, 2006: 24); o del puro ejercicio de marketing, "a través del cual una empresa colabora con una causa social a cambio de que el consumidor compre sus productos y servicios" (Buily otros, 2012: 90).

Por último, podemos decir entonces que la RSC deberá entenderse como un fin en si mismo, no como medio instrumental con intención estratégica. En esta línea, podríamos alinear la RSC con los preceptos de la Antropología Económica, y en concreto con lo que dicen aquellos economistas denominados *sustantivistas*[8]. Éstos, de manera muy resumida, señalan la incongruencia que se produjo cuando la economía se erigió como esfera autónoma, siendo así un fin en sí mismo y no un medio para el sustento o satisfacción de las necesidades individuales. En este sentido avanzan Molina y Valenzuela:

> "La institucionalización de tal separación, ocurrió solamente en el siglo XIX, momento en que tanto la tierra y el trabajo como la naturaleza y las personas se convierten, aunque de manera ficticia (pues no han sido producidas para la venta), en mercancías en una sociedad de mercado" (Molina y Valenzuela, 2007: 61).

Se puede decir que estamos ante un paradigma que ha ido evolucionando, que parece que se amplía a más sectores, esto es, que trasciende el terreno puramente empresarial. Un concepto que, además, se vincula a objetivos más ambiciosos y globales. Nos referimos, por ejemplo, a la Agenda 2030 y los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU. Éstos se plantean como metas que implican a todo tipo de actores sociales: empresas, gobiernos, sociedad civil, con la intención de apelar a la responsabilidad en 17 ámbitos diferentes.

[8]Karl Polanyi (1944) sería el máximo representante de ésta tendencia de pensamiento. El autor sostiene que la economía en la sociedad primitiva y en los imperios antiguos no formaba una esfera separada de actividad, sino que estaba incrustada o imbricada en el resto de instituciones sociales.

3.2. Normativa internacional, europea y española en materia de RSC.

Nivel internacional.

Para situar la normativa más relevante a nivel internacional, nos referiremos a tres hitos que consideramos precursores:

1) El Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se constituye como principio que inaugura en 1966 la Asamblea General de la ONU. Ratificado por España en 1977, y que regula 31 artículos vinculados al desarrollo económico y social. Supone un referente normativo, vinculante, para los estados miembros;

2) Pacto Mundial de Naciones Unidas. Alcanza su concreción en el año 2000 con el objetivo de promover el desarrollo sostenible y la responsabilidad social, incorporando para ello a empresas relevantes. De los 10 principios que se formulan en el Pacto, uno de ellos, que resulta novedoso, será en materia de corrupción (interdicción de la corrupción, extorsión y sobornos);

3) *Global Reporting Initiative* (GRI). Se trata de una institución independiente y no gubernamental, que desde 1977 proporciona ítems para la elaboración de memorias y otras directrices en materia de Responsabilidad Social Corporativa.

Nivel europeo.

En 2001, el Libro Verde que presentó la Comisión Europea define la RSC como "la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores"[9]. De esta primera definición, podemos señalar que se plantea como una acción voluntaria, que además no estaría delimitada, es decir, la empresa decide la extensión de aquellas acciones que en esta materia desea desarrollar.

Nos interesa referirnos a este documento como antecedente que marca el camino, y a partir del cual se publican distintas Comunicaciones que van incorporando un cuerpo normativo europeo, que se traspone al ámbito español, y que conforma estas disposiciones. En este sentido, nos detendremos en el cambio normativo más reciente, que afecta directamente a la materia que aquí nos ocupa, en el ámbito español.

En el punto de inflexión: ¿un cambio normativo que obliga?

[9]COM (2001) 366 y Comunicación de la Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible, Bruselas, 2.7.2002 COM(2002) 347 final. En el marco internacional el Pacto Mundial de Naciones Unidas (Global Compact) de 1999, suscrito por empresas pertenecientes a más de 130 países, aspira a convertirse en un referente en materia de responsabilidad social, http://www.pactomundial.org/2015/02/10-principios-del-pacto-mundial/.

Como ya se ha adelantado, en diciembre de 2018 se publicó en el BOE la Ley 11/2018, de 28 de diciembre, por la que se modifica el Código de Comercio, el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, en materia de información no financiera y diversidad. Esta nueva Ley, de manera práctica, supone que aquellas empresas con más de 500 trabajadores tendrán que reflejar en su informe de gestión los datos relativos al impacto medioambiental y social –informe de sostenibilidad–, que serán verificados por un tercero independiente[10]. Además, la ley contempla que transcurridos tres años de su entrada en vigor, el alcance se amplía hasta aquellas empresas con más de 250 trabajadores, de manera que se incrementará considerablemente el número de sociedades obligadas a ello.

Por lo tanto, esta novedad implica que las empresas estarán obligadas a publicar su información no financiera a través de informes de sostenibilidad: esto es, que el informe de sostenibilidad se convierte en un documento obligatorio, susceptible de ser auditado. Abre una línea de trabajo, y se genera una necesidad a la que, como aquí planteamos, deberían sumarse también los clubes de fútbol, entendidos como empresas y actores sociales vinculados a una variedad de grupos de interés.

4. DOS ANTECEDENTES.

4.1. Comisión de Integridad y Prevención de la Corrupción en el Deporte.

En el mes de mayo de 2016, **Transparencia Internacional España** constituyó la **Comisión de Integridad y Prevención de la Corrupción en el Deporte** con el fin de impulsar desde la sociedad civil la transparencia y la integridad en el ámbito del deporte a nivel general. La Comisión se constituyó con 23 miembros, representantes de diferentes entidades relacionadas con el mundo del deporte, la Justicia, los medios de comunicación deportivos, así como investigadores y profesores universitarios. Tal y como se explica en la propia web de *Transparencia Internacional*, "las actividades de la Comisión van dirigidas, por una parte, a realizar un diagnóstico de los riesgos existentes en el ámbito del deporte en relación con la corrupción". Además, se ocuparía de analizar y desarrollar una serie de propuestas de cambios institucionales y organizativos (guía de buenas prácticas y cumplimiento, sistemas de control internos, medidas de transparencia, entre otros).

[10] O bien, que durante dos ejercicios consecutivos reúnan, a la fecha de cierre de cada uno de ellos, al menos dos de las características que la defina como de Gran Empresa según la Directiva 2013/34 (el total de las partidas del activo consolidado sea superior a 20.000.000 de euros, el importe neto de la cifra anual de negocios consolidada supere los 40.000.000 de euros o el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio sea superior a 250).

Sería interesante señalar el documento que la Comisión elaboró, y que presentaba 75 propuestas. De esta totalidad, en el ámbito de la Responsabilidad Social Corporativa proponía las siguientes actuaciones:

- Elaboración de un plan formativo para deportistas profesionales y de élite con el fin de detectar, prevenir y, en su caso, alertar acerca de prácticas contrarias a la integridad en el deporte.
- Realizar campañas específicas de concienciación y educación para deportistas, técnicos, dirigentes, árbitros, etc.
- Organizar cursos de formación en materia de integridad, no solo para deportistas sino también para dirigentes, identificando educativamente la competición con la integridad y el juego limpio.
- Reforzar la impartición de cursos al final de la temporada especialmente para aquellos equipos que se encuentren en situación de ascenso o descenso, incluyendo también a aquellos clubs contra los que vayan a enfrentarse.

Por último, resulta interesante la propuesta de creación de un Observatorio para la Transparencia e Integridad en el Deporte, independiente de la Administración Pública que se suma a otros observatorios en esta misma materia[11].

4.2. Comité de Responsabilidad Social Corporativa de la RFEF.

El segundo caso que se presenta como ejemplo de comité vinculado a la RSC en el ámbito deportivo es de más reciente creación. Se trata de una propuesta ambiciosa que aparece como precursora en el ámbito del fútbol en España. Además, al ser la Real Federación Española de Fútbol una entidad de importancia y referente, parece pertinente que se abra esta este debate que vincula RSC y transparencia.

A finales de 2018, la Real Federación Española de Fútbol constituyó lo que ha venido a denominar un Comité de Responsabilidad Social Corporativa, con la intención de velar por el beneficio de los aficionados del fútbol y de la sociedad en general. Según propone la propia Federación, sus retos prioritarios son "fomentar la transparencia y el buen gobierno corporativo, promover estrategias de igualdad y no discriminación, y apostar por una sociedad inclusiva e integradora a través del deporte"[12]. Así, el comité, que tiene carácter consultivo y asesor, se encargará de velar por el buen gobierno y la transparencia, la acción social, la sostenibilidad medioambiental, la defensa de los derechos humanos, la comunicación responsable y otros aspectos sociales como la formación y educación.

[11]Desde el ámbito universitario podemos referirnos al OISOC (Observatorio de Innovación Social) de la Universidad San Antonio de Murcia. Un ejemplo de Observatorio en materia de RSC que se alinea con la Agenda 2030 y los ODS, y que se propone como un punto de encuentro empresarial en torno a la innovación social, la economía circular y la RSC.

Su estructura distingue entre miembros internos, esto es, aquellos que ocupan cargos de responsabilidad en los diferentes departamentos de la Federación, y externos, aquellas personas de referencia en el ámbito de la RSC. Éstos últimos lo conforman catedráticos de universidad, responsables de grandes empresas, expertos en comunicación y gestión de empresas, así como representantes de la Administración Pública.

5. LA MEMORIA DE SOSTENIBILIDAD COMO DOCUMENTO DE TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO DEL FÚTBOL.

> "Pero la responsabilidad social corporativa también es un proceso de transparencia o rendición de cuentas respecto a lo que social, ambiental y contractualmente se espera de las organizaciones, con el fin de que éstas logren consolidar su legitimidad" (García Garnica e Ibarra Uribe, 2011:14)

¿Qué es una memoria de sostenibilidad?

Como señalan Vázquez y Cordero (2007: 151-152), "la transparencia, entendida como el proceso de rendición de cuentas sobre la relación con los grupos de interés, es uno de los valores sobre los que se sustenta la RSC. Para ello, se precisa de un documento público que informe de la manera en que la empresa asume el impacto económico, ambiental y social de sus actividades". Como ya se ha adelantado, este compromiso suele plasmarse a través de la publicación de un informe o memoria anual en relación al impacto social de las actividades de la empresa.

Podemos entender entonces el informe de sostenibilidad como un documento de "gestión de riesgos recíprocos". Esto es, como el análisis de aquellos grupos o individuos que pueden afectar o influir en la entidad –en su actividad, reputación, actuación–; y de aquellos en los que la propia entidad afecta o influye. En ambos casos, se definen como grupos de interés, y la entidad debe ser capaz de identificarlos, establecer canales de comunicación con ellos y alinear actuaciones en materia de RSC en relación a su estrategia empresarial. No se tratará de una enumeración arbitraria de propuestas de mejora, sino de un plan integrado de gestión en esta materia.

Para ello, con la intención de elaborar un informe de sostenibilidad, la entidad deberá llevar a cabo un *análisis de materialidad* para identificar aquellos aspectos importantes a incluir en su memoria. La determinación de éstos aspectos relevantes se obtiene de un análisis interno (procesos, políticas y estrategias, sistemas, impactos, ciclo de vida), análisis externo (marco legal, sector, intereses y expectativas de la sociedad) y diálogo con los grupos de interés (identificación, importancia, impacto). De este análisis, se extraerán aspectos a en común que afectan a la entidad y a los grupos de interés, y que deberán incluirse en la estrategia y plasmar en un informe de sostenibilidad.

Así, una memoria o informe de sostenibilidad deberá explicar lo que se está haciendo en relación a estos grupos de interés, y debe explicarse como parte integrada en relación a la misión, visión y valores de la empresa. Además, deberá exponer aquellas acciones a las que no se ha podido dar respuesta, así como exponer propuestas de futuro. En este sentido, podemos decir que debe responder a tres cuestiones principales: 1) qué estoy gestionando; 2) cómo lo estoy gestionando/cómo controlo ese aspecto; y 3) qué mecanismos de supervisión o de debida diligencia existen para controlar que así se hace. Siendo esto así, se trata por tanto de una herramienta de transparencia, ya que la empresa debe dar cuenta tanto de aquello que está haciendo como de lo que no hace, así como de aquellos aspectos que se propone mejorar/implementar en el ámbito financiero, social y medio ambiental.

Por último, hacer de nuevo referencia al Global Reporting Initiative (GRI) entendido como referente que promueve la elaboración de memorias de sostenibilidad. Como tal, marca unos principios y directrices generales (estándares) que deben contener las memorias de sostenibilidad, de manera que la información contenida tendrá consistencia y será posible la comparación de los datos que ofrece. Ofrecen un lenguaje común para las organizaciones y los grupos de interés, de manera que los impactos económicos, ambientales y sociales a los que se refieren las organizaciones, pueden ser comunicados y comprendidos de manera homogénea.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN ¿Y SI EL FÚBOL EMPIEZA A TENER MEMORIA?

En la línea en que apuntan Galindo y Fernández (2007), podemos decir que el fútbol transciende la esfera deportiva, de modo que se ha convertido en un fenómeno que posibilita interacciones sociales, económicas y culturales. Un club de fútbol será en este sentido *empresa y embajada*, esto es, gestionará su actividad desde una perspectiva empresarial. Además, por las características de su actividad tendrá la capacidad de influir y llegar a sectores de población –*sus* grupos de interés– muy variados, sobre los que ejerce una influencia importante, y a los que puede *acceder* con facilidad. En este sentido, un club de fútbol tendrá tres ámbitos de alcance y actividad: empresarial, social y deportiva (Virto Carrero, 2015). La parte de empresa y la social estarán así interconectadas, y en esta línea las acciones que avancen en el ámbito social deberán formar parte de una política amplia de RSC.

Es en este punto donde el informe de sostenibilidad aparece como la herramienta de transparencia que posibilita a las federaciones y clubes de fútbol rendir cuentas en lo económico, social y medioambiental. Además, con el cambio normativo reciente, nos encontramos en un punto de inflexión: las organizaciones deben ser conscientes de esta situación y actuar en consecuencia. Se trata, por tanto, de un momento relevante, de cumplimiento de la nueva normativa que afecta a las organizaciones y que invita a las federaciones y clubes a avanzar en esta línea.

BIBLIOGRAFÍA

Backman, J. 1975. *Social responsibility and accountability*. New York: New York University Press.

Barrio, E.; y Enrique, A.M. 2015. "La Responsabilidad Social Corporativa en las empresas y su relación con los grupos de interés. Los casos de Unilever y Nestlé", *aDResearch* ESIC (11), pp. 26-39.

Bowen, H.R. 1953. *Social responsibilities of the businessman*. New York: Harper & Row.

Buil y otros. 2012. "La estrategia de marketing con causa: Factores determinantes de su éxito", *Universia Business Review* 36, pp. 90-107.

Carroll, A.B. 1999. Corporate social responsibility evolution of a definitional construct. *Business & Society*, 38(3), 268-295.

Davis, K. 1960. "Can business afford to ignore social responsibilities?", *California Management Review*, 2(3), 70-76.

De la Cuesta y otros. 2002. *La responsabilidad social corporativa: una aplicación a España*. Madrid: UNED.

Eells, R.; Walton, C. 1961. *Conceptual foundations of Business*. Homewood, Ill: Richard D. Irwin.

Friedman, M. 1962. *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press.

García Garnica, A.; Ibarra Uribe, L.M. 2011. "La responsabilidad social corporativa vista desde el institucionalismo", *Inventio, la génesis de la cultura universitaria de Morelos*, nº 14, pp. 13-20.

García-Herrera, A. 2017. "Prevenir la corrupción en la gestión de federaciones y clubes de fútbol: la eficacia de las prácticas de buen gobierno y del compliance penal", *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, nº 4, Mayo-Agosto, pp.

González, D. 2006. "¿Es la responsabilidad social corporativa realmente una responsabilidad o es una estrategia económica?, *Nuevas Tendencias*,63, pp. 21-39.

Hernando, M.J.; PodgaDikam, F. 2016. "De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible", *Libre Pensamiento*, 88, pp. 60-69.

Hopkins, M. 1999. *Theplanetarybargain: Corporate Social Responsibility comes of age*. London: MacmillianPress.

López Davis, S. 2017. Personal Social Responsibility: Measurement, dimensions and relations with corporate social responsibility, Tesis Doctoral

McGuire, J.W. 1963. *Business and society*. New York: McGraw-Hill.

Molina, J.L.; Valenzuela, H. 2007. *Invitación a la antropología económica*, Barcelona: Bellaterra.

Sarmiento del Valle, S. 2011. "La Responsabilidad Social Empresarial: gestión estratégica para la supervivencia de las empresas", *Dimens. Empres.* 9, nº 2, pp. 6-15.

Vázquez Oteo, O.; Cordero Sanz, C. 2007. "Análisis empírico de la información emitida por las empresas del IBEX 35 en materia de responsabilidad social corporativa", *Ekonomiaz*, 65, pp. 150-183.

Virto Carrero, C. (2015). La responsabilidad social corporativa en el ámbito deportivo: el papel del trabajador social, Universidad de la Rioja.

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 8. Primer Semestre 2019
ISSN 2444-2607. Págs. 59-100

Angy Galvín Benítez[1]
Universidad Complutense de Madrid

Javier Pintado Pérez[2]
Universidad Complutense de Madrid

La transparencia informativa de los medios de comunicación en campaña electoral. Estudio de casos de las elecciones generales de 2015 y 2016

CC BY SA

RECIBIDO: 14 de noviembre de 2018
ACEPTADO: 23 de enero de 2019

[1] Doctoranda en Periodismo en la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Comunicación Política. Premio Extraordinario de Fin de Grado y beneficiaria de una beca COLAB del Ministerio de Educación. Redactora en eldiario.es. Sus líneas de investigación principales son el sistema mediático, la regulación mediática y las campañas electorales.

[2] Posgraduado en Máster de Marketing, Consultoría y Comunicación Política por el Instituto Ortega y Gasset - Gregorio Marañón. Sus temas de investigación están centrados, principalmente, en la Transparencia política.

Angy Galvín Benítez y Javier Pintado Pérez

RESUMEN: Los medios de comunicación juegan un papel fundamental a la hora de transmitir a los ciudadanos una información plural sobre las candidaturas electorales. Esta afirmación es mayor en los medios públicos, sometidos a una estricta regulación en campaña electoral, teniendo que dedicar un tiempo y un orden proporcionales a cada candidatura según los votos obtenidos por éstas en las anteriores elecciones equivalentes (los llamados "bloques electorales"). Los periodistas utilizan criterios legales para elaborar la información política, una circunstancia impuesta por la Ley Electoral (LOREG) y la doctrina de la Junta Electoral Central y ampliamente criticada por las asociaciones de periodistas.

Este artículo compara, mediante un análisis de contenido con variables cualitativas y cuantitativas, el ejercicio de transparencia de varias televisiones. Así, ofrece un nuevo concepto de transparencia aplicada a los medios. Se analiza la cobertura de cada televisión y los mensajes que éstas emiten para explicar a los ciudadanos los criterios legales aplicados a la información política. Para ello, se estudian los planes de cobertura de la televisión española, catalana, gallega, balear y canaria en las elecciones generales de 2015 y 2016, así como los Informativos y los debates electorales disponibles en el momento del trabajo de campo. La investigación incluye los debates emitidos por medios privados (pertenecientes a Atresmedia y Mediaset) al estar también regulados por la LOREG. Los resultados indican el cumplimiento de los bloques electorales y el grado de transparencia de las televisiones con sus audiencias.

PALABRAS CLAVE: transparencia, medios de comunicación, bloques electorales, campaña electoral, JEC, LOREG.

CONTENIDOS: 1. Introducción - 2. Objeto de investigación, justificación del tema y objetivos - 3. Marco teórico - 4. Metodología - 5. Análisis - Conclusiones - Bibliografía - Anexo.

.

La transparencia informativa de los medios de comunicación en campaña electoral…

The informative transparency of the media in electoral campaign. Case study of the Spanish general elections of 2015 and 2016.

ABSTRACT: The media play a fundamental role in transmitting the citizens a plural information regarding electoral candidatures. This statement is greater in the public media, which are subject to a strict regulation in electoral campaign, having to invest a time and an order proportional to each candidature according to the votes obtained by these in the previous equivalent elections (the so-called "bloques electorales" in Spanish). Journalists use legal criteria in order to elaborate political information, a circumstance imposed by the Electoral Law (LOREG) and the doctrine of the Junta Electoral Central and widely criticized by journalists' associations.

This article compares, through a content analysis with qualitative and quantitative variables, the transparency practices of several televisions. Thus, it offers a new concept of transparency applied to the media. The messages that televisions broadcast to explain to the citizens the legal criteria applied to political information are analysed. For this purpose, coverage plans for Spanish, Catalan, Galician, Balearic and Canarian television are studied in general elections of 2015 and 2016, as well as the news and the electoral debates available at the time of the field work. This investigation includes electoral debates broadcasted through private media (belonging to Atresmedia and Mediaset), as they are also regulated by the LOREG. The results indicate the fulfilment of the law and the degree of transparency of the televisions with their audiences.

KEYWORDS: transparency, media, mathematical time distribution ranges in election news coverage, electoral campaign, JEC, LOREG.

1. INTRODUCCIÓN.

La importancia de las campañas electorales para el devenir de las sociedades democráticas ha impulsado que, en los países europeos, los órganos políticos elaboren y aprueben una serie de normativas que regulan las coberturas electorales de los medios de comunicación. La normativa varía en función de cada Estado (Marqués-Pasqual *et al*, 2016; Almiron *et al*, 2010 y 2010a), pero uno de los objetivos fundamentales de todas las legislaciones existentes es garantizar el pluralismo político y la igualdad de armas entre candidaturas, es decir, velar por una información plural y equilibrada que otorgue visibilidad mediática a los diferentes grupos políticos que concurren a unas elecciones.

En España, las candidaturas disponen de tres vías para transmitir sus propuestas e ideas a través de los medios. En primer lugar, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del régimen electoral general (LOREG) les reconoce el derecho a espacios gratuitos de propaganda en televisiones y radios públicas (art. 60). En segundo lugar, pueden contratar publicidad electoral en prensa y radio privada, si bien la emisión de anuncios está prohibida en televisiones privadas (art. 60). En tercer lugar, las candidaturas cuentan con la información sobre la actividad de campaña que los propios medios elaboran (en programas informativos, de entrevistas y de debates).

Es habitual que los medios de comunicación estén sometidos a un control y a una legislación específica fuera y dentro del período electoral (Rodríguez García, 1998). En campaña electoral, la existencia de una legislación aplicada a los medios queda justificada por su impacto en la decisión última de los electores. Un impacto que resulta mayor en un entorno en que la política ha sido radicalmente mediatizada, como sostiene Gianpietro Mazzoleni (1998). Siguiendo las tesis del académico italiano, los medios han conquistado una posición privilegiada en la esfera política y a ellos presuponemos una gran capacidad de influencia en la opinión pública.

En todo este entramado mediático-político, la televisión sigue ocupando un papel fundamental. Como comentan Blumler, Gurevitch y Coleman (2009), vivimos en la época de la "abundancia comunicativa", que ha transformado la era de la comunicación digital, debido a la proliferación de contenidos en Internet. Sin embargo, el consumo de información política televisiva ostenta todavía una especial relevancia[3] (Casero, 2009). La capacidad de influencia de la televisión,

[3] Los estudios poselectorales del CIS ejemplifican que la televisión sigue siendo el medio preferido por los españoles para obtener información política en campaña electoral. El último barómetro, relativo a las elecciones generales de 2016, demuestra que el 50,8% de los encuestados seguía todos o casi todos los días la información política y electoral a través de la televisión. Solo un 67,8% de los encuestados había utilizado Internet en los últimos tres meses y, entre estos, el 40,2% había seguido la campaña electoral a través de páginas web de medios de comunicación y el 25,1% a través de las redes sociales.

especialmente en período electoral, le otorga un papel fundamental en el desarrollo de las campañas electorales (Berrocal, 2005). De ahí el interés que despierta este medio entre la comunidad académica.

Por ello, las televisiones no deberían limitarse a transmitir a los espectadores las propuestas e ideas de las candidaturas, sino que también tendrían que informarles de que los contenidos de carácter político que están viendo en pantalla están sujetos a la Ley Electoral y a la doctrina de la Junta Electoral Central (JEC), el máximo órgano de la Administración Electoral. Durante el período electoral, la información política que se emite en televisión no cumple con los habituales criterios periodísticos vigentes en las otras épocas del año, sino que está condicionada por unos criterios legales que la transforman completamente.

