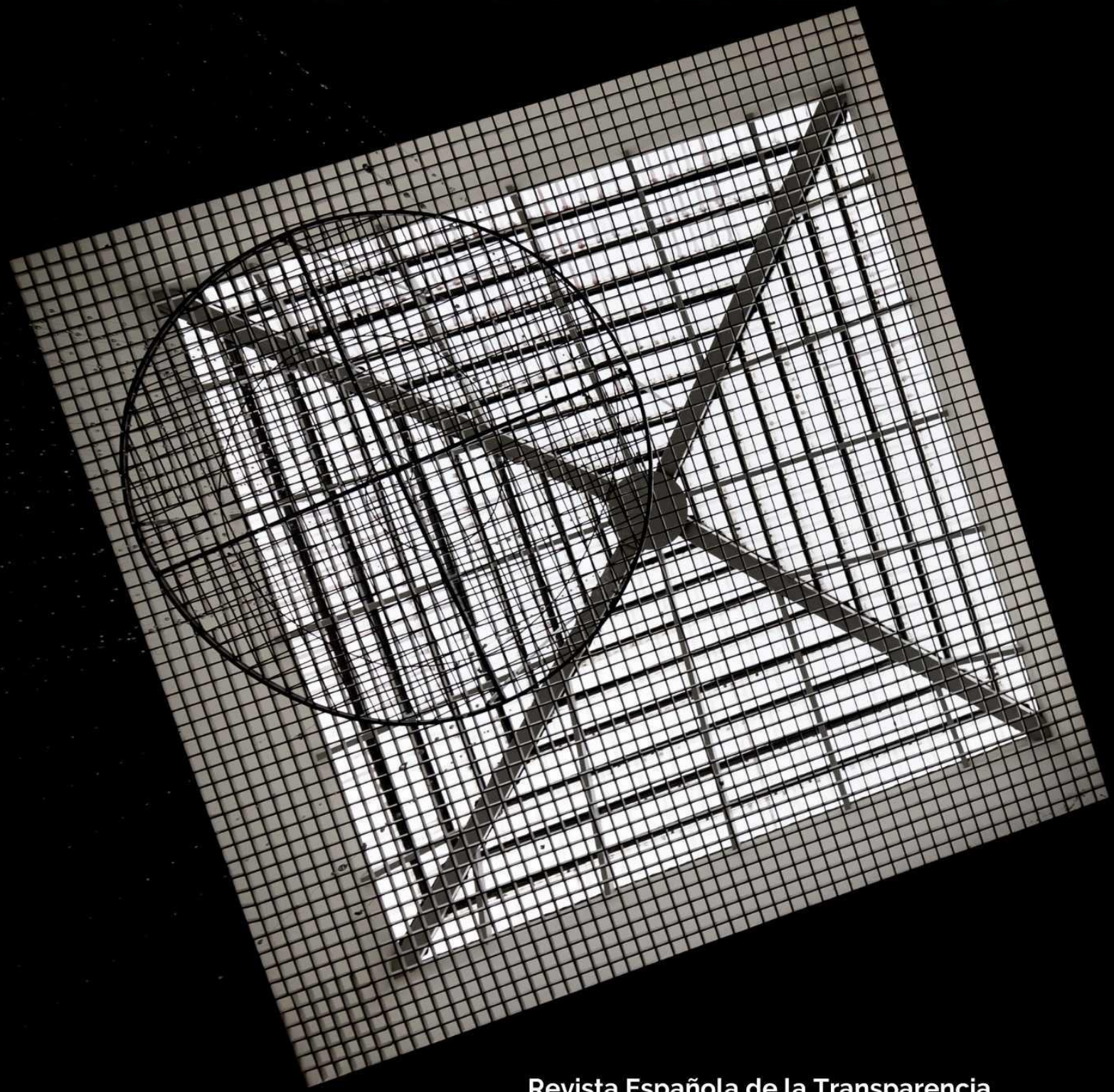
#RET



Revista Española de la Transparencia
Núm. 12. Primer Semestre. Enero-junio de 2021
ISSN 2444-2607 www.revistatransparencia.com

CC BY SA

#RET

Revista Española de la Transparencia

ISSN 2444-2607
Depósito Legal: MU 533-2015

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

EDITA:

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

IMAGEN DE PORTADA:

Canva.com

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.

Redes sociales:
Twitter: @RETransparencia
Academia: https://independent.academia.edu/RevistaEspañoladelaTransparenciaRET

EQUIPO DE DIRECCIÓN

Director:

Luis Alberto Gálvez Muñoz
Universidad de Murcia. España

Subdirector académico:
Javier Sierra Rodríguez
Universidad de Alicante. España

Subdirector de divulgación:
Francisco Delgado Morales
Asociación de Profesionales de la Transparencia (ACREDITRA). España

Equipo de gestión del proceso editorial:

Milagrosa Bascón Jiménez. Universidad de Córdoba. España
Ricardo Curto Rodríguez. Universidad de Oviedo. España
María Diez Garrido. Universidad de Valladolid. España
Ana Galdámez Morales. Universidad de Sevilla. España
Alicia González Moro. Universidad de Sevilla. España
Gabriel López Martínez. Universidad de Alicante. España
Gabriele Vestri. Universidad de Cádiz. España

CONSEJO EDITORIAL

Presidente:

Juan Carlos García Melián
Melián Abogados. España

Miembros:

Rafael Ayala González. *Gobierno Transparente. España*

Rafael Camacho Muñoz. *Transparencia en España.*

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

Cuca Sacristán Sánchez. *Consultora CIAT. España*

EVALUADORES 2020

Listado de evaluadores del año 2020 (orden alfabético de apellidos)

Wilma Arellano Toledo
Universidad Internacional de La Rioja. España

Claudia Elizabeth Ávalos Cedillo
Asociación Iberoamericana de Protección de Datos y Ciberseguridad. México

Santiago Álvarez Carreño
Universidad de Murcia. España

Enrique Benítez Palma
Cámara de Cuentas de Andalucía. España

Miguel Ángel Blanes Climent
Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Valenciana. España

Pilar Beltrán Orenes
Universidad Rey Juan Carlos. España

Concepción Campos Acuña
Secretaria de Administración Local. España

Rosana de Andrés Díaz
Administración General del Estado. España

Carolina Díaz Romero
IRM – OGP. España

Carmen Droguett González
Universidad Andrés Bello. Chile

José Luis Durán Sánchez
Universidad Católica San Antonio. España

Sebastián Escámez Navas
Universidad de Málaga. España

Guillermo Escobar Roca
Universidad de Alcalá. España

Javier Esteban Ríos
Universidad de Zaragoza. España

Carlos Fernández Esquer
Universidad Nacional de Educación a Distancia. España

Humberto Gosálvez Pequeño
Universidad de Córdoba. España

Marcos Gutiérrez Ayala
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México

Isaac Martín Delgado
Universidad de Castilla La Mancha. España

Beatriz Martínez Isidoro
Universidad Complutense de Madrid. España

Esther Martínez Pastor
Universidad Rey Juan Carlos. España

José Manuel Mayor Balsas
Universidad de Murcia. España

Ángela Moreno Bobadilla
Universidad Central de Chile. Chile

José Pantín Morado
Universidad de Santiago de Compostela. España

José María Pérez Monguió
Universidad de Cádiz. España

Carmen Pineda Nebot
GEGOP Brasil.

Julián Antonio Prior Cabanillas
Ministerio de Política Territorial y Función Pública. España

Patricia Reyes Olmedo
Universidad de Valparaiso. Chile

María Isabel Rivas Castillo
Universidad de Cádiz. España

Victoria Rodríguez Blanco
Universidad Miguel Hernández. España

Alejandro Román Márquez
Universidad de Sevilla. España

Rafael Rubio Núñez
Universidad Complutense de Madrid. España

Irene Ruiz Olmo
Universidad de Sevilla. España

Catalina Ruiz-Rico Ruiz
Universidad de Jaén. España

Laura Salamero Teixido
Universidad de Lleida. España

María Salvador Martínez
Universidad Nacional de Educación a Distancia. España

Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva
Universidad Complutense de Madrid. España

Isabel Serrano Maillo
Universidad Complutense de Madrid. España

Mercedes Soto García
Universidad de Cádiz. España

José Antonio Tardío Pato
Universidad Miguel Hernández. España

María Eugenia Teijeiro Lillo
Universidad de Cádiz. España

Ricardo Vela Navarro-Rubio
Cooperación Internacional ONG. España

CONSEJO ASESOR

José Manuel Canales Aliende
Universidad de Alicante. España

Francisco Manuel García Costa
Universidad de Murcia. España

Rosario García Mahamut
Universidad Jaime I de Castellón. España

Marcos Gutiérrez Ayala
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México

Mariana Moranchel Pocaterra
Universidad Autónoma Metropolitana de México

Joan Oliver Araujo
Universidad de las Islas Baleares. España

José María Pérez Monguió
Universidad de Cádiz. España

Fernando Reviriego Picón
Universidad Nacional de Educación a Distancia. España

Luis Efrén Ríos Vega
Universidad Autónoma de Coahuila. México

Catalina Ruíz-Rico Ruíz
Universidad de Jaén. España

Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva
Universidad Complutense de Madrid. España

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. España

Ignacio Torres Muro
Universidad Complutense de Madrid. España

Contenido

Editorial: número 12 Revista Española de la Transparencia *11*
por Luis Alberto Gálvez Muñoz

Un análisis de la Directiva (UE) 2019/1937 desde la ética pública y los retos de la implementación *15*
por Manuel Villoria Mendieta

El acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos *25*
por Severiano Fernández Ramos

Aproximación al Gobierno Abierto en España El IV Plan de Acción 2020-2024 ..... *47*
por Francisco Delgado Morales

Publicidad institucional y pluralismo informativo. Un análisis de las campañas de la Administración General del Estado en España (2006-2018) *65*
por Raúl Magallón Rosa

Datos abiertos entrelazados para una mejor información jurídica: estado actual del Identificador Europeo de Legislación en España *87*
por Pedro Juan Baquero Pérez

Los riesgos de corrupción de los lobbies *125*
por Iolanda M. Aguilar Juncosa

Breve análisis comparativo entre la regulación del Consejo para la Transparencia de Chile y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España *145*
por Jorge Astudillo Muñoz

Sustitución de la Ley Federal de Archivos de México: el alcance de una ley general 167
por Sandra Timal López

La transparencia en los ayuntamientos españoles:
Un caso de débil institucionalización *189*
por Paulo Carlos López, Serafín González y Diego Mo

Democracia y participación ciudadana en las megalópolis capitales: el caso de Ciudad de México.....213
por Alejandra Boto Álvarez

¿Se vulneró el Derecho a recibir información durante el primer estado de alarma en la crisis del COVID 19?.....227
por Victoria Rodríguez Blanco

RUBIO NÚÑEZ, Rafael. 2020. La administración consultiva como mecanismo de participación ciudadana. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.....247
por Gonzalo Pardo Beneyto

ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio. 2020. Las Transiciones de U.C.D. Triunfo y desbandada del centrismo (1978-1983). Barcelona: Galaxia Gutenberg y Fundación Alfonso Martin Escudero.....253
por José Manuel Canales Aliende

CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge. 2020. Participación ciudadana y buen gobierno democrático: posibilidades y límites en la era digital. Madrid: Marcial Pons.....267
por María Dolores Motero Caro

Noticias de libros.....275

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 12. Primer Semestre. Enero-Junio de 2021, pp. 11-13
ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com

CC BY SA

EDITORIAL

Luis Alberto Gálvez Muñoz
Director de la Revista
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia

Editorial: número 12
Revista Española de la Transparencia

RECIBIDO: 23 de marzo de 2021
ACEPTADO: 23 de marzo de 2021

El número 12 de la Revista Española de la Transparencia cuenta con catorce contribuciones en las secciones habituales en las que participan autores españoles, mexicanos y chilenos.

La sección de **enfoques y doctrina** cuenta con tres artículos. El primero de ellos de Manuel Villoria Mendieta de la Universidad Rey Juan Carlos, que se centra en los retos y la implementación de la Directiva de protección de denunciantes. A continuación, Severiano Fernández Ramos de la Universidad de Cádiz nos aporta una vez más su cualificado análisis sobre aspectos concretos del derecho de acceso. El tercer artículo de Francisco Delgado Morales, expresidente de ACREDITRA, nos permite conocer con más detalle el IV Plan de Gobierno Abierto de España.

La sección de **artículos y estudios** contiene tres artículos. Raul Magallón Rosa de la Universidad Carlos III de Madrid se adentra en el análisis de la publicidad institucional de la Administración General del Estado entre 2006 y 2018. Pedro Juan Baquero Pérez de la Universidad de la Laguna trata un tema de indudable interés como es el identificado único europeo de legislación. Iolanda Aguilar Juncosa de la Universidad Autónoma de Barcelona, trata los riesgos de corrupción en torno a los lobbies.

La sección de **sistemas y casos comparados** tiene también otros tres artículos. Jorge Astudillo Muñoz de la Universidad Andres Bello realiza un análisis comparado de la regulación de los Consejos de Transparencia chileno y español. Sandra Timal de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla examina la Ley General de Archivos de México. El último artículo de esta sección se centra el análisis de la transparencia de los ayuntamientos españoles a través de un estudio realizado por Paulo Carlos López, Serafín González y Diego Mo, de la Universidad de Santiago de Compostela.

En **notas de investigación** hay una contribución dedicada a la democracia y la participación ciudadana en la Ciudad de México a cargo de Alejandra Boto de la Universidad de Oviedo; mientras que en la sección profesional y de divulgación, Victoria Rodríguez de la Universidad Miguel Hernández responde a la pregunta: ¿Se vulneró el derecho a recibir información durante la crisis de la COVID?

Finalmente se incorporan tres **recensiones**. Gonzalo Pardo Beneyto de la Universidad de Valencia examina el libro sobre la administración consultiva de Rafael Rubio Nuñez. El libro sobre las transiciones de UCD de Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona es comentado por José Manuel Canales Aliende, Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Alicante. Por su parte, María Dolores Montero de la Universidad de Córdoba, recensiona el libro de Jorge Castellanos de la Universidad de Valencia sobre participación ciudadana y buen gobierno democrático.

Las recensiones vienen acompañadas de una nueva sección sobre **noticias de libros** que incorporan breves reseñas de libros publicados en los últimos meses: sobre los límites al derecho de acceso a la información, de Andrés Boix y Lorenzo Cotino; sobre transparencia, lobbies y protección de datos, de Javier Bermúdez y Ana de Marcos; sobre la democracia, de Humberto Gosálvez; sobre la regulación del derecho de acceso, de Emilio Guichot y Concepción Barrero; sobre administración electrónica, transparencia y contratación pública de Isaac Martín y José Antonio Moreno.

Más allá de la exposición de los contenidos, en este número publicamos el listado de los cuarenta evaluadores que han colaborado con la Revista durante el ejercicio 2020, sin cuya desinteresada ayuda, no sería posible un proceso editorial riguroso de revisión de artículos.

En la Revista seguimos apostando por conseguir una mayor difusión y calidad de los contenidos. En fechas recientes, nos hemos adherido a Crossref y se ha dotado de DOI a los artículos de los últimos números. Además, nos hemos incorporado a la base de datos de ÍnDICEs de CSIC, estando pendientes de la resolución de nuevas indexaciones que se han solicitado recientemente.

Por último, no podemos finalizar esta editorial sin hacer mención a los cambios que se han producido en los últimos meses. El Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno cuenta desde el pasado mes de octubre de 2020 con un nuevo presidente, José Luis Rodríguez Álvarez, dando por cerrado el largo periodo de interinidad que se había producido desde el fallecimiento de Esther Arizmendi en 2017. Por otro lado se ha puesto en marcha el IV Plan de Gobierno Abierto que incorpora un amplio elenco de actuaciones sobre las que versa el artículo de Francisco Delgado. No obstante, todavía quedan muchas cuestiones pendientes sobre las que hay un extraordinario consenso sobre la necesidad de que no se sigan retrasando y de las que destacamos la aprobación del reglamento de la Ley de Transparencia que se está haciendo esperar desde que se publicara la Ley a finales de 2013.

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 12. Primer Semestre. Enero-Junio de 2021, pp. 15-24
ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.163

TRIBUNA: ENFOQUES Y DOCTRINA

Un análisis de la Directiva (UE) 2019/1937 desde la ética pública y los retos de la implementación

Manuel Villoria Mendieta[1]
Catedrático de Ciencia Política
Universidad Rey Juan Carlos
España

ORCID: 0000-0002-1055-1995

RECIBIDO: 14 de marzo de 2021
ACEPTADO: 14 de marzo de 2021

RESUMEN: A raíz de la Directiva europea 2019/1937 los estados miembros de la Unión Europea tendrán que poner en marcha o adaptar los sistemas de denuncia en las organizaciones públicas y privadas para garantizar la protección de los denunciantes. El autor reflexiona sobre los retos existentes para la implementación de los sistemas de denuncia.

PALABRAS CLAVE: Sistemas de denuncia, integridad, alertadores.

CONTENIDOS: 1. Introducción. – 2. La dualidad de objetivos y sus consecuencias. – 3. El utilitarismo de la regla como fundamento moral de la ley española de trasposición de la Directiva. – 4. Conclusión. – Bibliografía.

[1] Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, Licenciado en Derecho y Licenciado en Filosofía y Letras; fue becario Fulbright en Estados Unidos, donde realizó estudios de Master en Public Affairs por la Indiana University. Es Director del Observatorio de Buena Gobernanza-URJC.

An analysis of Directive (EU) 2019/1937 from public ethics and the challenges of implementation

ABSTRACT: As a result of the European Directive 2019/1937, the member states of the European Union will have to implement or adapt complaint systems in public and private organizations to guarantee the protection of whistleblowers. The author reflects on the existing challenges for the implementation of complaint systems.

KEYWORDS: Reporting of breaches, Integrity, Whistleblowers.

I. Introducción

La trasposición de la Directiva (UE) 2019/1937, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, puede suponer un aporte muy positivo para la mejora de nuestro Estado de Derecho y la lucha contra la corrupción en España. Pero la consecución de impactos positivos de las normas y decisiones adoptadas en el marco de políticas públicas complejas, como esta del reforzamiento del Estado de Derecho, requiere no sólo de normas muy bien redactadas técnicamente, sino también de normas que anticipen todos los retos de implantación que la llegada de una norma de este tipo genera en el sistema político-administrativo. El reto de la implementación de esta norma va a ser enorme. Como ya nos indicaron Pressman y Wildavsky, cuanto más actores existan y más alejados del centro de decisión estén, más posibles puntos de veto y espacios de negociación existirán y más difícil será que la política alcance plenamente los objetivos para los que nació (1984). Esta norma afecta a miles de organizaciones, a millones de personas insertas en tipos de organizaciones muy diversos y conlleva un cambio organizativo y cognitivo bastante profundo. La implementación puede cambiar completamente el objetivo de una política, sus prioridades y sus pretendidas consecuencias. En ella, caben reglamentos, órdenes, decisiones administrativas, sentencias judiciales, el cumplimiento, incumplimiento o cumplimiento parcial por los destinatarios, los impactos percibidos y las revisiones de lo que se va haciendo en función de consecuencias imprevistas, efectos indeseados o de los análisis evaluativos que van proporcionando datos sobre el "implementation gap" (Hill y Hupe, 2002). Por todo ello, creemos que es importante estudiar los retos de implementación que una norma de estas características genera.

De todos los retos de implantación vamos a centrarnos en uno de ellos, el que tiene que ver con la claridad de los objetivos. Para la adecuada implementación de una política pública es importante que las normas en que se fundamenta tengan objetivos claros y una teoría causal sólida (Sabatier & Mazmanian, 1980). Como veremos en este texto, se puede demostrar que los objetivos de la normativa que viene de Europa y su teoría causal tienen un cierto nivel de confusión. Aunque la Directiva se titula como de protección a las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, el objetivo es doble, por una parte, el de protección de la aplicación del derecho de la Unión o el aseguramiento del Estado de Derecho en la UE, por otra, la protección a los informadores. Si se analiza en profundidad, se verá que los dos objetivos podrían llevar a regulaciones diferentes. En principio, es un acierto el conectarlos, pues de la sinergia surgirán beneficios para el logro de ambos, pero esto no impide contradicciones que sería bueno señalar.