La normativa electoral obliga a los periodistas televisivos a respetar los llamados "bloques electorales" en la información, los debates y las entrevistas electorales. Esta imposición está recogida en el artículo 66 de la LOREG[4] y en la doctrina de la JEC[5]. En virtud de esta legislación, el tiempo y el orden de aparición de las candidaturas en televisión depende de los votos que obtuvieron en las anteriores elecciones equivalentes.

Este control mediático, establecido legalmente, puede generar fuertes distorsiones en las coberturas electorales: por ejemplo, en el caso de que un partido ostente la

[4] La LOREG incluye varios artículos que regulan las campañas electorales en los medios de comunicación, aunque el art. 66 es el que entronca más directamente con esta investigación: "1. El respeto al pluralismo político y social, así como a la igualdad, proporcionalidad y la neutralidad informativa en la programación de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral, serán garantizados por la organización de dichos medios y su control previstos en las Leyes. Las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios en el indicado periodo electoral son recurribles ante la Junta Electoral competente de conformidad con lo previsto en el artículo anterior y según el procedimiento que la Junta Electoral Central disponga. 2. Durante el periodo electoral las emisoras de titularidad privada deberán respetar los principios de pluralismo e igualdad. Asimismo, en dicho periodo, las televisiones privadas deberán respetar también los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales así como en la información relativa a la campaña electoral de acuerdo a las Instrucciones que, a tal efecto, elabore la Junta Electoral competente".

[5] Esta doctrina está compuesta por las instrucciones y los acuerdos. La más relevante para el caso que nos ocupa es la Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, de interpretación del artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en lo relativo a las garantías de respeto a los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa por los medios de comunicación en periodo electoral. En ella, la JEC estipula que, en los medios públicos, "*la duración de la información dedicada a cada formación política se ajustará proporcionalmente a los resultados obtenidos en las últimas elecciones equivalentes en el ámbito de difusión del medio y se emitirá de conformidad con los criterios previamente acordados en los planes de cobertura informativa, y, en su defecto, aplicando el criterio de mayor a menor, por el orden de los resultados logrados por cada formación política en dichas elecciones*". Por su parte, la JEC establece para las televisiones privadas que "*la información dedicada específicamente a la campaña electoral (…) deberá responder, además de a los principios de pluralismo, igualdad y neutralidad informativa, al principio de proporcionalidad, entendido éste en el sentido de que su tratamiento deberá atender preferentemente a los resultados obtenidos por cada formación política en las últimas elecciones equivalentes*".

mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, puede llegar a ocupar el 50% de la información electoral en TVE (CAC, 2016). Cuanta más presencia y visibilidad mediática tenga una candidatura, mayor capacidad de llegar al electorado y mayores oportunidades de expresar sus ideas y atacar las del contrario.

Conscientes de la situación excepcional que viven los medios en campaña electoral, muchos comités de trabajadores han promovido acciones para incentivar la transparencia en las televisiones, especialmente en TV3. Entre las múltiples iniciativas, destacan: la "huelga de firmas" en las noticias electorales, la colocación de "pines protesta", los paros parciales, la señalización de que las imágenes han sido grabadas por las propias candidaturas, la explicación de cómo funcionan los bloques electorales en Europa o la advertencia de que la información está ponderada (Galvín, 2016).

Resulta evidente que la transparencia de las televisiones es fundamental para que los ciudadanos puedan votar con la mayor libertad, autonomía e independencia posibles. Por ello, en esta investigación se plantea un nuevo concepto de transparencia: la transparencia informativa, entendida como el ejercicio de transparencia de los medios de comunicación a la hora de informar a los ciudadanos sobre los criterios (legales, periodísticos, de interés público, etc.) aplicados a la información, así como el ofrecimiento de datos sobre el origen y la veracidad de dicha información.

La transparencia informativa incluye una nueva propuesta de valor referida a los datos que clarifican al consumidor de la información la veracidad, el origen y los criterios aplicados a la misma. En este caso, la transparencia surge no solo como una herramienta para expresar el rechazo de los periodistas hacia la normativa electoral, sino que suple uno de los elementos centrales para los que se promulgó el uso de esta: cumplir con el Derecho a la Información de los ciudadanos. Entraría dentro de este derecho el que se conozca cómo se genera la información con respecto a quiénes van a votar o la forma desde la que conocen los distintos partidos políticos.

Peschard y Astorga (2012) expresan como uno de los derechos más necesarios el que se conozcan los distintos postulados políticos y, así, el ciudadano goce de sus derechos políticos fundamentales. Más aún cuando los medios de comunicación son de titularidad pública, los cuales están sujetos a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en los aspectos a los que se refiere dicha ley, principalmente relacionados con su organigrama, cargos, remuneraciones y contratos.

Si bien es cierto que ni la LOREG ni la Ley de Transparencia obligan a los medios de comunicación a informar a la audiencia sobre los criterios legales aplicados a la información electoral, lo cierto es que la transparencia ha tomado un nuevo papel que sale de los límites citados. Por ello, en esta investigación se aborda la transparencia informativa tomando en cuenta las nuevas líneas que surgen

alrededor de ella en lo que se refiere a la cobertura electoral. Estas líneas están basadas en la forma en la que se presentan los datos para una correcta satisfacción del Derecho a la Información del ciudadano e, incluso, de los propios profesionales de los medios de comunicación.

2. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN, JUSTIFICACIÓN DEL TEMA Y OBJETIVOS

El objeto de investigación es la transparencia de los medios de comunicación en campaña electoral. En concreto, se estudia la transparencia de la televisión española (TVE), catalana (TV3), gallega (TVG), balear (IB3) y canaria (TVPC) a la hora de informar sobre la normativa que afecta a la producción de información electoral. En menor medida, se estudia la transparencia de las cadenas de televisión de los dos principales grupos mediáticos privados en España: Atresmedia y Mediaset.

La normativa electoral española resulta un tema importante y de actualidad, llamativo para los partidos políticos, más aun teniendo en cuenta que las formaciones están inmersas en la Subcomisión de Reforma Electoral del Congreso, en la cual pretenden actualizar la LOREG. Asimismo, la investigación contribuye a la reflexión sobre el modelo de control mediático en campaña electoral, una temática de interés no solo para los partidos, sino también para juristas, periodistas y académicos.

La principal valía de la investigación radica en la novedad del concepto de "transparencia informativa". Con él, se aúnan dos ámbitos ampliamente estudiados (la transparencia de los medios de comunicación y la normativa electoral que les afecta), pero poco abordados de manera conjunta. En el caso de la transparencia, se han examinado sobre todo aspectos económicos de los medios; mientras que en el terreno del derecho y del periodismo es habitual el estudio de las leyes electorales, pero no de sus efectos en los medios de comunicación.

A continuación, se mencionan los objetivos principales de esta investigación:

1. Estudiar el ejercicio de transparencia de las televisiones públicas, tanto en sus portales web como en sus emisiones ordinarias, para informar a los ciudadanos sobre la legislación que afecta a la información electoral.

2. Ponderar cuáles son las televisiones públicas con mayor grado de transparencia.

3. En el caso de los debates electorales, evaluar si existe un mayor grado de transparencia en las televisiones públicas o en las privadas.

3. MARCO TEÓRICO

3. 1. La legislación electoral de los medios de comunicación.

3. 1. 1. La normativa en Europa y en España.

Es habitual que los países europeos desarrollen una legislación electoral que afecta a los medios de comunicación, aunque la normativa varía considerablemente en función del lugar: los Estados oscilan del control férreo (como Portugal) hasta el máximo grado de libertad para los periodistas (como Suecia). Marqués-Pascual *et al* (2016) estudió la legislación de doce países europeos, concluyendo que, en comparación con España, en el resto de Estados los bloques electorales son poco frecuentes y que "*prevalecen criterios profesionales y no políticos*" (p. 658).

Los bloques electorales son el aspecto más polémico de las normativas. En función de su rigidez, permiten a los periodistas ejercer con mayor o menor libertad. En España, los bloques electorales generan un enfrentamiento entre periodistas, juristas y políticos. Desde hace una década, los colegios de periodistas han promovido actuaciones públicas y judiciales a favor de su abolición, llegando a denunciarlos, sin éxito, ante el Tribunal Supremo, el Constitucional o el Europeo de Derechos Humanos (Galvín, 2017).

La cuestión que plantean las asociaciones de periodistas y parte de los académicos en periodismo es la utilización de los bloques electorales como mecanismo de control político.[6] Los bloques electorales limitan el Derecho a la Información recogido en el art. 20 de la Constitución Española y convierten a los periodistas en cronometradores de la información electoral. Ésta está tasada al segundo y existe poco margen para aplicar libremente criterios periodísticos: a cada candidatura le corresponde un determinado tiempo en antena, ocurran hechos noticiables o no, e incluso le pertenece un determinado orden de aparición, merezca dicha atención o no.

En cambio, en el resto del año, los periodistas suelen aplicar los llamados "criterios de noticiabilidad" o "criterios periodísticos". Para Mauro Wolf (1987), la noticiabilidad consiste en una serie de elementos utilizados por el aparato informativo para controlar y gestionar la cantidad y el tipo de acontecimientos de los que, finalmente, se seleccionan las noticias. Como explica Marqués-Pascual (2015: 889), existen "*múltiples y evolutivas clasificaciones*", pero hay una serie de criterios de

[6] Según Casero Ripollés (2009: 2), el control del sistema mediático "*se ha convertido en una prioridad para los políticos en su afán por estructurar la esfera pública conforme a sus intereses y objetivos*". Este autor identifica cuatro fórmulas que utilizan los políticos para controlar los medios de comunicación, entre las cuales se encuentran los bloques electorales, cuya aplicación esconde "*la voluntad de someter y sujetar a los medios televisivos en una época trascendental por la cercanía del momento del voto*" (p. 6).

noticiabilidad más usuales, como la proximidad geográfica, la actualidad, la trascendencia social, la magnitud o el conflicto.

Aunque los periodistas y las asociaciones profesionales rechacen los bloques electorales, existe una corriente que los defiende, especialmente los grandes partidos y la JEC. En este pensamiento converge también parte de la ciudadanía, que desconfía de los medios: temen, por ejemplo, que los medios públicos, de no estar sometidos a una regulación estricta, dediquen gran parte del tiempo en antena a la candidatura del Gobierno. Además, parte de los investigadores defienden la proporcionalidad para garantizar el pluralismo político y la igualdad entre candidaturas, así como para asegurarse que las candidaturas pequeñas tienen presencia mediática (Galvín, 2017).

Independientemente de la idoneidad (o no) de los bloques electorales, es cierto que, en campaña electoral, los criterios de noticiabilidad o periodísticos aplicados a la información política son sustituidos por criterios legales. La normativa (es decir, el control mediático impuesto por la doctrina de la JEC y por el art. 66 de la LOREG) limita el Derecho a la Información recogido en el art. 20 de la Constitución, al coartar la capacidad de los periodistas televisivos a "*expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones*" y a *"comunicar o recibir libremente información veraz*" (art. 20 CE), lo cual afecta también al Derecho a la Información de la ciudadanía.

3. 1. 2. Los bloques electorales: una propuesta de definición

Los bloques electorales son un mecanismo de control mediático recogido en la normativa electoral que se aplica a los Informativos, las entrevistas y los debates emitidos por los medios audiovisuales públicos y por las televisiones privadas en campaña electoral. Implican que los contenidos que emiten estos medios sobre las candidaturas deben ser proporcionales (en tiempo y en orden de aparición) a los votos obtenidos por éstas en las anteriores elecciones equivalentes. De facto, suponen la adopción de criterios legales por encima de criterios periodísticos, y operan con mucha más intensidad en los medios públicos que en los privados.

Aunque es habitual el uso del término "bloques electorales", esta denominación no aparece en la legislación electoral[7]. En la LOREG, los bloques electorales están recogidos a través del término "proporcionalidad" mencionado en el art. 66, según la interpretación que hace la JEC. El art. 66 insta a los medios públicos a respetar "*el pluralismo político y social, la igualdad, la proporcionalidad y la neutralidad informativa*". Para los medios privados tan sólo pide respeto por el "*pluralismo*" y la

[7] La legislación fija un control mediático sobre la publicidad electoral, los espacios gratuitos de propaganda, los debates y entrevistas electorales, las encuestas y la información electoral.

"*igualdad*", pero añade lo siguiente para las televisiones privadas: "*Deberán respetar también los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa*".[8]

3. 1. 3. Composición, historia y doctrina de la Junta Electoral Central

La implementación de los bloques electorales está íntimamente ligada a la doctrina de la JEC. Este organismo está formado por ocho magistrados del Tribunal Supremo y cinco vocales catedráticos de Derecho o de Ciencias Políticas y de Sociología en activo. Los primeros son designados por el Consejo General del Poder Judicial y los segundos a propuesta de los grupos políticos con representación en el Congreso. Los vocales mantienen su cargo hasta el inicio de la siguiente legislatura.

Este organismo independiente, de carácter judicial pero enmarcado "*fuera de los tres poderes tradicionales*" (Fernández de Casadevante, 2014: 138), es de facto "*la autoridad competente para determinar si se respeta la neutralidad y el pluralismo político*" en los medios durante las campañas electorales (Marqués-Pascua *et al*, 2016: 656). Nunca actúa de oficio: "*Las candidaturas son los árbitros*" (Ibidem) y la JEC interviene después de que éstas interpongan recursos si consideran que un medio ha vulnerado algún precepto de la legislación (en concreto, del art. 66 de la LOREG).

Mediante sus acuerdos e instrucciones, la JEC ha interpretado que la proporcionalidad se cumple a través del tiempo y del orden ponderados matemáticamente (los bloques electorales). De tal manera, aplica un criterio similar al de la propaganda política, como señalan Almirón, Capurro y Santcovsky (2010). Para estos autores, la aplicación del criterio de la propaganda política en la información periodística es una decisión interna de la JEC determinada por el "*traslado*" al seno del organismo de "*una tradicional desconfianza de los partidos políticos en el uso de los medios públicos*" (p. 96).

3. 2. La transparencia informativa

Para hablar de la transparencia en los medios de comunicación, se tratará brevemente la ligera evolución que ha tomado el término a lo largo de los años.

En un primer momento, la transparencia surgió para satisfacer el derecho a la información pública. Los sujetos a la transparencia son, desde esta línea, aquellos que se nutren de la financiación pública en su totalidad o mayoría, con algunas excepciones contempladas en la ley (Guichot, 2011), y también se comienza a expandir a los que ejercen funcionalidades muy estrechas con el poder público o bien sus servicios.

[8] Resulta evidente la desigualdad que la normativa establece entre medios de comunicación: regula especialmente las coberturas electorales de los medios audiovisuales públicos y las televisiones privadas y deja un amplio margen de maniobra para radios privadas, prensa y el mundo digital.

La transparencia también ha sido y es uno de los activos más importantes para el funcionamiento democrático y la gestión de las políticas públicas (Cunill, 2005). Muchos autores la definen como un activo o valor para el buen funcionamiento democrático, al satisfacer el Derecho a la Información y mejorar la toma de decisiones, así como la mejor aplicación de la gestión pública, ya que, si hay más información, los competidores pueden ofrecer mejores posibilidades a las administraciones, ya sea por parte de la gestión privada como de la pública, en cuales casos serán empresas o funcionarios quienes compitan por la gestión (Pereira y Jaráiz, 2015).

Otro de los prismas desde los que hay que mirar la transparencia es la rendición de cuentas, es decir, el control de distintos actores hacia las administraciones públicas en sus diversas formas (Schedler, 2004). La transparencia juega un papel fundamental para la supervisión de los entes públicos en sus cuentas y funciones.

Una nueva visión de la transparencia, partiendo desde la aplicación de la Ley 19/2013 por parte de las administraciones, es el formato de la misma. Muchas veces se encuentran amalgamas de datos ininteligibles para la mayor parte de la ciudadanía, lo que convierte a la transparencia no solo en la puesta en común públicamente de los datos y la obligación de los sujetos a responder las consultas referidas a la petición de documentación no confidencial, sino también a la transformación de esas bases de datos en material comprensible para el ciudadano (Cunill, 2005). De esta forma, la estructuración o la visualización de los datos ya no es un valor, sino una condición para que se cumpla la transparencia (Pintado y Paniagua, 2018).

La transparencia informativa incluye una nueva propuesta de valor referida a los datos que clarifican al consumidor de la información la veracidad, el origen y los criterios aplicados a la misma. Es, entre otras cosas, una mejora de la calidad de cada pieza elaborada por el periodista, en la que se miden algunos aspectos por los que la noticia es rastreable y se puede comprobar su veracidad, origen y criterios (legales, políticos, de interés público, de línea editorial, etc.).

En el caso de que la pieza informativa contenga elementos como el origen de las citas o las fuentes públicas consultadas (Echeverri y Romero-Rodríguez, 2018), citadas correctamente, podremos hablar de una mayor transparencia en este sentido. También ofrecería una mayor transparencia una pieza informativa que explique qué criterios (por ejemplo, legales) han sido tenidos en cuenta para su elaboración. Por ello, y basándose esta investigación en dicho concepto, se toma la transparencia informativa como la inclusión de elementos en el cuerpo de una pieza informativa que clarifiquen sobre su elaboración y faciliten la comprobación de la veracidad, origen y criterios.

De esta forma, encontramos que las piezas deben contener ciertos elementos que pueden ser desconocidos para el público y faciliten datos sobre los criterios y fuentes a la hora de elaborar una noticia, hecho que mejoraría, por otro lado, la

credibilidad de la noticia frente a las noticias falsas o la falta de rigor periodístico, además de aportar al público dicha claridad mediante la transparencia.

4. METODOLOGÍA

4. 1. Preguntas de investigación

A continuación, se mencionan las preguntas de investigación:

1. ¿Las televisiones públicas realizan un ejercicio de transparencia, tanto en sus portales web como en sus emisiones ordinarias, para informar a los ciudadanos sobre la legislación que afecta a la información electoral?

2. En el caso de que exista tal ejercicio de transparencia, ¿cuáles son las televisiones públicas con menor y mayor grado de la misma?

3. En el caso de los debates, ¿existe un mayor grado de transparencia en los medios públicos o en los privados?

4. 2. Enfoque metodológico y corpus de estudio

El corpus de estudio de la investigación son las emisiones de las televisiones españolas en campaña electoral, sus planes de cobertura y sus páginas web, especialmente de los medios de comunicación públicos. Se han seleccionado medios de titularidad pública porque la legislación electoral y los bloques electorales operan con mayor intensidad en ellos. Los seis canales estudiados (TVE, TV3, TVG, TVPC e IB3) fueron escogidos por la disponibilidad de los contenidos: tienen una hemeroteca amplia y públicamente accesible a través de Internet. Además, son las cadenas que facilitaron sus planes de cobertura. Otras cadenas con más audiencia, como Telemadrid o Canal Sur, no contaban con una hemeroteca que permitiera el análisis o no facilitaron los planes de cobertura, convirtiendo en imposible su inclusión en la investigación y, por otro lado, denotando una falta de transparencia que podría ser analizada en otras investigaciones. De manera complementaria, se han analizado los debates electorales emitidos por televisiones privadas (Telecinco, Antena3 y laSexta) pertenecientes a los principales grupos mediáticos en España (Atresmedia y Mediaset).

En total, se han analizado 1736 piezas informativas, 15 debates electorales y 10 planes de cobertura, emitidos por las cadenas en la campaña electoral de 2015 (del 4 al 18 de diciembre) y de 2016 (del 10 al 24 de junio). Las piezas audiovisuales (noticias de Informativos y debates electorales) se obtuvieron de los repositorios de las cadenas televisivas en sus páginas web (en **Webgrafía** pueden consultarse los enlaces a los sitios web donde se localizan los documentos audiovisuales analizados). Los planes de cobertura se pidieron expresamente a los

departamentos correspondientes en cada caso mediante correo electrónico o teléfono.

En relación a los debates, cabe señalar que no se han estudiado las desconexiones autonómicas (por ejemplo, un debate para la circunscripción de Lleida emitido por TV3) ni los debates de las cadenas privadas en los que no participan los cabezas de lista. Por su parte, las noticias analizadas pertenecen a los Informativos emitidos por las televisiones en los horarios de máxima audiencia: el Informativo matinal (alrededor de las 13/14 horas) y el nocturno (alrededor de las 20/21 horas).

La metodología empleada es el análisis de contenido de la muestra. Para la codificación de las variables de los debates, se realizó un primer visionado de los mismos. Para las piezas informativas, hubo una preparación de acuerdo al visionado, a lo establecido en la legislación y a algunas variables instrumentales para el posterior análisis. En los planes de cobertura, se cruzaron los distintos apartados y se evaluó la transparencia de estos. De esta forma, si en una de las piezas analizadas surgía una temática, automáticamente se creaba una variable para ella, siempre relacionada con la transparencia o aquello que pudiera interferir en ella. Tras la recopilación de los datos, se cruzaron distintas variables para poder hacer las comparativas y se realizó una correlación que se detalla posteriormente (**Anexo**).

5. ANÁLISIS

5. 1. Debates

5. 1. 1. Análisis de los medios públicos

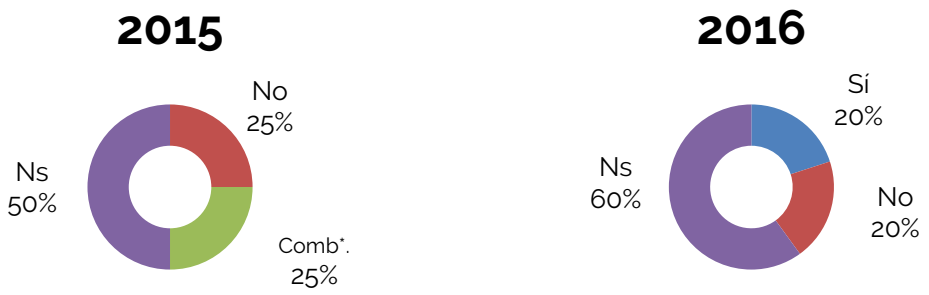
En las electorales generales de 2015 y 2016, las televisiones estudiadas celebraron 15 debates, repartidos de la siguiente forma: 3 en TVE; 4 en IB3; 2 en TV3; 2 en TVPC; 2 en TVG; 1 en Atresmedia (un "Debate a 4" emitido por Antena 3 y laSexta en 2015) y 1 conjunto entre Atresmedia, Mediaset y RTVE (es otro "Debate a 4" emitido en 2016). La televisión canaria emitió dos debates más en 2015, pero no están disponibles, por ello no aparecen en el análisis de dicho año. Todos los demás están en abierto e íntegros para el público en las páginas web de las respectivas televisiones.

En todos ellos existe una información generalizada sobre los debates, especialmente en dos ámbitos: cuáles son las candidaturas invitadas y qué temáticas se abordan. Por contra, ninguna televisión ofrece información sobre los siguientes aspectos: la cantidad de asesores y la accesibilidad a los mismos por parte de los candidatos; el número de pausas y el procedimiento a seguir en ellas; los criterios aplicados a la puesta en escena; la asistencia de público y las normas de comportamiento; y la elección del moderador.

Tampoco se suele mencionar quién produce el debate: sólo lo hace TVE al principio del "Cara a cara" entre Pedro Sánchez y Mariano Rajoy emitido en 2015. Ni es habitual que, al final del debate, la televisión ofrezca los tiempos totales de cada candidatura: sólo lo hace la televisión canaria en sus dos debates electorales emitidos en 2016. En algunos casos, como en el debate múltiple de TVE en 2015, aparece un contador en pantalla que refleja cuánto tiempo le queda a cada candidato.

En la mayoría de ocasiones, la audiencia desconoce si las condiciones del debate han sido establecidas por los periodistas (**gráfico 1**). Los únicos casos en que se menciona que las reglas no han sido estipuladas por las formaciones políticas son los debates entre múltiples candidaturas emitidos en TVE en 2015 y en 2016. Por contra, en los cuatro debates de IB3, los periodistas comentan que han sido los partidos quienes han marcado las normas (desde el orden de intervención hasta las temáticas).

Gráfico 1. Campañas electorales de 2015 (izq.) y 2016 (dcha.). Las condiciones de los debates electorales son establecidas por los periodistas.



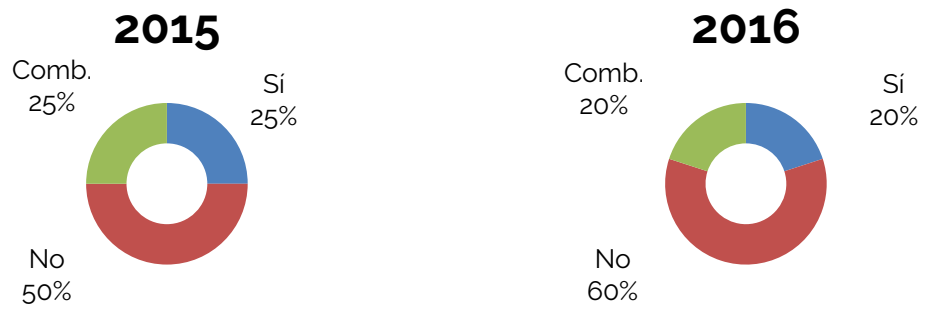
Fuente: Elaboración propia.

*La categoría "**comb.**" (combinación) hace referencia a que un medio de comunicación utiliza diferentes criterios en los debates que se celebran en una campaña electoral. En este caso, por ejemplo, confluyen los criterios establecidos por periodistas y políticos.

Tampoco es habitual que exista una mención a la legislación (**gráfico 2**). En los pocos casos observados, el moderador hace referencia a la JEC, bien porque ha cambiado el horario de emisión del debate (TVE en el "Debate a 9" de 2015) o porque ha estipulado el tiempo de intervención de los candidatos (IB3, debate del 22 junio de 2016). Asimismo, las cadenas tampoco dejan claro cuál es el papel del moderador (**gráfico 3**) ni tienen la costumbre de realizar preguntas seleccionadas a cada candidato (**gráfico 4**).

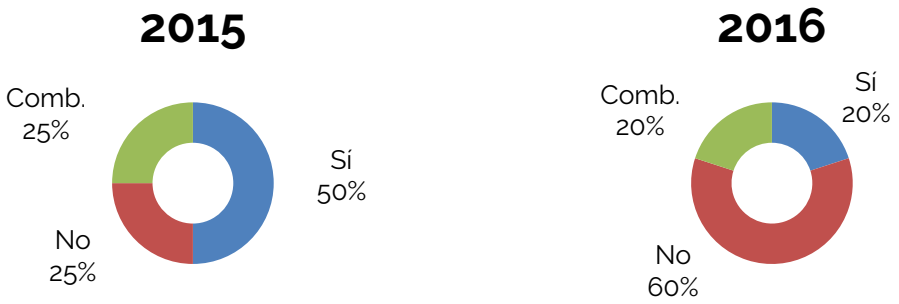
Por último, en relación al cumplimiento de los bloques electorales, encontramos una dicotomía: es común que las cadenas avisen a la audiencia sobre la distribución del tiempo entre las candidaturas (**gráfico 5**), mientras que no siempre se informa sobre el orden de intervención de las mismas (**gráfico 6**).

Gráfico 2. Campañas electorales de 2015 (izq.) y 2016 (dcha.). Mención a la legislación en los debates electorales.



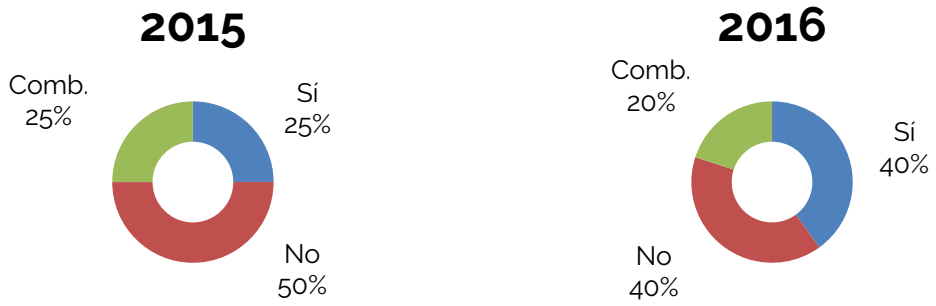
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3. Campañas electorales de 2015 (izq.) y 2016 (dcha.). Papel del moderador en los debates electorales.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4. Campañas electorales de 2015 (izq.) y 2016 (dcha.). Realización de preguntas seleccionadas en los debates electorales.

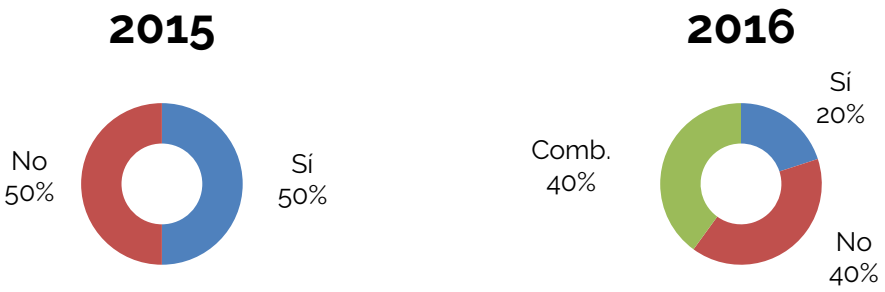


Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5. Campañas electorales de 2015 (izq.) y 2016 (dcha.). Distribución del tiempo en los debates electorales.

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6. Campañas electorales de 2015 (izq.) y 2016 (dcha.). Orden de las intervenciones en los debates electorales.



Fuente: Elaboración propia.

5. 1. 2. Comparativa entre medios públicos y privados

En líneas generales, existe un mayor ejercicio de transparencia en los debates emitidos por los medios de titularidad privada (**tabla 1**). Estos ofrecen mayor información en varios aspectos: la cantidad de asesores y su accesibilidad; el número de pausas y el procedimiento entre ellas; la puesta en escena; la asistencia de público y las normas del mismo; la producción del debate; la elección del moderador y su papel; la realización de preguntas seleccionadas; y el cómputo de los tiempos finales de cada candidatura.

Pero también existe una serie de puntos en los que medios públicos y privados coinciden: es habitual que se expliquen las temáticas, las candidaturas invitadas y la distribución del tiempo; que se ofrezca información general sobre el debate; y que el vídeo esté disponible y accesible públicamente (menos el "debate a 4" de Atresmedia en 2015). Tampoco en los medios privados los periodistas imponen las condiciones del debate ni explican cuál es la legislación vigente, siendo este último punto el único en que los medios públicos son más transparentes.

La transparencia informativa de los medios de comunicación en campaña electoral…

Tabla 1. Campañas electorales de 2015 (izq.) y 2016 (dcha.). Análisis de los debates electorales en televisiones públicas y privadas.

	2015	2016	2015	2016	2015	2016
	Condiciones estipuladas por los periodistas		**Candidaturas invitadas**		**Distribución del tiempo**	
TVE	Combinación	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
TV3	Ns	Ns	Sí	Sí	No	No
TVG	Ns	Ns	Sí	Sí	Sí	Sí
IB3	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
TVPC	-	Ns	-	Sí	-	Sí
Privadas	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
	Mención a la legislación		**Producción del debate**		**Elección del moderador**	
TVE	Combinación	No	Combinación	No	No	No
TV3	No	No	No	No	No	No
TVG	Sí	Sí	No	No	No	No
IB3	No	Combinación	No	No	No	No
TVPC	-	No	-	No	-	No
Privadas	No	No	No	Sí	No	Sí
	Temáticas		**Orden de las intervenciones**		**Información sobre el debate**	
TVE	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
TV3	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
TVG	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
IB3	Sí	Sí	Sí	Combinación	Sí	Sí
TVPC	-	Sí	-	Combinación	-	Sí
Privadas	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
	Vídeo íntegro y accesible públicamente		**Papel del moderador**		**Preguntas seleccionadas**	
TVE	Sí	Sí	Combinación	No	Combinación	Sí
TV3	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
TVG	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
IB3	Sí	Sí	No	No	No	Combinación
TVPC	No	Sí	-	Combinación	-	No
Privadas	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Cantidad de asesores y accesibilidad		**Número de pausas y procedimiento**		**Puesta en escena**	
TVE	No	No	No	No	No	No
TV3	No	No	No	No	No	No
TVG	No	No	No	No	No	No
IB3	No	No	No	No	No	No
TVPC	-	No	-	No	-	No
Privadas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Público		**Reglas del público**		**Tiempos totales de los participantes**	
TVE	No	No	No	No	No	No
TV3	No	No	No	No	No	No
TVG	No	No	No	No	No	No
IB3	No	No	No	No	No	No
TVPC	-	No	-	No	-	Sí
Privadas	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

5. 2. Planes de cobertura

Todos los medios públicos cuentan con un portal de transparencia, si bien ninguno tiene disponibles y en abierto los planes de cobertura de las elecciones generales de 2015 y 2016. Dichos portales están más enfocados a aspectos económicos, corporativos o laborales de las corporaciones mediáticas.

Los planes de cobertura han sido obtenidos a través de contactos, vía email o teléfono, con responsables de los entes públicos. En el caso de TVE, sus planes de cobertura están colgados en la página web de la JEC. La accesibilidad a los documentos varía según cada medio, pero especialmente difícil fue obtener los de TVG. Más fácil fue la tarea con el resto de televisiones, especialmente con TV3.

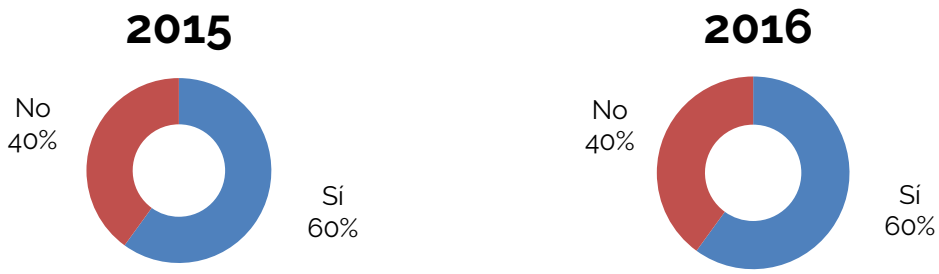
En todos los planes de cobertura existe una referencia a la legislación electoral (LOREG e instrucciones de la JEC) y, en la mayoría de ellos, también se menciona a la Constitución Española, a los Estatutos de Autonomía y a la normativa audiovisual. TVPC tiene, de manera destacada, el plan de cobertura más amplio en cuanto a marco legislativo.

Bajo este marco legislativo, todos los planes de cobertura fundamentan su cobertura informativa en una serie de principios democráticos, fundamentalmente el pluralismo político y social, la igualdad, la proporcionalidad, la neutralidad informativa, el derecho a difundir información, el servicio público, los criterios profesionales, el interés informativo y la objetividad.

Tan solo uno de los planes de cobertura hace referencia a la "flexibilidad": el documento de TV3 para las elecciones generales de 2016. Fue en esa convocatoria electoral cuando los medios públicos catalanes (TV3, Catalunya Ràdio y Betevé) no aplicaron los bloques electorales. Sin embargo, y paradójicamente, en ese mismo plan de cobertura también se recoge la obligatoriedad de cumplir con la proporcionalidad en los Informativos, como ocurre en los demás documentos del resto de cadenas.

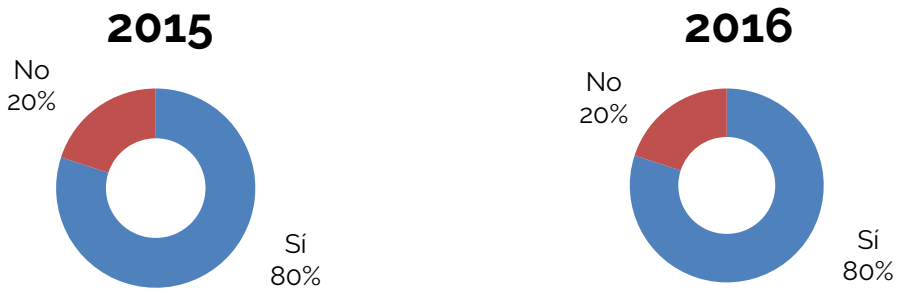
En la gran parte de los planes de cobertura se especifica el tiempo que le corresponde a cada candidatura en dichos Informativos (**gráfico 7**) y, en los que no está estipulado, suele ser porque el tiempo total de las noticias electorales varía cada día según la actualidad informativa. Respecto al orden de las noticias de las candidaturas, que supone el otro gran ámbito de los bloques electorales, la mayoría de medios estipula dicha ordenación (**gráfico 8**) mediante un criterio decreciente (**gráfico 9)**. También es común que existan una serie de criterios sobre el contenido de las noticias (**gráfico 10**), como la obligatoriedad de que sólo recojan mensajes electorales

Gráfico 7. Campañas electorales de 2015 (izq.) y 2016 (dcha.). Tiempos de las candidaturas en los Informativos.



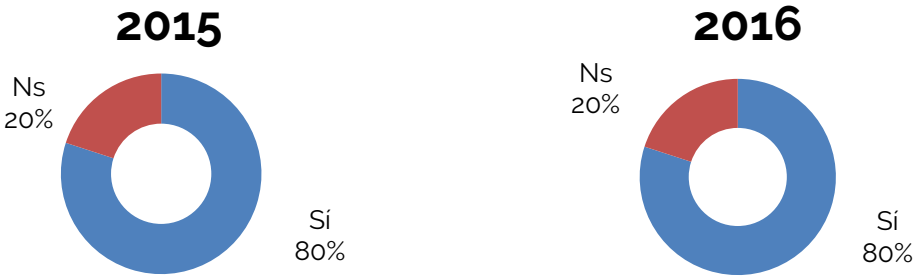
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 8. Campañas electorales de 2015 (izq.) y 2016 (dcha.). Orden de las candidaturas en los Informativos.



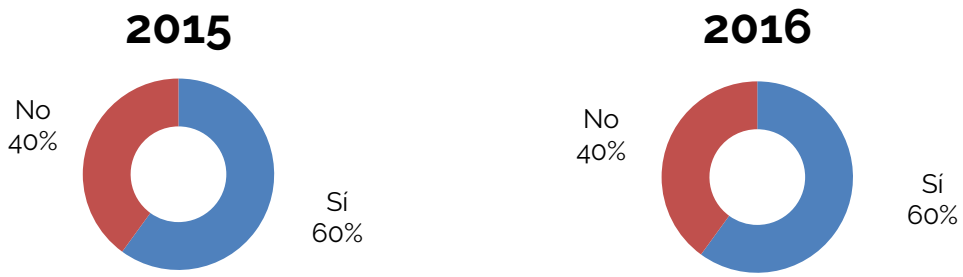
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 9. Campañas electorales de 2015 (izq.) y 2016 (dcha.). Cumplimiento del orden decreciente en los Informativos.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 10. Campañas electorales de 2015 (izq.) y 2016 (dcha.). Criterios sobre el contenido de las noticias electorales.



Fuente: Elaboración propia.

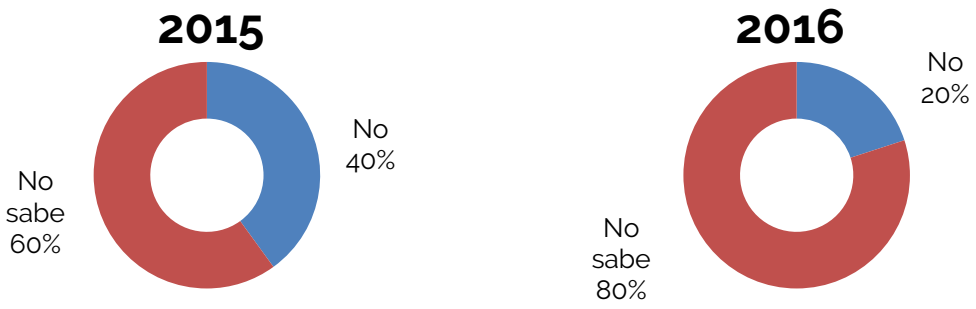
Los documentos también aportan bastante información sobre los debates: todos recogen el número, los días de celebración, cuáles son las candidaturas invitadas y qué criterios se han aplicado al debate, como pudieran ser los motivos por los cuales acuden ciertos candidatos. En dichos debates no se suele especificar el tiempo de cada candidatura (**gráfico 11**) y, cuando se hace, no se suele cumplir con el criterio de proporcionalidad (**gráfico 12**), sino que se reparten los tiempos equitativamente. Las únicas cadenas que ofrecen información al respecto son TVG e IB3. La mayoría no especifican el orden de las candidaturas (**gráfico 13**) y, cuando esto sucede, es habitual que el orden decreciente no se cumpla (**gráfico 14**).[9]

Gráfico 11. Campañas electorales de 2015 (izq.) y 2016 (dcha.). Tiempo dedicado a las candidaturas en los debates electorales.

Fuente: Elaboración propia

[9] Es habitual que la televisión establezca un orden decreciente en la primera intervención del debate y un orden creciente en la última.

Gráfico 12. Campañas electorales de 2015 (izq.) y 2016 (dcha.). Cumplimiento de la proporcionalidad en los debates electorales.

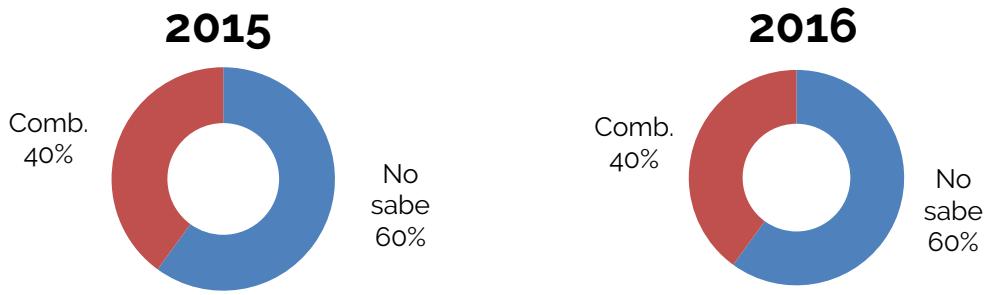


Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 13. Campañas electorales de 2015 (izq.) y 2016 (dcha.). Orden de las candidaturas en los debates electorales.

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 14. Campañas electorales de 2015 (izq.) y 2016 (dcha.). Cumplimiento del orden decreciente en los debates electorales.



Fuente: Elaboración propia.

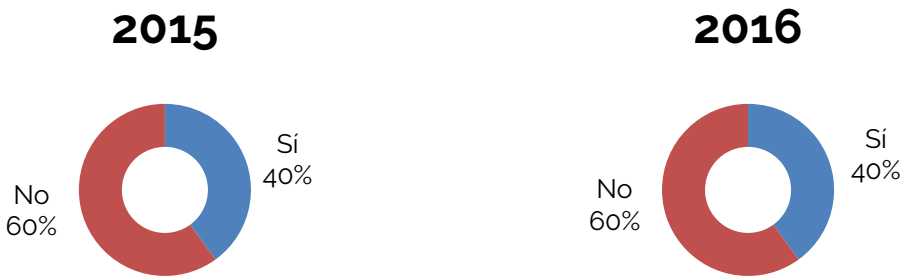
Por otro lado, no existe mucha información sobre los espacios gratuitos de propaganda. En la mayoría de planes de cobertura no se especifica ni el tiempo de cada candidatura (**gráfico 15**), ni el formato (**gráfico 16**) ni la franja horaria (**gráfico 17**), si bien cabe mencionar que estos espacios dependen en última instancia de los

repartos que haga la Junta Electoral. La televisión que más información proporciona al respecto es TVPC.

Gráfico 15. Campañas electorales de 2015 (izq.) y 2016 (dcha.). Tiempo para los espacios gratuitos de propaganda.

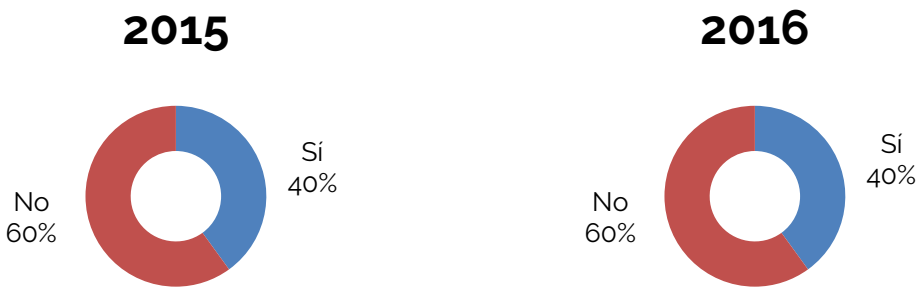
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 16. Campañas electorales de 2015 (izq.) y 2016 (dcha.). Formato de los espacios gratuitos de propaganda.



Fuente: Elaboración propia.

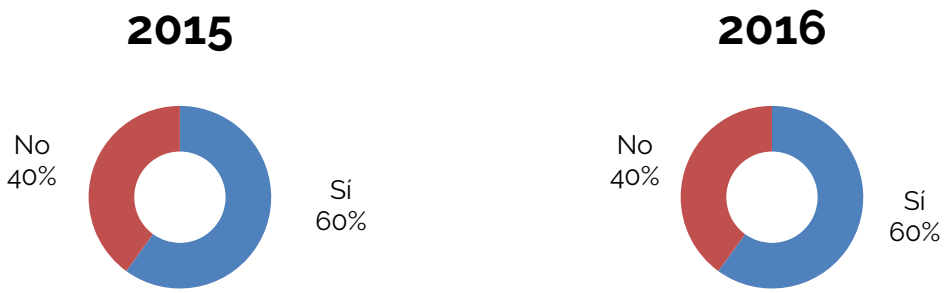
Gráfico 17. Campañas electorales de 2015 (izq.) y 2016 (dcha.). Franja horaria para los espacios gratuitos de propaganda.



Fuente: Elaboración propia.

En último lugar, la gran parte de los planes de cobertura no incluye indicaciones generales de advertencia a la audiencia (**gráfico 18**), como pudiera ser la obligatoriedad de notificar al público los casos en que las imágenes emitidas en pantalla han sido proporcionadas por los partidos políticos, para evitar posibles manipulaciones. Así lo establecen TV3, TVG y, sobre todo, TVPC, quien incluye múltiples recomendaciones.

Gráfico 18. Campañas electorales de 2015 (izq.) y 2016 (dcha.). Recomendaciones generales de advertencia.



Fuente: Elaboración propia.

5. 3. Informativos

En los Informativos existen notables diferencias entre los distintos canales y su dedicación a la transparencia con respecto a los criterios legales que rigen la cobertura informativa. La premisa base para analizar estos programas ha sido que hubiera mención a la legislación, además de la referencia a los debates electorales o a los planes de cobertura de los propios medios de comunicación.

La mayoría de canales cuentan con una cortinilla que distingue la información habitual de la electoral, con lo cual el espectador puede discernir con claridad el bloque electoral. Sin embargo, encontramos notables diferencias, tanto cualitativas como cuantitativas, en el resto de aspectos. TVE y TV3 son las televisiones que más porcentaje de noticias electorales dedican a la transparencia (9,6% y 9,5% de las noticias, respectivamente) (**tabla 2**). Destaca, por la cola, TVG, con tan solo un 2,7% de las noticias del bloque electoral destinadas a hacer un ejercicio de transparencia con los espectadores. En un punto intermedio están TVPV e IB3, con el 5,5% y del 4,8%, respectivamente. En total, solo el 6,7% de las noticias de las cadenas estuvo dedicada a la transparencia.

Tabla 2. Porcentaje de noticias electorales dedicadas a la transparencia según la cadena de televisión en las elecciones generales de 2015 y 2016.

		Cadena de televisión					Total
		TVE	TV3	TVPC	IB3	TVG	
Se menciona la legislación o realiza transparencia	Sí	35	41	16	17	8	117
		9,6%	9,5%	5,5%	4,8%	2,7%	6,7%
	No	331	392	276	335	285	1619
		90,4%	90,5%	94,5%	95,2%	97,3%	93,3%
Total		366	433	292	352	293	1736
		100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia.

También encontramos una diferencia cualitativa entre las dos principales cadenas: TVE y TV3. La primera centra sus noticias sobre transparencia en los debates electorales que emite. TV3, por otro lado, dedica las piezas de transparencia a explicar a la audiencia el tiempo de cobertura mediática que ha tenido cada candidatura (**imagen 1**) y a informales sobre los planes de cobertura (especialmente por un cambio que tuvo que realizar en su plan de cobertura a instancias del PP). Estas dos temáticas suponen más del 70% de las piezas de transparencia de la cadena catalana (**tabla 3**), quien también fue la única que elaboró piezas informativas explicando qué son los bloques electorales (llegó incluso a hablar con la Junta Electoral)[10] o mostrando a sus periodistas en una campaña contra los bloques electorales (**imagen 2**).