II. La dualidad de objetivos y sus consecuencias

Como acabamos de indicar, la Directiva es de protección de alertadores y denunciantes, pero también es una norma que trata de fomentar el respeto de las leyes. En principio, esta doble opción es lógica, pero tiene tensiones internas que convendría resolver. Una normativa que intente proteger el cumplimiento de la ley debería sustentarse en abrir canales de denuncia anónimos y, sobre todo, en asegurar una rigurosa investigación de los hechos denunciados. La protección a los alertadores podría quedar en un nivel secundario en este supuesto. Si la ley lo que quisiera, por el contrario, es proteger a los alertadores, entonces la investigación de las denuncias no sería prioritaria, pues bastaría con la existencia en los alertadores de "motivos razonables para creer, a la luz de las circunstancias y de la información de que dispongan en el momento de la denuncia, que los hechos que denuncian son ciertos", como indica la directiva, para que se activaran los mecanismos de protección, que sería lo realmente importante. Dicho esto, la Directiva conecta ambos objetivos con la explicación siguiente: si se quiere asegurar el cumplimiento del derecho se necesitan denuncias de los incumplimientos, pero no habrá suficientes denuncias si no se protege a los denunciantes. A nuestro juicio, esta justificación es excesivamente simplista y genera algunas preguntas, como la de si es legítimo asegurar el cumplimiento del derecho incentivando denuncias fundadas en venganzas, envidias o luchas de poder. En última instancia, si el fin justifica los medios.

En general, esta justificación de la norma es claramente utilitarista (García Moreno, 2020), la protección de los denunciantes se hace para que surjan denuncias, al surgir denuncias se producirá un doble efecto positivo; por una parte, se investigarán y sancionarán las infracciones, por otra, el miedo a ser denunciado reducirá los incentivos para la infracción, con todo ello, la economía europea será más competitiva y la protección de los derechos ciudadanos será más eficaz. Al optar por el utilitarismo, la protección al denunciante no tiene que basarse en criterios deontológicos, como los derechos humanos o la protección a quien actúa en defensa del bien común con independencia de las consecuencias. Se puede proteger a cualquier persona que denuncie, aunque lo haga por motivos indignos, como la venganza, la envidia o el reparto inequitativo del botín, pues la clave es que con ello se ayuda a la propia empresa y al interés general, mediante la protección de la seguridad financiera en los mercados, el aseguramiento de la conformidad a la ley y a las normas vigentes, la prevención del fraude, etc. (Goñi Sein, 2011). Más aún, siendo coherentes con la moralidad del fin perseguido, se deben estimular las denuncias entre compañeros o conciudadanos por medios diversos (imposición de deberes, recompensas económicas, ofrecimiento de protección jurídica, etc.) (Ragués Vallés, 2013); es cierto que, con ello, los denunciantes son utilizados como medios, no como fines, que es como debe ser tratada cualquier persona a la que se reconoce dignidad de acuerdo con la teoría

kantiana, pero las consecuencias mandan, el fin lo justifica. Se les protege porque nos interesa, más allá de su derecho a la protección. Si siguiéramos esta argumentación hasta el final, lo normal sería que se premiara a los denunciantes, pues sería la forma más clara de obtener denuncias ante cualquier infracción (Dworkin, 2007, 1779-80; Verschoor, 2017; Cerrillo, 2019). Y, además, sería lógico que no se sancionara duramente a quienes hacen denuncias que se comprueban después como insostenibles, pues ello podría desincentivar la denuncia cuando la situación no es absolutamente clara y dejarnos sin conocer situaciones que son negativas para el bien común (sin por ello tener que incentivar la denuncia falsa, que implica costes y desmoralización en las organizaciones).

Pero la misma directiva que acoge la argumentación utilitarista, asume también criterios deontológicos en su justificación. En su exposición de motivos, la directiva establece que "las personas que comunican información sobre amenazas o perjuicios para el interés público, obtenida en el marco de sus actividades laborales, hacen uso de su derecho a la libertad de expresión. El derecho a la libertad de expresión y de información, consagrado en el artículo 11 de la Carta y en el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, incluye el derecho a recibir y comunicar informaciones, así como la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación". Más adelante insiste: "es necesario proteger la revelación pública de información, teniendo en cuenta principios democráticos tales como la transparencia y la rendición de cuentas, y derechos fundamentales como la libertad de expresión y la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación". En estos supuestos, lo que existe es un componente deontológico, se protegen derechos fundamentales universales, vinculados al principio de la dignidad humana. Siendo coherentes con este enfoque, lo normal es que no se hiciera referencia a la utilidad o no de la protección, pues aunque no tuviera consecuencias positivas habría que defenderla por su moralidad intrínseca. No podemos permitir que se acose o se haga la vida imposible a alguien que denuncia porque cree que con ello defiende el bien común. Del mismo modo, debería evitarse y, si se diera, sancionarse con todo rigor la denuncia malintencionada y falsa, al atentar también contra la dignidad de la persona humana; más aún, los canales de denuncia deberían superar el juicio de proporcionalidad *stricto sensu*, dado que los límites que pueden sufrir los investigados en virtud del *whistleblowing* no deben desarrollarse de forma desproporcionada respecto de sus derechos fundamentales (Pérez Triviño, 2018, 296).

Tras este análisis de la teoría causal, podemos concluir que la Directiva se queda en un camino intermedio que no aclara muy bien qué enfoque predomina y cómo interpretar ciertas incongruencias. Si se cree que predomina el enfoque utilitarista, entonces no está nada claro por qué apenas se trata el tema de la investigación de las denuncias (Sierra, 2020a: 78; 2020b) y se deja en la nebulosa de la legislación interna, o por qué no se establecen sistemas de premios para las denuncias que promueven la eficiencia, aunque genere rechazo moral desde visiones

deontológicas (Berger et al. 2017). Cuando lo que importa son las consecuencias, es absolutamente prioritario investigar bien toda denuncia y sancionar de forma rigurosa el incumplimiento. Pero si predominara el enfoque deontológico, entonces no se explica muy bien que se anime a denunciar por todo tipo de razones, muchas de las cuales serían contrarias al imperativo categórico. Desde esta teoría, no se pueden fomentar conductas contrarias a principios éticos universales porque sean útiles a la sociedad. Ante estas contradicciones, creemos que, de cara a justificar éticamente la norma, sería mejor optar claramente por una visión utilitarista, pero fundada en el utilitarismo de la regla, no en el del acto, con ello se evitarían ciertas contradicciones y la interpretación de la norma sería más sencilla. Esta idea es sobre todo importante para el adecuado funcionamiento de la norma en el sector privado.

III. El utilitarismo de la regla como fundamento moral de la ley española de trasposición de la Directiva.

Según el utilitarismo del acto, una acción justa o correcta es aquella que tendría buenas consecuencias, dadas las circunstancias en que se desarrolla la acción. De acuerdo con esta posición, se juzgaría cada acción solo en términos de sus efectos. El utilitarismo de la regla, en cambio, puede prohibir hacer algo que tenga las mejores consecuencias. Según esta concepción hay reglas útiles que, si se observan en general, facultan a la gente a predecir la conducta de los demás, así como a una comunidad a crear las mejores consecuencias. Estas reglas definen lo justo y lo injusto y deben juzgarse los actos comprobando si están de acuerdo con estas reglas morales o las transgreden. Stuart Mill (1863) piensa que, a veces, es necesario el bien de un acto en particular. En otras ocasiones no es necesario y basta actuar según la virtud a la que pertenece una regla determinada. Hay reglas que la historia nos demuestra que, si se siguen, producen más bien al mayor número, y cuando estamos frente a un dilema lo que hay que hacer es seguirlas, no analizar en ese caso si su incumplimiento podría producir más bien.

El utilitarismo, en sus versiones de la regla (Harsanyi, 1999), considera que los seres humanos tienen dos preocupaciones básicas –y racionales-: una es su propio bienestar y la otra es el bienestar de los demás, empezando por los más cercanos. Pero lo que cualquier ser racional entenderá es que, viviendo en sociedad, centrarse en el bienestar propio o de los cercanos a cambio de generar daño colectivo no es una regla que se pueda seguir sin la destrucción de la sociedad y, con ello, de nuestro propio bienestar. La dimensión moral en una sociedad se hace posible por la igual consideración de todos sus miembros; en expresión de Bentham: "todo el mundo cuenta por uno, nadie por más de uno", sentencia que ha sido citada en numerosas ocasiones no solo por los moralistas utilitaristas sino también de otras escuelas. Mill, a propósito de esta idea, observa que el principio de utilidad solo tiene sentido si la felicidad de una persona cuenta exactamente lo mismo que la de otra persona. Partiendo de la idea de que la norma de la ética utilitarista no se reduce a la felicidad individual del agente, sino que debe tener en

cuenta la de todos los individuos implicados en las consecuencias de las acciones, Mill considera la situación o la perspectiva en que la moral sitúa al individuo cuando actúa moralmente. Ser uno entre muchos, ser uno más: "el utilitarismo exige a cada uno que entre su propia felicidad y la del resto sea un espectador tan estrictamente imparcial como desinteresado" (Mill, 1864, cap., 2, p. 24), lo que viene a desembocar en la norma áurea de la moral, es decir, "compórtate como querrías que se comportaran contigo", lo que lleva, a su vez, al carácter compulsorio de las normas morales y, por ende, a su universalidad.

Las reglas morales óptimas son aquellas que sean capaces de producir los máximos beneficios a la sociedad, juzgada desde un punto de vista moral, equitativo e imparcial. En términos técnicos, las reglas morales óptimas serían aquellas que maximicen la utilidad social esperada -principio de la utilidad social. La utilidad social sería la media aritmética de los niveles de utilidad de todos los individuos de una sociedad, aunque algunos utilitaristas la definen como la suma de los niveles de utilidad. En suma, para el utilitarismo de la regla una acción moralmente correcta es aquella que concuerde con un código moral óptimo; un código óptimo es aquél que nos produciría el máximo nivel de utilidad esperada, si fuese cumplido por todos los miembros de la sociedad, o al menos por los más responsables. Dicho esto, si lo que la Directiva está promoviendo es el utilitarismo del acto, entonces, cualquier empresario, ante el dilema de respetar las reglas abstractas del mercado justo o promover los intereses de la empresa, sobre todo en momentos de crisis, buscará satisfacer sus propias preferencias y, a menos que vea claramente que el incumplimiento de las normas pone en riesgo su libertad o a su empresa, podrá llegar a pagar sobornos o fijará precios con la competencia para subsistir. Del mismo modo, un político, ante el dilema de perder el poder o represaliar a un denunciante y evitar que su denuncia salga a luz, generará un utilitarismo ad hoc que a él le sirva para justificar su acción, por ejemplo, destacando la maldad de la oposición y su peligro para el bien común.

Centrándonos en el sector privado, las empresas es cierto que tienen que ser rentables o, al menos, sostenibles, pues sin ello no podrán cumplir su misión, pero guiarse por la búsqueda de rentabilidad no basta para que el sistema de mercado funcione. Si el mercado ignora a la sociedad en la que opera y rompe sus propias reglas del juego -esencialmente la competencia justa- tendrá un impacto negativo en su propia actividad y, en última instancia, atentará contra su propia supervivencia, como acabamos de ver en la Gran Depresión; finalmente, cuando llegue la crisis, será necesaria la intervención pública para salvar al propio mercado de sus excesos (Polanyi, 2002), eso sí, con dinero de todos. Para evitar estas tensiones destructivas, el mercado debe entenderse como parte del sistema social y, por tanto, como un socio clave en el desarrollo del valor social y de las políticas económicas que sirven esencialmente al bien común. El valor social implica productos y resultados no financieros, es decir, intervenciones que implican a las personas, las comunidades, el capital social y el medio ambiente y que mejoran el bienestar social (Porter y Kramer. 2011; Mulgan, 2010). Por eso es importante incluir

una dimensión moral en la toma de decisiones en este ámbito, más compleja que el utilitarismo mal entendido o *utilitarismo ad hoc* (Sandin, 2009). Desde un punto de vista económico, y respetando la noción de que el hombre persigue su propia felicidad y huye del dolor, sería necesario, a través de la educación, introducir el utilitarismo de la regla en el sistema para las decisiones empresariales de esta naturaleza, ya que: "Permite que un acto particular en una ocasión particular sea adjudicado como correcto o incorrecto según si está de acuerdo con una regla útil o la viola; y una regla se juzga útil o no por las consecuencias de su práctica general" (Duignan y West, 2017).

Esto implicaría que los actores económicos -como principio de conducta en este tipo de dilema- buscarán el mayor bien para el mayor número de personas sin hacer un balance de los beneficiados o perjudicados por cada acción, si no, más bien, siguiendo las reglas que la historia y la calidad de los resultados han demostrado que producen el mayor bien para el mayor número de personas (Mill, 1863: 35-37). Como quiera que la competencia justa es una regla clave para el buen funcionamiento del mercado, promover y asumir este modelo de reflexión moral parece esencial para el adecuado funcionamiento de un buen modelo de ética en la empresa. Esto significa que hay que asumir que el respeto a las reglas de la competencia leal (tal y como la entienden la mayoría de los estudiosos de la ética empresarial en la actualidad) conduce a un mayor bien social que romper dichas reglas y generalizar el juego sucio. En conclusión, a menos que las reglas entren en conflicto entre ellas, es mejor seguirlas, sin siquiera calcular las consecuencias, que sopesar el respeto a las reglas con el beneficio inmediato para la empresa. Mientras este nivel de desarrollo moral no sea generalizado en el mundo empresarial, y se manifieste en una cultura organizativa donde el liderazgo ético y la responsabilidad social estén profundamente insertos, es muy difícil que la mera gestión interna de denuncias pueda producir resultados positivos (Trevino et al., 1999).

IV. Conclusión

Resumiendo, se protege a los denunciantes porque el respeto a derechos humanos básicos como la libertad de expresión y el respeto a la libertad de prensa producen mayores bienes para el conjunto de la ciudadanía que lo contrario, la represión de la libre opinión o de la libre circulación de información. La historia lo ha demostrado, pues los países que han consolidado derechos humanos generan más bienestar y riqueza colectiva que aquellos sometidos a dictadura. Al tiempo, se protege a los denunciantes porque la competencia justa es la esencia de un mercado eficiente y generador de riqueza, y porque el respeto al Derecho genera una cultura de la legalidad que aporta certidumbre, seguridad jurídica y equidad. Es cierto que existe una crítica posible a esta opción, sobre todo si se analiza desde el sector público y se recuerdan los deberes de cuidado, empatía y solidaridad (Gilligan, 1985) que los funcionarios deben incorporar a su comportamiento. Pero no olvidemos que tenemos que construir una justificación que sirva al sector público y

privado, y, en ese caso, creemos que esta opción por un utilitarismo de la regla supera mejor las objeciones que el apoyo a las otras dos opciones (utilitarismo del acto y deontología) nos deparan.

Bibliografía.

Berger, L., S. Perreault and J. Wainberg. 2017. Hijacking the moral imperative: How financial incentives can discourage whistleblower reporting. *Auditing: A Journal of Practice & Theory* 36(3): 1-14.

Cabanes, Manuel (2016) La misión de la empresa como objetivo supremo de la misma: análisis discursivo y mirada prospectiva. 189-216 *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales,* nº _99 septiembre-diciembre 2016: 189-216

Cerrillo i Martínez, A. (2018). Diez propuestas para la colaboración ciudadana en la alerta de malas prácticas en la Administración Pública. *Revista Internacional de Transparencia*, 6, pp. 1-7.

Diugnan, B and H. R. West (2017) "Utilitarianism". *Encyclopædia Britannica*. Encyclopædia Britannica, inc., date Published: November 15, 2017, URL: https://www.britannica.com/topic/utilitarianism-philosophy. Access Date: September 7, 2018.

Dworkin,. T. M. (2007). SOX and Whistleblowing. Michigan Law Review Volume 105 Issue 8: 1757-1780.

García Moreno, B. (2020). Del whistleblower al alertador. La regulación europea de los canales de denuncia. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Gilligan, C. (1985). La moral y la teoría: Psicología del desarrollo femenino. México D.F: Fondo de cultura económica de México

Goñi Sein, J.L. (2011). "Sistemas de denuncia interna de irregularidades ("whistleblowing"). En: Goñi Sein, J.L., *Ética empresarial y códigos de conducta*, Madrid, La Ley, pp.319-355

Harsanyi, J. (1999) "Razón, moralidad y teoría utilitarista", en VV.AA., Decisiones normativas en los campos de la ética, el estado y el derecho, Destino, Caracas.

Hill, M. y Hupe, P. (2002) *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: Sage

Mill, John Stuart (1863) *Utilitarianism* (1 ed.). London: Parker, Son & Bourn, West Strand. *Retrieved April 6, 2018* via Google Books

Mulgan, G. (2010) "Measuring Social Value." *Stanford Social Innovation Review*, (Summer): 38-43.

Pérez Triviño, J.L., "Whistleblowing", *Eunomía*, núm. 14, 2018: 285 y 298.

Polanyi, K. (2002) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.

Porter, M. & Kramer, M. (2011) Creating Shared Value. Harvard Business Review, 89, pp. 62-77.

Pressman, j y Wildavsky, A. (1984) Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press.

Raguès Vallès, R., (2013) *Whistleblowing. Una aproximación desde el Derecho Penal*, Madrid: Marcial Pons.

Sabatier, P. y D. Mazmanian (1980) The implementation of public policy: a framework of analysis. *Policy Studies Journal*, Volume 8, Issue 4, January 1980: 538–560

Sandin, Per (2009) Approaches to Ethics for Corporate Crisis Management. *Journal of Business Ethics* volume 87, 109 (2009) https://doi.org/10.1007/s10551-008-9873-2.

Sierra Rodríguez, J. (2020a). Impulso europeo al whistleblowing y las autoridades de integridad. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, pp. 64-85.

Sierra Rodríguez, J. (2020b) Anonimato y apertura de los canales de denuncia de la corrupción. *Revista General de Derecho Administrativo* 55 (Iustel)

Trevino, L., Weaver, G. R, Gibson, D., & Toffler, B. (1999). Managing ethics and legal compliance: What works and what hurts. *California Management Review*, 41(2), 131-150.

Verschoor, C. C. 2017. Whistleblower awards increase. *Strategic Finance* (April): 23-24.

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 12. Primer Semestre. Enero-Junio de 2021, pp. 25-46.
ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.134

TRIBUNA: ENFOQUES Y DOCTRINA

El acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos

Severiano Fernández Ramos[1]
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Cádiz
España

ORCID: 0000-0002-9784-4503

RECIBIDO: 8 de marzo de 2021
ACEPTADO: 8 de marzo de 2021

RESUMEN: Durante la vigencia de la Ley 30/1992 el acceso a la información procedimental estaba regido por una regla muy simple: en los procedimientos en curso el acceso se reservaba a los interesados en los mismos, de modo que los terceros únicamente podían acceder a los procedimientos terminados. En cambio, a partir de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, la accesibilidad a la información procedimental, tanto por parte de los interesados como de la ciudadanía en general, responde a parámetros diversos, no exentos de controversia entre los propios órganos de garantía del derecho, y sobre los cuales trata este trabajo.

PALABRAS CLAVE: información pública, procedimiento administrativo.

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

CONTENIDOS: 1. El acceso a la información procedimental en la Ley 30/1992. 2. Los nuevos parámetros de la LTAIBG. 3. El acceso a la información relativa a un procedimiento terminado. *3.1. El acceso por parte de terceros. 3.2. El acceso por parte de los propios interesados.* 4. El acceso a la información relativa a un procedimiento en curso. *4.1. El acceso por parte de los interesados conforme a la legislación de procedimiento administrativo. 4.2. El acceso por parte de terceros conforme a la LTAIBG. 4.3. ¿Acceso por parte de interesados conforme a la LTAIBG?*

Access to information related to administrative procedures

ABSTRACT: During the validity of Law 30/1992, access to procedural information was governed by a very simple rule: in ongoing procedures, access was reserved to those interested in them, so that third parties could only access the procedures. finished. On the other hand, as of Law 19/2013, of December 9, the accessibility to procedural information, both by the interested parties and the general public, responds to various parameters, not exempt from controversy between the bodies themselves. guarantee of the right, and about which this work deals.

KEYWORDS: public information, administrative procedure.

1. El acceso a la información procedimental en la Ley 30/1992

Como es conocido, el entonces llamado derecho de acceso a los archivos y registros administrativos previsto (más que regulado) en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, estaba limitado expresamente a los procedimientos terminados (art. 37.1), limitación que fue recogida en múltiples normas estatales y autonómicas[2]. Al mismo tiempo, la Ley 30/1992 [art. 35.*a)*] reconocía el tradicional derecho de los interesados a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos y a obtener copias de los documentos contenidos en ellos.