Imagen 1. Tiempos acumulados de cada candidatura en TV3 en un día concreto de la campaña de las elecciones generales de 2015.

Fuente: TV3.

[10] Un ejemplo de este tipo de noticia está disponible en http://www.ccma.cat/tv3/alacarta/telenoticies/que-son-els-blocs-electorals/video/5571701/.

Imagen 2. Un periodista de TV3 haciendo una conexión en directo con un pin contra los bloques electorales.

Fuente: TV3.

Tabla 3. Temática de las noticias electorales dedicadas a la transparencia por cadena de televisión en las elecciones generales de 2015 y 2016.

Temática	Cadena de televisión					Total
	TVE	TV3	TVPC	IB3	TVG	
Advertencia bloque	0	0	0	1	0	1
	0,0%	0,0%	0,0%	5,9%	0,0%	0,8%
Bloques electorales	0	4	0	0	0	4
	0,0%	9,8%	0,0%	0,0%	0,0%	3,4%
Cobertura elecciones	0	0	2	0	1	3
	0,0%	0,0%	12,5%	0,0%	12,5%	2,5%
Voto por correo	3	0	0	0	0	3
	8,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,5%
Debate electoral	31	6	14	15	6	72
	86,1%	14,6%	87,5%	88,2%	75,0%	61,0%
Encuestas	1	0	0	0	0	1
	2,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%
Inicio campaña	0	0	0	0	1	1
	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	12,5%	0,8%
Plan de cobertura	0	16	0	1	0	17
	0,0%	39,0%	0,0%	5,9%	0,0%	14,4%
Reacciones debate	1	0	0	0	0	1
	2,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%
Tiempos candidaturas	0	15	0	0	0	15
	0,0%	36,6%	0,0%	0,0%	0,0%	12,7%
Total	36	41	16	17	8	118
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia.

En relación al orden de aparición de las candidaturas, es posible afirmar que la mayoría de ellas cumplen con el orden decreciente estipulado por la doctrina de la JEC y por la LOREG (**tablas 4 y 5**). Cabe recordar que los partidos emergentes que concurrieron en las elecciones de 2015 fueron catalogados como "grupos políticos significativos" por la aplicación de la Instrucción 1/2015 de la JEC. Las televisiones tan solo tenían la obligación de colocarlos al final del bloque electoral, después de las noticias de las candidaturas con representación. De tal manera, las cadenas eligieron qué orden estipulaban para Podemos y Ciudadanos, si bien en muchas ocasiones ambas candidaturas ocuparon lugares prioritarios, antes que otras que sí tenían representación. En TVE tenían una media del 6º lugar, mientras que en TV3 o IB3 hubo mayor preferencia Podemos, un dato que resulta sorprendente en la televisión catalana porque Ciudadanos tenía representación en el Parlamento de Cataluña.

En 2015, TVE dio más importancia a las candidaturas que concurrirían en todo el Estado, menos en el caso de DyL, que tuvo un papel destacado a pesar de concurrir solo en Cataluña. Podemos y Ciudadanos, dos partidos sin representación en el Congreso, obtienen una moda de 6ª posición frente a partidos autonómicos que sí cuentan escaños en la cámara. Es curioso el caso de UPyD, que sí tenía diputados, pero que aparece en última posición en la mayoría de cadenas. En los siguientes comicios, la posición de las candidaturas en el bloque electoral es más estable. IB3, TVG y TVPC dedicaron el mismo orden a las candidaturas. Los partidos que no obtuvieron escaños en las elecciones anteriores (2015) desaparecieron prácticamente de la pantalla.

Tabla 4. Moda de la posición en la que se encuentran las noticias de cada candidatura en el bloque electoral por cadena de televisión en las elecciones generales de 2015.

Candidatura protagonista	Posición de la noticia				
	Cadena de televisión				
	TVE	TV3	TVPC	IB3	TVG
	Moda				
PP	1,00	3,00	1,00	1,00	1,00
PSOE	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Podemos	4,00	5,00	4,00	4,00	
Ciudadanos	3,00	7,00	4,00	6,00	5,00
IU / Unidad Popular	3,00	8,00	4,00	7,00	1,00
UPyD	4,00		4,00	8,00	5,00
EH-Bildu	4,00				
PNV	8,00	9,00			
Geroa Bai	9,00				
Nós/BNG	9,00				3,00
DyL / CDC	3,00	4,00			
ERC	8,00	6,00			
Unió	5,00	4,00			
Coalición Canaria	10,00		3,00		
Més per Mallorca		9,00		3,00	
El Pi				5,00	
Més per Menorca				4,00	
En Marea					4,00

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Moda de la posición en la que se encuentran las noticias de cada candidatura en el bloque electoral por cadena de televisión en las elecciones generales de 2016.

Candidatura protagonista	Posición de la noticia				
	Cadena de televisión				
	TVE	TV3	TVPC	IB3	TVG
	Moda				
PP	1,00	1,00	1,00	2,00	1,00
PSOE	2,00	4,00	3,00	3,00	3,00
Ciudadanos	4,00	6,00	4,00	4,00	4,00
EH-Bildu	6,00				
PNV	5,00				
Nós / BNG					5,00
DyL / CDC	5,00	3,00			
ERC	5,00	2,00			
Coalición Canaria			5,00		
Unidos Podemos + confluencias	3,00	1,00	2,00	1,00	2,00
PACMA		9,00			
Recortes Cero		10,00			6,00
Varias candidaturas	1,00	1,00		1,00	1,00
Todas las candidaturas	6,00		6,00		1,00

Fuente: Elaboración propia.

En el caso del tiempo dedicado a las candidaturas, éste se corresponde a las pautas de proporcionalidad establecidas legalmente (**tablas 6 y 7**). Sin embargo, se pueden encontrar distintos hechos clave. TVE dedica más de 1 hora de su cobertura electoral de 2015 al debate "Cara a cara", el cual se celebra ignorando a dos partidos emergentes y sin realizar otro encuentro a cuatro bandas, lo que suscitó polémica al ser muy solicitado por los partidos y la audiencia. También dedicó más del doble de tiempo a Ciudadanos que a Podemos. Los criterios tomados pueden haber sido diversos, si bien en aquel momento las fluctuaciones en las encuestas dieron como segunda o primera fuerza a Ciudadanos. TV3 e IB3 priorizaron a Podemos, TVPC alternó equitativamente los tiempos y en el caso de TVG, al confluir con Podemos con En Marea, un partido con representación parlamentaria, la televisión dedicó mucho más tiempo al partido morado.

En 2016, las televisiones respetaron los tiempos proporcionales que pertenecían a cada candidatura en correspondencia con la representación que obtuvieron en las elecciones generales de 2015, aunque hay una notable diferencia entre los tiempos que TVE dedica a noticias de varias candidaturas (más de 1:18:11 en 2015 y 0:35:46 en 2016), variación debida a la menor importancia en términos de duración de noticias que cobró el "Debate a cuatro" frente al "Debate cara a cara" del año anterior.

Tabla 6. Tiempos totales por candidatura y cadena de televisión en las elecciones generales de 2015.

Candidatura protagonista	Cadena de televisión				
	TVE	TV3	TVPC	IB3	TVG
	Tiempo total				
PP	1:04:34	0:46:26	1:23:05	1:21:56	1:32:08
PSOE	0:34:56	0:40:18	0:47:01	0:48:21	0:56:27
Podemos	0:02:09	0:12:58	0:06:57	0:30:50	.
Ciudadanos	0:04:36	0:09:38	0:06:43	0:18:03	0:03:10
IU / Unidad Popular	0:05:28	0:00:19	0:07:04	0:08:35	0:03:13
UPyD	0:02:14		0:06:33	0:07:09	0:03:20
EH-Bildu	0:03:41				
PNV	0:02:23	0:00:32			
Geroa Bai	0:00:49				
Nós / BNG	0:01:10				0:25:23
DyL / CDC	0:04:51	0:29:58			
ERC	0:01:40	0:11:47			
Unió	0:02:50	0:17:50			
Coalición Canaria	0:01:23		0:33:01		
Més per Mallorca		0:00:29		0:32:02	
El Pi				0:13:36	
Més per Menorca				0:01:23	
En Marea					0:19:46
Varias candidaturas	1:18:11	0:25:40	0:10:25	0:14:03	0:03:53
Todas las candidaturas	0:00:45				

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7. Tiempos totales por candidatura y cadena de televisión en las elecciones generales de 2016.

Candidatura protagonista	Cadena de televisión				
	TVE	TV3	TVPC	IB3	TVG
	Tiempo total				
PP	0:50:39	0:30:03	0:56:38	1:00:59	1:06:07
PSOE	0:35:57	0:22:05	0:42:20	0:37:28	0:40:42
Ciudadanos	0:18:24	0:19:30	0:26:28	0:30:09	0:24:37
EH-Bildu	0:00:12				
PNV	0:02:11				
Nós / BNG					0:17:14
DyL / CDC	0:01:47	0:24:39			
ERC	0:02:10	0:23:14			
Coalición Canaria			0:21:28		
Unidos Podemos + confluencias	0:26:49	0:27:15	0:50:41	1:06:14	0:47:45
PACMA		0:00:16			
Recortes Cero		0:00:14			0:01:05
Varias candidaturas	0:35:46	0:17:22		0:10:56	0:03:00
Todas las candidaturas	0:04:06		0:18:29		0:07:44

Fuente: Elaboración propia.

En lo referente a las temáticas de las noticias (**tabla 8**), la mayoría se centran en los programas electorales, las propuestas, las temáticas, los actos y los mítines de las candidaturas (87,15% de las noticias), mientras que destaca, en segundo lugar, los debates electorales celebrados por los medios de comunicación (4,84%). Esto beneficia a quienes mayor representación obtuvieron, al mostrarles más protagonismo. La otra temática destacada tiene que ver con el caso del escándalo de la Oficina Antifraude de Cataluña (0,98%), que fue tomada por TV3 como temática principal. El resto de temáticas que se recogen ya han sido tratadas en párrafos anteriores, si bien destaca que los bloques electorales solo sean noticia en el 0,29% de los casos.

Tabla 8. Temáticas de las noticias electorales en las elecciones generales de 2015 y 2016.

Temática de la noticia	Número de noticias	Porcentaje
Bloques electorales	5	0,29%
Cobertura elecciones	4	0,23%
Debate electoral	84	4,84%
Oficina Antifraude	38	2,19%
Plan de cobertura	17	0,98%
Programa o propuesta	1513	87,15%
Reacciones debate	29	1,67%
Tiempos candidaturas	15	0,86%
Otros	31	1,79%
Total	1736	100,00%

Fuente: Elaboración propia.

La transparencia informativa de los medios de comunicación en campaña electoral…

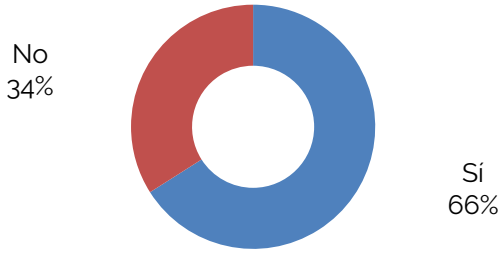
En cuanto al porcentaje de noticias en las que algún candidato realiza declaraciones (**tabla 9**), Geroa Bai y IU son los partidos más perjudicados. Destaca que, frente a otros porcentajes, Podemos obtiene un 93% de las noticias con declaraciones, algo menor a los otros números, aunque con diferencias mínimas. La mayoría de noticias no incluyen al candidato principal (**gráfico 19**), pero cabe mencionar que los motivos por los cuales la campaña es más o menos personalista pueden ser múltiples. El número de políticos mencionados en una misma noticia se corresponden con la posibilidad de aparición (**tabla 10**). Las medias obtenidas correlacionadas con la duración de la noticia obtienen significación estadística, aunque con una fuerza leve o moderada (**tabla 11**).

Tabla 9. Porcentaje de noticias electorales en las que algún candidato realiza declaraciones por candidatura.

Candidatura protagonista	Existen declaraciones	
	Sí	No
PP	93,7%	6,3%
PSOE	97,7%	2,3%
Podemos	93,4%	6,6%
Ciudadanos	97,7%	2,3%
IU / Unidad Popular	79,2%	20,8%
UPyD	80,0%	20,0%
EH-Bildu	91,7%	8,3%
PNV	94,1%	5,9%
Geroa Bai	75,0%	25,0%
Nós / BNG	97,0%	3,0%
DyL / CDC	98,7%	1,3%
ERC	97,0%	3,0%
Unió	97,4%	2,6%
Coalición Canaria	98,5%	1,5%
Més per Mallorca	100,0%	0,0%
El Pi	100,0%	0,0%
Més per Menorca	100,0%	0,0%
Unidos Podemos + confluencias	97,5%	2,5%

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 19. Porcentaje de aparición del candidato principal en la pieza informativa. 2015 y 2016.



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 10. Número de candidatos que aparecen o son nombrados según la candidatura protagonista de la información.

Candidatura protagonista	Número de candidatos
	Media
PP	3,26
PSOE	3,21
Podemos	2,77
Ciudadanos	2,10
IU / Unidad Popular	1,27
UPyD	1,15
EH-Bildu	1,00
PNV	1,12
Geroa Bai	1,25
Nós / BNG	1,44
DyL / CDC	2,40
ERC	2,52
Unió	1,21
Coalición Canaria	1,55
Més per Mallorca	1,94
El Pi	1,04
Més per Menorca	1,00
Unidos Podemos + confluencias	3,22
PACMA	1,00
Recortes Cero	1,00
En Marea	1,23
Varias candidaturas	4,10
Todas las candidaturas	4,79

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 11. Correlación entre número de candidatos y duración de la noticia electoral.

		Duración de la noticia	Número de candidatos
Duración de la noticia	Correlación de Pearson	1	,358**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	1736	1697
Número de candidatos	Correlación de Pearson	,358**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	1697	1697

**. La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia.

Por último, en referencia a si la candidatura protagoniza o no su noticia (**tabla 12**), cabe mencionar que TVE, TVG e IB3 mencionan en alrededor del 50% de las piezas a otras candidaturas y en el otro 50% no se mencionan más candidaturas que a la protagonista. TVPC trató de incluir únicamente a la candidatura protagonista (86,3% de las noticias) y en TV3 se menciona a otras candidaturas en el 65,4% de las piezas.

Tabla 12. Porcentaje de piezas informativas en las que la candidatura protagonista es la única que aparece o es mencionada por cadena de televisión en las elecciones generales de 2015 y 2016.

		Cadena de televisión					Total
		TVE	TV3	TVPC	IB3	TVG	
La candidatura protagonista es la única mencionada	Sí	159	150	252	201	149	911
		43,4%	34,6%	86,3%	57,1%	50,9%	52,5%
	No	207	283	40	151	144	825
		56,6%	65,4%	13,7%	42,9%	49,1%	47,5%
Total		366	433	292	352	293	1736
		100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tras los resultados expuestos y las diferencias señaladas, se han extraído una serie conclusiones y recomendaciones que pueden abrir nuevos debates en torno a la transparencia de los medios de comunicación en campaña electoral.

En primer lugar, los resultados del artículo esclarecen ligeramente la discusión que existe por la posible injerencia de la legislación electoral en el ejercicio del periodismo durante las campañas electorales, una situación agravada por la falta de un regulador audiovisual estatal que arroje luz al asunto. La mayoría de medios de comunicación públicos cumplen con la normativa vigente, tanto en orden de aparición como en tiempo de dedicado a las candidaturas, especialmente en sus programas de Informativos. Las mayores alteraciones tuvieron lugar en las elecciones generales de 2015, con los partidos emergentes (Podemos y Ciudadanos), que en todas las televisiones obtuvieron más visibilidad (tanto en tiempo como en orden de aparición) que algunas candidaturas que ya contaban con representación parlamentaria, en especial UPyD.

En segundo lugar, en términos generales, los medios públicos no han sido transparentes en relación los criterios legales que rigen la cobertura electoral (los llamados "bloques electorales"): la mayoría no menciona la legislación en los debates (**gráfico 2**) ni en los Informativos (**tabla 8**), donde apenas existen noticias dedicadas a la transparencia (**tabla 2**). Esta falta de transparencia es debida, en gran parte, a que ni la LOREG (1985) ni la Ley de Transparencia (2013) obligan a los medios a informar sobre los criterios que aplican a la información electoral. Las televisiones suelen utilizar las noticias de los Informativos o las intervenciones de los moderadores en los debates para lanzar la poca información que ofrecen a la audiencia sobre la normativa electoral.

TV3 es la televisión que realiza el mayor ejercicio de transparencia, especialmente en las elecciones generales de 2015, elaborando incluso noticias que explican a la audiencia qué son los bloques electorales o cuánto tiempo ha dedicado, por imperativo legal, a cada candidatura. Sin embargo, los motivos de TV3 pueden ser distintos a la mera intención de explicar al espectador los criterios utilizados para hacer la cobertura, pues en muchos casos las piezas responden a reivindicaciones laborales: la tradicional crítica de los trabajadores de la cadena catalana hacia la legislación actual. En cuanto a los debates electorales, las cadenas privadas ofrecen más transparencia que las públicas, pero entremezclan esta voluntad con una cierta espectacularización de la política.

En tercer lugar, los planes de cobertura resultan habitualmente pobres: deberían incluir explicaciones más detalladas y una argumentación jurídica y periodística sólida para que se efectúe una correcta transparencia en cuanto a la planificación de las coberturas electorales, en la línea que ha marcado la televisión pública

canaria, que cuenta con un texto extenso, divulgativo y claro. Los planes de cobertura también tendrían que ser más accesibles (especialmente a través de los portales web de las corporaciones mediáticas) y tener una mayor promoción, tanto para la consulta pública como para el conocimiento y la necesidad de que estos se elaboren por imperativo legal.

En cuarto lugar, es posible considerar que la falta de una transparencia suficiente y unánime por parte de los medios de comunicación puede generar un déficit en la formación de la opinión pública. Es fundamental que los ciudadanos cuenten con la máxima información posible para determinar el sentido final del voto, el cual podría estar siendo configurado, sin que ellos sean conscientes, a través de las ideas y las propuestas de las candidaturas hegemónicas, que tienen asegurada la presencia mediática en las televisiones gracias a la legislación vigente.

En quinto y último lugar, teniendo en cuenta la falta de transparencia que han demostrado las televisiones, y la importancia de éstas en la configuración de la opinión pública y en la decisión final de los electores (Blumler, Gurevitch y Coleman, 2009), se propone cambiar el actual sistema legal de los medios de comunicación en campaña electoral. La primera posibilidad es que el legislador cambie radicalmente el modelo de control mediático establecido por la LOREG y la doctrina de la JEC. Para ello, tendría que eliminar los bloques electorales y permitir a los periodistas aplicar los criterios de noticiabilidad que utilizan fuera del período electoral, como sucede en la mayoría de países de Europa (Almirón *et al*, 2010 y 2010a; Marqués-Pascua *et al*, 2016).

La otra opción es que el modelo de control mediático actual sea complementado con una nueva normativa basada en la transparencia. El legislador puede reformar la LOREG y/o la Ley de Transparencia para obligar a los medios de comunicación, especialmente a los de titularidad pública, a informar a la audiencia sobre los planes de cobertura, unos documentos (ya elaborados actualmente por todos los medios) en los que quedan especificados los motivos y criterios (periodísticos, legales, etc.) tenidos en cuenta para desarrollar las coberturas electorales.

Sin duda, este ámbito supone un campo de investigación interesante, que podría generar futuras investigaciones a partir de esta investigación. En cualquier caso, ésta abre un nuevo panorama acerca de la necesidad de regular y potenciar la transparencia informativa (especialmente en los medios de titularidad pública) en las coberturas de las campañas electorales, para que se solucione, por un lado, el posible desconocimiento generalizado de la legislación española, y, por otro lado, los conflictos existentes entre periodistas, juristas y políticos por la aplicación y los fines de la normativa.

BIBLIOGRAFÍA

Almirón, N.; Capurro, M. y Santcovsky, P. 2010. "Los bloques electorales en los medios públicos del Estado español: una excepción en Europa", *Quaderns del CAC*, 13: 95-102.

Almirón, N.; Capurro, M. y Santcovsky, P. 2010a. "The Regulation of Public Broadcasters' News Coverage of Political Actors in Ten European Union Countries", *Comunicación y Sociedad*, 1: 205-236.

Berrocal, S. 2005. "La información política en televisión: ¿apatía o interés entre los telespectadores?", *Comunicar*, 25 (2).

CAC. 2016. Informe específic de pluralisme a la televisió i a la ràdio durant la campanya de les eleccions generals 2015 (del 4 al 18 de desembre) [En línea: https://www.cac.cat/sites/default/files/migrate/actuacions/acord_1_2016_20D_CAT.pdf] Consejo Audiovisual de Cataluña [Fecha de consulta: 19/08/2018].

Casero Ripollés, A. 2009. "El control político de la información periodística", *Revista Latina de Comunicación Social*, 64: 354-366.

CIS. 2016. Postelectoral elecciones generales 2016. Estudio nº 3145 [En línea: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3140_3159/3145/es3145mar.pdf] Centro de Investigaciones Sociológicas [Fecha de consulta: 03/02/2019].

Cunill Grau, N. 2005. *Transparencia en la gestión pública: Ideas y experiencias para su viabilidad*. Guatemala: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social; Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala; Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.

Echeverri, G. L.; Romero-Rodríguez, L. M.; & Rodríguez, M. A. P. 2018. "Fact-checking vs. Fake news: Periodismo de confirmación como componente de la competencia mediática contra la desinformación". *Index. comunicación: Revista científica en el ámbito de la Comunicación Aplicada*, 8, 2: 295-316.

Fernández de Casadevante Mayordomo, P. 2014. *La Junta Electoral Central: La libertad de expresión y el derecho a la información en período electoral*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Galvín, A. 2017. La información electoral televisiva bajo tutela estatal: Normativa de la Junta Electoral Central y su aplicación en España [En línea: https://eprints.ucm.es/43885/] E-Prints Complutense [Fecha de consulta: 22/08/2018]

Guichot Reina, E. 2011. Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas [En línea:

http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/a1d04f2c5f4e94e441966c1b79f39fa3.pdf] Fundación Alternativas [Fecha de consulta: 03/09/2018]

Gurevitch, M.; Coleman, S. y Blumler, J. 2009. "Political Communication. Old and New Media Relationships", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 625: 164-181.

Marqués-Pascual, J.; Fondevila-Gascón, J. F.; de-Uribe-Gil, C. y Perelló-Sobrepere, M. 2016. "Los bloques electorales en España. Una propuesta de modelo alternativo para superar el conflicto", *Revista Latina de Comunicación Social*, 71: 654-667.

Marqués-Pascual, J. 2015. "Los criterios de noticiabilidad como factor de éxito del clickactivismo. El caso de Change.org", *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 2: 883-898.

Mazzoleni, G. 1998. *La comunicazione politica*. Bolonia: Il Mulino

Pereira López, M. y Jaráiz Gulías, E. 2015. "El Nuevo Servicio Público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 14: 73-94.

Peschard Mariscal, J. y Astorga Ortiz, F. 2012. "Los partidos políticos frente al escrutinio electoral. De la fiscalización a la transparencia", *Temas Selectos de Debate electoral*, 31: 1-64.

Pintado Pérez, F. J. y Paniagua Rojano, F. J. 2018. "La Transparencia en los gobiernos y los partidos políticos: aproximación y consenso en el caso de España", *AdComunica*, 16: 111-134.

Rodríguez García, J. A. 1998. *El control de los medios de comunicación: la participación de los grupos ideológicos en el control de los medios de comunicación*. Madrid: Dykinson,

Schedler, A. 2004. "¿Qué es la rendición de cuentas?", *Cuadernos de Transparencia*, 3.

Wolf, M. 1987. *La investigación de la comunicación de masas*. Barcelona: Paidós.

WEBGRAFÍA

Antena 3 y laSexta. Recuperado de https://www.atresplayer.com/

Corporación Radio e Televisión de Galicia. Recuperado de http://www.crtvg.es/tvg/programas/

Radio Televisión Canaria. Recuperado de http://www.rtvc.es/television/

Radio Televisión Española. Recuperado de http://www.rtve.es/alacarta/

Radiotelevisión de las Islas Baleares. Recuperado de https://ib3.org/carta

Telecinco. Recuperado de https://www.mitele.es/

Televisió de Catalunya. Recuperado de https://www.ccma.cat/tv3/telenoticies/

Anexo

Tabla 1. Ejemplo de una ficha de análisis de un plan de cobertura.

	Canal	TVG
	Campaña electoral	2015
ESPACIOS GRATUITOS DE PROPAGANDA ELECTORAL	Especifica el tiempo del que dispone cada candidatura para ejercer su derecho a los espacios gratuitos de propaganda electoral	Sí: No especifica cuánto tiempo corresponde a cada candidatura en concreto (por ejemplo, al PP le corresponden X minutos en total), pero establece una serie de criterios generales dentro de los cuales pueden incluirse cada candidatura (por ejemplo, corresponde 30'' para las candidaturas con representación que obtuvieron en las anteriores elecciones equivalentes entre el 5 y el 20% de los votos en el ámbito de difusión del medio).
	Especifica la franja horaria en la que se emitirán los espacios gratuitos de propaganda electoral	No
	Especifica el formato del espacio gratuito de propaganda electoral	Sí: 30'' de duración para cada espacio gratuito de propaganda
INFORMATIVOS	Estipula el tiempo dedicado a cada candidatura en los programas de Informativos	Sí: Incluso, para un bloque electoral de 5' 40'', estipula cuánto tiempo le corresponde a cada candidatura (por ejemplo, al PP le corresponden 2'52''). También estipula que el bloque electoral se emite antes de los deportes, con una cabecera de entrada y salida, y que el presentador hará una entradilla para cada noticia de cada candidatura.
	Si es así, ¿cumple con el criterio de proporcionalidad?	Sí
	Introduce criterios sobre el contenido de las noticias incluidas dentro del bloque electoral (como la obligatoriedad de que sólo recojan mensajes electorales)	Sí: Comenta textualmente: "La información específica de la campaña electoral se limitará, exclusivamente, a trasladar y ofrecer objetivamente a los ciudadanos las propuestas y mensajes que efectúen las distintas formaciones políticas que concurren a las presentes elecciones, con la finalidad de garantizar la neutralidad informativa. En este sentido, no se incorporarán a la misma otras informaciones ajenas al propio proceso electoral o a las propuestas concretas de los partidos que, en cualquier caso, podrán ser tratadas en los correspondientes bloques de información no propiamente electoral. Estos espacios electorales estarán destinados, exclusivamente, a que las fuerzas políticas difundan sus mensajes electorales".
	Estipula la secuencia de aparición de las noticias sobre las candidaturas en los programas de Informativos	Sí

La transparencia informativa de los medios de comunicación en campaña electoral…

	Si es así, ¿sigue el orden decreciente de los resultados (número de votos) de mayor a menor representación?	Sí
DEBATES	Determina el número de debates electorales	Sí
	Determina el día en que se celebrarán los debates electorales	Sí
	Determina quienes son las candidaturas invitadas a los debates	Sí
	Argumenta los criterios aplicados al debate: desde los motivos para escoger a las candidaturas a aspectos específicos del programa (como la puesta en escena)	Sí: Defiende las candidaturas invitadas al debate porque son fuerzas políticas "de especial atención".
	Estipula el tiempo dedicado a las candidaturas en los debates electorales	Sí
	Si es así, ¿cumple con el criterio de proporcionalidad?	No: Los tiempos son libres y "el moderador velará por el equilibrio en las intervenciones"
	Estipula el orden de las candidaturas en los debates electorales	Sí: En el bloque del principio y en el bloque del final
	Si es así, ¿sigue el orden decreciente de los resultados (número de votos) de mayor a menor representación?	Sí: En el bloque del inicio (orden decreciente) No: En el bloque del final (orden creciente)
ADVERTENCIAS	Recoge recomendaciones generales de advertencia a los espectadores	Sí: Es obligatorio notificar a los espectadores que las imágenes han sido cedidas por los partidos políticos
LEGISLACIÓN	Hace mención a la legislación que sustenta la cobertura electoral	Sí: Constitución Española; LOREG; Ley de Comunicación Audiovisual (2010); Ley de Creación de CRTVG (1984) y de los medios públicos gallegos (2011); Instrucciones de la JEC 4/2011, 1/2015 y 5/2015; Ley de Distribución de los tiempos gratuitos de propaganda en los medios de CRTVG (1985).
	Hace mención a los principios que fundamentan la cobertura informativa	Sí: pluralismo político y social, igualdad, proporcionalidad, neutralidad informativa, derecho a difundir información libremente y criterios profesionales
	El plan de cobertura está disponible y en abierto en la página web de la televisión o de su grupo de comunicación (indicar aquellos casos en que el ente cuente con un portal de transparencia)	No. TVG cuenta con un portal de transparencia (http://www.crtvg.es/crtvg/portal-de-transparencia) pero está más enfocado a aspectos económicos, financieros, institucionales y de responsabilidad social corporativa. El plan de cobertura se obtuvo gracias al Departamento de Proyección Social de CRTVG, con contactos por teléfono y correo electrónico. Fue necesaria una acreditación del tutor del Doctorado de Angy Galvín, asegurando que los planes de cobertura se iban a utilizar para un proyecto académico.

Tabla 2. Ejemplo de una ficha de análisis de un debate electoral.

Día	09 12 2015
Se explica quién pactó las condiciones	Sí: Los partidos
Se explica por qué se invitaron a los participantes	Sí: Son los cabezas de lista de los 6 partidos con representación en las instituciones de Baleares que concurren a las elecciones generales. Participan: Mateu Isern, PP Ramon Socías, PSOE Antoni Verger, Més Juan Pedro Yllanes, Podem Jaume Font, El PI Fernando Navarro, Cs
Se explica la distribución del tiempo	Sí: Cada candidato tiene dos intervenciones y tanto la primera como la segunda serán de un minuto. Después, dispone de un minuto final para explicar sus conclusiones
Se hace mención a la legislación	No
Se incluye al principio o al final quiénes produjeron el debate	No
Se explica la elección del moderador o su procedencia	No
Se explica la elección de las temáticas	Sí: Pactadas por los propios partidos. El debate está dividido en seis bloques temáticos: ocupación, sanidad, dependencia y políticas sociales, políticas de igualdad y contra la violencia de género, educación, transportes y conectividad aérea
Se explica el método de elección del orden de intervención de los participantes	Sí: El sistema de intervención está pactado entre todas las formaciones políticas. Las intervenciones se establecen en el orden de mayor a menor representación de los partidos con una rotación en cada turno para que haya pluralidad y, sobre todo, equidistancia y ecuanimidad en las intervenciones. Cada formación tendrá la oportunidad de abrir dos de los doce turnos previstos. Cada candidato presentará las propuestas de su formación sobre cada tema y tendrá una segunda intervención para hacer aclaraciones o las consideraciones que considere oportunas. Al final del debate, cada uno dispondrá de un minuto para las conclusiones finales, y el orden de participación en este minuto final es de menor a mayor representación.
Se da información sobre el debate	Sí
El vídeo íntegro está publicado en la página oficial y es de acceso libre	Sí
Se explica el papel del moderador o los moderadores	No
Se realizan preguntas seleccionadas o sin seleccionar	El presentador no hace preguntas, se limita a repartir el tiempo o a hacer peticiones generales a todos los candidatos (por ejemplo, pedir concreción en las respuestas)
Se explica la cantidad de asesores y cuántas veces podrán recurrir a ellos los participantes	No
Se explica la cantidad de pausas y el procedimiento en ellas	No

Se explica la puesta en escena de los participantes	No
Puede o no puede acudir público	No
Explicación de las normas de comportamiento del público	No
Se presentan al final del evento los tiempos totales de cada candidato	No
Cadena	IB3

Tabla 3. Ejemplo de una ficha de análisis de una noticia electoral.

Día y horario	14 12 2015 / Mediodía
Tiempo de la noticia	1' 52''
Cadena	TV3
Tono de la noticia (positivo, negativo, neutro)	Negativo
Temática de la noticia	Rechazo a los bloques electorales
Hay declaraciones de los candidatos o no hay declaraciones	Existen declaraciones de: Carles Prats (Colegio Periodistas Cataluña): "No se superarán los bloques electorales hasta que los partidos políticos se den cuenta de que tienen más que perder que ganar imponiendo los cronómetros a los periodistas. Y que tienen que dejar que los ciudadanos, libremente, escojan, y que los profesionales hagan su oficio" Joan Manuel Trayter (JEC): "La justificación es que intentan proteger a las minorías para que no haya una petrificación de los partidos que ganan una vez las elecciones y que todos tengan acceso a los medios de comunicación públicos". Brauli Duart (CCMA): "Con la aplicación de los criterios que nos marca la JEC, esta flexibilización desaparece. La aplicación de la proporcionalidad ya es estricta, y por tanto afecta de una manera que nosotros entendemos que no es positiva para nuestros informativos".
Aparece el candidato principal	-
Cuantos partidos se mencionan en la misma noticia	1: PP
Posición en el orden de aparición de la noticia	9
Número de políticos que aparecen o se mencionan (se excluyen los que aparecen accesoriamente)	-
Situaciones en la que aparece el candidato (con declaraciones en mitin, declaraciones en medios, con público, en sedes o reuniones con altos cargos del mismo partido, otros relevantes)	Una serie de imágenes: platós de TV3, cortinilla de bloques electorales, interior de los platós (donde hay muchas pantallas, en ese sitio el reportero hace una conexión), pins con "Fora blocs", etc.
Se presentan los resultados de una encuesta o hay clara mención a encuestas	No
Existe referencia a la legislación electoral	Sí: "Hace 30 años que la Ley Electoral española abrió la puerta a los bloques electorales. Pero esta es una medida excepcional. En Europa no hay ningún otro país con una normativa de este tipo que equipare la información periodística a

	la propaganda electoral. Para el Colegio de Periodistas, que ha llevado las quejas de los bloques a los máximos tribunales españoles y a instancias europeas, sin que se haya conseguido eliminarlos, la batalla continúa. Desde la Junta Electoral Central justifican los bloques para dar presencia a los partidos minoritarios. Pero la actual campaña ha supuesto un retroceso. Los Consejos Profesionales de TV3, Catalunya Ràdio y BTV habían propuesto a sus direcciones una cobertura común, sin horquillas de tiempo ni orden de aparición de los partidos, a la cual también se añadieron los profesionales de TVE, que fue descartada. Un recuso del PP ante la Junta Electoral tumbó la propuesta ponderada, más flexible en el tiempo y orden, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales. Para muchos, la esperanza es que una Ley Electoral catalana, que todavía se espera en el Parlamento, pudiera acabar con los bloques".

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 8. Primer Semestre 2019
ISSN 2444-2607. Págs. 101-119

Alfonso Sánchez García[1]
Universidad de Murcia

La planificación de los contratos públicos como posible fuente de transparencia administrativa. El caso italiano

CC BY SA

RECIBIDO: 30 de agosto de 2018
ACEPTADO: 31 de enero de 2019

RESUMEN: En el siguiente artículo se analiza la exhaustiva y exigente normativa italiana en materia de programación de contratos públicos a fin de poner de manifiesto como la misma, dada su directa influencia en la validez de los subsiguientes procedimientos de contratación, así como su directa repercusión en la conformación de una información digital a disposición de todos los ciudadanos, contribuirá decididamente a incrementar de manera efectiva la transparencia sobre las decisiones de los entes adjudicadores que culminan por dar lugar a la incoación del correspondiente procedimiento de compra. De esta forma, el Ordenamiento italiano nos muestra un interesante desarrollo normativo destinado a asegurar que todo procedimiento de compra pública responde realmente a un adecuado intento de satisfacer una necesidad directamente vinculada al interés social o a la utilidad pública. Construcción normativa que puede servir de inspiración para un potencial desarrollo en nuestro Ordenamiento Jurídico de la disposición general contenida en el art. 28.4 de la Ley 9/2017.

PALABRAS CLAVE: Transparencia, planificación, contratación pública, TIC.

[1] Licenciado en Derecho y Administración de Empresas por la Universidad de Murcia ahora realiza sus estudios de Doctorado en dicha Universidad gracias a la concesión de una beca FPU del Ministerio de Universidades. Recientemente ha llevado a cabo una estancia de larga duración en la *Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica* de la Universidad de Bolonia, gracias a la cual se ha tenido acceso a la documentación necesaria para la realización del presente artículo que forma parte de las investigaciones para la realización de la Tesis.

Alfonso Sánchez García

CONTENIDOS: 1. La importancia de las comunicaciones en la fase de preparación del procedimiento de contratación pública. – 2.- Configuración legal de La programación de la actividad de compra pública como sistema de preinformación. *2.1. Contenido de la programación de la contratación pública. 2.2. Modificaciones ulteriores de la programación y posibles excepciones a la misma. 2.3. Prescripciones estatales sobre la priorización de los procedimientos de compra pública en la actividad de programación de la Administración Pública. 2.4. Eficacia y efectos jurídicos de la programación de la contratación pública*. – 3. Efectos esperados de la planificación de los procedimientos de compra pública como instrumento de transparencia. – Bibliografía.

Public Procurement planning as potential source of administrative transparency. The Italian example.

ABSTRACT: This article analyzes the exhaustive and demanding Italian planning public procurement regulations in order to show how, given its direct influence on the validity of the subsequent tender procedures, as well as its effects by generating digital information available to all citizens, could contribute decisively to the goal of a real growth of transparency about contracting authorities decisions which lead to public procurement procedure opening. In this way, the Italian Legal Framework shows us an interesting regulatory development aimed at ensuring that any public procurement procedure really responds to an adequate attempt to satisfy a need directly linked to social interest or public utility, giving rise to a regulatory structure that can serve as inspiration in Spanish Legal Framework, mainly to address the article 28.4 of the Spanish Public Procurement Law development.

KEYWORDS: Transparency, planning, public procurement, ITC.

La planificación de los contratos públicos como posible fuente de transparencia administrativa. El caso italiano

1. LA IMPORTANCIA DE LAS COMUNICACIONES EN LA FASE DE PREPARACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Las comunicaciones relativas a los procedimientos de compra pública efectuadas en el nivel de preinformación se hallan referidas a las actuaciones de preparación de aquellos, esto es, a una fase del procedimiento de contratación previa a la confección definitiva de los pliegos de contratación y de su puesta en conocimiento respecto de terceros. Como señala Scoca (2008: 94, nota 134) y la profusa doctrina por él citado, no podría afirmarse que estemos ante una fase previa a la propia existencia del procedimiento de contratación, sino ante la fase de "deliberazione di contrarre" consistente en "un cierto y propio acto administrativo dirigido a fijar la normativa de aplicación así como los motivos que justifican la incoación del procedimiento". En efecto, durante esta fase se producirá la evaluación de las necesidades y disponibilidades económicas por parte del ente adjudicador que justificará, posteriormente, la incoación del procedimiento de compra, así como los términos técnicos y económicos que figuren en los pliegos. Por tanto, aquella engloba una serie de actuaciones previas indispensables para la obtención de una actuación del ente adjudicador racional tendente al correcto funcionamiento y eficacia de la importante canalización de fondos públicos intrínseca al aprovisionamiento de bienes, servicios, obras y externalización de gestión de servicios públicos (Sciancalepore, 2017: 44).

En efecto, con estas actuaciones el ente adjudicador procederá, supuestamente, a la construcción de las curvas de ingreso público marginal, coste público marginal y a una previsión de la curva de oferta a la que se enfrentará en relación a cada uno de los tipos de productos u obras existentes en el mercado respecto de los que haya detectado cierta necesidad en cuanto a su utilización o disposición. Actuaciones de las que dependerán los parámetros trazados en los pliegos de contratación y, por ende, el punto de equilibrio que se alcanzará en el mercado de la contratación pública y, consecuentemente, la potencial eficiencia del procedimiento. Fuertes implicaciones de la fase de programación en el ulterior desarrollo del procedimiento que han llevado a la *Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture*[2] —AVCP— a situar, en buena parte de los casos, la razón de las carencias detectadas durante la ejecución del mismo en la forma en que se han desarrollado las actuaciones propias de esta primera fase[3],

[2] Autoridad administrativa independiente existente de manera autónoma hasta el año 2014, cuando fue integrada en el seno de la *Autorità Nazionale Anticorruzione* —ANAC—.

[3] AVCP, documento di consultazione, "Servizi e forniture: programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto" en el que se viene a expresar la falta de planificación previa como origen de efectos indeseados "tales como la fragmentación de las contrataciones, el recurso frecuente a prórrogas contractuales ilegítimas, el inicio de procedimientos negociados sin publicidad motivados únicamente por la urgencia de abastecer un determinado producto u obra, la imprecisa definición del objeto del contrato en relación a las especificaciones técnicas y/o a la cantidad, la pérdida del control del gasto".

así como la aparición en el decreto legislativo —en adelante, d.lgs.— n. 50/2016[4] de una fuerte regulación de esta en sus arts. 21 a 27, y el reconocimiento expreso en su art. 32.2 de una verdadera y preceptiva actividad administrativa a estos efectos. De este modo, podríamos afirmar que la nueva regulación del Ordenamiento italiano ha superado la tradicional conceptualización de la preparación del contrato como una fase que limita sus efectos jurídicos dentro del "ámbito de la estructura burocrática del ente contratante, sin que la misma pueda suponer efectos de ningún género fuera de dicha estructura" (Mele, 2011: 42 y 43), fundamentalmente a través de las programaciones plurianuales de contratos públicos, por las cuales se viene a exigir una realización de una transparente y rigurosa "determinazione di contrarre".

Por todo ello, como pasamos a analizar en detalle, el hecho de exigir la transparencia de las operaciones efectuadas, o que deberían ser efectuadas, durante esta primera fase que podríamos determinar como estructuralmente interna del ente adjudicador, mediante la publicación obligatoria y con una determinada anticipación de las contrataciones futuras que desean ser efectuadas, unido ello a la existencia de mandatos imperativos relativos a su formulación que conectan con su posterior ejecución, supondrá instituir, realmente, una obligación de cumplir fielmente con las actuaciones propias y esperables de dicha fase inicial, en la que al encontrarnos con unos agentes económicos, como son los entes adjudicadores, caracterizados por una fuerte disociación entre los responsables de la contratación y los "accionistas" proveedores de los fondos y beneficiarios de los resultados de la misma (Manchlup, 1979; Monchón, 1979: 163 a 183), se puede detectar una potencial tendencia o favorecimiento estructural a que no se realicen con el debido rigor —o directamente no se realicen— las actividades de planificación y preparación de los procedimientos de contratación. Al mismo tiempo que se permite el establecimiento de un importante foco sobre una fase en la que se desarrollará, inevitable y naturalmente, buena parte de la actividad discrecional del ente adjudicador, permitiendo su "monitorización" (Clarich, 2016: 301).

2. CONFIGURACIÓN LEGAL DE LA PROGRAMACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE COMPRA PÚBLICA COMO SISTEMA DE PREINFORMACIÓN

El principal tipo de las comunicaciones de "información digital" previstas en la normativa italiana durante la fase de preinformación lo encontramos regulado en el art. 21 del d.lgs. n. 50/2016, por el que se viene a establecer la "necesaria" realización de un "programa bienal de adquisición de bienes y servicios" que alcancen o sobrepasen los cuarenta mil euros y de "otro de carácter trienal para la adquisición de obras" que alcancen o sobrepasen los cien mil euros[5], así como las

[4] *Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Codice dei contratti pubblici*, por el que se ha procedido a la trasposición de las directivas de cuarta generación.

[5] Como señala la *Corte Costituzionale, Sentenza* n. 485/1995 la exigencia de la programación de las obras públicas consiste en la determinación de las obras que pueden ser efectivamente y

obras complejas que probablemente se lleven a cabo mediante contratos de concesión o de colaboración público privada, debiendo procederse, respecto de ambas planificaciones, a su actualización anual. Tales previsiones del art. 21 del d.lgs. n. 50/2016 se hallan limitadas a las "administraciones adjudicadoras", lo que equivaldría en nuestra normativa de contratos al ámbito subjetivo de las Administraciones Públicas.

Estas programaciones deberán confeccionarse "en el respeto de los documentos de programación y en coherencia con el presupuesto" —art. 21.1 del d.lgs. n. 50/2016— lo que entendemos que supone un planteamiento más acertado que el sostenido por el d.lgs. n. 163/2006[6], el cual preveía su realización de manera conjunta a los presupuestos del ente adjudicador, toda vez que permitirá el desarrollo de aquella a la vista de los recursos disponibles para el respaldo de las actuaciones de aprovisionamiento en los mercados de compra pública.

Además, dicha regulación viene a suponer una importante novedad normativa respecto del art. 128 del d.lgs. n. 163/2006 en el que se limitaban sus previsiones al programa trienal de obras públicas[7]. No obstante, no podemos concluir que el art. 21 del d.lgs. n. 50/2016 suponga la introducción *ex novo* del programa bienal de compra de bienes y servicios, sino, en todo caso, un "endurecimiento" de su regulación. En efecto, este programa bienal ya era previsto en el art. 271.1 del decreto del Presidente de la República —en adelante, d.P.R.— n. 207/2010[8] con carácter facultativo[9] y periodicidad anual, tras lo cual se daría un paso hacia la regulación actual mediante la *Legge* n. 208/2015[10] la cual, en el epígrafe 505 de su art. 1 vino a adelantar la preceptividad de tal programación bianual a los contratos de bienes y servicios de más de un millón de euros.

---

completamente realizadas sobre la base de las disposiciones financieras y de las prioridades existentes derivadas de la valoración de sus coste-beneficio, lo que podemos enlazar con la definición de programación establecida por Giannini (1977: 292) como "la realización de un diseño ordenado de actuaciones proyectadas en el futuro".

[6] *Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*.

[7] D.lgs. n. 163/2006 que supuso en su día un importante avance respecto de las preocupaciones respecto de la fase de programación, normada positivamente por primera vez por el legislador *ex* art. 14 de la *Legge* n. 109/1994 y su desarrollo contenido en los arts. 11 a 14 de su reglamento de desarrollo el d.P.R. n. 554/1999.

[8] *Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010*, n. 207. *Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*.

[9] No obstante, como determina la ANAC, Determinazione *n. 5/2013, 6 novembre: Linee guida su programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto nei servizi e nelle forniture*, cit.: "una vez adoptada la programación anual, los servicios y los suministros no recogidos en aquella o no incluidos en las excepciones del epígrafe 5, segundo periodo, no pueden recibir financiación alguna por parte de las administraciones públicas"

[10] *Legge 28 dicembre 2015, n. 208. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2016*.

2.1. Contenido de la programación de la contratación pública.

Las programaciones de contratos de obras y de contratos de bienes y servicios deberán contener la previsión de todos y cada uno de estos contratos que se pretendan llevar a cabo, siendo ya detallado el contenido de ambos en el decreto del *Ministero delle Infrastrutture* n. 77323/2014 y, previamente, en el Decreto n. 59082/2011, a lo que se unieron las determinaciones al respecto llevadas a cabo por la AVCP[11].

Actualmente, el contenido de las programaciones se halla regulado por las disposiciones del Decreto n. 14/2018[12]. En concreto, su artículo 6.2, en relación con su Anexo II, viene a exigir que las programaciones bianuales de bienes y servicios incluyan los siguientes extremos:

- La identificación de los recursos necesarios para la realización de las compras previstas en el programa desglosadas por anualidad y fuente de financiación.

- Y la identificación de cada una de las compras programadas. Empleando para ello el llamado *Codice Unico di Intervento* —CUI— que se asignará en función de su primera inserción en el programa de planificación —art. 2.1, lett. d) del decreto en cuestión—, el *Codice Unico di Progetto* —CUP— establecido por el art. 11 de la *Legge* n. 3/2003 para la identificación de cada proyecto de inversión pública, el *codice fiscale* de la Administración contratante —el cual vendría a ser el equivalente a nuestro CIF—, la región o regiones en las que se llevará a cabo la ejecución de la compra, el código CPV, una descripción mediante texto de la compra y si se trata de un suministro o un servicio.