En este sentido, recogiendo un criterio procedente de normas reglamentarias de desarrollo de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo de 1958[3], el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano (aplicable a la Administración General del Estado), dispuso -art. 3- que la *información particular* (a diferencia de la llamada «información general) «Es la concerniente al estado o contenido de los *procedimientos en tramitación*, y a la identificación de las autoridades y personal al servicio de la Administración General del Estado y de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma bajo cuya responsabilidad se tramiten aquellos procedimientos. Esta información sólo podrá ser facilitada a las personas que tengan la condición de interesados en cada procedimiento o a sus representantes legales de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 31 y 32 de la Ley 30/1992». Y esta distinción entre información general y particular fue adoptada también por diversas normas autonómicas, algunas relativamente recientes[4].

[2] Así, el Decreto-Legislativo 2/2001 del T.R. Ley de Administración de Aragón –art. 52.3- dispuso que el derecho de acceso a los archivos y registros tendrá efectividad únicamente en relación con los procedimientos administrativos que se encuentren terminados en la fecha en la que se solicita el ejercicio de este derecho; añadiendo que se entenderá por procedimiento administrativo terminado aquél en el que se haya producido una resolución definitiva en vía administrativa –art. 52.3-. En el mismo sentido, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, estableció que la ciudadanía tiene derecho a acceder a los archivos y registros administrativos «en los términos previstos en la normativa básica vigente. El derecho de acceso a los archivos y registros solo podrá ejercerse en relación con procedimientos terminados en la fecha de la solicitud» –art. 86-. Por su parte, la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, establece que los ciudadanos tienen derecho a acceder, por cualquier medio, a los registros y a los documentos que formen parte de un expediente y obren en los archivos de las administraciones públicas catalanas, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud –art. 26-.

[3] La distinción entre información general y particular procede de la Orden de la Presidencia de 22 de octubre de 1958.

[4] Decreto 21/2002, de 24 enero, por el que se regula la atención al ciudadano en la Comunidad de Madrid (art. 9); Decreto 57/2006, de 27 de octubre, por el que se regula la atención al ciudadano en la Comunidad Autónoma de La Rioja (art. 7); Decreto 44/2007, de 27 de febrero, por el que se regula el servicio de información y atención ciudadana en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias; Decreto n.º 236/2010, de 3 de septiembre, de Atención al Ciudadano en la

De este modo, en la economía de la Ley 30/1992, existía una clara y neta separación entre, de un lado, procedimientos en curso, cuyo acceso se reservaba a los interesados en el mismo y, de otro lado, procedimientos terminados, cuyo acceso podía ser solicitado por terceros. Una distinción que tenía la ventaja de su sencillez, y que en cierto modo se interiorizó por las Administraciones públicas, si bien dio también lugar a interpretaciones cuestionables por su desmesurada amplitud[5]. Lo cierto es que restringir el acceso a la información sobre procedimiento terminados también a los interesados habría supuesto, sencillamente, reducir el derecho de acceso del artículo 37 de la Ley 30/1992 a la más absoluta inanidad.

Ahora bien, esta exigencia de terminación del procedimiento fue criticada por la doctrina[6], y constituyó uno de los motivos por los cuales la ordenación del derecho de acceso a los archivos y registros de la Ley 30/1992 no pudo en su día servir de transposición de la previa Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio, de libertad de acceso a la información ambiental, obligando al Estado español a aprobar una ley específica para incorporar dicha directiva al ordenamiento español[7]. Y, de hecho, en relación con la normativa de acceso a la información ambiental, la jurisprudencia, tanto comunitaria como nacional, dejó bien claro que no rige la

Administración Pública de la Región de Murcia (art. 11); Decreto Foral 54/2010, de 6 de septiembre, por el que se regulan los servicios de información y atención ciudadana en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (art. 7); Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración de Galicia (art. 12 relativo a la *información particular*).

[5] Por ej, la STSJ de Castilla y León (Burgos) 131/2004, de 1 de abril (Número de Recurso: 390/2002). En este caso una empresa propietaria de varias fincas que eran objeto de un expediente de expropiación para la ejecución de ciertas infraestructuras solicitó al Ayuntamiento de Burgos determinada documentación acerca de dichas obras que ya se estaban ya ejecutando. Por su parte, el Tribunal llegó a la conclusión que "la parte actora no podía tener acceso a los documentos y certificados solicitados y que le fueron denegados, toda vez que tales *documentos forman parte de un procedimiento administrativo*, relativo a la ejecución de las obras de dicha variante ferroviaria, *que en la actualidad no se encuentra terminado*, como lo corrobora el hecho de que tales obras continúen realizándose. Por tanto, la denegación de tales documentos con apoyo en dicho precepto es plenamente ajustada a derecho".

[6] Vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS (1997: 438-441), donde se indica que esta restricción no podía encuadrarse en modo alguno en las consecuencias dogmáticas de la noción de documento administrativo como objeto entonces del derecho de acceso, pues el requisito de la terminación del documento nada tiene que ver con la terminación del procedimiento en el curso del cual se ha producido. De este modo, se argumentó que la exigencia del legislador debía considerarse un límite externo al derecho de acceso, y al operar de un modo rígido, sin valorar el hecho de que no siempre el acceso por parte de terceros a un documento perjudica el buen fin de la instrucción, se defendió que esta condición legal constituye una limitación susceptible de lesionar el principio de congruencia o proporcionalidad en la delimitación de los límites de los derechos constitucionales.

[7] La derogada Ley 38/1995, de 12 de diciembre, del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, reconoció expresamente esta limitación de la Ley 30/1992 en su exposición de motivos: «En la Ley 30/1992 el derecho de acceso y las causas por las que se puede denegar su ejercicio quedan limitados a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, siempre que tales expedientes correspondan a *procedimientos terminados en la fecha de la solicitud, exigencia ésta ausente en la Directiva*».

exigencia de que el documento al que se pretenda acceder corresponda a un procedimiento terminado[8].

2. Los nuevos parámetros de la LTAIBG

En este estado de cosas, la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG, que lleva por título *Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública*, declara en su apartado 1 lo siguiente: «La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un *procedimiento administrativo en curso* a los documentos que se integren en el mismo»[9].

Como puede verse, la aplicación de este régimen especial requiere de la conjunción de dos condiciones[10]:

- Una condición *subjetiva*: sólo pueden hacer uso de este régimen las personas que tengan la condición de *interesados* en un concreto procedimiento administrativo. Para determinar la condición de interesado en un procedimiento habrá que estar, evidentemente, a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –art. 4.1- (en adelante, LPAC).

- Una condición *temporal*: el *procedimiento* ha de estar *en curso*. Dada la relevancia de esta circunstancia, debemos realizar algunas precisiones sobre qué ha de entenderse por procedimiento en curso o, por el contrario, concluido.

[8] STS 17 de febrero de 2004, recurso 3457/2000, en relación con una solicitud de acceso a unas actas de inspección, el Alto Tribunal declaró que "tratar de denegar la información con el soporte jurídico de que las actas de inspección son, simplemente un «documento inconcluso», no resulta aceptable. «Tales actas no son -aunque pudieran serlo-- un elemento de un procedimiento sancionador; como tal documento público el acta está dotada de sustantividad y esencia propia, así como de una finalidad concreta cual es la de constatación de hechos, que podrán -o no- ser utilizados, con posterioridad, en otro tipo de procedimiento. Son el resultado de las actuaciones de comprobación e investigación, pudiendo incluso contener una propuesta de actuación. Pero, desde tal perspectiva, no son documentos inconclusos o inacabados, ni la constatación de hechos que contiene es simplemente indicativa o indiciaria, pues la misma está dotada de un especial valor probatorio al margen de su posterior, o no, utilización». Y, en esta línea, la posterior STS de 3 de octubre de 2006 (RJCA 2006\10071), declaró que interpretadas correctamente la Directiva 1990/313 y la Ley 38/1995, e interpretado correctamente el artículo 3.3 de una y otra, debió facilitarse información de los documentos obrantes en los expedientes que, (1) siendo separables, (2) estuvieran – ellos, los documentos– conclusos.

[9] En este sentido, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, dispone (disposición adicional primera): «El acceso de los interesados a los documentos de los procedimientos administrativos en trámite se rige por lo que determina la legislación sobre régimen jurídico y procedimiento administrativo».

[10] Así, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), R/0399/2016, 25 de noviembre de 2016.

A este respecto, la LPAC –art. 84.1- establece que pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud[11] y la declaración de caducidad. Pero también produce la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas –art. 84.2-, así como la terminación convencional, cuando ésta tenga la consideración de finalizadora del procedimiento –art. 86.1-. Asimismo, debe entenderse que, en los procedimientos en susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, la caducidad del procedimiento no requiere ser declarada [«se producirá la caducidad» –art. 25.1.*b)*-]. Pero, sobre todo, debe entenderse que, en los casos de silencio administrativo, el procedimiento también ha concluido a estos efectos, pues la resolución expresa que pueda dictar la Administrativo es tratada por la Ley como una resolución extemporánea –art. 24.3-. De otro lado, hay que descartar que para dar por terminado un procedimiento sea preciso que la resolución (expresa o presunta) sea firme, ni mucho menos ejecutada en todos sus términos, pues tales exigencias adicionales carecen de apoyo legal[12].

Asimismo, en el caso de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, entiendo que, desde el momento en que un interesado es expulsado del procedimiento (p. ej., por no superar una de las fases, como pueda ser la de oposición en un concurso-oposición), o bien para esa persona el procedimiento ha terminado, o bien ha perdido la condición de interesado en el mismo (de hecho, no puede seguir participando en el procedimiento), por lo que, en cualquier caso, no será ya de aplicación el apartado 1 de la D. A. 1ª LTAIBG[13].

[11] En propiedad, el desistimiento y la renuncia no tienen por efecto, en todo caso, la terminación del procedimiento (véase art. 94.3 LPAC).

[12] Véase sobre estas cuestiones en la Ley 30/1992, S. FERNÁNDEZ RAMOS (1997: 444-446). Sin embargo, el CTBG parece exigir esta firmeza del acto, al añadir los plazos para recurrir en vía administrativa y contenciosa el acto (p. ej., R/0178/2020).

[13] Así puede inferirse del asunto sobre el que recayó la STSJ Castilla y León (Valladolid) 1253/2019, de 24 de octubre.

3. El acceso a la información relativa a un procedimiento terminado

3.1. El acceso por parte de terceros

Con independencia de lo que más adelante se dirá sobre los procedimientos en curso, parece claro que, una vez terminado el procedimiento, el derecho de acceso regulado en la LTAIBG puede ser ejercido directamente por terceros, como –por lo demás- ya sucedía en el régimen de la derogada Ley 30/1992. Es decir, habrá que convenir que, como mínimo, la LTAIBG mantiene el limitadísimo estándar de accesibilidad que ya contemplaba la denostada (con razón) Ley 30/1992. De hecho, si no se puede acceder ni siquiera a los procedimientos ya terminados, ¿a qué se puede acceder? Y, en todo caso, así se ha pronunciado el CTBG[14].

Ahora bien, esta afirmación elemental plantea ya la falta de conformidad con la ley básica de determinadas normas autonómicas, alguna incluso posterior a la LTAIBG, que han extendido la noción de información «particular» de la concerniente al estado o contenido de los procedimientos administrativos «en tramitación» (tal como aún establece el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero), a los procedimientos «finalizados»[15]. En nuestra opinión, esta noción de información «particular», en el sentido de reservada a los interesados, es frontalmente contradictoria con el concepto de información pública de la LTAIBG y, por tanto, incurre en una manifiesta inconstitucionalidad indirecta.

3.2. El acceso por parte de los propios interesados

Dado que la aplicación de la normativa procedimental requiere, como se ha indicado, de la doble exigencia de que el solicitante tenga la condición de interesado en un procedimiento administrativo y que éste se encuentre en curso, parece lógico entender que, una vez terminado el procedimiento, el acceso a la documentación del mismo a través de la LTAIBG es posible tanto por parte de los terceros como por parte de los que tuvieron, mientras el procedimiento estuvo en curso, la condición de interesados en el mismo, pues incluso en este segundo caso

[14] El CTBG reconoce que la literalidad de la disposición adicional primera, habla de *procedimientos administrativos en curso*. R/0095/2015; R/0385/2016, 15 de noviembre de 2016. Así, entiende que una vez finalizado el procedimiento, no es de aplicación la disposición adicional 1ª y el interesado puede hacer uso de la LTAIBG. CTBG, R/0413/2016, 14 de diciembre de 2016, Resolución 25 de septiembre de 2017 (R/0309/2017). En cambio, no parece entenderlo así el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (CTPDA, RES/036/2016, de 1 de junio 2016), el cual ante una petición relativa a la identificación del "conjunto de funcionarios que de forma parcial o total hayan ejercido las potestades públicas durante la tramitación de mi expediente", considera que dicha petición constituye un derecho encuadrable en el artículo 35.b) de la Ley 30/1992, por lo que excede del ámbito objetivo de la Ley de Transparencia. Cuestión distinta es si la información solicitada estaba o no disponible o requería de un proceso de elaboración.

[15] Decreto 44/2007, de 27 de febrero, por el que se regula el servicio de información y atención ciudadana en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 12.1); Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración (art. 12.1). De hecho, estas normas no se ajustaban ya ni siquiera a los parámetros de la Ley 30/1992.

no cabe aplicar la regla del apartado 1 de la DA 1ª. De hecho, si es indubitado –como se ha señalado- el acceso por parte de terceros, con mayor razón habría que entender el ejercicio del derecho por aquellos que ostentaron un interés cualificado[16].

Sin embargo, debe observarse que se repiten resoluciones jurisdiccionales que parecen excluir que, una vez terminado el procedimiento, quienes fueran interesados en el mismo puedan plantear una solicitud de acceso a la información pública en aplicación de la LTAIBG, alegando además que no es función de esta Ley comprobar la regularidad de la actuación en la que los solicitantes fueron parte interesada, por esgrimir éstos un interés personal ajeno a la LTAIBG[17].

Peor aún, esta postura ha ido cobrando cuerpo en la doctrina del propio CTBG, el cual ha añadido lo siguiente (R/0178/2020): «(…), *este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es consciente de que, como ocurre también en este supuesto, es difícil sustraer del amparo de la LTAIBG -incluyendo el mecanismo de impugnación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno previsto en la norma- a aquellos supuestos en los que se solicita información pública- entendida en sentido amplio como todo contenido o documento que obre en poder de organismos públicos según el art. 13 de la LTAIBG -cuando el procedimiento administrativo al que se refiere la solicitud ya hubiera concluido- y ello, entendiendo la disposición adicional primera de la LTAIBG a sensu contrario. Y ello por cuanto la disposición cuya aplicación alegaba la Administración en este caso se limita a los supuestos en los que la solicitud cumpla con dos condicionantes: sea presentada por el interesado y se refiera a un procedimiento en curso. Ello llevaría a plantearse el hecho de que, cuando la solicitud no cumpla con alguna de ellas, no sea posible alegar la reiterada disposición adicional primera apartado 1. Es esta circunstancia la que precisamente ocurre en el caso que nos ocupa.*

[16] En Portugal, donde existe una remisión similar a la legislación de procedimiento administrativo en el caso de solicitudes de acceso al expediente por parte de interesados en el mismo, si bien la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos se declaró en un inicio incompetente en estos casos de informaciones procedimentales cuando aún no ha concluido el procedimiento, esta orientación fue objeto de revisión (voto particular del sr. Castro Martins al "parecer" CADA, 47/2002, *Alta Autoridade para a Comunicação Social*).

[17] Juzgado Central C-A nº 4, sentencia 49/2020, de 18 de mayo, procedimiento ordinario 53/2019. Se trataba de un procedimiento de adjudicación de contratos públicos. La sentencia añade: «El interés del peticionario era poner de manifiesto la incorrecta ejecución del contrato, pues se estaba ejecutando por terceras. empresas y profesionales con licencias VTC y no por la propia empresa adjudicataria, lo que no se compadece con la finalidad de control de la actuación pública a que responde la Ley de Trasparencia, que era conocer los términos del proceso de contratación, pues se está poniendo en cuestión la conducta de la adjudicataria en una fase en que no estaba comprometida la actuación de la SME RENFE. Ello es manifestación además de un interés particular, en defensa del cual el peticionario ha podido ejercitar las acciones procedentes en restablecimiento de su derecho». Pero el mismo criterio se repite en la sentencia del Juzgado Central C-A nº 2 33/2020, de 12 de mayo, procedimiento ordinario 29/2019-C, aplicada a un procedimiento de selección de funcionario, cuando éste ya había finalizado: «En semejante tesitura, el legítimo el interés del aspirante a conocer los exámenes de otros y las actas de las Comisiones Delegadas en que se contienen las calificaciones desglosadas de los mismos, no se compadece con la finalidad de control de la actuación pública a que responde la Ley de Trasparencia, y es manifestación antes bien del interés particular en verificar que su examen ha sido correctamente valorado».

Sin embargo, y tal y como pretendemos señalar, a nuestro juicio, la aplicación de la Ley de Transparencia para acceder a un concreto expediente administrativo cuando es un derecho que le es reconocido al solicitante en su condición de interesado, podría entenderse como un uso no plenamente conforme con la finalidad de la LTAIBG expresadas tanto en su Preámbulo (…) como en la definición de su objeto (ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento).

En definitiva y aunque, como señalamos, la redacción de la LTAIGB no lo impide, no podemos sino señalar que, a nuestro juicio, el acceso a la documentación obrante en un expediente administrativo por el interesado en el mismo debería realizarse siempre y en todo caso al amparo de la Ley 39/2015».

A mi juicio, estas afirmaciones, además de gratuitas, son profundamente erróneas. Partiendo de la premisa indubitada según la cual los documentos que integran los procedimientos administrativos terminados son información pública a efectos de la LTAIBG, cuando una persona que «tuvo» la condición de interesada en un procedimiento ya concluido solicita acceder a la información relativa al mismo pueden darse dos supuestos. La primera posibilidad es que el solicitante no haga valer su interés cualificado en el acceso a la información, algo a lo que no está obligado –art. 17.3-. En este caso, ni la Administración ni menos aún los órganos de control (administrativos o jurisdiccionales) están legitimados para tomar en consideración la circunstancia según la cual el solicitante «tuvo» la condición de interesado en un procedimiento, condición que –subrayamos- es pretérita, pues se perdió al terminar el procedimiento. La segunda posibilidad es que el solicitante sí haga valer su interés cualificado en el acceso a la información derivado de su anterior condición de interesado en el procedimiento. Pues bien, en este caso la LTAIBG es muy clara: la Administración (y, en su caso, los órganos de revisión) está obligada a valorar (positivamente, se entiende) este interés privado –arts. 14.2 y 15.3-[18].

Y, en fin, cuando se dice que no es finalidad de la LTAIBG atender peticiones de acceso a información pública por parte de interesados, parece olvidarse que contribuir al respeto a la legalidad administrativa es la primera finalidad de la transparencia pública. Dicho de otro modo, cuando un licitador se considera indebidamente preterido en la adjudicación de un contrato público, o un candidato injustamente evaluado en un procedimiento selectivo, y solicitan acceder al expediente administrativo, ciertamente no actúan *prima facie* de forma desinteresada en pro de la transparencia, pero sí es evidente que con su actuación contribuyen al respeto de la legalidad pública, amén de la defensa de los intereses

[18] Así, p. ej., la GAIP, en su Resolución 45/2018,

públicos tuteladas por esta (como la igualdad de trato, la tutela de la competencia, o del derecho de acceso a los cargos públicos…)[19].

4. El acceso a la información relativa a un procedimiento en curso

4.1. El acceso por parte de los interesados conforme a la legislación de procedimiento administrativo

Como se indicó más arriba, la legislación sobre procedimiento administrativo viene reconociendo el derecho de los que tengan la condición de interesados a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos y a obtener copias de los documentos contenidos en ellos. Y debe advertirse que se trata de un derecho procedimental históricamente muy anterior al derecho de acceso a la información pública entendido como derecho ciudadano, remontándose a las normas procedimentales del siglo XIX, y que se plasmó de forma definitiva en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958[20]. Un derecho procedimental que en algunas formulaciones legales recientes ha venido a integrarse en el moderno derecho a una buena administración[21].