A dichos elementos de identificación-clasificación se deberá añadir información adicional consistente en: la primera anualidad en la que el proyecto de compra programado haya sido introducido; la anualidad en la que se pretende dar inicio a la contratación; si se trata o no de una compra integrada dentro del importe de otro procedimiento de contratación, incluida en su correspondiente programación bianual o trienal, así como el CUI del mismo si se trata de un lote funcional según la definición contenida en el art. 3.1, let. qq) del d.lgs. n. 50/2016; su nivel de prioridad;

[11] AVCP, Determinazione n. 5 del 6 novembre 2013. *Linee guida su programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto nei servizi e nelle forniture*.

[12] El art. 9 del referido decreto señala que la regulación expuesta entrará en vigor a partir de la conformación de las programaciones trienales de obras públicas correspondientes al periodo 2019-2021 y a las programaciones bienales de bienes y servicios correspondientes al periodo 2019-2020. Por otro lado, en cuanto a su ámbito de aplicación hay que destacar que, tal y como señala el Consiglio di Stato, *Parere* n. 351/2017, 13 *febbraio*, su Decreto MIT relativo alla programmazione triennale e biennale, punto 8, y en atención a la llamada y autorización llevada a cabo por el propio d.lgs. n. 50/2016 en la redacción original del epígrafe 8 de su art. 21, nos encontramos ante un reglamento de desarrollo que adquirirá el mismo ámbito de aplicación que la norma desarrollada. Dicho decreto viene a derogar y sustituir el desarrollo efectuado en materia de programación de obras públicas llevado a cabo por el decreto del *Ministero delle Infrastrutture* n. 77323/2014 de 24 de octubre.

el responsable del procedimiento —RUP—; la duración del contrato; si se trata de una nueva partida relativa a un contrato en activo; el desglose de la estimación del gasto en cada uno de los dos años y, en su caso, en años sucesivos, así como su importe total y la aportación, en su caso, de capitales privados; la identificación, en su caso, de la central de compras o sujeto agregador al que se recurrirá para la realización de la correspondiente licitación; así como se si se trata de un elemento introducido *ex* variación de la programación por causa normativamente prevista.

En cuanto al contenido de la programación trienal de obras —art. 3.2 del decreto—, esta deberá individuar las obras que se iniciarán en la siguiente anualidad, indicando los medios financieros con los que se cubrirá su realización especificados por anualidad y fuentes de financiación. En el caso de las obras de importe superior al millón de euros, se deberá aprobar de manera anticipada el proyecto de factibilidad técnica y económica.

Las obras programadas serán identificadas por el código CUI, por el CUP, y por el código interno utilizado por el ente adjudicador. Igualmente, se emplearán los códigos ISTAT y NUTS. Con ello se conseguirá codificar la información de las obras programadas relativa al lugar de ejecución de la obra, tipología y sector y subsector de la obra, a lo que se unirá una descripción mediante texto de la obra. Si bien, es más que destacable, en este punto, el hecho de que se haya decidido prescindir de la identificación mediante código CPV de las obras programadas, al contrario de lo previsto en relación a las programaciones bianuales de bienes y servicios, lo que ha de merecer nuestra consideración negativa.

Adicionalmente, para cada una de las obras se indicará información adicional consistente en la anualidad en la que se prevé el inicio del procedimiento de licitación correspondiente; el responsable único del procedimiento —RUP—; si constituirá o no un lote funcional; si se trata o no de una obra compleja a la vista de la definición contenida en el art. 3.1, let. oo) del d.lgs. n. 50/2016; el nivel de prioridad de la obra; el importe total estimado de gasto, así como el desglose del mismo por cada uno de los tres primeros años y sucesivos; la aportación de capitales privados; el vencimiento de los capitales obtenidos mediante financiación externa para la realización de la obra; y el valor de los bienes inmuebles disponibles por parte del ente adjudicador que hayan sido transferidos para la realización del objeto de la obra, así como si la obra en cuestión responde a una modificación sobrevenida de la programación.

Indicado lo anterior, para cada una de las concretas intervenciones contenidas en las actuaciones de obra programadas se especificará su finalidad[13]; si existe o no conformidad urbanística; si se ha llevado a cabo la verificación de las obligaciones

[13] Finalidad clasificable en alguna de las siguientes finalidades: adecuación normativa, calidad ambiental, realización de obra incompleta, conservación de patrimonio, mejora o incremento de servicios, calidad urbana, revalorización de bienes vinculados, demolición de obra incompleta o demolición de obra preexistente cuyo uso ha sido abandonado.

ambientales; el nivel en el que se encuentre su proyectación; y la identificación de la central de compras a la que, en su caso, se vaya a confiar su licitación —Tablas D y E del Anexo I del decreto—

Con carácter innovador, el art. 21.2 del d.lgs. n. 50/2016 establece la obligación de reconocer en sede de los planes de programación trienales las obras que, por cualquier motivo, una vez iniciadas hayan quedado incompletas, expresión estas, en última instancia, "de un uso poco eficiente de los recursos públicos, así como de la imposibilidad de satisfacer la necesidad de la colectividad a la cual estaba destinada"[14]. Debiendo valorarse, respecto de tales obras incompletas, si, según las circunstancias de cada caso, existen las condiciones para su culminación, o bien, la posibilidad de su reutilización y destino a uso alternativo, de su cesión como medio de pago para la realización de otra obra pública, de su venta, o, finalmente, tan solo de su demolición. Extremo que ha sido desarrollado en sede del art. 4 y en el Anexo I, Tabla B del decreto n. 14/2018.

Por otro lado, deberán de relacionarse los bienes inmuebles disponibles que pueden ser objeto de cesión, los que presenten un derecho de uso que haya sido cedido con carácter instrumental y conexión técnica respecto de trabajos asignados por concesión —art. 21.5 del d.lgs. n. 50/2016—, así como aquellos que se encuentren disponibles por inexistencia del interés público tras completar una obra pública, resultado representativo de la actuación irreflexiva y poco planificada de las Administraciones Públicas en materia de contratación pública —art. 3.2 en relación al Anexo I, Tabla C del decreto n. 14/2018—.

Finalmente, tanto en el caso de la programación trienal de obras públicas, como en la programación bienal de bienes y servicios, deberá informarse acerca de los procedimientos de compra de bienes y servicios y de las obras que hubieran sido anteriormente programados y que desaparezcan de programaciones ulteriores sin que se haya llevado a cabo el correspondiente procedimiento de licitación, debiendo especificarse el motivo de ello —art. 7.3 y Anexo I, Tabla F del decreto n. 14/2018—.

En el caso en el que se no se tenga intención de proceder a la realización de ninguna obra pública o compra de bienes y servicios, tal y como establecen los arts. 5.8 y 7.4 del decreto, ello deberá ponerse de manifiesto en el apartado de "Administración Transparente" en la sede electrónica, así como en los portales electrónicos normalmente habilitados para la publicación de las programaciones efectuadas.

[14] *Consiglio di Stato*, *Parere* n. 351/2017, 13 *febbraio*, *su Decreto MIT relativo alla programmazione triennale e biennale*, cit.

2.2. Modificaciones ulteriores de la programación y posibles excepciones a la misma.

La programación tanto de adquisición de bienes y servicios, como de obras, presenta un sistema de flexibilización de su carácter preceptivo ante determinados supuestos.

El primero de tales instrumentos, recogido en los arts. 5.6 y 7.6 del decreto n. 14/2018, consiste en la posibilidad de actualización o reformulación de la programación en cuestión dentro de los noventa días siguientes desde la entrada en vigor de la *Legge di Bilancio* —equivalente a la Ley de Presupuestos Generales del Estado— para el caso de los entes estatales y desde la aprobación del correspondiente presupuesto o documento análogo en el resto de Administraciones Públicas.

El segundo de dichos sistemas de flexibilización vendrá constituido por la posibilidad de proceder a la modificación de la programación a lo largo del año corriente, siempre y cuando el objetivo de la modificación se realice a fin de —arts. 5.9 y 7.8 del decreto n. 14/2018—[15]:

- Cancelar una o más obras o compras de bienes y servicios ya previstas en el listado anual.

- Agregar una o más obras o compras de bienes y servicios tendente a la adecuación a lo dispuesto en un acto administrativo adoptado a nivel estatal o regional.

- Agregar una o más obras o compras por el incremento sobrevenido de las disponibilidades financieras del ente adjudicador no previsible al momento de elaboración de la programación, incluidos aquellos incrementos que se produzcan por rebajas en los precios de adquisición previstos en los procedimientos de licitación previamente ejecutados.

- Anticipar la realización de obras o compras programadas para anualidades posteriores.

[15] Tal disposición viene a restringir la libre modificación de la programación permitida por el *Decreto del Ministero delle Infrastrutture n. 77323/2014 de 24 de octubre*, lo que obligará a la matización de la jurisprudencia anterior recogida, entre otras, en Tribunal Administrativo Regional —*T.A.R.*— *Sicilia. Catania. Sezione I, Sentenza* n. 1625/2016, 16 giugno, por la que se establece que podrá procederse a su variación sin necesidad de motivación particular alguna. En efecto, la regulación del nuevo decreto de 2018 sí obligará a la motivación para la inclusión sobrevenida en la programación y listado anual de obras —o bienes y suministros en el caso de la programación bianual— de modo que se justifique su inclusión dentro de alguna de las causas habilitantes. No obstante, la cancelación de obras programadas, dada la amplitud con la se contempla su posibilidad dentro del decreto y la inexistencia de un deber de motivación expresamente contemplado, como en el caso del art. 5.7 del decreto, podría mantener la solución jurídica dada por la referida Sentencia, así como en lo referente a las actualizaciones de la programación que se lleven a cabo.

- Modificar el cuadro económico de financiación incluido en la programación, al detectarse la necesidad de recursos adicionales.

Finalmente, los arts. 3.13, 5.11, 6.11 y 7.9 del decreto n. 14/2018[16] permiten que se lleven a cabo con total libertad y con independencia de la programación aquellas obras cuya necesidad derive del acaecimiento de eventos imprevisibles o catastróficos[17] o por el establecimiento sobrevenido de disposiciones legales o reglamentarias.

2.3. Prescripciones estatales sobre la priorización de los procedimientos de compra pública en la actividad de programación de la Administración Pública.

A la hora de ejecutar las programaciones trienales de obras públicas y bianuales de bienes y servicios deberá respetarse el orden de prioridad contenido en el mismo, el cual deberá quedar estructurado en función de tres categorías de prioridad posibles: mínima, media y máxima[18].

A este respecto, el decreto n. 14/2018 viene a establecer que, en todo caso, deberán ser determinados como prioritarios los contratos derivados de eventos catastróficos, el aprovisionamiento de bienes y servicios relativos a necesidades primarias, la finalización de obras incompletas, la realización de obras de manutención, la recuperación del patrimonio existente, la realización de obras con proyectos definitivos o ejecutivos ya aprobados, la realización de obras o adquisición de bienes y servicios cofinanciadas con fondos europeos, así como aquellos casos en los que sea posible la realización de la obra o la adquisición del bien o servicio con posibilidad de financiación mayoritaria mediante capitales privados, y la realización de pedidos destinados a completar compras de bienes y servicios incompletas —arts. 3.11 y 6.10 del decreto—. Por su parte, los procedimientos de compra pública cuya necesidad venga motivada por el acaecimiento de actos administrativos adoptados a nivel estatal o regional podrán, a elección de la Administración contratante, ser previstos con cualquier nivel de prioridad, incluidos los niveles superiores —arts. 3.13 y 6.11—.

[16] Que vienen a suceder las disposiciones previamente contenidas en el art. 128.5 del d.lgs. n. 163/2006, a excepción de lo relativo a procedimientos de compra que hundan su motivación en actos administrativos de carácter nacional o regional, cuya inserción necesitará, como hemos visto, del correspondiente procedimiento de modificación de la programación, aunque con una especial flexibilidad a la hora de determinar su prioridad.

[17] Vemos como la normativa de programación recoge las disposiciones más generales en materia de contratación pública tendentes a la simplificación del procedimiento y a la presteza en la selección del operador adjudicatario en caso de situación catastrófica tal y como señala y desarrolla Dugato (2017: 490 a 494) pudiendo destacar como el autor señala que, incluso en estas situaciones, podría ser recomendable orientar la actuación rápida y de emergencia con la realización de una programación acelerada abierta al debate público que permita replantear la situación y la "re-construcción" de la estructura urbana de cara al futuro, previendo entre otras cosas, posibles soluciones o paliativos ante repeticiones de la catástrofe en cuestión.

[18] Anexo I, Tabla D.3 y Anexo II, Tabla B.1 del decreto n. 14/2018.

Dentro de tales casos prioritarios, deberán ser de un grado de prioridad mayor a los anteriores la terminación de obras incompletas, y de un grado aún mayor la relativa a la realización de obras cuya necesidad derive de catástrofes naturales —art. 3.12 del decreto—, lo que, en relación a la programación trienal de obras públicas, nos conduce a una nueva subdivisión de prioridades dentro de la propia categoría de prioridad superior de los tipos de contratos relacionados en el art. 3.11, la cual quedaría subdividida en una prioridad superior-mínima —las señaladas en el art. 3.11—, superior-media —las obras de finalización de obras incompletas— y superior-máxima —las obras derivadas de catástrofes naturales—.

Ello viene a suponer la determinación normativa, no ya de la obligación de planificación estratégica de la acción de compra pública y de su correspondiente publicación, sino la propia orientación en determinados aspectos de la misma. Orientación respecto de la que podría surgir la duda acerca de si el tenor de los arts. 3.11 y 6.10 del decreto establecen una categoría de prioridad exclusiva para los procedimientos de compra que se encuentren en alguno de los casos anteriormente citados o, sencillamente, la obligación de su categorización con la máxima prioridad, sin perjuicio de que dicha categoría sea empleada para otro tipo de contratos.

En este punto, debe destacarse que el tenor de los preceptos en cuestión, en relación con sus correspondientes anexos, tras establecer que los entes adjudicadores procedan a la elaboración de la programación con la valoración de cada una de las obras programadas como prioridad máxima, media o mínima, determinan que, en todo caso, aquellos "establecerán como prioritarios" los contratos que se encuentren en alguno de los casos enumerados. Ello nos conduce a una expresión literal por la que se exige no ya que se sitúe a los contratos comprendidos en estas categorías dentro de una determinada prioridad, sino que se les establezca en una categoría superior o "prioritaria" a la de todos los demás. De este modo, al establecer la catalogación imperativa de su prioridad de manera comparativa, en el que caso en el que se incluyera una categoría de contratación diversa a las detalladas en los arts. 3.11 y 6.10 en el mismo orden de prioridad o superior al de estas, se estaría incumpliendo el tenor de los referidos preceptos.

Expuesto lo anterior, no podemos dejar de poner de manifiesto las dudas constitucionales, al menos respecto del ámbito de aplicación otorgado a estas disposiciones por al art. 2.2 del d.lgs. n. 50/2016, que surgen en relación a estas previsiones, las cuales podrían entenderse como una merma a la autonomía de los órganos de contratación integrados en un ámbito territorial regional o local, sin el respaldo de las necesarias competencias estatales. Debe recordarse en este punto que el tenor del art. 117.2, lett. g) de la *Costituzione* limita la competencia del Estado en materia de organización a los entes estatales y nacionales, desprendiéndose consiguientemente una competencia plena de las regiones en materia de organización regional y local por aplicación de la cláusula residual del art. 117.4 de

la *Costituzione* (Ponti, 2005: 130). En consecuencia, y dado que la contratación pública no constituye un ámbito competencial individuado y propio dentro del reparto contenido en el referido art. 117, o una competencia en sentido "técnico" siguiendo la nomenclatura de la *Corte Costituzionale,* sino un conjunto heterogéneo de competencias de carácter general "de diverso anclaje constitucional (Caringella y Giustiniani, 2015: 44) que podrán abarcar o estar presentes en las materias "técnicas" expresamente contenidas en dicho artículo, siempre con respeto a los principios de proporcionalidad y adecuación (Tassone, 2016: 107)[19]; a la hora de abordar dicha cuestión deberá procederse al análisis individuado de cada uno de los motivos que conducen al establecimiento de un sistema imperativo de prioridad superior que deberán respetar todos los entes adjudicadores, a fin de analizar su posible encuadramiento en alguna de las competencias exclusivas del Estado o de establecimiento de los principios fundamentales —o normas básicas— en competencias compartidas con las regiones.

En primer lugar, el imperativo de ejecución prioritaria por parte de todos los entes adjudicadores de realizar procedimientos de licitación necesarios como consecuencia de una catástrofe natural o para garantizar la satisfacción de intereses públicos primarios podría encontrar su justificación competencial en el art. 117.2 let. h) de la *Costituzione*, esto es, sobre las competencias del Estado en materia de orden público y seguridad.

De otro lado, en relación a la realización prioritaria de forma imperativa consistente en completar obras incompletas o bien en finalizar adquisiciones de bienes y servicios incompletas, obras con proyectos definitivos o ejecutivos ya aprobados, y obras financiadas mayoritariamente con capital privado o con fondos de la Unión Europea, podría tratar de buscarse su amparo constitucional en el art. 117.2 let. e) de la *Costituzione* en lo relativo a la competencia del Estado en materia de armonización de los presupuestos públicos, o bien en su competencia de regulación básica en la materia compartida con las regiones de coordinación de las finanzas públicas —art. 117.3 de la *Costituzione*—, en el sentido de que, cuando en la redacción de los programas de compra pública se detecte por cualquier ente adjudicador la necesidad de actuar en cualquiera de los casos antedichos, se deba dar prioridad a la actuación en tales aspectos con el fin - de solventar situaciones de clara y manifiesta ineficiencia económica del sistema de contratación pública como vienen a representar procedimientos de licitación incoados que no han sido ejecutados según lo previsto; - de ejecutar acciones de obra pública con un horizonte más claro a la hora de su rápida y eficaz ejecución y consiguiente alcance de la fase de obtención de retornos o satisfacción del interés público, como son aquellas obras con proyectos definitivos o ejecutivos ya aprobados; - y de favorecer acciones claramente facilitadoras del equilibrio del presupuesto de la administración contratante, como pueden serlo las obras financiadas

19 Sobre este punto véanse las *Senteze* de la Corte Costituzionale n. 272/2004, 27 luglio; n. 401/2007, 23 novembre; n. 303/2003, 1 ottobre; n. 44/2014, 13 marzo.

mayoritariamente con capital de terceras fuentes de financiación tales como el capital privado o los fondos de la UE. Misma línea en la que podrían encuadrarse las obras de manutención y obras de recuperación de patrimonio existente, dado que su realización será necesaria para la consecución de que los activos de los entes adjudicadores se encuentren al cien por cien de sus capacidades a la hora de producir sus correspondientes retornos y amortización, bien en forma de caudal económico, bien en forma de servicio público directo o indirecto[20]. Adicionalmente, este último caso, podría encontrar su fundamento constitucional, ahora desde la perspectiva del administrado, sobre la base del art. 117.2, let. m) de la *Costituzione* y de la competencia básica del Estado en materia de mejora del patrimonio cultural *ex* art. 117.3.

A todo ello debemos unir el hecho de que la detección —en muchos casos subjetiva— de la necesidad de actuar dentro de alguna de estas materias correrá por cuenta del ente adjudicador, siendo solo a partir del momento de la determinación de la necesidad de actuación en tal sentido cuando actuará la competencia exclusiva del Estado o reguladora de los principios básicos de las materia compartidas, orientando tal actuación en el sentido de conducir imperativamente a su establecimiento en un nivel de prioridad superior. En consecuencia, no estamos ante el establecimiento de una obligación de actuar impuesta por el Estado que modifique la autonomía de los entes adjudicadores, sino tan solo ante una orientación de las decisiones de licitación llevadas a cabo y originadas por iniciativa exclusiva de estos, en cuanto las mismas sean tangenciales con ámbitos de competencia del Estado.

2.4. Eficacia y efectos jurídicos de la programación de la contratación pública.

Como se ha tenido ocasión de exponer, la redacción de la programación viene a suponer, en última instancia, un acto interno de la administración, lo que, por lo general, nos llevaría a un ámbito donde las actuaciones del ente adjudicador no podrían ser directamente atacadas por los administrados[21], pudiendo considerarse que, aunque pasen a ser puestos en conocimiento de terceros, serán insusceptibles de provocar situaciones subjetivas respecto de terceros jurídicamente tutelables, tal y como se determinó en su día respecto de la

[20] Conexión entre la normativa sobre contratos y sus efectos esperados similar a la analizada y valorada positivamente en *Corte Costituzionale, Sentenza* n. 36/2004, 26 gennaio.

[21] En esta fase podría considerarse de aplicación lo señalado en relación a la fase de determinación de contratar, respecto de la que hemos de predicar, con carácter general la "no inmediata impugnabilidad" y su carácter endoprocedimental, tal y como señalan Caringella y Giustiniani (2015: 364) en sintonía con lo expresado por el T.A.R. *Campania. Napoli. Sezione I, Sentenza* n. 1160/2012, 7 *marzo*, toda vez que, como indica Galli (2015: 218), p. 218, la fase de programación precedería incluso a la fase de determinación de contratar, alejándose, aún más si cabe, de los primeros actos de exteriorización e iniciación del concreto procedimiento de contratación.

regulación de la deliberación para contratar contenida en el art. 56 de la *Legge* n. 142/1990[22] (Mele, 2011: 47).

Sin embargo, la especial trascendencia de la programación en el ulterior desarrollo de los contratos ha venido a consentir la posibilidad de impugnarla directamente, aunque de manera limitada respecto de la primera y original introducción de un contrato y no así respecto de los contratos que traigan causa de programaciones anteriores[23], al considerarse que la aprobación de la programación no es realmente una actividad meramente interna, sino un acto fundamental de determinación de los objetivos concretos a alcanzar por los entes adjudicadores, el cual podrá ser fiscalizado por los administrados en cuanto a su congruencia y legalidad[24]. Es más, en la impugnación de las programaciones efectuadas por las Administraciones contratantes podríamos encontrar la peculiaridad de que estén legitimados para impugnar, no solo los operadores económicos partícipes en el ulterior procedimiento de contratación, sino cualquier ciudadano, dada la extensión y evidencia objetiva de la contravención del interés público, en este caso, positivado por el decreto n. 14/2018, así como por el hecho de que nos podríamos encontrar ante una de las excepciones establecidas por el *Consiglio di Stato* a la hora de limitar la legitimidad para impugnar el procedimiento de contratación, en concreto, aquella relativa a la impugnación directa de la opción del ente adjudicador de iniciar el procedimiento[25].

Adicionalmente, ha de destacarse el hecho de que la mayor transparencia derivada de la publicación preceptiva del contenido de la fase de deliberación de contratar, junto con la existencia de mandatos imperativos que deben ser respetados en su formulación y efectiva ejecución, facilitará que los incumplimientos del procedimiento acaecidos durante dicha fase puedan ser traídos a colación en el seno del concreto procedimiento de contratación tratando de instar su anulación.

Lo anterior vendría a dar respuesta a las posibilidades de actuación de los operadores económicos y ciudadanos en general ante la realización de una priorización de los contratos programados que no se ajuste a las pautas normativas expuestas en el epígrafe anterior[26], así como a una fiscalización por parte de aquellos de la ejecución de la correspondiente programación (Caminiti, 2017: 375). En relación a esta fiscalización debemos resaltar el caso en el que se pretenda llevar a cabo un procedimiento de contratación no programado, el cual era respondido expresamente por el art. 128.10 del d.lgs. n. 163/2006 al determinar que

[22] *Legge 8 giugno 1990, n. 142. Ordinamento delle autonomie locali*.

[23] *T.A.R. Lombardia. Sezione III, Sentenza* n. 315/2010, 9 *febbraio*.

[24] *Consiglio di Stato. Sezione V, Sentenza* n. 5824/2002, 23 *ottobre*.

[25] *Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria*, n. 4/2011, 7 *aprile*.

[26] Sobre el carácter cogente de dichas prioridades véase *Consiglio di Stato. Sezione* IV, *Sentenza* n. 651/2016, 18 *febbraio*.

tales procedimientos no podrían recibir ningún tipo de financiación procedente de una Administración Pública. Dicha previsión expresa ha desaparecido en el ámbito del d.lgs. n. 50/2016, sin embargo, hemos de entender que el testigo de lo previsto en el d.lgs. n. 163/2006 ha sido recogido por la interacción de los arts. 21.1, 21.3, 21.6 y 32.1[27] del d.lgs. n. 50/2016 y el art. 21-*octies* de la *Legge* n. 241/1990[28], por los cuales se viene a establecer que, en todo caso, con independencia de la procedencia de la financiación —y al contrario que en el régimen de 2006— será anulable todo procedimiento de contratación que no se haya efectuado de acuerdo a lo previsto en la normativa reguladora de la programación de la contratación pública y, por ende, de todo procedimiento de licitación que no haya sido previamente programado o incluido sobrevenidamente en la correspondiente programación en los casos previstos, salvo que se trate de necesidades derivadas de situaciones imprevisibles, catastróficas o necesarias en virtud de modificaciones legales o reglamentarias. Lo que igualmente deberá entenderse de aplicación respecto de los procedimientos de compra que incumplan las divisiones o subdivisiones de prioridad pertinentes[29].