Este derecho de acceso al expediente administrativo por parte de los interesados en el correspondiente procedimiento se trata de una garantía procedimental, que forma parte del derecho a la defensa, pues es instrumental respecto al derecho de los interesados a formular alegaciones y a aportar documentos tanto en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia –art. 76.1 LPAC-, como en el mismo trámite de audiencia –art. 82.2 LPAC-, e incluso en caso de actuaciones complementarias –art. 87 LPAC-. Asimismo, de modo adjetivo, este derecho constituye el medio a través del cual el interesado puede tomar conocimiento preciso de las actuaciones que la Administración está llevando a cabo en

[19] Cuando el sr. López Ostra llegó hasta el Tribunal de Estrasburgo en defensa de su derecho a la intimidad en un caso de contaminación acústica es evidente que, primariamente, luchaba por su interés personal, pero ¿acaso su victoria en la sentencia de 9 de diciembre de 1994 no se sintió como una victoria de todos?

[20] La formulación primigenia de este derecho procede de la Revolución de Septiembre de 1868, cuando se dictó el Decreto de 30 de noviembre de 1870, por el que se aprueba el Reglamento del Ministerio de la Gobernación -arts. 65 y 67-, el cual dispuso que, en los expedientes incoados a instancia de parte, los que sean parte del mismo tendrán derecho a enterarse por medio del Registro general o el de la sección y en las horas de audiencia, del estado y curso del expediente. La figura sería generalizada por el Real Decreto de 14 de septiembre de 1872, para todos los Ministerios: «Igualmente (todas las dependencias) contestarán en el término de diez días a los que pregunten por el estado de cualquiera reclamación que tengan pendiente en las mencionadas dependencias. Estas preguntas se harán por escrito...» (art. 8). Como puede verse, este derecho no comportaba el acceso directo por el interesado al mismo, sino que era un derecho a ser informado por los agentes al servicio de la Administración. Posteriormente, la figura pasaría por distintas formulaciones hasta su plasmación definitiva en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, adoptada con leves variaciones por la Ley 30/1992. Véanse S. FERNANDEZ RAMOS (1997: 255 y ss.); O. MIR PUIGPELAT (2019: 21 y ss.).

[21] La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, dispone que el derecho a una buena administración comprende, entre otros, el derecho a la información integral sobre los servicios y prestaciones, «y el estado de la tramitación de los asuntos que le conciernan» –art. 32.*a)*-.

cumplimiento de su obligación de impulsar el expediente, y poder advertir así a la Administración sobre eventuales demoras o dilaciones indebidas en la tramitación del procedimiento y, en general, alegar defectos en la tramitación –arts. 53.1.*e)* y 76.2 LPAC-.

Siguiendo parcialmente a la anterior Ley 30/1992, la LPAC -art. 53.1.*a)*- reconoce el derecho de los interesados en un procedimiento administrativo «A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos». Pero, debido a la parquedad de la Ley, no es claro el régimen de este derecho instrumental.

Así, en cuanto al objeto del derecho, una interpretación literal del precepto –derecho a conocer "el estado de tramitación"- podría llevar a pensar que se trata de una mera pretensión de conocimiento del estado en el que se encuentra un procedimiento -de sus fases, de las actuaciones que ha practicado la Administración-. Y esta interpretación estaría reforzada debido a los añadidos introducidos por la LPAC 2015 («el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución»), consistentes en una mera prestación informativa. De hecho, en la práctica, a menudo el contenido de este derecho es muy limitado.

Por el contrario, si se interpreta sistemáticamente este derecho con el derecho a obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos, puede defenderse que el primero alcanza -no obstante su deficiente redacción- al contenido de actuaciones concretas, pues si existe un derecho subjetivo a obtener copias de todos los documentos contenidos en el expediente -y no ya, como disponía de la Ley de 1958, de aspectos concretos-, parece evidente que este derecho implica que el derecho de información alcanza también a todos los documentos del procedimiento. Y, en este sentido, el RD 208/1996 –art. 3.1- refiere la información particular "al estado *o contenido* de los procedimientos en tramitación" [22]. Así, debe recordarse que el inciso final del artículo 53.1.*a)* (que no se

[22] De forma más clara, la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, bajo el rótulo derecho de acceso a los expedientes administrativos, sí declara «derecho a acceder al expediente» -art. 26-. En cambio, la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, parecía consagrar no un acceso, más o menos completo o parcial, al expediente en sí, sino a una «información sobre el estado del procedimiento». En efecto, en el caso de procedimientos administrativos gestionados total o parcialmente de modo electrónico la Ley 11/2007 establece un alcance diverso del acceso al expediente por esta vía: a) si el procedimiento se gestiona en su totalidad electrónicamente, el órgano que tramita el procedimiento pondrá a disposición del interesado un servicio electrónico de acceso restringido donde éste pueda consultar, previa identificación, *la información sobre el estado de tramitación del procedimiento, que comprenderá la relación de los actos*

encontraba en la Ley 30/1992) se refiere al derecho a conocer «los actos de trámite dictados».

De este modo, el contenido de este derecho de los interesados se plasma en la documentación contenida en el *expediente administrativo*, esto es, el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla –art. 70.1 LPAC-. Así, se aprecian relevantes diferencias con el derecho de acceso a la información pública, pues el derecho de los interesados se circunscribe a la información documentada y contenida en el expediente. Y ello sin perjuicio de la obligación positiva que pesa sobre la Administración de integrar en el expediente todos los documentos relevantes[23].

Pero tampoco están claros los límites de este derecho. Como ya hiciera antes la Ley 30/1992, la LPAC –art. 82.1, a propósito del trámite de audiencia- se remite a las limitaciones previstas en la propia LTAIBG. Sin embargo, parece lógico que condición de interesados comporta una posición cualificada, y que es funcional a su derecho de defensa en relación con al procedimiento del que son parte, de tal modo que el alcance del derecho ejercido por los interesados deberá ser, lógicamente, superior al ordinario del conjunto de los ciudadanos[24].

Igualmente, tampoco es claro el modo de ejercicio del derecho, si bien el acceso no debería ser a documentos aislados que deba identificar previamente el

de trámite realizados, con indicación sobre su contenido, así como la fecha en la que fueron dictados; en el resto de los procedimientos se habilitarán igualmente *servicios electrónicos de información del estado de la tramitación que comprendan, al menos, la fase en la que se encuentra el procedimiento y el órgano o unidad responsable* –art. 37-..

[23] Auto del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2018, recurso 690/2017: "El expediente administrativo, tal y como el propio art. 70.1 dispone, debe estar conformado por los documentos y actuaciones que «sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa». La previsión contenida en el apartado 4 de dicho precepto, que permite excluir del expediente la «información que tenga carácter auxiliar o de apoyo», debe recibir una interpretación restrictiva, evitando que datos y elementos relevantes que sirvieron para conformar la decisión administrativa queden fuera del expediente remitido al órgano judicial, impidiendo a los afectados conocer datos o actuaciones que limiten su derecho de defensa y, por tanto, puedan generar indefensión. Sin perjuicio de que la exclusión de determinados elementos meramente auxiliares o de apoyo pueda ser posible al considerar que se trata de datos que resultan irrelevantes y no generan ningún tipo de indefensión. En todo caso, la conformación del expediente administrativo que se remita estará sometida a la solicitud de ampliación por los afectados y al control último del órgano judicial, pues como ya dijimos en la STS de 8 de mayo de 2015 (rec. 422/2014) «es el juez quien tiene la última y definitiva palabra tanto sobre el contenido e integración del expediente como sobre su ordenación y confección»".

[24] Así, E. GUICHOT (2017: 575) apunta que los derechos de contradicción y defensa deberían conllevar una inaplicación o una aplicación más reducida de los valores protegidos por algunos de los limites contemplados en el artículo 14 LTAIBG, como los relativos a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, lo cual no deja de ser contradictorio con su postura absolutamente contraria a tomar en consideración la posición del solicitante. En esta línea y analizando el alcance de los principales límites y descartando la aplicabilidad de las causas de inadmisión (salvo evidentemente el ejercicio abusivo del derecho, al tratarse de un principio general del Derecho), O. MIR PUIGPELAT (2019: 99 y ss.).

interesado, sino que, una vez acreditada su condición de interesado (esto es, la identidad, sin necesidad de firma –art. 11.2 LPAC, a sensu contrario), éste ha de poder tener a su disposición el expediente completo (salvo aplicación de alguna excepción al derecho de acceso, en cuyo caso deberá hacerse constar al interesado esta circunstancia), todo ello a través del Punto de Acceso General electrónico de la Administración, tal como prevé expresamente la LPAC –art. 53.1.*a)*-, lo cual posibilitaría que el acceso al expediente se efectuase mediante sistemas automatizados, sin intervención de personas físicas[25].

Lo que sí establece con meridiana claridad la LPAC es que el derecho puede ejercerse «en cualquier momento» (mientras el procedimiento esté abierto). Así, la GAIP ha declarado que la Administración no puede determinar cuál es el momento en el cual debe el interesado ejercitar su derecho[26]. Asimismo, la nueva redacción de la LPAC («Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de "los" documentos contenidos en los citados procedimientos) permite superar una interpretación restrictiva del alcance del derecho a obtener copias de los documentos que había impuesto el Tribunal Supremo a partir de una interpretación literal de la Ley 30/1992[27].

De otro lado, en caso de denegación del acceso al expediente en curso por parte de los interesados, habrá de considerarse el acto de denegación como un acto de trámite del procedimiento principal, aplicándose la regla general de la LPAC –art. 112.1-, según la cual no cabe interponer un recurso autónomo, salvo que se

[25] El derogado Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, bajo el epígrafe precisamente de "Transparencia del procedimiento" –art. 3-, establecía una regla de gran interés, según la cual «El procedimiento se desarrollará de acuerdo con el *principio de acceso permanente*. A estos efectos, en cualquier momento del procedimiento, los interesados tienen derecho a conocer su estado de tramitación y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en el mismo», principio que podría generalizarse a cualquier procedimiento. Sin embargo, la LPAC no sólo no generalizó este principio de acceso permanente, sino que, y a diferencia de otras muchas reglas del Real Decreto 1398/1993, no incorporó esta regla al procedimiento sancionador. Véanse las interesantes propuestas de O. MIR PUIGPELAT (2019: 113 y ss.), quien apunta a un ejercicio y satisfacción prevalentemente informal del derecho, salvo que la comunicación del documento objeto de petición pueda afectar a terceros, así como la crítica a este apartado segundo del artículo 53.1.a) LPAC, por no reconocer expresamente a los interesados el derecho al acceso telemático al expediente.

[26] Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (en adelante, GAIP), Resolución 247/2020, de 9 de abril: «Por lo tanto, limitar el ejercicio del derecho de acceso al proyecto solicitado a los momentos de información pública y de audiencia a las personas interesadas, como pretenden hacer el DTS y la empresa promotora afectada, supone una restricción del derecho de acceso a esta misma información garantizado para las personas interesadas por el artículo 53.1 LPAC, que tiene carácter básico».

[27] El artículo 35.a) de la Ley 30/1992 reconocía el derecho a «obtener copias *de documentos* contenidos en ellos» (los procedimientos). Pero el Tribunal Supremo (STS 26 de enero de 2011) entendió que, en la medida en que el precepto hablaba de "copia de documentos" y no de copia de los documentos, la Ley no reconocía un derecho a atender peticiones genéricas de copias del expediente, sino que las peticiones debían individualizarse. En cambio, como señala O. MIR PUIGPELAT (2019: 119-120), la vigente LPAC ya no habla de "copia *de* documentos", sino de "copia *de los* documentos".

considere que la falta de acceso al expediente causa indefensión, lo cual no es descartable en determinados procedimientos, como los sancionadores.

Finalmente, debe observarse que la disposición adicional 1ª de la LTAIBG se refiere a la «normativa reguladora del *correspondiente* procedimiento administrativo», de tal modo que la remisión no es exclusivamente a la Ley de Procedimiento Administrativo Común, sino también a las normas especiales relativas a procedimientos específicos (como sería el caso de la legislación sobre contratación pública).

4.2. El acceso por parte de terceros conforme a la LTAIBG

Hasta aquí hemos establecido que, una vez concluido el procedimiento, la información relativa al mismo es, inicialmente, accesible a todos. Y, mientras el procedimiento esté en curso, los interesados en el mismo pueden ejercer el derecho de acceso a la información que les confiere la legislación de procedimiento. Pero, como hemos señalado antes, todo esto ya se reconocía con la Ley 30/1992. La cuestión es si, tas la LTAIBG, existen avances en esta materia.

Pues bien, la propia exposición de motivos de la LTAIBG reconoce expresamente que una de las deficiencias de la ordenación de la Ley 30/1992 fue limitar el derecho de acceso «a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados». Si a esta declaración expresa del legislador añadimos el hecho de que la LTAIBG no limita expresamente el derecho de acceso a la información pública a procedimientos terminados, parece obligado entender que esta limitación no rige ya con carácter general[28]. Asimismo, obsérvese que la disposición adicional primera se limita a reenviar el acceso a la información pública a la legislación de procedimiento para el caso de que confluyan dos circunstancias: procedimientos en curso e interesados, de modo que no es legítimo inferir de aquí una prohibición de acceso a terceros conforme al régimen general de la LTAIBG. Por lo demás, una tal prohibición sería contradictoria con la causa de inadmisión referida a información que esté en curso de elaboración –art. 18.1.*a)*-, y con el límite relativo a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión –art. 14.1.*k)*-, los cuales serían por completo superfluos en caso de limitar el acceso a la información relativa a procedimientos terminados[29].

[28] De otra opinión D. CANALS AMETLER (2016: 35), quien considera que no se permite el acceso a procedimientos no finalizados.

[29] Así, la GAIP a partir de la Resolución de 23 de diciembre de 2015, sobre la Reclamación 17/2015: «No hay ninguna disposición en la LTAIPBG, incluida su disposición adicional 1a, que establezca ningún motivo de inadmisión, ni ningún límite de acceso que se definan en función del carácter abierto o cerrado de los procedimientos administrativos. Esto conlleva que el derecho de acceso a la información pública debe poder ejercerse con independencia de si esta información forma parte de un procedimiento abierto o cerrado, o de ningún procedimiento específico. Si la voluntad del legislador fuera la de denegar el acceso a los expedientes cerrados, ya lo habría establecido, y no lo hace, ni por activa, ni por pasiva. Más bien todo el contrario: la Exposición de motivos de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que tiene una disposición adicional 1a con el mismo contenido de la disposición adicional 1a de la LTAIPBG, señala expresamente como una de las limitaciones de la regulación precedente del

De todo lo anterior se infiere que la circunstancia según la cual la información objeto de solicitud se refiera a un procedimiento en curso o terminado no constituye ya una limitación para el acceso a la información por parte de terceros, como sucedía con la Ley 30/1992, sino una exigencia para la aplicación del régimen de acceso previsto en la legislación de procedimiento por parte de los interesados. Y, por tanto, el derecho de acceso reconocido en la LTAIBG a personas que no tengan la condición de interesados no está condicionado por dicha circunstancia[30]. Cuestión distinta, naturalmente, será el alcance del mismo y, en particular, debido a la protección de datos personales[31]. Y, naturalmente, la petición de información no convierte a los solicitantes en interesados en el procedimiento en cuestión, en el cual no podrán participar[32].

Esta es sin duda la interpretación que se infiere de la aplicación conjunta de la LTAIBG y de la LPAC. Ahora bien, alguien podrá preguntarse si no supone este acceso abierto a cualquiera a un procedimiento en curso un riesgo a la eficacia de la actuación administrativa. De entrada, debe advertirse que este derecho era ya ejercitable en relación con la información pública ambiental desde la Ley 38/1995, sin que conste que se haya producido una lesión a la eficacia de la Administración.

---

derecho de acceso, que precisamente pretende superar la nueva legislación de transparencia, el hecho de limitar el acceso a los documentos contenidos a procedimientos administrativos ya finalizados (apartado II de la Exposición de motivos, en relación con el artículo 37 Ley 30/1992). Está claro, pues, que la voluntad del legislador no puede ser otra que la de admitir y proteger el ejercicio del derecho de acceso, por parte de cualquier persona, a la información pública, con independencia del carácter abierto o cerrado de los procedimientos que la contienen». Igualmente, el Consejo de Transparencia de Aragón ha declarado de modo constante que los documentos de procedimientos en curso constituyen información pública a los efectos de la normativa de transparencia y son, por tanto, susceptibles de ser consultados en ejercicio del derecho general de acceso reconocido por estas leyes (p. ej., Resolución 14/2020, de 15 de junio).

[30] Así, GAIP, Dictamen núm. 1/2017, *Consulta general sobre l'accés als expedients sancionadors en matèria de medi ambient*, se dirá: «la legislació de transparència no distingeix en cap dels seus preceptes eventuals continguts diferents del dret d'accés segons si s'exerceix en relació amb expedients oberts o tancats». Igualmente, GAIP, Resolución 303/2017, de 8 de septiembre; Resolución 247/2020, de 9 de abril. En este sentido, de modo incidental, el Consejo de Transparencia de Comunidad Valenciana, resolución nº 2 de 26-4-2016, reclamación nº 6/2015; así como Res. exp. 12/2016, 10-3-2017. También en este sentido, el Consejo de Transparencia de Aragón (Resolución 23/2017, de 18 de septiembre) ha señalado que los documentos de procedimientos en curso constituyen información pública a los efectos de la normativa de transparencia y son, por tanto, susceptibles de ser consultados en ejercicio del derecho general de acceso reconocido por estas leyes.

[31] Así, Informe 2/2020, 15 de junio, del Consejo de Transparencia de Aragón, emitido a solicitud del Instituto Aragonés de Administración Pública, relativo a la transparencia de las actas de los Tribunales calificadores y de los exámenes en los procesos selectivos: «el hecho de que el procedimiento o procedimientos selectivos no hayan finalizado en el momento en el que se solicita la información no constituye, por sí mismo, motivo legal para denegar el acceso a la información que se contiene en los expedientes en los que se sustancian los procedimientos de selección de personal, tanto a las personas interesadas como a las no interesadas, a excepción, claro está, de aquella información cuya divulgación suponga un perjuicio para los principios establecidos por la legislación vigente para el acceso al sector público». Sobre los límites aplicables a terceros, véase O. MIR PUIGPELAT (2019: 130-131).

[32] Así, O. MIR PUIGPELAT (2017: 58) señala que el acceso a procedimientos en curso no implica reconocer, por supuesto, la condición de interesado a quienes lo soliciten, ni permitirles participar en los mismos ni impugnar la resolución que les ponga fin.

Pero, sobre todo, como señala MIR PUIGPELAT, este acceso por parte de la ciudadanía a procedimientos administrativos en curso debe valorarse positivamente pues, entre otros motivos, refuerza la función de control del derecho de acceso antes de la adopción de una decisión lesiva para los intereses públicos, sobre todo en procedimientos administrativos complejos que requieren de una tramitación dilatada en el tiempo[33].

Finalmente, todo ello obliga, en nuestra opinión, a entender derogado el artículo 3 del Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, antes reproducido[34]. Asimismo, entendemos que tampoco se adecua a los parámetros de la LTAIBG la disposición de la Ley 4/2013 Extremadura según la cual «tendrán la consideración de información pública de libre acceso para cualquier ciudadano, sin que precise ostentar la condición de interesado, los *expedientes administrativos que estén concluidos*» -art. 15.3-, pues parecería inferirse que carece de la condición de información pública la relativa a expedientes en curso, lo cual supone una clara vulneración del artículo 13 de la LTAIBG[35]. Asimismo, se aprecian ya disposiciones orientadas a resucitar la exigencia de terminación del procedimiento, lo cual estimamos que supone (re)construir un límite no contemplado en la Ley[36].

4.3. ¿Acceso por parte de interesados conforme a la LTAIBG?

Una vez establecido que los terceros pueden hacer uso del derecho de acceso conforme a la LTAIBG, se plantea la cuestión de si pueden también ejercer este

[33] O. MIR PUIGPELAT (2019: 42-44), quien apunta otros beneficios, como la mejora de la participación ciudadana en los trámites de información pública.

[34] Además, es muy cuestionable que «la identificación de las autoridades y personal al servicio de la Administración General del Estado y de las entidades de derecho público vinculado o dependiente de la misma bajo cuya responsabilidad se tramiten aquellos procedimientos», pueda seguir calificándose de información «particular», pues forma parte de la información de obligatoria publicidad activa.

[35] La Ley extremeña añade lo siguiente: «No obstante, en este caso, a diferencia de lo establecido en el apartado dos anterior, esta información no será publicada de oficio por la propia Administración, sino que deberá mediar solicitud previa para ello, y su acceso se producirá de conformidad con lo establecido en esta ley, en el marco de los principios generales del procedimiento administrativo común y con respeto a la normativa de protección de datos personales». En este sentido, se expresaba el caducado Proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público del País Vasco, admitido a trámite en el Parlamento vasco el 17 de septiembre de 2015 (10/09.01.00.0018). También tendrán la consideración de información pública de libre acceso para cualquier ciudadano o ciudadana, sin que precise ostentar la condición de persona interesada, los expedientes administrativos que estén concluidos o (añadía), en su caso, los trámites concluidos de los expedientes administrativos –art. 34-.

[36] Por ejemplo, el Real Decreto 182/2015, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento del régimen sancionador en materia de pesca marítima en aguas exteriores, tras declarar retóricamente que el procedimiento sancionador en materia de pesca marítima se desarrollará de acuerdo con el principio de transparencia del procedimiento, y reconocer (innecesariamente) que los interesados tienen derecho a conocer su estado de tramitación y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en el mismo, añade lo siguiente: «El acceso a los documentos que obren en los expedientes sancionadores ya concluidos se regirá por lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre» -art. 4.3-. De entrada, llama la atención la remisión al art. 37 Ley 30/1992, cuando ya estaba en vigor para el Estado la Ley 19/2013, pero sobre todo es clara la intencionalidad de mantener el acceso ciudadano a expedientes ya concluidos.

derecho los propios interesados en el procedimiento. Evidentemente, esta cuestión carecía de sentido en la Ley 30/1992, pues se trataba de la misma Ley, pero sí presenta un gran interés en la actualidad, sobre todo, en relación con la posibilidad de hacer uso de la reclamación especial ante el órgano de garantía.

A este respecto, el CTBG y algunos órganos independientes (como el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, el Comisión de Transparencia de Galicia o el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias) consideran que de la DA 1ª, y su remisión a la normativa reguladora del procedimiento administrativo, se desprende que no es de aplicación en estos casos la garantía pre-contenciosa de la LTAIBG[37]. Y así lo han entendido algunos órganos jurisdiccionales, según los cuales los interesados en el procedimiento no pueden hacer uso del derecho de acceso de la LTAIBG mientras ése se sustancie[38]. Asimismo, alguna disposición reglamentaria se pronuncia también expresamente en este sentido[39].

No obstante, algunos órganos autonómicos (GAIP, Comisión de Transparencia de Castilla y León, Consejos de Transparencia de Aragón y Comunidad Valenciana) se han manifestado partidarios de reconocer a los interesados en un procedimiento en curso la posibilidad de acudir a la reclamación ante dicha institución. Así, según la GAIP, si las personas que no tienen la condición de interesados pueden solicitar acceder a la información relativa a un procedimiento en curso y, en su caso, reclamar ante el órgano independiente, con mayor motivo han de poder hacerlo los interesados, que gozan de un derecho de acceso al expediente reforzado por su derecho a la defensa: «Establecido el derecho de cualquier persona a acceder a la documentación incluida a procedimientos administrativos abiertos, debe valorarse acto seguido si este derecho se puede restringir cuando quién lo ejerce tiene la condición de persona interesada en el procedimiento administrativo concernido. Por razones de mera obviedad debe descartarse esta posibilidad, ya

[37] CTBG, Resoluciones R/0006/2015, de 19 de febrero; R/0025/2015, de 17 de abril; R/0110/2016, de 14 de junio; R/0111/2016, de 15 de junio; y RT/0176/2016, de 5 de octubre, R/0406/2016; R/0407/2016, de 12 de diciembre, entre otras. En el mismo sentido, Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, RES/104/2016, de 16 de noviembre y RES/118/2016, de 7 de diciembre; Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias, R30/2016; Comisión de Transparencia de Galicia, Resoluciones 50/2018 y 78/2018, así como Consulta 1/2018.

[38] Así, p. ej., Juzgado Central C-A nº 12, sentencia 61/2019, de 5 de abril, rec. 66/2017: «lo cierto es que pedir copia de un expediente iniciado por uno mismo y todavía no concluido por no haberse dictado resolución no supone ejercer derechos derivados de la LAITBG, por mucho de que se cite esta norma. Esa solicitud supone hacer uso de uno de los derechos que tienen los interesados en los procedimientos administrativos».

[39] En este sentido la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid de 27 de julio de 2016 declara expresamente que no se aplicará este régimen cuando exista una regulación especial del derecho de acceso o cuando el solicitante quiera acceder a los documentos que obran en un procedimiento en curso en el que ostente la condición de interesado –art. 20.2-. Asimismo, el Anteproyecto Reglamento de la LTAIBG de 2015 disponía lo siguiente: «Cuando un interesado presente una solicitud que tenga por objeto el acceso a documentos que formen parte de un procedimiento administrativo en curso se aplicarán las normas reguladoras de dicho procedimiento» (art. 13).

que sería una auténtica incongruencia, contraria a los más elementales principios de igualdad y de no discriminación, ofrecer mayor acceso y mejor garantizado a la información pública contenida en un procedimiento abierto a la ciudadanía en general, que a las personas que tienen la condición de interesadas. Cabe tener en cuenta, además, que no hay ningún precepto en la LTAIPBG del que se pueda desprender que la condición de interesado o interesada en un procedimiento administrativo deba ser o pueda ser un motivo de inadmisión de las solicitudes de información a la Administración pública o de las reclamaciones a la GAIP»[40].

En este sentido, el CTCYL ha declarado que «resulta innegable que un interesado en un procedimiento administrativo no puede tener menos derechos respecto al acceso a la información relacionada con el mismo que cualquier otro ciudadano que no reúna tal condición; en otras palabras, puesto que la información relativa a un procedimiento administrativo es información pública, los interesados en el mismo tendrán, cuando menos, las mismas posibilidades de acceder a tal información que el resto de ciudadanos al amparo de lo previsto en la LTAIBG, incluidas las de impugnación de las decisiones administrativas que se adopten al respecto»[41].

En estos casos, la GAIP aplica preferentemente la regulación del derecho de acceso al expediente de los interesados propia de la normativa de procedimiento administrativo, que a su vez remite a la legislación de transparencia en cuanto a los límites del acceso (artículos 13.d, 27.4, 53.a y 82.1 LPAC)[42]. La reclamación ante la

[40] GAIP, Resolución de 23 de diciembre de 2015, sobre la Reclamación 17/2015, que añade: «Por lo tanto, la consecuencia de si se diera la circunstancia de la disposición adicional 1.a LTAIPBG sería básicamente que tanto la Administración como la GAIP tendrían que reconocer a las personas interesadas en el procedimiento administrativo (tanto en el momento de atender sus solicitudes de información, como en el de resolver sus reclamaciones o sus recursos) el plus de legitimidad que pueda corresponder a esta condición, con respecto a la predicable a la ciudadanía en general, a los efectos de poder ponderar más favorablemente, si procede, su derecho de acceso con los otros derechos o intereses que concurran en el caso». Igualmente, GAIP, Resoluciones 19/2015, 24/2015, 7/2016, 176/2016 (sobre licitadores en un procedimiento de adjudicación de contratos), 162/2017 y 92/2018 (sobre el inculpado en un procedimiento sancionador), Resolución 247/2020, de 9 de abril. De modo general, la GAIP considera que la legislación de transparencia reconoce un derecho universal de acceso a la información pública, que pueden ejercer tanto las personas interesadas, como las no interesadas en un procedimiento administrativo, que puede tener por objeto tanto la información pública integrada en un procedimiento abierto o en trámite, como la que forma parte de un procedimiento cerrado o acabado, o la no incluida en un procedimiento determinado. GAIP, Dictamen 1/2016, FJ 1.

[41] Comisión de Transparencia de Castilla y León, Resolución 24/2016, de 8 de agosto. Y, en el mismo sentido, Comisión de Transparencia de Castilla y León, Resolución 46/2016, de 11 de noviembre; Resolución Comisión de Transparencia de Castilla y León 70/2017, de 14 de julio. Por su parte, el Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana (Res. exp. 12/2016, 10-3-2017) ha señalado: «si el interesado en un procedimiento solicita la información al amparo de la legislación y garantías del derecho de acceso a la información» contará con el régimen de la Ley 19/2013 además de un régimen privilegiado por cuanto «que la posición jurídica de interesado favorecerá las posibilidades de acceso a la información.» «si el interesado en un procedimiento solicita la información al amparo de la legislación y garantías del derecho de acceso a la información» contará con el régimen de la Ley 19/2013 además de un régimen privilegiado por cuanto «que la posición jurídica de interesado favorecerá las posibilidades de acceso a la información».

[42] El Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana (Informe 5/2017 de 29-06-2017 sobre la condición de interesados en un expediente administrativo en respuesta a una consulta) ha aclarado

GAIP no suspende el procedimiento en cuestión ni los plazos previstos para la impugnación de sus actos de trámite y de la resolución que le ponga fin, y tiene solo por finalidad determinar si la persona reclamante tiene o no derecho de acceso a la información o expediente solicitado, sin que la GAIP disponga de competencia para pronunciarse sobre las cuestiones que constituyen el objeto principal de aquel procedimiento[43].

Por su parte, de modo más matizado, el CTAR considera que si un interesado formula una solicitud de derecho de acceso fundamentada en la normativa de transparencia mientras el procedimiento está «en curso» debe inadmitirse esa solicitud, en aplicación de la D. A. 1ª de la Ley 19/2013, y resolverse por la normativa que rija el procedimiento (Ley 39/2015), pero esto «no significa no aplicar los principios y criterios propios de la transparencia, pues lo contrario supondría que, en relación con un mismo objeto, se otorgue mejor acceso a una persona no interesada, aplicando la normativa de transparencia, que a una persona interesada, aplicando la legislación de procedimiento administrativo», y admitiendo la posibilidad de plantear una reclamación ante el órgano de garantía[44].

En mi opinión, si bien podría pensarse que el acceso vía LTAIBG es innecesario, al disponer el interesado del acceso contemplado en la legislación de procedimiento, debido a las indicadas insuficiencias de la LPAC, bien podría suceder que a una persona que tenga la condición de interesada en un concreto procedimiento le fuese más ventajoso ejercer el derecho de acceso de la LTAIBG y la reclamación prevista en la LTAIBG ante el CTBG u órgano independiente autonómico, para no llegar al absurdo de que el interesado esté en peor condición que el tercero[45]. Sin embargo, no se puede pasar por alto que, a diferencia de los regímenes especiales de acceso a la información previstos en los apartados 2º y 3º de la DA 1ª LTAIBG, en este caso

---

que si un interesado ejerce el derecho de acceso al expediente [art. 53.1.*a)* Ley 39/2015], la Administración no está obligada a dar traslado para alegaciones a los posibles afectados en sus intereses en razón del artículo 19.3 Ley 19/2013 (y artículo 15.5 Ley 2/2015), en tanto en cuanto la normativa administrativa de acceso al expediente no lo regula. Cuestión diferente es que, si hay una reclamación ante el Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana, en virtud del artículo 24.3 Ley 19/2013 el Consejo sí que deba proceder a este trámite de alegaciones.

[43] GAIP, Resolución 21/2017, de 1 de febrero.

[44] Consejo de Transparencia de Aragón, Resolución 5/2018, de 5 de febrero, o Resolución 17/2018, de 16 de abril; Resolución 14/2020, de 15 de junio. Y de modo más completo, Informe 2/2020, 15 de junio, del Consejo de Transparencia de Aragón, emitido a solicitud del Instituto Aragonés de Administración Pública, relativo a la transparencia de las actas de los Tribunales calificadores y de los exámenes en los procesos selectivos.

[45] S. FERNÁNDEZ RAMOS – J. Mª PÉREZ MONGUIÓ (2014: 53); L. RAMS RAMOS (2015: 645); L. RAMS RAMOS **(**2016: 13); D. CANALS AMETLER (2016: 35). Así, E. GUICHOT (2014: 49), expresa: «Parece que, en todo caso, nunca podría ser de peor condición el acceso por el interesado que el acceso por terceros y que los derechos de contradicción y defensa deberían conllevar una inaplicación o una aplicación más reducida de los valores protegidos por algunos de los límites contemplados en el art. 14 LTBG como los relativos a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión». Aparentemente de otra opinión, C. BARRERO RODRÍGUEZ (2014: 212; 2015b: 75, nota 43).

el apartado 1º no contempla la aplicación supletoria de la LTAIBG, lo cual supone, entiendo, un serio obstáculo a su aplicación[46]. Con todo, al menos en lo que se refiere a la reclamación, ello supone únicamente aplazar la presentación de la reclamación a la terminación del procedimiento, pues en tal caso ya no será –como nos consta- de aplicación el apartado 1 de la DA 1ª LTAIBG[47].

[46] A este respecto, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (2018: 131) ha señalado lo siguiente: «El CTPD Andalucía es conocedor de que algún otro órgano de garantía no considera de aplicación este criterio a quien resulta interesado, con base en que no puede quedar en peor situación un interesado que un tercero que pretenda el acceso. Sin embargo, una aplicación literal de la LTPA (*lege data*) conduce directamente a que el Consejo la aplique, y entendemos que constituyen cuestiones *lege ferenda* la razón o "justicia" consistente en que el interesado y el tercero no tengan el mismo derecho.

[47] Este es realmente el caso de la STSJ Castilla y León (Valladolid) 1253/2019, de 24 de octubre, en la que se indica: «se ha de entender que entre las dos posturas enfrentadas, presentes respectivamente en el criterio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la Administración Central del Estado, y el de diversos Consejos de la Administraciones autonómicas -se han citado en la resolución recurrida los de Aragón, Valencia y Cataluña- hemos de reputar como más adecuada la que se ha recogido en la reiterada resolución recurrida, y que es, asimismo, aceptada por la sentencia apelada. Ello es así, esencialmente, por la consideración de que el carácter de interesado, no puede hacer acreedor de menores derechos a quien ostenta tal carácter, que a cualquier ciudadano que con carácter general puede ejercitar dicho derecho de información, por lo que con mayor razón ha de poder hacerlo quien ostenta unos intereses específicos o incluso derechos en relación con las pretensiones que se dilucidan en un procedimiento».

Bibliografía

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción (2014): «El derecho de acceso a la información: publicidad pasiva», en VV AA, *Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno, Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Ed. Tecnos, Madrid, pp. 199-246.

CANALS AMETLER, Dolors (2016): «El acceso público a datos en un contexto de transparencia y buena regulación», en *Datos, protección, transparencia y buena regulación*, Documenta Universitaria, Girona, pp. 11 y ss.

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (2018), «Informe del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía», *Anuario de Transparencia Local*, pp. 125-164.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (1997): *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. - PÉREZ MONGUIÓ, J. Mª (2014): *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor.

GUICHOT, Emilio (2017): «Derecho de acceso a la información pública», en *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector Público*, I Tomo, Tirant lo Blanch, Valencia, 533-580.

-(2014): «*La* aplicación de la Ley Andaluza de transparencia en las entidades locales», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 90, pp. 15-55.

MIR PUIGPELAT, Oriol (2019): *Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a la información pública*, Civitas, Thomson Reuters, Cizur Menor.

-(2017): «El acceso a la información pública en la legislación española de transparencia: crónica de un cambio de paradigma». *Revista Catalana de Dret Públic,* núm. 55 (diciembre 2017), pp. 48-66.

RAMS RAMOS, Leonor (2016)**:** «El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41.

-(2015): «Cuestiones problemáticas en el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», en *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas, Libro homenaje a Luis Cosculluela*, Iustel, Madrid, pp. 639 y ss.

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 12. Primer Semestre. Enero-Junio de 2021, pp. 47-63
ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.143

TRIBUNA: ENFOQUES Y DOCTRINA

Aproximación al Gobierno Abierto en España El IV Plan de Acción 2020-2024

Francisco Delgado Morales[1]
ACREDITRA
España

ORCID: 0000-0002-1351-3177

RECIBIDO: 9 de marzo de 2021
ACEPTADO: 9 de marzo de 2021

RESUMEN: El texto se presenta inicialmente como una aproximación al concepto de Gobierno Abierto para finalmente detenerse y exponer de manera breve la actuación de España en el marco de la OGP y su planes de acción, con especial referencia a la formulación y los contenidos del IV Plan de Acción 2020-2024.

PALABRAS CLAVE: Gobierno Abierto. Plan de acción. Transparencia. Rendición de cuentas. Colaboración

CONTENIDOS: 1. Breve aproximación al origen y al contexto del gobierno abierto. -2. El concepto de gobierno abierto. -3. España en el marco de la alianza para el gobierno abierto (OGP). Los planes de acción. Principales medidas. 3.1. La OGP. 3.2. España en el marco de la OGP. 3.3. El IV plan de acción de gobierno abierto 2020-2024. – Bibliografía.

1 Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Granada, Experto Universitario en Formador de Formadores en Transparencia, Postgrado en Gestión del empleo en el ámbito local y Máster en Estudios de Opinión. Ha sido presidente de ACREDITRA y trabajado en el sector de los estudios electorales y de opinión, la formación y el empleo y como consultor de la Administración Pública en el ámbito de la transparencia, siendo asesor de la Delegación del Gobierno en Andalucía y, actualmente, del Ayuntamiento de Cádiz.

Approach to Open Government in Spain
The IV Action Plan 2020-2024

ABSTRACT: The text is initially presented as an approach to the concept of Open Government to finally stop and briefly expose Spain's actions within the framework of the OGP and its action plans, with special reference to the formulation and contents of the IV Plan of Action 2020-2024.

KEYWORDS: Open Government. Action plan. Transparency. Accountability. Collaboration.

1. Breve aproximación al origen y al contexto del Gobierno Abierto.

El *Gobierno Abierto* u *Open Government* (*Ogov*) forma parte central de las principales líneas estratégicas de las agendas político e institucional de partidos políticos y administraciones públicas en los últimos años. Existe un debate entre los actores político-administrativos, académicos y entidades de la sociedad civil sobre su definición, alcance y puesta en práctica como modelo de modernización de la gestión de los asuntos públicos. Superado el marco establecido por la Nueva Gestión Pública[2] (NGP), más allá de las directrices de la *buena gobernanza*, la introducción de la innovación pública en la administración y favorecido por el desarrollo de las nuevas tecnologías aplicadas a la gestión pública, el *Gobierno Abierto* aparece como un nuevo paradigma que rige la relación Administración-Ciudadanía, que coloca al ciudadano en el centro de la misma, otorgándole un papel protagonista, que trasciende la mera cuestión burocrática de la propia gestión hacia el nivel político y supone un fortalecimiento de las instituciones y del sistema democrático .(Ramírez-Alujas, 2013).El *Gobierno Abierto* va más allá de anteriores modelos:

> Poco a poco se ha ido transformando en una especie de filosofía sobre cómo gobernar en el siglo XXI y qué papel juegan los diversos actores sociales en un escenario cuya complejidad es cada vez más inabordable desde una perspectiva solamente anclada en las capacidades y recursos estatales(Ramírez-Alujas, 2012, p.15).

A pesar de su actualidad, la primera referencia escrita al *Gobierno Abierto* fue realizada por Wallace Park en el artículo "*The Open Government Principle: Applying the Right to Know under the Constitution*" donde lo relaciona directamente con la disposición de información gubernamental y la *accountability* (Gascón, 2015). Desde sus inicios el *Gobierno Abierto* ha estado vinculado con la aprobación de legislación referente a la libertad de información, de prensa y de acceso a la información pública. Así, tras la aprobación de la *Freedom of Information Act* (FOI) en 1966, el término *Gobierno Abierto* fue utilizado por los responsables políticos estadounidenses "*como sinónimo de acceso público a información gubernamental previamente no revelada*" (Oszlak, 2016, p. 28). Desde entonces la aprobación de leyes de acceso a la información pública se ha multiplicado a nivel internacional[3].

2La NGP aparece a mediados de los 80´s intentando asimilarlos procedimientos y organización de los recursos del sector privado en el ámbito púbico, incluyendo aspectos como la introducción de criterios empresariales en la gestión pública, la competencia, efectividad y eficacia o la privatización de servicios públicos.