Vemos, pues, como la programación de la contratación pública cobra una influencia trascendental sobre la licitud y corrección de los procedimientos de compra pública ulteriores, al tiempo —en buena medida gracias a ello— que aporta una información y una transparencia ciertamente potente. En consecuencia, dicha importancia será heredada por la actuación del RUP, cuya designación ya se prevé en el art. 31 del d.lgs. n. 50/2016 para la fase de programación, siendo preciso asegurar una decidida profesionalización de estos responsables que permita asegurar un alto nivel técnico de las planificaciones de compra y sirva de garantía a

[27] Por el que se establece el mandato inequívoco de que los contratos públicos se lleven a cabo "en el respeto de los actos de programación del ente adjudicador previstos en el presente código o en la normativa vigente".

[28] *Legge 7 agosto 1990, n. 241. Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.

[29] En cierto modo, en contraposición a la jurisprudencia antes citada y en línea con el criterio general propio de una fase ulterior a la de programación como es la de determinación de contratar, podría tratar de considerarse como extrapolable al caso que ahora nos ocupa la jurisprudencia contenida entre otras en *T.A.R. Puglia. Bari. Sezione I, Sentenza* n. 725/2000, 1 *febbraio*, en relación al anuncio de información previa, por la que se viene a sostener que este, en cuanto no constituye iniciación alguna del procedimiento de contratación propiamente dicho, no es susceptible por sí mismo de crear un daño directo, inmediato y concreto a los operadores económicos interesados en el procedimiento. A lo que se une el hecho de que, aun siendo cierto que, al contrario del contenido de los anuncios de información previa, el de las programaciones plurianuales condicionará la ejecución de los procedimientos de contratación pública ulteriores, tal vinculación no llegará a obligar al cumplimiento indefectible de lo programado dada la amplia facultad de modificación en cualquier momento para cancelar las acciones de contratación programadas, tal y como hemos tenido ocasión de analizar. No obstante, al margen de dichas posibilidades de variación, los efectos jurídicos de las programaciones serán notablemente superiores a los de los anuncios de información previa tanto por la posibilidad de su impugnación directa ya referida, como por una configuración normativa que conducirá a que un procedimiento de licitación que se aparte de aquella estará vulnerando indefectiblemente la normativa de aplicación, deviniendo un procedimiento irregular.

la hora de favorecer que las mismas se orienten, exclusivamente, a la consecución del interés público (Mattarella, 2016: 340 y 341; Dugato, 2015: 672).

3. EFECTOS DE LA PLANIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE COMPRA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE TRANSPARENCIA

La actividad de programación analizada está destinada a procurar, en desarrollo del criterio directivo previsto en la *Legge* n. 11/2016[30] en su art. 1.1, let. bb), que el procedimiento de compra pública alcance mayores niveles cualitativos y cuantitativos en la prosecución del interés público, en primer lugar mediante la instauración preceptiva de "una fase importante del así llamado ciclo de vida del contrato"[31] orientada a perfilar la estrategia de aprovisionamiento, la optimización del uso de los recursos y el control de su gestión a fin de contribuir a la consecución del principio de *buon andamento*, economicidad y eficiencia de la acción administrativa (Caringella y Giustiniani, 2015: 347 y 348; Galli y otros, 2015: 214; Caminiti, 2017: 355 y 356; Comba, 2014: 38 a 41)[32], tendente, entre otras cosas, a la eliminación de una dinámica en el funcionamiento de las Administraciones Públicas que origine la toma decisiones cortoplacistas "de última hora" poco eficientes, al tiempo que se garantiza la posibilidad de su cobertura financiera (Caringella y Protto, 2017: 95).

Por otro lado, la información o *preinformación* facilitada por las programaciones de los procedimientos de contratación pública es lo suficientemente completa como para transmitir las necesidades del poder adjudicador en un determinado mercado de contratación pública, dirigiéndose así, a los operadores económicos que lo componen, con la finalidad de que aquellos que pudieran estar interesados en participar en los subsiguientes procedimientos de contratación pública lleven a cabo las actividades de preparación comercial que les sean necesarias, con la consiguiente obtención de ventajas relativas a la concurrencia de operadores económicos en los futuros procedimientos de contratación.

Y, por otro, se promueven ventajas relativas a la consecución de una conducta tendencialmente más "recta" de los responsables de la contratación que evite la toma de decisiones que puedan responder a intereses particulares en lugar de a reales intereses públicos. Ventajas derivadas de una mayor transparencia de las necesidades del ente adjudicador y de las labores de preparación y diseño de los

[30] *Legge* 28 gennaio 2016, n.11. *Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE*.

[31] *Consiglio di Stato, Parere* n. 351/2017, 13 *febbraio, su Decreto MIT relativo alla programmazione triennale e biennale*, cit.

[32] En el mismo sentido se expresan los considerandos 2, 47, 96 y 121 de la Directiva 2014/24/UE y que suponen la confirmación de lo ya indicado en Comisión Europea, Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente, Bruselas, 2011, pp. 4 y 5; *ANAC, Determinazione n. 5/2013, 6 novembre: Linee guida su programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto nei servizi e nelle forniture*.

procedimientos de compra al dar lugar a una suerte de motivación-planificación inicial de los subsiguientes procedimientos de compra pública que permitirá potencialmente su contraste, interconexión e incluso control de legalidad respecto de las motivación-ejecución de los procedimientos ulteriores[33], así como su la fiscalización de su ulterior desarrollo por cualquier ciudadano (Costanzo, 2000: 358; Garofoli y Ferrari, 2017: 585 y 586; Mattarella, 2016: 352). Hemos de destacar en este punto la cita llevada cabo por Matarella de Brandeis (1913) quien viene a señalar que: "se dice que la luz del sol es el mejor desinfectante y la luz eléctrica el policía más eficiente".

Ventajas de esta mayor transparencia producida por las programaciones de los procedimientos de contratación que se han tratado de incrementar en ambos casos sobre la base de los efectos potenciadores de las TIC mediante una completa digitalización de ambos tipos de anuncios dirigida a la generación de "información digital", dado que, tanto el programa bienal de bienes y servicios como el trienal de obras públicas y sus actualizaciones anuales, deben de ser publicados en el perfil del contratante, en la web del Ministerio de Infraestructuras y transportes y en el Observatorio de la contratación pública[34] —art. 21.7 del d.lgs. n. 50/2016—, con el formato de *open data* tal y como viene a determinar expresamente en relación a la programación trienal de obras públicas el art. 5.5 del decreto n. 14/2018, sin perjuicio de que también deba adoptarse dicho formato para las programaciones bienales por aplicación de la normativa general —art. 7 del d.lgs. 33/2013—.

Así las cosas, en el Ordenamiento Jurídico italiano podemos encontrar una experiencia legislativa cuyo seguimiento merece la pena llevar a cabo al constituir, potencialmente, una herramienta que puede ser verdaderamente útil a la hora de facilitar y potenciar el control difuso por parte de los ciudadanos en general y de los operadores económicos en particular de la actividad contractual de los entes adjudicadores, alumbrando una senda que en nuestro Ordenamiento Jurídico trata de abrir el art. 28.4 de la Ley 9/2017.

[33] Sobre la relación inversamente proporcional entre el nivel de transparencia y la extensión de comportamientos conscientemente irregulares por parte de los responsables de los entes adjudicadores véase Comisión Europea, COM(2004) 841 de 29 de diciembre: Plan de acción para la aplicación del marco jurídico de la contratación pública electrónica, p. 9; COMISIÓN EUROPEA, *COM(96) 583 final. Libro verde. La contratación pública en la Unión Europea: Reflexiones para el futuro*, Bruselas, 1996, p. 27; Comisión Europea, COM(2003) 567, de 26 de septiembre: El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa, punto b); Considerando 52 de la Directiva 2014/24/UE; *Presidenza del Consiglio dei Ministri, Circolare* n. 1/2010: *Uso della Posta elettronica certificata nelle amministrazioni pubbliche*.

[34] Tal y como estableció el Comunicado de 26 de octubre de 2016 del Presidente de la ANAC: "mientras se procede a la adecuación definitiva de los sistemas informáticos de la Autoridad, las administraciones adjudicadoras deben proceder al cumplimiento de las obligaciones previstas en el art. 21, epígrafe 7 del código [de contratos públicos] mediante la publicación de las programaciones en su perfil del contratante y en el portal web del *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*".

BIBLIOGRAFÍA

BRANDEIS, L., 1913, "What publicity can do", *Harper's Weekly*.

CAMINITI, D., 2017, "Art. 21. Programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici", en GAROFOLI, R. y FERRARI, G. (coords.) *Codice dei contratti pubblici. Tomo II*, Molfetta, Neldiritto editore, pp. 351-376.

CARINGELLA, F.; y GIUSTINIANI, M., 2015, *Manuale dei contratti pubblici*, Roma, Dike. Giuridica Editrice.

CARINGELLA, F.; y PROTTO, M., 2017, *Il codice dei contratti pubblici dopo il correttivo. Commento organico al codice e alle linee guida ANAC alla luce del decreto correttivo del 19 aprile 2017, n. 56*, Roma, Dike. Giuridica Editrice.

CLARICH, M., 2016, "Contratti Pubblici e concorrenza", en *La nuova disciplina dei contratti pubblici. Tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, Milano, Giuffrè Editore, pp. 263-303.

COMBA, M. E., 2014, "Variations in the scope of the new EU public procurement Directives of 2014: Efficiency in public spending and major role of the approximation of laws", en LICHÈRE, F., CARANTA, R. y TREUMER, S. (coords.) *Modernising Public Procurement: The New Directive*, Copenhagen, Djof Publishing, pp. 29-48.

COSTANZO, P., 2000, "Internet (Diritto Pubblico) -voce-", en *Digesto discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, Torino, Utet giuridica, pp. 347-371.

DUGATO, M., 2015, "Organizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici e contrasto alla corruzione nel settore degli appalti pubblici", *Munvs*, vol. 3, pp. 666-684.

DUGATO, M., 2017, "Terremoto, ricostruzione e regole degli appalti", *Munvs*, vol. 3, pp. 485-496.

GALLI, D.; GENTILE, D.; y GUALANDI, V. P. (coords.), 2015, "L'attività di programmazione dei contratti pubblici e la determina a contrarre", en *Appalti pubblici*, Milanofiori Assago, Wolters Kluwer, pp. 214-225.

GIANNINI, M. S., 1977, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino.

MACHLUP, F., 1979, "Teorías de la empresa: Marginalista, Behaviorista, Gerencial", *Revista Española de Economía*, vol. IX.

MATTARELLA, B. G., 2016, "Disciplina dei contratti pubblici e prevenzione della corruzione", en *La nuova disciplina dei contratti pubblici. Tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, Milano, Giuffrè Editore, pp. 337-353.

MELE, E., 2011, *I contratti delle Pubbliche Amministrazioni*, Milano, Giuffrè Editore.

MONCHÓN, F., 1979, "Teorías alternativas de la empresa", *Revista Española de Economía*, vol. IX.

PONTI, B., 2005, "Organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Rapporti fra Stato, regioni e autonomie locali", en CARLONI, E. (coord.) *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, pp. 129-162.

SCIANCALEPORE, V. D., 2017, "Pianificazione, programmazione e progettazione", en CORRADINO, M. y DAMIANI, S.S. (coords.) *I nuovi appalti pubblici. Commento al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50*, Varese, Giuffrè Editore, pp. 43-68.

SCOCA, S. S., 2008, *Evidenza pubblica e contratto: profili sostanziali e processuali*, Milano, Giuffrè Editore.

TASSONE, A. R., 2016, "Il codice dei contratti pubblici e le autonomie", en SAITTA, F. (coord.) *Appalti e contratti pubblici. Commentario sistematico*, Wolters Kluwer; Milanofiori Assago, CEDAM, capitolo IV.

VAIANO, D., 2017, "Art. 29. Principi in materia di trasparenza", en GAROFOLI, R. y FERRARI, G. (coords.) *Codice dei contratti pubblici. Tomo I*, Molfetta, Neldiritto editore, pp. 583-594.

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 8. Primer Semestre 2019
ISSN 2444-2607. Págs. 121-135

Concepción Campos Acuña
Secretaria de Administración Local[1]

Alberto Vaquero García
Universidad de Vigo[2]

El portal de transparencia local de Galicia como ejercicio de transparencia desde la administración autonómica y local

CC BY SA

RECIBIDO: 1 de noviembre de 2018
ACEPTADO: 16 de enero de 2019

[1] Doctora en Derecho y Licenciada en derecho por la USC, Máster en Derecho de las Administraciones e Instituciones Públicas (USC) y Especialista en Gestión Pública Local (FEMP), es funcionaria de administración local con habilitación de carácter estatal, subescala de Secretaría, categoría Superior, puesto que ha desempeñado en distintos Ayuntamientos, Mancomunidades y Consorcios, en la actualidad es Secretaria de Gobierno Local del Ayuntamiento de Vigo. Codirectora de Red Localis, Coordinadora del GT de Integridad en la Contratación Pública de la Red de Transparencia de la FEMP, Miembro del Consejo Evaluador Externo de la Revista GABILEX y Community Manager de administración electrónica en la Red Social del INAP. Es también autora de numerosos artículos en revistas especializadas, así como directora y autora de diversas monografías sobre gestión pública.

[2] Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, especialidad en Economía Pública, por la Universidad de Vigo, Graduado Social Diplomado por la Universidad Complutense de Madrid, Master en Economía de la Educación y del Trabajo por la Universidad Carlos III de Madrid y doctor en Economía por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Actualmente es profesor e investigador en el Departamento de Economía Aplicada de la Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo de la Universidad de Vigo (Grupo GEN de investigación). Ha publicado diversos artículos en revistas indexadas y capítulos de libros en monografías nacionales e internacionales. Es codirector de la Red Localis, Red Local de Administración Pública.

Concepción Campos Acuña y Alberto Vaquero García

RESUMEN: Uno de los retos más importantes que tienen que afrontar las Administraciones Públicas en los próximos años es adaptarse a la nueva normativa en materia de transparencia y que ésta pase de ser una obligación legal a una cultura con identidad propia en la gestión pública. Sin embargo, los ayuntamientos no siempre cuentan con los medios materiales y humanos suficientes para poder avanzar en el modelo de administración que requiere esa transformación. Si a lo anterior añadimos la reducida dimensión de la planta local en algunas Comunidades Autónomas, como ocurre en Galicia, resulta necesario contar con el apoyo de la Administración Autonómica para poder lograr este objetivo.

En esta comunicación se analizan los esfuerzos realizado por la Xunta de Galicia en materia de transparencia a nivel local en los últimos años, que se ha materializado en un instrumento concreto: el Portal de Transparencia Local de Galicia.

PALABRAS CLAVE: Transparencia, planificación, contratación pública, TIC.

CONTENIDOS: 1. Introducción. – 2. El Portal Autonómico de Transparencia Local de Galicia. - 3. La Guía del Portal Autonómico de Transparencia Local de Galicia. – 4. Conclusiones. - Bibliografía.

The local transparency portal of Galicia as an exercise in transparency from the regional al local administration.

ABSTRACT: One of the most important challenges facing Public Administrations in the coming years is to adapt to the new regulations on transparency, and also to make transparency move from being a legal obligation to a culture with its own identity in public management. However, city councils do not always have sufficient human and material resources to be able to advance in the model of administration that this transformation requires. If we add to the above the small size of the municipalities in some Regional Government, as in Galicia, it is necessary to have the support of the Regional Administration in order to achieve this objective.

This article analyzes the efforts made by the Xunta de Galicia in terms of transparency at the local level in recent years, which has materialized in a specific instrument: the Local Transparency Portal of Galicia.

KEYWORDS: Transparency, accountability, public information, collaboration, local..

El portal de transparencia local de Galicia como ejercicio de transparencia desde la administración autonómica y local

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, que las Administraciones Públicas proporcionen información a sus ciudadanos es algo natural. La ciudadanía, como financiadora de los bienes y servicios públicos, tiene el derecho a conocer qué hacen los gestores públicos con los fondos que se le asignan y éstos tienen el deber de rendir cuentas de dicha gestión. Para ello, es imprescindible garantizar la máxima transparencia y el acceso a la información a los ciudadanos.

La transparencia tiene que ser uno de los ejes clave en el funcionamiento de cualquier administración pública, siendo esta circunstancia especialmente relevante a medida que se reducen los espacios y fronteras entre sociedad y administración en el escenario de las políticas de gobierno abierto (Cotino, 2013). Únicamente mediante una gestión transparente es posible conseguir una opinión cualificada por parte de la ciudadanía, al mismo tiempo que se potencia su participación, algo cada vez más necesario para mejorar en materia de eficiencia y equidad. Paralelamente es necesario llevar a cabo una adecuada rendición de cuentas, en el marco de las políticas de *accountability*, siendo más demandadas por la ciudadanía, gracias, en parte, a la aparición de las nuevas tecnologías de la sociedad y de la información que facilitan, de ese modo, el acceso a la información pública y la participación ciudadana e interlocución desintermediada.

Este interés por parte del legislador ha sido evidente en los últimos años, como lo demuestran las numerosas normativas aprobadas, así como otras iniciativas de autorregulación y la eclosión de órganos de control en esta materia. En el ámbito local gallego, en materia de transparencia, resulta de aplicación la normativa estatal básica, es decir, la Ley 19/2013, de 9 diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG) y la Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de la Xunta de Galicia (LTBGAL), que, aunque no recoge en su ámbito subjetivo a las entidades locales, sí resulta de aplicación en cierta medida, en cuanto contempla una serie de previsiones que les afectan en relación con la vía autonómica de reclamación previa, según lo dispuesto en la Disposición Adicional Cuarta de la LTBG[3].

[3] Disposición adicional cuarta. Reclamación. 1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior, contra las resoluciones dictadas por las Asambleas Legislativas y las instituciones análogas al Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo en el caso de esas mismas reclamaciones sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo. 2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias.

En este artículo serán objeto de análisis los esfuerzos realizados por la Xunta de Galicia en materia de transparencia a nivel local a partir del proyecto del Portal de Transparencia Local de Galicia (PTLG). Para ello, tras esta introducción, se indican las características más relevantes del citado Portal. En el tercer apartado, se abordan los contenidos básicos de la Guía del PTLG como una herramienta de apoyo a los usuarios del PTLG. Finalmente, se formularán una serie de conclusiones.

2. El PORTAL AUTONÓMICO DE TRANSPARENCIA LOCAL DE GALICIA

Aunque todos los ayuntamientos, en mayor o menor medida, buscan mejorar el nivel de transparencia en su gestión, máxime teniendo en cuenta que las entidades locales constituyen el primer escalón de gobierno y administración, en aplicación del principio de proximidad, en los términos establecidos en la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 2015, este objetivo no siempre se consigue.

En no pocas ocasiones, los ayuntamientos gallegos se ven imposibilitados, o cuanto menos limitados, por la falta de recursos materiales y personales, debido, por una parte, al escaso dimensionamiento de su planta.

A lo anterior hay que añadir, además, la reciente implantación de numerosos cambios normativos en ámbitos estratégicos de la gestión pública local, tanto en términos económico-presupuestarios, derivados de la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y recientemente la vigencia del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el Régimen Jurídico del control interno en las entidades del Sector Público local; como de procedimiento administrativo y régimen jurídico, en particular, los resultantes de la reforma de 2015, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Asimismo, cabe citar las innovaciones en materia de contratación, con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y en el área de protección de datos, con el Reglamento Europeo de protección de Datos (Piñar, 2014) entre otras modificaciones que, aunque por su visión profundizan en la mejora de la transparencia, suponen una carga excesiva en la gestión diaria respecto a la asignación de medios y prioridades en el cumplimiento de la normativa sobre transparencia.

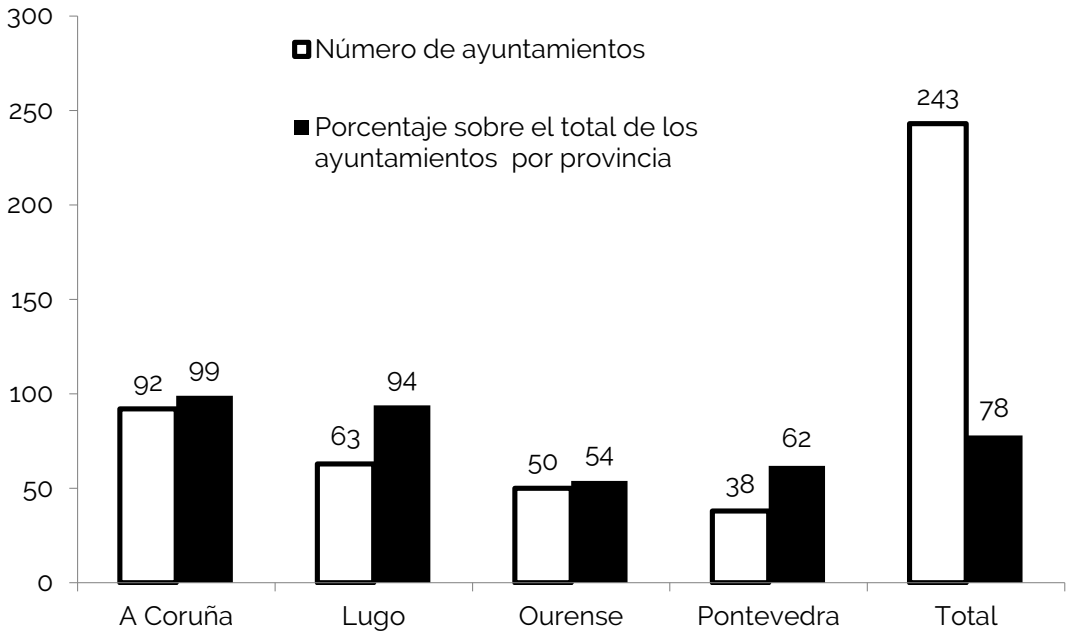
Sin duda, la especial configuración de la planta local en Galicia, caracterizada por un elevado minifundismo, tiene un claro efecto en esta realidad. En De Diego y Vaquero (2016) se señala como 291 ayuntamientos gallegos (el 93% del total) poseen una población inferior a 20.000 habitantes. Esta realidad tiene su reflejo en

3. Las Ciudades con Estatuto de Autonomía podrán designar sus propios órganos independientes o bien atribuir la competencia al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, celebrando al efecto un Convenio en los términos previstos en el apartado anterior.

El portal de transparencia local de Galicia como ejercicio de transparencia desde la administración autonómica y local

el porcentaje de ayuntamientos (78%) que se habían decidido a poner en marcha un Portal de Transparencia (Grafico 1).

Gráfico 1: Estado de los portales de transparencia a nivel local (marzo-2017)



Fuente: Campos y Vaquero (2018)

La Xunta de Galicia ha sido consciente de esta realidad, y en virtud de sus competencias en materia de régimen local y de transparencia, estatutariamente atribuidas, apostó por una iniciativa de carácter colaborativo con los ayuntamientos gallegos: el Portal de Transparencia Local de Galicia (PTLG)[4]. Esta herramienta posibilita una visión general del ejercicio de transparencia a nivel local en Galicia, puesto que la información resulta fácilmente entendible y de sencillo acceso, lo que permite mayores dosis de proximidad a la ciudadanía, con la consiguiente ganancia de calidad democrática. Además, el PTLG contempla que aquellas entidades que cuenten con un espacio de transparencia en su web, o incluso con su propio portal de transparencia, lo puedan enlazar directamente. Todas estas

[4] Véase el Espacio de Transparencia Local en el portal de Eido Local, portal de Administración Local de Galicia, https://www.eidolocal.gal/ficha-servicio?id=20104. Un resumen de sus contenidos figura en http://www.fegamp.gal/sites/default/files/como_funciona_o_portal_de_transparencia_de_galicia.pdf

acciones las podrán llevar a cabo cumplimentando las diferentes áreas, secciones y subsecciones que se facilitan en la plantilla del PTLG del portal del Eidolocal[5].