3Tal como explica (Ramírez-Alujas, 2010, 112) Dinamarca y Noruega aprobaron leyes equivalentes en 1970, Francia y los Países Bajos en 1978, Australia, Canadá y Nueva Zelanda en 1982, Hungría en 1992, Irlanda y Tailandia en 1997, Corea del Sur en 1998, el Reino Unido en 2000, Japón y México en 2002, la India y Alemania en 2005, entre otras.

Como subraya Ramírez- Alujas (2012) en los años 70´s aparece en el espacio político británico y, señalando a Chapman y Hunt (1987), originariamente el *Gobierno Abierto* estaba relacionado con el secreto de la acción gubernamental y con diferentes iniciativas que tiene por objetivo "*abrir las ventanas*" del sector público hacia el escrutinio de los ciudadano en aras de una mayor transparencia, llegando incluso a publicarse una "carta de derechos ciudadanos" sobre *Gobierno Abierto*. Posteriormente en el tiempo, citando nuevamente a Chapman y Hunt (2006), Ramírez-Alujas (2012) indica que en la concepción de *Gobierno Abierto* se incluyen la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, adquiriendo capacidad para influir en las decisiones políticas y en la formulación de las políticas públicas.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) también asume el paradigma del *Gobierno Abierto* y así, ya en 2003, en el documento "*Un gobierno abierto: fomentar el diálogo con la sociedad civil*" lo relaciona con un gobierno accesible y cercano con los ciudadanos cuya actividad pueda ser declarada como transparente. En documentos e informes posteriores la OCDE irá delimitando y profundizando su propia concepción del *Gobierno Abierto.*

No obstante, debe decirse que el término *Gobierno Abierto* adquiere verdadera relevancia pública internacional cuando en 2009 Barack Obama emitió el "*Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto*" en el que abogaba por la apertura de la Administración como mecanismo fortalecedor de la democracia y promotor de eficacia y eficiencia gubernamental[4]. En el citado Memorándum se define el *Gobierno Abierto* como:

> Un sistema de Transparencia (divulgación de información para solicitar la opinión pública), de participación del público (aumento de las oportunidades de participar en la formulación de políticas) y de colaboración (el uso de herramientas innovadoras, métodos y sistemas para facilitar la colaboración entre los departamentos del Gobierno, y con organizaciones sin fines de lucro, empresas y particulares en el sector privado)" (Cruz-Rubio, 2015, p. 44).

Igualmente se debe señalar que entre los 17 objetivos (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible[5] establecidos por la 70ª Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada en 2015, el número 16 (*Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas*), conlleva la construcción de un nuevo modelo de gobernanza en la que la transparencia, los espacios de colaboración y participación ciudadana son obligatorios para alcanzar esos objetivos de mayor igualdad y justicia social,

4 Barack Obama en: Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. 2009

5 Se pueden consultar los ODS de la Agenda 2030 en el siguiente enlace: http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

enmarcando, de esta manera, la necesidad de avanzar en el horizonte del *Gobierno Abierto.*

Por último, más recientemente se podría señalar la aprobación de la *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto* en 2016, Adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, como un hito importante en la definición conceptual y práctica del *Gobierno Abierto* y la formulación de sus principios y valores (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, 2016).

2. El concepto de Gobierno Abierto

Se puede decir que, en la actualidad, no existe una propuesta única aceptada para la definición conceptual de *Gobierno Abierto*. Los diferentes autores y entidades que definen el *Gobierno Abierto* lo hacen en función de una serie de principios y pilares. No obstante, estos principios, aunque en muchas ocasiones pueden coincidir, pueden ser diferentes y ampliar o restringir la noción que se tiene del *Gobierno Abierto*. De esta manera, a continuación, se enunciarán algunas de las diferentes definiciones que existen del concepto *Gobierno Abierto* y analizarán los principales principios que lo componen.

Por orden de importancia, al tratarse del primer libro en castellano escrito sobre *Gobierno Abierto*, comenzaremos con la definición de *Gobierno Abierto* que aparece en "*Open Government: Gobierno Abierto*":

> Aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente. (Calderón y Lorenzo, 2010, p.11).

En esta definición se pone de manifiesto el reto que supone la existencia de un *Gobierno Abierto* para las autoridades políticas y las administraciones públicas. Porque, como afirman estos autores, el *Gobierno Abierto*s acude los cimientos propios del sistema democrático actual, sustentado en el mero ejercicio de elecciones periódicas, profundizando cambios estructurales fundamentados en la existencia de herramientas de Transparencia para la acción gubernamental y en el que deben existir lugares de colaboración y participación ciudadana (Calderón y Lorenzo, 2010). Quedan de esta manera señalados 3 elementos sobre los que descansa el *Gobierno Abierto*: la Transparencia, la Participación y la Colaboración, y que constituyen la *visión seminal del concepto* propuesta por Barack Obama (Cruz-Rubio, 2015, p. 44).

A continuación, siguiendo a Guemes y Ramírez Alujas (2013, pp. 200-201) se analizan los pilares del *Gobierno Abierto*:

- ***"Transparencia (Saber).Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de acción, sus fuentes de datos, y de sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social.***

- *Participación (Tomar parte). Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos.*

- *Colaboración (Contribuir).Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y el trabajo coordinado no solo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente."*

No obstante, para la Alianza para el Gobierno Abierto[6] (OGP), son cuatro los elementos sobre los que descansa el concepto de *Gobierno Abierto*, como puede verse en su Web[7]:

- *"Rendición de Cuentas: Existen reglas, normas y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, respondan a críticas o requerimientos y acepten responsabilidad por omisiones en lo referente a leyes y compromisos.*

- *Tecnología e Innovación: Los gobiernos reconocen la importancia de: proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología; las nuevas tecnologías como impulsoras de la innovación; y la importancia de aumentar la capacidad de los ciudadanos para utilizar tecnologías.*

[6]Según su propia web "La OGP busca que, de manera sostenida, los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos – con el objetivo final de mejorar la calidad del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos. Esto requiere un cambio de normas y cultura para garantizar un diálogo y colaboración genuinos entre gobierno y sociedad civil.".

[7] Open Government Partnership http://www.opengovpartnership.org/es

- *Participación Ciudadana: Los gobiernos procuran que sus ciudadanos se involucren en debates públicos, provean insumos y contribuyan a un régimen más innovador, efectivo y receptivo*

- *Transparencia: La información sobre las actividades y decisiones gubernamentales está abierta y actualizada, además es exhaustiva y se encuentra disponible al público en cumplimiento con estándares de datos abiertos (ej. datos legibles, sin procesar).*"

Las principales diferencias entre los elementos de una y otra definición vienen marcados por el papel principal de las nuevas tecnologías como vehículo catalizador del papel de los ciudadanos, la inclusión del open data en la información pública, que el pilar de participación ciudadana incluye la colaboración, aparece la rendición de cuentas como elemento específico y separado de la transparencia y la aparición de la integridad profesional vinculado con la ética y códigos de conducta (Gascón, 2015). Como señala Cruz-Rubio (2015) ambas concepciones de *Gobierno Abierto* tienen implícitos aquellos pilares o elementos que están presentes o no en cada manera de entenderlo; además, en el caso del OGP la tecnología e innovación es entendida como una herramienta para conseguir el resto.

Una visión más práctica es la que hacen Oszlak y Kaufman (2014) en su libro "*Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*", en el que se analizan los diferentes contenidos de los planes de acción de los países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), estableciendo una agrupación por categorías de las acciones que se incluyen en los mismos. En concreto, se podrían englobar en:

- Categoría 1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía. En la que se incluirían acciones para:
  - Promover la transparencia activa (*Proactive Disclosure*)
  - Desarrollar repositorios institucionales abiertos
  - Desarrollar portales de datos abiertos

- Categoría 2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública. Esta categoría estaría compuesta por actividades orientadas a:
  - Dictar normas que aseguren los derechos de los ciudadanos a acceder a información pública
  - Promover programas que reduzcan la brecha digital y aumenten la conectividad
  - Promover la inclusión social de poblaciones discriminadas a fin de asegurar su acceso

  - Desarrollar procedimientos para que los informes oficiales sean fáciles de interpretar

- Categoría 3. Mejorar los servicios públicos y sus canales de entrega. Las acciones irían dirigidas a:
  - Ampliar los canales de comunicación para que los ciudadanos puedan acceder a servicios públicos necesarios
  - Simplificar trámites administrativos
  - Desarrollar Servicios Públicos

- Categoría 4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios, que incluye acciones para:
  - Amparar el derecho de los consumidores
  - Desarrollar y mejorar los compromisos hacia la sociedad respecto a la entrega de servicios (Cartas Compromiso, Defensoría del Pueblo)
  - Proteger a los empleados públicos y a los *whistleblowers* frente a las consecuencias del manejo de información sensible
  - Proteger el derecho a la admisión y a la carrera de los funcionarios públicos

- Categoría 5. Incrementar la transparencia de la gestión pública. En esta categoría las acciones de los diferentes planes analizados irían en la dirección de:
  - Crear mecanismos de *accountability* horizontal, vertical y social y abrir el acceso a estos mecanismos a organizaciones sociales y ciudadanos en general
  - Mejorar los sistemas de aprovisionamiento estatal a través de procesos que aseguren la transparencia y sana competencia entre proveedores
  - Incrementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las empresas y organizaciones de la sociedad civil
  - Reforzar los mecanismos relacionados con la lucha contra la corrupción y fortalecer la integridad pública

- Categoría 6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal. En este grupo las acciones estarían encaminadas a:
  - Dictar normativa sobre participación
  - Realizar actividades permanentes en el territorio para la resolución conjunta de problemas
  - Invitar a los ciudadanos a expresar sus opiniones y sugerencias al gobierno

  - Facilitar la participación ciudadana acerca de proyectos legislativos y habilitar mecanismos para petitorios y demandas
  - Abrir instancias de coparticipación ciudadana en el proceso decisorio del estado
  - Fomentar proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre el estado, el mercado y las organizaciones sociales

- Categoría 7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta, poniendo en marcha medidas para:
  - Desarrollar metodologías e instrumentos para la evaluación de la gestión
  - Mejorar la gestión para la incorporación y uso de las TIC hacia el *Gobierno Abierto*
  - Mejorar la gestión de la articulación / colaboración interna
  - Implementar guías, campañas y programas de formación que tiendan a modificar, al interior del estado, la cultura y mecanismos de gestión, conforme a las exigencias de un *Gobierno Abierto*
  - Mejorar la gestión de la participación ciudadana
  - Mejorar la gestión de información

Por último, se debe tener en consideración en una aproximación al término *Gobierno Abierto* la aceptación del mismo por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Como señala Conejero (2013,5) en la OCDE ha evolucionado desde una visión más simple basada en los principios de transparencia, accesibilidad y receptividad (OCDE, 2006), a un enfoque en que se considera al *Gobierno Abierto* una plataforma idónea para "*resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para co-crear valor público*" (OCDE, 2010). Esta concepción del *Gobierno Abierto* se ha visto completada recientemente con la siguiente definición.

> *"Cultura de gobernanza basada en prácticas públicas innovadoras y sostenibles inspiradas en los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que fomenta la democracia y el crecimiento inclusivo" (OCDE, 2016).*

De una manera más concisa se podría definir al *Gobierno Abierto* como:

> *"Una doctrina (o filosofía) política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos todos los niveles posibles en cuanto a transparencia para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación"* (Irekia, 2010).

3. España en el marco de la alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Los planes de acción. Principales medidas

3.1. La OGP

La *Open Government Partnership* (OGP o Alianza para el Gobierno Abierto) es una iniciativa internacional voluntaria que aparece en 2011 como "*iniciativa multilateral que busca asegurar compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, capacitar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad*"[8]. Esta iniciativa, liderada por los gobiernos de Estados Unidos y Brasil, tuvo en principio a 8 miembros fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Suráfrica, Reino Unido y EE.UU) que firmaron "*Declaración de Gobierno Abierto*[9]", en la que se comprometen a aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos sus gobiernos, apoyar la participación ciudadana y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Desde 2011 han participado en la OGP 78 países y gobiernos locales, entre los que se encuentra el ayuntamiento de Madrid y la comunidad autónoma de Euskadi.

Para incorporarse a la OGP, los países deben respaldar la mencionada *Declaración de Gobierno Abierto,* entregando una *carta de compromiso* y un *plan de acción* del país desarrollado con consulta pública, comprometiéndose al proceso del *Independent Reporting Mecanism* (Mecanismo de Revisión Independiente o *IRM*). La OGP cuenta con un Comité Promotor compuesto tanto por representantes gubernamentales como de organizaciones de la sociedad civil.

Los *Planes de Acción* deben establecer los compromisos del gobierno con la OGP y "*se encargarán de seleccionar los retos importantes y los compromisos concretos relacionados que sean los más acordes a sus contextos nacionales. Los planes de acción deben cubrir un período de dos años, con la expectativa de que los gobiernos informarán sobre sus avances anualmente*". Los planes de acción son sometidos a un informe de autoevaluación y comentarios públicos, además de someterse al *IRM.*

El *IRM* es la manera que tienen los gobiernos de rendir cuentas sobre los compromisos de los planes de acción en el marco de la OGP mediante la realización de informes de evaluación y seguimiento de la implementación de los mismos a través de expertos nacionales. Además de la propia evaluación, en los

[8]Los entrecomillados sin referencias de este epígrafe son extractos de la propia web de la OGP. Alianza para el Gobierno Abierto http://www.opengovpartnership.org

[9]Se puede acceder a la Declaración en https://www.opengovpartnership.org/declaraci-n-de-gobierno-abierto

reportes se recogen propuestas técnicas de mejora y pueden participar en él tanto actores de la sociedad civil como gubernamentales.

3.2. España en el marco de la OGP[10]

España se adhiere a la OGP en el verano de 2011[11]. Esta adhesión a la OGP supuso para España el desarrollo del *I Plan de Gobierno Abierto 2012-2014* en el que se incluían compromisos con los objetivos de la misma. La mayoría de los 13 compromisos implementados en este Plan atendían a una serie de acciones más cercanas al gobierno electrónico que al *Gobierno Abierto* (Cruz Rubio, 2017). En este sentido, adquiere especial relevancia que uno de los compromisos adquiridos por el Gobierno de España para su *Plan de Gobierno Abierto* sea la aprobación de una Ley de Transparencia. Como se destaca posteriormente en el informe de evaluación al Plan la existencia de la ley "*es el compromiso más importante y con su aprobación se supera un retraso histórico*" (Cruz-Rubio, 2014, 819). El *II Plan de Gobierno Abierto (2014-2016)* se componía de 10 compromisos, entre los que destacaba la implementación del Portal de Transparencia estatal.

El *III Plan de Gobierno Abierto (2017-2019)* está integrado por 20 compromisos que se agrupan en cinco ejes: colaboración, transparencia, participación, rendición de cuentas y formación. En el documento del III Plan se determina cada uno de ellos estableciéndose responsables, la situación por la que se crea, el objetivo del mismo, la descripción del compromiso, el desafío de la OGP que atiende, la relevancia del mismo, la ambición, además de la programación de una serie de metas y calendario de actividades verificables para su seguimiento y evaluación. De entre los compromisos podemos destacar la creación de un Foro de Gobierno Abierto, la implementación de acciones de Educación en Gobierno Abierto y la elaboración del reglamento de la ley de transparencia. Este tercer Plan, tal como destaca la investigadora del MRI para España, Carolina Díaz en su evaluación de diseño supone "*un avance significativo en la consolidación y profundización del gobierno abierto en el país*"[12].

3.3. El IV Plan de Acción de Gobierno Abierto 2020-2024

Tal como se detalla en la propia web del Portal de Transparencia estatal: *"El IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 se aprobó el 29 de octubre de 2020. Recoge 10 compromisos que asumen las Administraciones públicas para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, mejorar la participación, establecer sistemas*

[10] Puedes ver lo último de España en la OGP en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/members/spain/

[11] Todo lo relativo a los Planes anteriores se puede ver de manera conjunta en la sección del Gobierno Abierto del Portal de Transparencia: https://transparencia.gob.es/

[12] Spain Design Report 2017-2019 – For Public Comment https://www.opengovpartnership.org/documents/spain-design-report-2017-2019-for-public-comment/

de integridad pública, y formar y sensibilizar a la ciudadanía y al personal empleado público en materia de Gobierno Abierto, con el objetivo de contribuir a una sociedad más justa, pacífica e inclusiva".

De esta pequeña definición del IV Plan que establece el propio Ministerio en su web destacan fundamentalmente dos aspectos:

- En primer lugar, el Plan pasa de tener dos años de duración a cuatro. Esto podría entenderse fruto de una petición del Gobierno para implementar el desarrollo de un plan coincidente con el tiempo de la legislatura y, también, debido la suspensión de actividades de la hoja de ruta prevista en la etapa que hubo en nuestro país con un largo periodo de Gobierno en funciones y la dificultad posterior añadida de la Covid-19 para el diseño del nuevo Plan.

- En segundo lugar, la disminución a la mitad de los compromisos de este IV Plan respecto al anterior.

Diseño del Plan

El diseño del IV Plan sigue las siguientes fases o etapas de elaboración

1. La preparación del plan de trabajo comienza en enero de 2019 en el grupo de trabajo de Colaboración y Participación del Foro de Gobierno Abierto. En febrero la Comisión Permanente del Foro aprueban la hoja de ruta y el documento marco para la elaboración del IV Plan, que es suspendida por la crisis sanitaria Covid-19 hasta febrero de 2020 y retomada meses más tarde, siendo aprobada por la Comisión Permanente una nueva hoja en junio de ese mismo año.

2. Realización de consultas y campañas. La participación es parte fundamental de la premisa de elaboración del plan, de esta manera se pusieron en marcha una campaña de sensibilización y una consulta previa a través del portal de transparencia.

3. Análisis de las aportaciones. Avanzando el nivel de participación, se pone en marcha un proceso de co-creación para recoger propuestas de los diferentes sectores de la sociedad civil mediante el desarrollo de talleres deliberativos que servirán de base para el plan.

4. Redacción del plan y difusión. Analizadas las aportaciones recogidas en la fase anterior, e incluidas las modificaciones que se estimaron oportunas, en septiembre de 2020 se envía un borrador del plan a la Comisión Permanente que pasa a consulta pública en la que se reciben observaciones al mismo.

5. Redacción y aprobación final del plan. Tras valorar las observaciones recibidas en la fase de consulta pública, se realiza una versión final del

borrador del Plan, que se debate en la Comisión Permanente el 28 de octubre de 2020, que es elevado finalmente al Pleno del Pleno del Foro de Gobierno Abierto el día 29 del mismo mes, acordándose la aprobación final, publicación y difusión del IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020-2024.

Compromisos del IV Plan[13]

El IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020-2024 contiene 10 compromisos que se organizan en 4 grandes bloques

1. Transparencia y Rendición de Cuentas.
2. Participación.
3. Integridad.
4. Sensibilización y Formación.

A estos se debe añadir un bloque más relativo a iniciativas específicas de CC.AA. y Entidades locales que versan sobre los 4 bloques anteriores.

a. ***Transparencia y Rendición de cuentas***

Este bloque plantea objetivos ambiciosos que se dividen en dos ámbitos:

1. La reforma del marco regulatorio. en el que se incluyen la aprobación del reglamento de la ley de transparencia, ya incluido en el plan anterior y actualmente en estado de tramitación, la reforma de la ley de transparencia, para y mejorar y profundizar el camino iniciado con la ley 19/2013, y la ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que muestra "*el compromiso por la transparencia a nivel internacional".*

2. Plan de mejora y refuerzo de la transparencia y rendición de cuentas, en el que se incluyen las cambios en el Portal de Transparencia, la apertura de datos públicos y mejora de la reutilización de los mismos, buenas prácticas sectoriales: buenas prácticas en el ámbito económico presupuestario, en el registro mercantil, la apertura en formato reutilizable y legible por computadora de los datos de selección y formación de funcionarios que dispone el INAP; y, por último y de especial relevancia, el establecimiento de un sistema de acreditación / certificación de la transparencia de las entidades públicas y privadas sujetas a la Ley 19/2013 con mejora del

[13] La información de este epígrafe está extraída del documento IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020-2024 así como los entrecomillados. Puede descargarse en este enlace directo:

https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24eeeee10d/IVPlanGobiernoAbierto_ES_vdef.pdf

sistema de Metodología de Evaluación y Seguimiento de la T*ransparencia (MESTA)*[14].

b. ***Eje Participación***

El eje de participación se divide a su vez en dos compromisos:

1. Diferentes medidas que conforma un Plan para la mejora de la participación como instrumento para "*impulsar, fortalecer y mejorar las condiciones para garantizar a la ciudadanía el ejercicio del derecho a la participación en los asuntos públicos*". Las medidas que contiene son las siguientes:
   - Desarrollo de una Plataforma de Participación en el Portal de Transparencia.
   - Mejoras en el funcionamiento del Foro de Gobierno Abierto.
   - Evaluación y mejora de la participación en Planes y programas públicos.
   - Evaluación y mejora de la participación a través de medios electrónicos y de redes sociales.
   - Evaluación y mejora de la participación en órganos colegiados.
   - Laboratorios de innovación para promover la participación en políticas públicas.
   - Sensibilización y formación sobre participación pública.

2. Huella normativa, que garantiza la trazabilidad de las normas permitiendo conocer las aportaciones recibidas y la forma en la que han influido en el texto, lo que fomenta la participación en el proceso de elaboración normativa y mejora la gestión documental de los archivos.

c. ***Eje Integridad***

Con las medidas de este Eje se trata de construir "*un sistema de Integridad pública, fortaleciendo valores éticos y mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas y reforzar la confianza de la ciudadanía*". Para ello se avanzará con medidas relativas a diagnosticar y mejorar de los sistemas de integridad pública, regulación de un registro de lobbies obligatorio, modificación de la ley de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas y el refuerzo de la integridad en ámbitos específicos: integridad pública e Inteligencia

14 El MESTA es un sistema de evaluación de la transparencia que se puso en marcha por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (*AEVAL*). Toda la información sobre el MESTA la tiene en el siguiente enlace: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/documentacion.html

Artificial. Por último, se añade la necesidad de establecer una regulación para proteger a todas las personas denunciantes que informen sobre corrupción

d. ***Eje Sensibilización y formación***

El compromiso de sensibilización y formación pivotará sobre 3 grupos de actividades:

1. Educación y formación, con acciones formativas dirigidas a expertos, actores involucrados en temas de Gobierno Abierto, y ciudadanía en general, la elaboración de una Guía de Gobierno Abierto, formación específica para mujeres del ámbito rural para reducir la brecha digital y cursos dirigidos a la mejora de las competencias de las empleadas y empleados públicos en materia de Gobierno Abierto.

2. Comunicación inclusiva en Gobierno Abierto, que engloba actuaciones de "*difusión y sensibilización de los principios democráticos que propugna el Gobierno Abierto y, en concreto, de la transparencia y la participación*" con el compromiso de la elaboración de un plan de comunicación inclusiva sobre Gobierno Abierto, acciones de promoción del Gobierno Abierto en el ámbito internacional, investigación de punta y debate avanzado en materia de Gobierno Abierto y difusión de la producción científica.

3. Observatorio sobre Gobierno Abierto, para "*reconocer y dar visibilidad a las iniciativas que desarrollarán distintos departamentos ministeriales de la AGE, así como las que desarrollen las CCAA y la EELL, incorporando la perspectiva de la ciudadanía, que constituyen buenas prácticas de carácter sectorial en ámbitos como el sanitario, del turismo, del transporte, de la vivienda y el suelo, medioambiental, de la conectividad y del conocimiento y comprensión del ordenamiento jurídico, de la ciencia y de la innovación"* y el desarrollo de más de 20 actividades que incluyen actores de diferentes ámbitos.

e. ***Compromisos en los ámbitos autonómico y local***

Suponen incorporar los "*compromisos más innovadores en materia de transparencia, rendición de cuentas, colaboración y participación, sensibilización social e integridad*" asumidos por las CC.AA. como, sirvan a modo de ejemplo, la rendición de cuentas a través de planes de mandato de Euskadi, la estrategia de datos abiertos para las políticas de igualdad de género de Cataluña o el plan de apertura de datos e impulso de tecnología *big data* de Andalucía.

Hay que señalar, fuera del ámbito de la CC.AA. el apartado específico de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) que propone un plan de reforzamiento de la Red de Entidades locales por la Transparencia y Participación

Ciudadana de la FEMP[15], que engloba "*acciones de comunicación en medios tradicionales, redes sociales e Internet y a través de acciones dirigidas que permitan la creación de espacios de diálogo y debate entre sus miembros, con la participación de expertos, y de medidas de asesoramiento, apoyo y promoción de iniciativas entre sus miembros*", un Plan de Divulgación y Sensibilización "*entre la ciudadanía para el conocimiento y ejercicio de sus derechos democráticos de acceso a la información y participación en asuntos públicos"* y el diseño e implantación de un plan de formación dirigido a representantes políticos y empleadas y empleados públicos.

Bibliografía

Calderón, Cesar y Sebastián Lorenzo, Coords. (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Jaén: Algón Editores.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD (2016) *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Disponible en: https://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-Octubre-2016.pdf

Conejero Paz, Enrique (2013). "Gobierno abierto y democracia participativa". *3c Empresa: investigación y pensamiento crítico*. Vol. 2, Número 4. Dedicado a: 3C Empresa - Edición Nº 13.

Cruz-Rubio, César Nicandro (2015) "Compromisos y evaluación del Plan de Gobierno Abierto de España en el marco de la Open Government Partnership 2012-2013". Actualidad Administrativa. Julio-agosto de 2014. Número 7-8. *Número monográfico especial: Gobierno Abierto y Open Data*. 2014. Madrid. pp. 815-826.

Cruz-Rubio, César Nicandro. (2015) "¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual". Eunomía. *Revista en Cultura de la Legalidad*. Nº 8, marzo – agosto 2015, pp. 37-53.

Cruz-Rubio, César Nicandro. (2017) "España y la Alianza para el Gobierno Abierto: Algunos apuntes para 2017". *Revista Internacional Transparencia e Integridad*. Número 3 enero-abril 2017.

Díaz Romero, Carolina. "El papel del Mecanismo de Revisión Independiente", *IV Congreso Internacional de Transparencia.* 2019. Málaga.

Gascó, Mila (2015). "Qué es el gobierno abierto (y qué no lo es)", en Mila Gascó, Alberto Ortiz de Zárate, Rafa Rubio, César Calderón y Pablo Díaz Cruz. *Guía*

[15] La Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana de la FEMP es una entidad creada para compartir enfoques, recursos y promover la innovación y mejora permanente de la relación entre los gobiernos locales y los ciudadanos bajo los principios del Gobierno Abierto y mediante el intercambio de experiencias, el aprendizaje permanente, trabajando en red y desarrollando proyectos.

Práctica para abrir Gobierno. Manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (Goberna América Latina). pp 11-22.

Güemes, M. Cecilia y Ramírez Alujas, Alvaro Ramírez Alujas, Álvaro (2013) "Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave Latinoamericana" en *La Promesa del Gobierno Abierto*, Hofmann, Andrés, Ramírez Alujas, Álvaro y Bojórquez, José – Coords. ITAIP e InfoDF, México.http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/lpga.pdf.

Obama, Barack (2009). "Memorandum on Transparency and Open Government" (OGD), Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC. Disponible en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf

OCDE (2003), *Un gobierno abierto: fomentar el diálogo con la sociedad civil*, OCDE, París.

OCDE (2010) *Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making, Expert Meeting on Building an Open and Innovative Government for Better Policies and Service Deliver*. OCDE, Paris. Disponible en: http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf

OCDE (2016) *Open Government. The Global Context and the Way Forward*. Paris: OECD Publishing.

Oszlak, Oskar (2016). "Gobierno Abierto: el rumbo de los conceptos" en Luna Pla, Issa y Bojórquez Pérez Nieto, José Antonio (Coords) y Hofmann, Andrés (ed.). *Gobierno Abierto y el valor social de la información pública*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. pp 23-50.

Oszlak, Ó. y Kaufman, E. (2014). Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional. IDRC, RedGealc y OEA

Ramírez-Alujas, Álvaro (2010). Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una Vieja Nueva Idea (Octubre 2, 2010). *Revista Buen Gobierno*, No. 9, julio-diciembre 2010. Pp. 96-113.

Ramírez- Alujas, Álvaro. (2012), "Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?", *Revista Más Poder Local*, Núm. 12, pp. 14-22.

Ramírez- Alujas, Álvaro (2013). "Gobierno Abierto". Eunomía. *Revista en Cultura de la Legalidad* Nº 5, septiembre 2013 – febrero 2014, pp. 201-216

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 12. Primer Semestre. Enero-Junio de 2021, pp. 65-86
ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.127

ESTUDIOS Y ARTÍCULOS

Publicidad institucional y pluralismo informativo. Un análisis de las campañas de la Administración General del Estado en España (2006-2018)

Raúl Magallón-Rosa[1]
Universidad Carlos III de Madrid
España

ORCID: 0000-0002-2236-7802

RECIBIDO: 24 de octubre de 2020
ACEPTADO: 9 de marzo de 2021

RESUMEN: Esta investigación analiza el papel en España de la Administración General del Estado a la hora de establecer el reparto de la publicidad institucional así como de las campañas comerciales desde la aprobación de la Ley de Publicidad Institucional de 2005. Además de los cambios de gobierno, hay escenarios políticos y económicos que también condicionan el desarrollo y ejecución de los planes de publicidad institucional. La caída de la inversión en publicidad institucional ha sido muy importante en términos generales y en todos los medios publicitarios en la última década, menos en Internet, que se ha mantenido mejor.

Por otra parte, entre 2006 y 2018 el presupuesto destinado a campañas comerciales ha aumentado en 10 millones de euros, un 10,42%. Sin embargo, el presupuesto destinado a la comunicación y publicidad institucional se ha reducido un 89,76% y más de 188 millones de euros.

PALABRAS CLAVE: publicidad institucional, campañas comerciales, España, transparencia; rendición de cuentas.

[1] Raúl Magallón Rosa trabaja como profesor en el Departamento de Comunicación de la Universidad Carlos III de Madrid. Es Doctor con mención europea en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid. Sus líneas de investigación se centran en la relación entre esfera pública, tecnología y desinformación. Es autor de "Unfaking News. Cómo combatir la desinformación" (también publicado en portugués) y "Desinformación y pandemia. La nueva realidad".

CONTENIDOS: 1.- Introducción. 2. El desarrollo del pluralismo informativo en España. El papel del Estado. —3. La publicidad institucional en la Administración General del Estado. - *3.1. La evolución del gasto en los Informes anuales de publicidad institucional (2006-2018).* - *3.2. Evolución de la inversión por medios publicitarios.* - 4. La publicidad total invertida por la administración General del Estado. – *4.1. Evolución del presupuesto ejecutado.* - *4.2. Las campañas comerciales.* De la opacidad a su influencia creciente en los presupuestos. - 5. Conclusiones. - Bibliografía.

Este trabajo se enmarca en el proyecto "Impacto de la financiación pública en la economía de las empresas mediáticas privadas. Subvenciones y publicidad institucional. Análisis del caso español (2008-2020)". Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Plan Nacional de I+D+i, Programa Estatal de Generación del Conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico. Referencia PGC2018-093887-B-I00.

Government advertising and media pluralism. An analysis of the campaigns of the General State Administration in Spain (2006-2018)

ABSTRACT: This research analyzes the role in Spain of the General State Administration in establishing the distribution of government advertising as well as commercial campaigns since the approval of the Government Advertising Law of 2005. In addition to government changes, there are political and economic scenarios that also condition the development and execution of institutional advertising plans. The investment´s fall in government advertising has been very important in general terms and in all media in the last decade, except on the Internet, which has endured better.

On the other hand, between 2006 and 2018 the budget for commercial campaigns has increased by 10 million euros, 10.42%. However, the budget for institutional communication and government advertising has been reduced by 89.76% and more than 188 million euros.

KEYWORDS: government advertising; commercial campaigns; Spain, transparency, accountability.

1. Introducción

Este trabajo pretender analizar, profundizar y reflexionar sobre el papel en España de los distintos gobiernos centrales a la hora de establecer el reparto de la publicidad institucional, así como el diseño y ejecución de las campañas institucionales y comerciales desde la aprobación de la *Ley de Publicidad Institucional* de 2005.

Desde esta perspectiva, las relaciones prensa-estado se han caracterizado tradicionalmente por el desempeño de tres funciones por parte de los estados: por su papel coercitivo respecto a la libertad de expresión e información y como forma y ejercicio del poder, como regulador dentro de un mercado informativo y como protector y garante del pluralismo informativo (Sanmartí *et al*., 2012). Son las dos últimas las que han prevalecido en los países de regímenes democráticos y en ellas se centra la discusión sobre la publicidad institucional (Young, 2006).

Esta investigación se plantea en un escenario de creciente demanda de transparencia y de mayor competencia entre las empresas de comunicación y las organizaciones informativas en el que, además de la aparición de nuevos medios digitales –sin versión en papel y pensadas para un ecosistema económico y social digital-, se consolidan buscadores como Google y redes sociales como Facebook, Instagram o Twitter (Magallón-Rosa, 2020).

Este trabajo está limitado a la Administración General del Estado y se centra en el análisis de la evolución de la publicidad institucional y de las campañas comerciales a través del estudio de los informes y planes anuales de Publicidad y Comunicación Institucional que ha publicado el Gobierno de España entre 2006 y 2018, en cumplimiento de la *Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional*.

Hasta 2005, la regulación recaía en tres disposiciones distintas y distantes: en su aspecto contractual por la *Ley de Contratos del Sector Público*; en sus contenidos publicitarios por la *Ley General de Publicidad*, modificada por la Ley 39/2002 y, por último, en cuanto a propaganda y actos de campaña electoral, por la *Ley Orgánica de Régimen General Electoral 5/1985, de 19 de junio* (García Llorente, 2015).

La *Ley 29/2005 de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional*, por su parte, apuntaba en la exposición de motivos que "la publicidad y comunicación institucional deben estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitar el ejercicio de sus derechos y promover el cumplimiento de sus deberes, y no deben perseguir objetivos inadecuados al buen uso de los fondos públicos".

Desde un punto de vista teórico, se ha optado por hacer un recorrido bibliográfico sobre las principales investigaciones realizadas sobre publicidad institucional en

España para posteriormente orientar y analizar de forma cuantitativa la investigación sobre los planes e informes anuales ofrecidos por el Gobierno de España.

Consideramos de interés hacer un análisis de los informes y planes de publicidad institucional desde su aprobación en el siguiente contexto: estallido de la crisis económica y social -con recortes que empiezan en 2008-, cambios de gobierno, creciente competencia mediática y aumento de la demanda de transparencia en el reparto de la inversión. Por otra parte, es importante señalar que las campañas comerciales quedaron fuera de la ley de 2005 y, por lo tanto, de la rendición de cuentas de la ciudadanía -aunque aparecen en los informes anuales de manera resumida-.

Las preguntas de investigación del estudio son las siguientes:

- ¿Qué variación ha experimentado el número y el contenido de las campañas de publicidad institucional y de las campañas comerciales realizadas por la Administración Central entre 2006 y 2018?

- ¿Qué factores de orden económico, tecnológico y político están detrás de las variaciones detectadas en materia de políticas de publicidad institucional y campañas comerciales entre 2006 y 2018?

- ¿Hay algún medio publicitario que se haya visto más afectado o beneficiado en el escenario actual?

El análisis de este trabajo parte de la idea de que las demandas de transparencia sobre las campañas de la Administración General del Estado se han centrado en la rendición de cuentas en torno a la publicidad institucional mientras que, las campañas comerciales –al quedar fuera de la ley de 2005- han servido para trasladar e incrementar dentro del ecosistema informativo las sospechas de arbitrariedad, opacidad y falta de transparencia por parte del Estado a la hora de garantizar el pluralismo informativo.

Desde un punto de vista de la regulación de la publicidad institucional, la *Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional* pudo ser considerada en su momento pionera, al haber incrementado la transparencia y ayudado a fiscalizar asuntos relevantes. Sin embargo, el escenario de convergencia actual demanda una nueva regulación que permita la adaptación al nuevo ecosistema digital (Magallón-Rosa, 2020).

Desde un punto de vista tecnológico, se empieza a hacer visible la consolidación de los gigantes de internet en el reparto del pastel publicitario. En este escenario, se plantea una reformulación de las políticas de transparencia y rendición de cuentas en las siguientes cuestiones: publicación de la ejecución de presupuestos detallada, publicación de la oferta económica de cada una de las agencias de medios participantes en el concurso, publicación del sobre técnico y económico

ganador del concurso, publicación de la documentación presentada que justifique el cumplimiento de las tareas solicitadas, el desarrollo de visualizaciones del reparto de la publicidad institucional por medios/grupos de comunicación e instituciones que permitan comprobar el pluralismo y la equidad del reparto de la publicidad, etc.

En este sentido, se plantea la necesidad de establecer una serie de estándares que permitan su armonización y actualización legislativa. Estos principios han de establecerse sobre cuatro pilares:

1.- La publicidad institucional está relacionada con el pluralismo informativo.

2.- La publicidad institucional entronca con la libertad de empresa.

3.- La transparencia y la rendición de cuentas en torno a la publicidad institucional son fundamentales para recuperar la confianza de la ciudadanía en los medios de comunicación.

4.- Una legislación obsoleta impide el desarrollo de un ecosistema mediático que compita en igualdad de condiciones.

A finales de mayo de 2020, y en plena desescalada de la primera ola de la pandemia de COVID-19, hasta quince medios de comunicación -incluidos Crític, Ctxt.es, El Salto, La Marea, Pikara Magazine o Público- enviaron a la Secretaría de Estado de Comunicación y a diferentes partidos políticos una petición formal para impulsar una reforma de la ley de publicidad institucional[2].

En este contexto de (post)pandemia, la normativa actual es insuficiente o no resuelve las demandas de transparencia en la distribución de la inversión por parte de las empresas mediáticas. El objetivo de una nueva normativa debería ser evitar un reparto partidista y garantizar el principio de equidad sobre la regulación, reparto y rendición de cuentas de la publicidad comercial de las empresas públicas.

2. El desarrollo del pluralismo informativo en España. El papel del Estado

Tradicionalmente, el estudio de la influencia del Estado en el desarrollo del pluralismo informativo y su relación con la profesión y las empresas periodísticas se ha abordado desde las siguientes perspectivas: censura de prensa, sistemas de control de prensa, regulación de la figura del periodista, ayudas a la prensa, pluralismo informativo o límites a la concentración (Sanmartí *et al*., 2010).

[2] Véase: *La Marea, 26 de mayo de 2020.* https://www.lamarea.com/2020/05/26/por-una-nueva-ley-de-publicidad-institucional/

Prácticamente todos los países europeos han experimentado a lo largo de su historia la intervención del Estado en sus sistemas de prensa y en muchos casos es posible agruparlos de acuerdo con determinadas pautas intervencionistas que, a su vez, se basan en diferentes hechos y contextos históricos, sociales, políticos, económicos, culturales, etc. (Hallin y Mancini, 2004). Sin embargo, la concepción del papel que ha de desempeñar el Estado como garante de la libertad de expresión y del acceso universal a la información, asegurando una prensa libre y plural, varia de unos países a otros (Sanmartí *et al*., 2012).

En España, al inicio del periodo democrático -y aunque su importancia era menor que durante la dictadura franquista-, todavía se regularon algunas ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas. La ley de 1984 distinguía entre dos tipos de subvenciones: por un lado las directas a los periódicos de información general para estimular la difusión en especial de los diarios menos vendidos, el consumo de papel y la reconversión tecnológica y, por otro, las indirectas de carácter tributario, postal, de distribución y de comunicación -en este caso también para publicaciones no diarias de información general-.

Las ayudas directas fueron suprimidas por una ley de 1988, que derogó parcialmente la normativa de 1984 (Guillamet, 2001). En este contexto, se mantuvieron algunas subvenciones por razones lingüísticas en diversos territorios del Estado, otorgadas por el Gobierno central pero limitadas a las Comunidades Autónomas que cuentan con una lengua cooficial (Aguado *et al*., 2009:65; Aguado y Blasco, 2020).

En España, en las últimas décadas, la descentralización política ha ido acompañada de una ausencia (voluntaria) de regulación de la prensa. Desde esta perspectiva, y en un escenario de convergencia digital, no hay garantías de que las intervenciones estatales del pasado puedan asegurar la vitalidad competitiva requerida bajo la convergencia mediática, tecnológica e internacional de los medios de comunicación en el futuro (Lund, 2007).