Esta herramienta se pone a disposición de un modo gratuito para los ayuntamientos gallegos, con el objeto que estos den cumplida información a la ciudadanía, posibilitando una vía permanente de comunicación, es decir, los usuarios directos de esta herramienta son los ayuntamientos gallegos. En cuanto la ciudadanía simplemente accederá al Portal de Transparencia del respectivo municipio, en su caso, sin poder entrar al Portal de un modo directo.

El PTLG, surge en diciembre de 2015, como iniciativa de la Vicepresidencia y Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia, en colaboración con la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP).

En los tres últimos años se observan significativos avances por parte de la Xunta de Galicia en la mejora y desarrollo de esta herramienta. Fruto de este interés, en julio de 2016, se firmó un convenio de colaboración entre la Xunta de Galicia, la FEGAMP y la Universidad de Vigo, para el rediseño del PTLG, con el objetivo de conseguir un mayor aprovechamiento de esta herramienta y mejorar su usabilidad, configurándose como un modelo novedoso en cuanto a las demás experiencias colaborativas que se han ido generando desde la aprobación de la LTBG.

Desde entonces, se ha producido una ingente colaboración con la Xunta de Galicia, en especial con la Dirección General de Administración Local, la Dirección General de la Evaluación y Reforma Administrativa y la Agencia para la Modernización Tecnológica de Galicia (AMTEGA), dada la necesidad de implementación tecnológica de la herramienta y su desarrollo en términos de interoperabilidad y seguridad.

Se puso así en marcha un proyecto multilateral y diverso en el que se conectaba el *know-how* del mundo local, a través de la Red Localis, por parte de la Universidad de Vigo, como una red sobre el mundo local de la que forman parte profesores e investigadores universitarios y profesionales del mundo local, con las necesidades de los gestores locales, a través de la FEGAMP.

La Universidad de Vigo, a través de Red Localis, integrada en el Grupo de Investigación GEN (*Governance and Economic research Network*), ha venido colaborando en el nuevo diseño de portal de transparencia de la Xunta de Galicia para los ayuntamientos gallegos (disponible en la página *web* eidolocal.gal), para contar con plataforma más completa, eficiente y de fácil utilización.

Esta herramienta permite que los ayuntamientos en Galicia dispongan en un único punto de acceso la información exigida, no sólo por las Leyes de Transparencia estatal y autonómica, sino que también aúna las obligaciones de publicidad activa

[5] Dentro de cada sección se podrá acceder a las diferentes subsecciones. En cada una de ellas se encontrará los informes publicados por la entidad o enlaces a otras páginas web donde figure esa información.

procedentes de normativa sectorial, como la relativa al empleo público, o el urbanismo y el medio ambiente, como áreas de especial impacto en el ámbito local. Por otra parte, aglutina las recomendaciones de organismos como la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y Transparencia Internacional España como buenas prácticas. Además, el PTLG incluye proyección de futuro a través de la incorporación de las políticas públicas de *Open Data* y *Big Data*, avanzando así un paso más hacia la reutilización de la información del sector público local, en los términos establecidos en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, de Reutilización de la Información del Sector Público (Curto-Rodríguez, 2017).

Hasta el momento, y pendiente de actualización, han sido más de 40 las entidades locales gallegas que ya han solicitado su adhesión al PTLG, para facilitar así la gestión de sus obligaciones en materia de transparencia. Si bien el acceso se contempla para todos los ayuntamientos gallegos, el PTLG está pensado sobre todo para aquellos de menor población que, como hemos señalado, representan una parte muy significativa de la planta local municipal en Galicia, al ser éstos los que suelen carecer de personal y recursos materiales, en especial, con dificultades tecnológicas, para llevar a cabo las actuaciones en materia de transparencia.

El PTLG además de suponer una gran ayuda para cumplir con las obligaciones de publicidad activa y ejercicio del derecho de acceso a la información pública (Rams, 2016), es una herramienta que favorece una búsqueda sencilla, estructurada y comprensible de la información (Eido Local, 2018). Asimismo, se ajusta a los parámetros formales establecidos en el artículo 5 de la LTBGAL[6], pero con una

[6] Artículo 5. Principios generales.

1. Los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.

2. Las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad.

3. Serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos.

4. 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.

Cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley podrá realizarse utilizando los medios electrónicos puestos a su disposición por la Administración Pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones públicas percibidas.

5. Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

novedad diferencial, y es que concentra en un único portal el conjunto de obligaciones en materia de publicidad activa, con independencia de su fuente obligacional, señaladamente de la normativa básica sobre régimen local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, o la normativa en materia de contratos, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (Villoria, 2014).

A través de esta nueva herramienta, los ciudadanos pueden disponer de la información relativa a su ayuntamiento facilitando un ejercicio real de *accountability*; información que, en materia de publicidad activa, se estructura conforme a la siguiente sistematización de las distintas áreas de actividad de una entidad local: i) institucional, organizativa, de rendición de cuentas, fiscal y patrimonial; ii) de personal; iii) de relevancia jurídica; iv) en materia de contratos; v) de subvenciones, convenios y encomiendas de gestión; vi) de urbanismo y medio ambiente; vii) de planificación, procedimientos y servicios; viii) participación ciudadana y ix) de buen gobierno local.

Complementando al apartado de publicidad activa, el PTLG también dispone de espacio para la publicidad pasiva y el ejercicio del derecho a la información pública, regulado en los artículos 12 y siguientes de la LTBG. (Gutiérrez, 2014) Para ello, esta sección se encuentra divida en los siguientes apartados: i) Presenta tu solicitud[7]; ii) Consulta el estado de tramitación[8]; iii) Comisión de transparencia[9]; iv) Preguntas frecuentes[10] y v) Estadísticas y resoluciones[11]. Además, es necesario señalar que en el PTLG solo estarán visibles los apartados en los que la entidad local publique información.

Finalmente hay que indicar que en el PTLG se incluyen otros apartados como los de: i) aportaciones y sugerencias[12]; ii) Preguntas frecuentes: cómo funciona el portal[13] ; iii) Guía rápida del uso del portal[14]; iv) Atención al ciudadano[15].

[7] En este apartado se informa sobre cómo presentar una solicitud de acceso a la información pública a las entidades locales de forma presencial. Para ello se puede descargar el modelo de solicitud, o bien se puede acceder la web o sede electrónica de la entidad local, donde, si está disponible este servicio, se podrá realizar la solicitud en línea.

[8] Se podrá conocer el estado en que se encuentra la solicitud de información, si se cuenta con este servicio en la web de la entidad local.

[9] Figura el enlace a la web de la Comisión de Transparencia de Galicia, entidad que se encarga de solucionar las reclamaciones en materia de acceso a la información pública en la Comunidad Autónoma.

[10] Se disponen de respuestas a preguntas específicas sobre el ejercicio del derecho a la solicitud de información pública.

[11] Son las relativas al cumplimiento del deber de transparencia por parte de la entidad local.

[12] Se facilita información de cómo poder hacer llegar a la entidad local las aportaciones y sugerencias.

[13] Se recoge una amplia batería de respuestas a preguntas generales y específicas relacionadas con el PTLG.

[14] Contiene una guía rápida explicativa de cómo funciona el PTLG.

3. LA GUÍA DEL PORTAL AUTONÓMICO DE TRANSPARENCIA LOCAL DE GALICIA

Para facilitar el manejo del PTLG, los ayuntamientos que se adhieran dispondrán de un conjunto de utilidades y herramientas entre las que destaca la Guía de Transparencia Local de Galicia (GTLG[16]) que se facilitará, exclusivamente, a aquellos ayuntamientos que se adhieran al sistema como un instrumento para su utilización y mejor optimización de las posibilidades que ofrece el Portal[17].

El objetivo de esta Guía es, además de servir de referencia a los ayuntamientos para el acceso y utilización del PTLG, que toda la ciudadanía conozca las normas sobre transparencia, el ejercicio de sus derechos, la participación de la ciudadanía y la rendición de cuentas por parte de los gestores públicos en el ámbito local (Campos y Vaquero, 2018 y 2019).

La GTLG se adapta a la diferenciación que establece la normativa de transparencia, abordando tanto la publicidad activa, esto es, la información que, de oficio, debe publicarse por mandato legal sin necesidad de solicitud ni identificación, como la pasiva, es decir, el derecho de acceso a la información pública, sometido a un procedimiento de solicitud. Además, la GTLG va más allá de las prescripciones legales, señalando una apuesta clara por el Gobierno abierto, con el objetivo de que la ciudadanía colabore activamente en la mejora de los servicios públicos locales y el fortalecimiento de la labor de transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, La GTLG profundiza en el control, evaluación y seguimiento de las políticas públicas, permitiendo obtener información acerca de si los programas y acciones de las políticas públicas se ajustan a los objetivos previstos o cómo se pueden evaluar sus efectos. La GTLG incluye, además, una serie de recomendaciones prácticas destinadas a la implantación de la transparencia y el avance hacia el gobierno abierto a nivel local.

El Cuadro 1 resume la información contenida en la GTLG. El Cuadro 2 recoge los criterios formales de publicación de esta información.

[15] Figura el teléfono de atención al ciudadano en materia de transparencia de la entidad local.

[16] Véase https://www.eidolocal.gal/es/transparencia.

[17] La denominación que figura en la citada web es "Guía práctica de transparencia".

Cuadro 1: Tipo y contenido de la información de la GTLG

Tipo de información	Contenido de la información
Institucional y organizativa	La que hace referencia a los miembros del gobierno municipal, el alcalde o alcaldesa, concejales y grupos municipales; las funciones del alcalde, el pleno, la junta de gobierno, los concejales delegados y los aspectos organizativos y de funcionamiento, incluyendo los datos básicos de las entidades instrumentales del ayuntamiento
Personal	Gestión de los recursos humanos, instrumentos organizativos, relación de puestos de trabajo (RPTs), cuadro de personal, oferta pública de empleo, acceso al empleo público y representación del personal. Esta información comprende tanto la del ayuntamiento, como de los organismos descentralizados y sociedades instrumentales, adscritos al mismo.
Presupuestaria, rendición de cuentas, información fiscal y patrimonial y de gestión económica-financiera	Aquella que posibilite un mayor control por parte de la ciudadanía, como presupuestos iniciales, liquidados, cuentas, información local, indicadores, información patrimonial
Información normativa y de relevancia jurídica	La que exige la normativa y que puede ser de interés para la ciudadanía, como ordenanzas y reglamentos municipales, los bandos de los alcaldes, la vía de consulta y la participación ciudadana
Contractual	Aquella de obligada publicación, en especial la relacionada con la actividad contractual desarrollada por el ayuntamiento en cumplimento de las normas
Subvenciones, convenios y encomiendas de gestión	Subvenciones concedidas, convenios suscritos y las encomiendas de gestión
Urbanismo y al medio ambiente	La indicada en los términos recogidos en la normativa sectorial, autonómica y local
Planificación, procedimientos y servicios	Toda aquella que sea necesaria para recoger esta información

Fuente: Campos y Vaquero (2018 y 2019).

Cuadro 2: Criterios formales de publicación de la información y contenido de la GTLG

Criterios	Contenido
Temporales	La información disponible debe estar actualizada
Tecnológicos	La forma de presentar la información debe adecuarse a la normativa de seguridad e interoperabilidad
Formato abierto	La información ha de ser publicada y difundida en formato electrónico abierto. Además, debe ser libremente reutilizada
Accesibilidad	La información debe ser veraz, de fácil acceso, clara, sencilla y concisa
Límites	La información publicada debe acotarse al derecho de acceso ante la concurrencia de los límites (artículo 14 LTBG) y, de manera especial, a lo relativo a la protección de datos (artículo 15 LTBG)

Fuente: Campos y Vaquero (2018 y 2019).

A partir de la GTLG, los ayuntamientos conocerán las condiciones para ejercitar el derecho de acceso a la información pública; la resolución de los conflictos por la presencia de límites a ese derecho de acceso a la información; la necesidad de protección de cierto tipo de información que recoge datos de carácter personal; las posibilidades que ofrece la utilización de técnicas disociación y anonimización de la información (Campos y Vaquero, 2018).

También se indican en la GTLG los motivos de inadmisión del trámite de solicitudes, cuál debe ser el procedimiento de acceso, la formalización del citado acceso y la reclamación previa. Asimismo, se recogen otros supuestos de acceso a la información. Finalmente, en la GTLG se recopila información sobre los modelos de evaluación y seguimiento de las obligaciones en materia de transparencia. Este sería, por ejemplo, el contemplado en la ordenanza tipo de transparencia, acceso a la información pública y reutilización de la FEMP; el índice de transparencia de los ayuntamientos (ITA) de Transparencia Internacional España y las recomendaciones prácticas para la aplicación de transparencia (Campos y Vaquero, 2018).

4. CONCLUSIONES

La transparencia supone mucho más que cumplir con unas obligaciones normativas, ya que alcanza a un nuevo paradigma de gestión pública, pues contar con una administración transparente garantiza ofertar valor a la ciudadanía y abre innumerables posibilidades para mejorar la calidad de los servicios públicos que prestan las entidades locales (Fernández, Salinas y Salinas, 2013). Por ello, es preciso abordar este cambio desde la necesaria transformación cultural para restaurar la calidad democrática de las instituciones públicas, tan cuestionada por las consecuencias de la crisis económica, y por los casos de corrupción en materia

de gestión de los últimos años y que han provocado una fuerte desafección política en la ciudadanía (Rubio y Escolano, 2018).

A estos objetivos obedece el PTLG, ya que desde la Xunta de Galicia, como administración autonómica con competencias en materia de régimen local, estatutariamente atribuidas, se es consciente de la necesidad de garantizar mayores dosis de transparencia no sólo a nivel autonómico, sino también en el ámbito local, como entidades más próximas al ciudadano, que prestan un gran número de servicios públicos y constituyen la primera toma de contacto de la sociedad con la administración pública. De ahí que se venga constatando un mayor esfuerzo, especialmente desde la creación del PTLG, una fórmula colaborativa donde la Xunta de Galicia presta asistencia y apoyo a las entidades locales gallegas para que puedan cumplir con sus obligaciones en el campo de la transparencia, tanto derivadas de la normativa estatal como autonómica.

Esta herramienta va más allá de un simple repositorio de información, puesto que su actual diseño permite cumplir no sólo sobradamente las exigencias legales, sino que posibilita la utilización de información para realizar un ejercicio de comparación municipal, precisamente una de las asignaturas pendientes en el ámbito local gallego.

Debe destacarse que el nuevo diseño del PTLG se presenta como un modelo fruto de la colaboración entre la Xunta de Galicia, FEGAMP y la Universidad de Vigo, aspecto este que, constituye una singularidad en el ámbito de los modelos colaborativos sobre transparencia, en particular, por la colaboración tripartita. Para este ejercicio, se cuenta con la Universidad de Vigo como red experta que soporta el diseño del modelo, frente a otras alternativas, donde esto no se ha producido. Este sería el caso del Portal de Transparencia en la nube para entidades locales, creado por el Ministerio de Políticas Territorial y Función Pública[18], el Portal de Transparencia del Consorcio de Administración Abierta de Cataluña[19] o el de la Diputación de Palencia[20]. Lo anterior permite, además, un claro ejercicio de transferencia del conocimiento desde la Universidad a las instituciones públicas locales y autonómicas.

Asimismo, se cuenta con la GTLG, de indudable utilidad tanto para los gestores públicos como para la ciudadanía, que se presenta como una potente herramienta

[18] Su objetivo es la creación del Portal de la Transparencia a las Entidades Locales para aquellas entidades que se suscriban, además de generar toda la infraestructura TIC para su correcto alojamiento en base a lo dispuesto en la LTBG, https://administracionelectronica.gob.es/ctt/transparencia

[19] Este portal, donde participan la Generalitat de Cataluña, las cuatro diputaciones provinciales catalanas, la Asociación Catalana de Municipios y Provincias y la Federación de Municipios de Cataluña, tiene como objetivo que las entidades locales catalanas dispongan de un Portal de Transparencia. https://www.aoc.cat/serveis-aoc/transparencia/

[20] https://www.diputaciondepalencia.es/sitio/transparencia-participacion

para manejar correctamente la información suministrada por los ayuntamientos gallegos.

En consecuencia, gracias al PTLG y la GTLG, Galicia mejora notablemente la difusión de la información a nivel municipal. Además, con ambos instrumentos se garantiza el derecho de información de la ciudadanía en relación a la organización y funcionamiento de los ayuntamientos en Galicia. Adicionalmente, y esta es una de las grandes novedades, el PTLG se configura como un canal abierto a la participación ciudadana, avanzando así en las políticas de gobierno abierto.

Sin embargo, todavía hay un importante trabajo por realizar en materia de transparencia municipal en Galicia. Además del rediseño del PTLG (y su posterior desarrollo con la GTLG), que ha contado en su elaboración con las opiniones y valoraciones de los ayuntamientos, a través de un proceso participativo abierto al conjunto de los municipios gallegos, en aras de conseguir un portal de transparencia más fácil de utilizar y que posibilite un mayor y mejor potencial de recopilación de información desde la Xunta de Galicia, es necesario abordar una amplia batería de medidas operativas que refuercen esta visión estratégica.

Entre ellas, destacan la de mejorar la información a los ayuntamientos sobre la potencialidades y ventajas de seguir divulgando la transparencia, en especial, a través de Eido Local, así como la realización de jornadas de formación sobre transparencia en la Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP), acercando este proyecto tanto a los empleados públicos municipales, como a los gestores políticos, para facilitar su conocimiento de la herramienta y su posterior adhesión.

Por lo tanto, es evidente que durante los próximos años la transparencia va a ser una de las actuaciones prioritarias a nivel local desde la Xunta de Galicia, desde una visión holística y global, no sólo pensando en la obligatoriedad de publicar y tener accesible la información a la ciudadanía. Además, esta actividad permitirá una mayor participación de la ciudadanía en el gobierno, orientado, en última instancia a una total implantación de las políticas de gobierno abierto sobre los tres ejes que lo definen: transparencia, participación y colaboración.

BIBLIOGRAFÍA

Campos Acuña, C. y Vaquero García, A. 2015. "Claves para el gobierno local (2015-2019). Diez retos de futuro para la administración local", *Documento de Trabajo 1/2015 de la Red Localis*.

Campos Acuña y Vaquero García, A. 2018. "Avances en materia de transparencia municipal en Galicia: el Portal de Transparencia Local", *El consultor de los ayuntamientos*, octubre.

Campos Acuña, C. y Vaquero García, A. 2019. "El estado de los portales de transparencia de los ayuntamientos gallegos", *Dereito: revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 27 (2), en prensa.

Cotino Hueso, L. 2013. Derecho y gobierno abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las administraciones públicas. Propuestas concretas, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, pp. 5-92.

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

De Diego Gómez, A. y Vaquero García, A. 2016. "Redimensionamiento de la planta local. Retos frente al minifundismo de Galicia, *Documento de Trabajo 5/2016 de la Red Localis*.

Fernández Llera, R., Salinas Jiménez, J. y Salinas Jiménez, Mª. 2013. "Transparencia y rendición de cuentas de las entidades locales" XXV *Reunión de Estudios Regionales*, Oviedo.

Gutiérrez David. E. 2014. "Derecho de acceso a la información pública. Eunomía", *Revista en Cultura de la Legalidad*, 6, 186-196.

Piñar Mañas, J.L. 2014. "Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno" *Revista catalana de dret públic*, 49, 1-19.

Rams Ramos, L. 2016. "El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública", *Revista General de Derecho Administrativo*, 41.

Rubio Núñez, R. y Valle Escolano, R. 2018. "Implantando la transparencia en el ámbito local: hablan los protagonistas", *Ilemata-Revista Internacional de éticas aplicadas*, 27, 311-331.

Villoria, M. 2014. "La publicidad activa en la Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencia" *Govern Obert*, Generalitat de Catalunya.

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 8. Primer Semestre 2019
ISSN 2444-2607. Págs. 137-157

Maria Dolores Montero Caro[1]
Universidad de Córdoba

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

CC BY SA

RECIBIDO: 15 de septiembre de 2018
ACEPTADO: 16 de enero de 2019

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El último de los Títulos de la LTAIBG crea y regula un nuevo órgano autónomo e independiente denominado Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG, en adelante), adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y que goza de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. El art. 34 de la LTAIBG enuncia como finalidad principal de este órgano la promoción de la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno. Las funciones del CTBG aparecen recogidas en el art. 38 de la LTAIBG y en el art. 3 del RD 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del CTBG.

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

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

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

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

Tabla 1: Legislación autonómica en materia de transparencia

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración Propia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. LA IMPLEMENTACIÓN REAL DE LA TRANSPARENCIA EN ANDALUCÍA

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

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

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

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

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

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

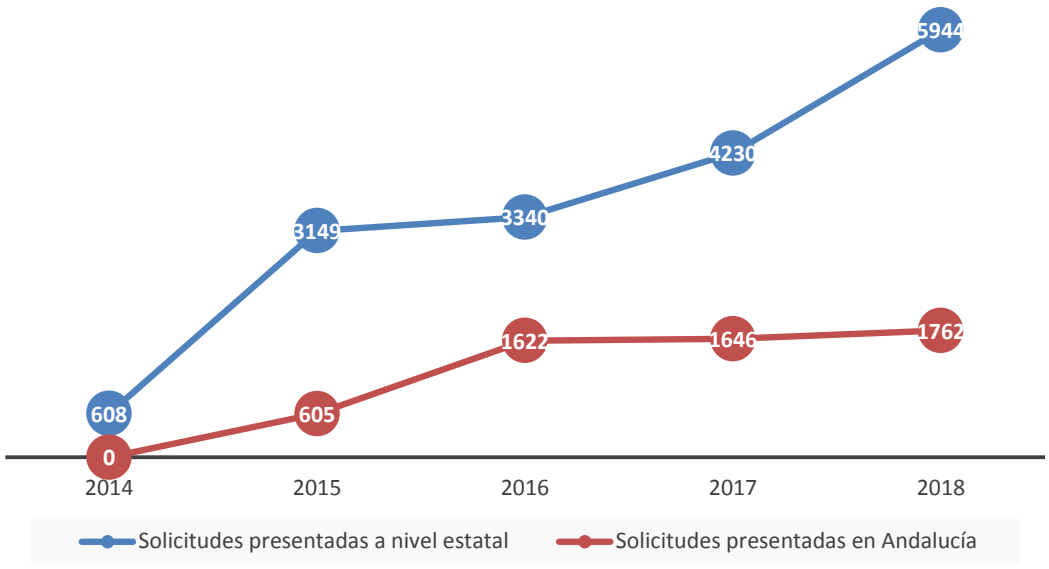
PERIODO 2014-2018	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Solicitudes presentadas a nivel estatal	608	3.149	3.340	4.230	5.944	17.271
Solicitudes presentadas en Andalucía	Sin datos	605	1.622	1.646	1.762	5.635
PERIODO 30 JUNIO 2015 A 30 DE DICIEMBRE DE 2018		**2015 (desde 30 junio)**	**2016**	**2017**	**2018**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

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de los informes sobre aplicación de la transparencia a nivel estatal: http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/El-portal-en-cifras.html y andaluz: https://www.juntadeandalucia.es/transparencia/transparencia-andalucia/estadisticas.html

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

[10] Portal de la Transparencia. 2018. *Boletín Estadístico del Portal de la Transparencia.* Disponible en: http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/El-portal-en-cifras.html (fecha de consulta: 29 de enero de 2019).

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#RET

Revista Española de la Transparencia

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

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 arábiga (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. "TITULO 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 8 PRIMER SEMESTRE 2019

NEW SEASON: BLACK HOLE & REVELATIONS

ESCRIBEN EN ESTE NÚMERO (por orden alfabético):

RAFAEL CAMACHO MUÑOZ
CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA
ANA GALDÁMEZ MORALES
ANGY GALVÍN BENÍTEZ
GABRIEL LÓPEZ MARTÍNEZ
JOAQUIN MESEGUER YEBRA
MARÍA DOLORES MONTERO CARO
JAVIER PINTADO PÉREZ
ALFONSO SÁNCHEZ GARCÍA
JAVIER SIERRA RODRÍGUEZ
ALBERTO VAQUERO GARCÍA

La Revista Española de la Transparencia #RET es un medio editado por
la Asociación de Profesionales de la Transparencia (ACREDITRA)