En países como Francia, muchas veces espejo en España desde el punto de vista de la regulación, además de las ayudas para el desarrollo de la difusión, distribución y modernización de la prensa, se estableció un procedimiento sobre el sistema de distribución y difusión de la prensa, justificándolo como elemento clave en la defensa del pluralismo informativo y del acceso a la información.

En nuestro país, anuladas las leyes específicas, a partir de 1989 sólo la legislación ordinaria pasó a regular las empresas periodísticas, con el complemento de algunas leyes como el derecho de réplica o la cláusula de conciencia de los periodistas (Sanmartí *et al*., 2010). En la actualidad, no existe una regulación en cuanto a la prensa, pero sí en cuanto a los límites de las empresas audiovisuales.

En este escenario, tal y como veremos, la aparición de la *Ley de Publicidad y Comunicación Institucional*, destinada a reglamentar y regular las campañas

informativas, publicitarias y comunicativas de la Administración central acabó incidiendo en el desarrollo de la prensa de forma significativa.

Inicialmente, el papel de la publicidad institucional ha sido analizado desde una aproximación conceptual (Alameda-García y Fernández-Blanco, 2002; Feliú, 2011), desde su posible función como anunciante social (Alvarado y De Andrés, 2005), en sus dimensiones socializadora y educativa (Cortés, 2008), a través de las relaciones prensa-estado (Aguado *et al.*, 2009; Aguado, 2018) pero también como forma de buen gobierno y autocontrol (Cid, 2004).

Autores como Álvarez-Peralta y Franco (2018) han trabajado desde la perspectiva de la independencia periodística y de los fondos públicos, profundizando en las consecuencias que puede tener para la distorsión de la competencia en el mercado informativo. En esta línea, y fuera de España, Di Tella y Franceschelli (2011) han analizado la relación entre la publicidad gubernamental y la cobertura periodística de los casos de corrupción.

Desde un punto de vista autonómico, Rodríguez Centeno, Garrido y Ramos (2008) realizaron un análisis comparativo de la publicidad institucional de las comunidades autónomas, mientras que De la Cruz, López-Cepeda y Galletero-Campos (2019) recientemente han estudiado los sistemas regulatorios de la publicidad institucional y su eficacia.

Por su parte, Feliú Albaladejo y Feliú-García (2010) estudiaron la publicidad institucional de la Generalitat Valenciana; Fernández Poyatos y Feliú-García han analizado la publicidad institucional en Andalucía (2012) y Sánchez-Setién se ha centrado en Extremadura (2014).

Otra perspectiva recurrente ha sido el análisis comparativo entre ayudas directas y publicidad institucional (Galletero-Campos y López-Cepeda, 2018).

También, se ha planteado el papel de la publicidad institucional dentro de los contextos electorales, con sus límites y abusos (Feliú Albaladejo, 2016). Desde esta perspectiva, se ha analizado la comunicación institucional con fines políticos y, en concreto, el caso de las campañas de igualdad de género (Papí-Gálvez y Orbea-Mira, 2015).

Desde un punto de vista jurídico, destacan los trabajos de Martínez-Pastor (2012, 2015) y Emilio Guichot (2016) sobre la publicidad institucional y la ley de transparencia, además de los estudios que la consideran un fenómeno integrador de la inmigración y su régimen jurídico (Martínez y Vizcaíno, 2008).

En este contexto, en los últimos tiempos han aparecido los primeros estudios sobre los formatos abiertos y la consecuencias de la publicación de los datos abiertos sobre publicidad institucional (Tapia López y Marín Palacios, 2018).

Desde esta perspectiva, analizar el número, el volumen y el contenido de las campañas de publicidad institucional y de las campañas comerciales realizadas por la Administración Central entre 2006 y 2018 nos permitirá comprender mejor los factores de orden económico, tecnológico y político que destacan en este periodo así como estudiar los medios que más se han podido ver afectados o beneficiados.

3. La publicidad institucional en la Administración General del Estado

Como sabemos, en el modelo euromediterráneo, tradicionalmente el Estado conserva la responsabilidad de corregir ciertos mecanismos del mercado para preservar el pluralismo informativo. En Portugal, por ejemplo la búsqueda de imparcialidad llevó a un debate sobre las normas que han de imperar en la distribución de la publicidad institucional[3] y que acabó con la creación de una base de datos para aportar transparencia, permitiendo la puesta de los datos a disposición de la opinión pública y de los sectores interesados (Sanmartí *et al*., 2012).

En España, la *Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional* fue "una norma pionera porque define expresamente qué son las campañas institucionales de publicidad, delimita su naturaleza, identifica al sujeto anunciante (la Administración General del Estado y las demás entidades integradas del sector público estatal), y detalla las prohibiciones en esta modalidad, además de indicar las competencias atribuidas a la comisión de publicidad y comunicación institucional" (Martínez, 2015).

En el caso español, la publicidad institucional siempre ha sido vista como un factor fundamental de preagenda (Diaz-Nosty, 1995) a la hora de determinar los contenidos aparecidos en la prensa. En el escenario de crisis, se presentó como un sustento fundamental ante la reducción drástica de ingresos publicitarios por parte de la prensa. En este sentido, resulta indudable que -al mismo tiempo- puede crear una dependencia peligrosa para el desarrollo libre y responsable de la profesión periodística.

3.1. La evolución del gasto en los Informes anuales de publicidad institucional (2006-2018)

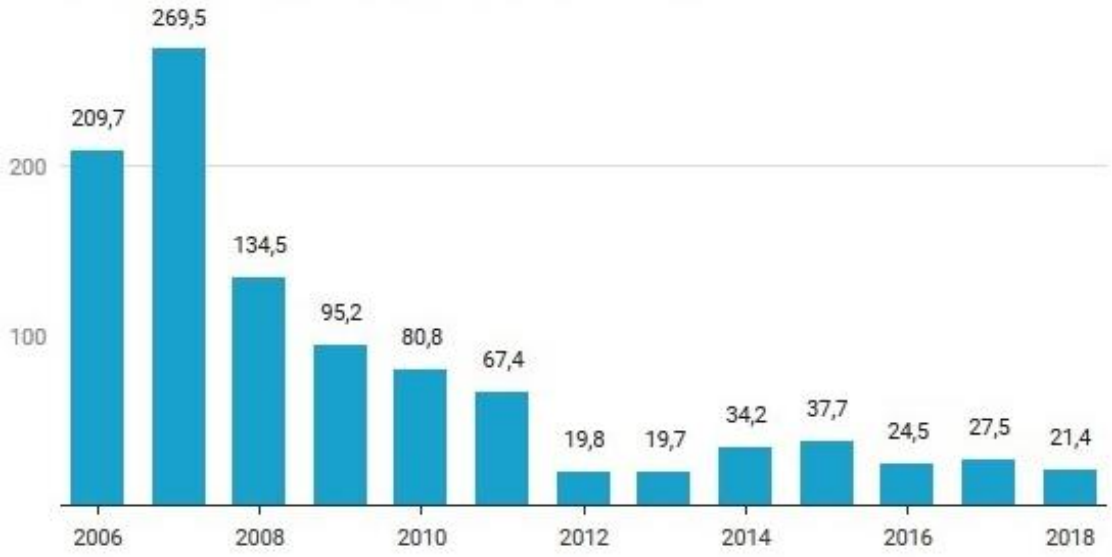
Un análisis de los planes e informes publicados por el Gobierno de España tiene como objetivo estudiar y comprender posibles patrones dentro de esa relación –a veces de dependencia política y económica, otras de adaptación a la convergencia mediática- entre la Administración General del Estrado y pluralismo informativo.

[3] Véase: Ley n.º 95/2015 de 17 de agosto https://dre.pt/application/file/70017224

Al respecto, y como consecuencia de la crisis económica iniciada en 2007-2008, resulta pertinente comenzar el estudio señalando que el número de campañas realizadas por la administración central y recogida en los informes anuales se va reduciendo progresivamente desde 2006 hasta 2010. Por otra parte, es en 2012 cuando la cifra disminuye de forma significativa hasta bajar a más de la mitad respecto a 2011, pasando de las 102 a las 45 campañas realizadas.

Durante los dos primeros años de realización de los planes e informes anuales de publicidad institucional el gasto ejecutado superó los 200 millones de euros, alcanzando los 269 millones en 2007. Sin embargo, entre 2008 y 2011 -en plena crisis económica- el gasto en publicidad institucional pasó de 134 millones a 67 millones de euros, reduciéndose a la mitad. Con el cambio de gobierno de noviembre de 2011 –y la victoria del Partido Popular-, se vuelve a observar un recorte sensible en 2012 hasta caer a los 19 millones de euros y un repunte en 2014 hasta volver a alcanzar los 34,2 millones de euros. En sólo 5 años, el presupuesto en publicidad institucional de la Administración Central se redujo en casi un 92%.

Figura 1. Evolución en millones de euros del presupuesto ejecutado de campañas institucionales (2006-2018).



Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.[4]

Desde entonces, las cifras de gasto en publicidad institucional no han llegado los presupuestos ejecutados anteriores a 2011 y se han mantenido entre los 20 y los 30 millones de euros de 2012 a 2018. Es importante señalar que, en la actualidad, suponen hasta una duodécima parte de lo que eran en 2006-2007.

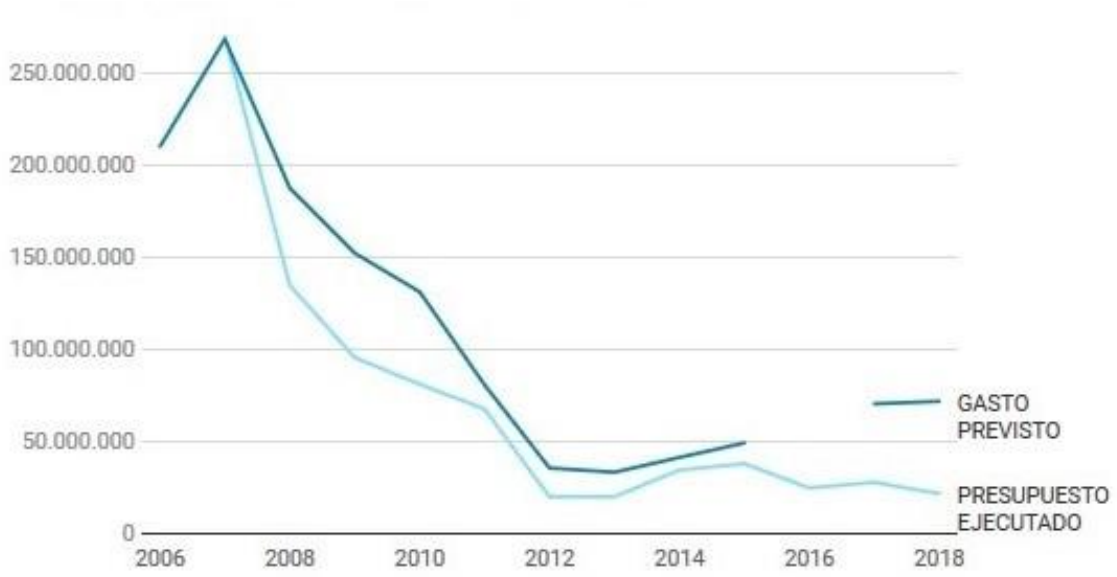
En este contexto, resulta fundamental recordar que a finales de 2011 hay cambio de gobierno y es nombrado presidente Mariano Rajoy. En 2012, sólo un año

[4] Véase: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Paginas/PlanesEInformes.aspx

después, la inversión cae un 70%, de 67 millones a algo menos de 20 millones de euros –coincidiendo con el primer año de su mandato-.

Además de los cambios de gobierno hay escenarios políticos que también condicionan el desarrollo y ejecución de los planes de publicidad institucional. Desde esta perspectiva, hay que señalar que 2016 fue un año de excepcionalidad, con bloqueo en la formación de gobierno, con gobierno en funciones y repetición de elecciones y no se publicó el informe anual. Ese año, la inversión cayó de los 37,7 millones de euros a los 24,5 millones de euros.

Figura 2. Evolución del gasto previsto y el presupuesto ejecutado de las campañas institucionales (2006-2018)



Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.

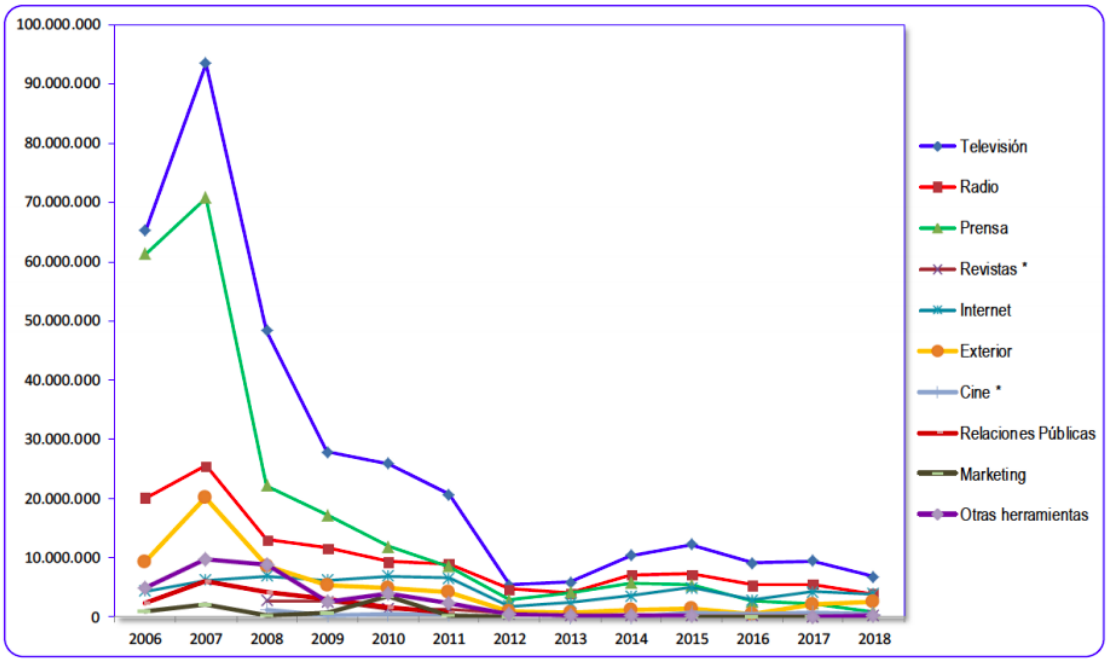
Por último, resulta pertinente subrayar que se observa cómo, a partir del año 2017, la diferencia entre el gasto previsto y el presupuesto ejecutado es significativamente mayor que lo que ocurría hasta entonces (salvo en los años 2008, 2009 y 2010, en plena crisis económica). En el año 2017, sólo se ejecutó el 39,2% del presupuesto y en el año 2018 el 30% del gasto previsto.

3.2. Evolución de la inversión por medios publicitarios

De los cuatro principales medios publicitarios destinatarios de la inversión en publicidad institucional de la última década (televisión, radio, prensa e internet), internet ha sido el menos penalizado por los recortes y la incertidumbre política y ha escalado del cuarto al segundo puesto en lo que a inversión total se refiere. Es

importante señalar que, según el EGM, desde 2007 el porcentaje de población que usa internet ha pasado del 26,2% al 80,2% en la actualidad[5].

Figura 3. Evolución por medios publicitarios del gasto en publicidad institucional



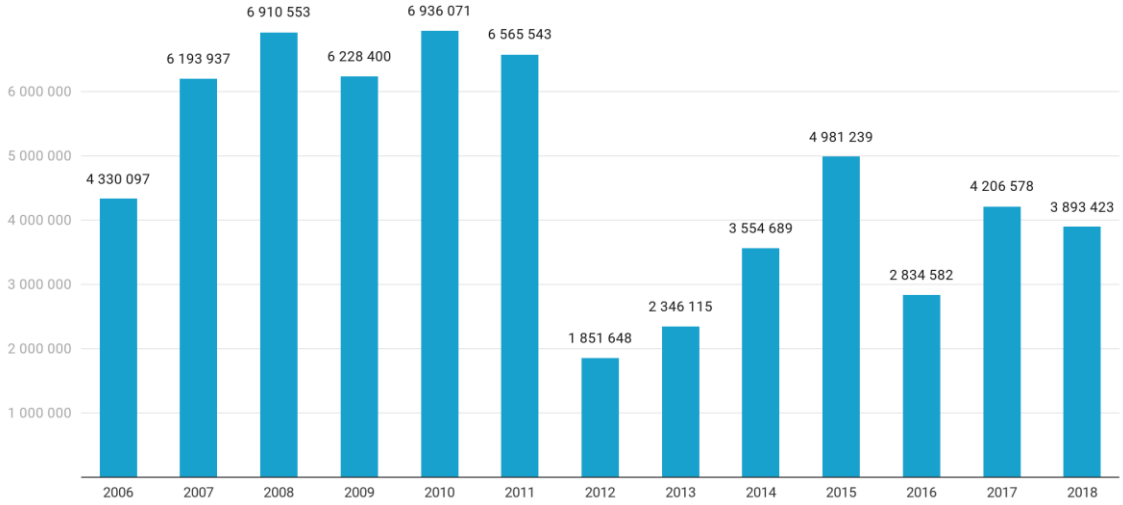
* En los años 2006 y 2007 la inversión en revistas se englobaba en prensa y la inversión en cine en otras herramientas.

Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.

Como hemos visto, la crisis de 2007-2008 afectó de forma significativa al presupuesto global. En todos los medios publicitarios la caída de 2007 a 2008 ya era de al menos el 50% respecto a los planes e informes anteriores. La excepción, como mencionábamos, la encontramos en internet cuya inversión subió ese año y no cayó de forma significativa hasta 2012, cuando pasó de los más de 6 millones de euros a menos de 2 millones de euros.

[5] Véase: https://reporting.aimc.es/index.html#/main/cockpit

Figura 4. Evolución del presupuesto ejecutado de campañas institucionales en internet (2006-2018)

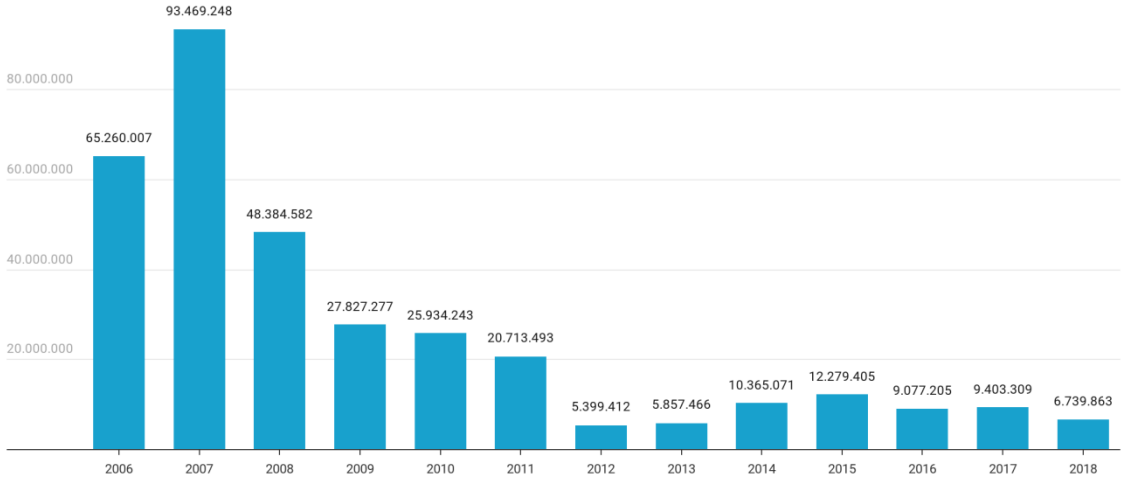


Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.

Por su parte el gasto en televisión se vio reducido de 48 millones de euros en 2008 a 5 millones en 2012 y desde entonces -aunque llegó a los 12 millones en 2015- no ha sufrido variaciones tan significativas como entonces –según el EGM, el porcentaje de uso sí se ha visto reducido de forma significativa entre los más jóvenes-. [6] En cualquier caso, en la actualidad, el presupuesto para las campañas en televisión es 13 veces menor que el que se ejecutó en el año 2007. Al respecto, resulta pertinente recordar que la publicidad en televisión es notablemente más cara que en el resto de soportes y, en general, no permite segmentar perfiles y mensajes como lo pueden hacer internet y las redes sociales.

[6] Véase: https://reporting.aimc.es/index.html#/main/cockpit

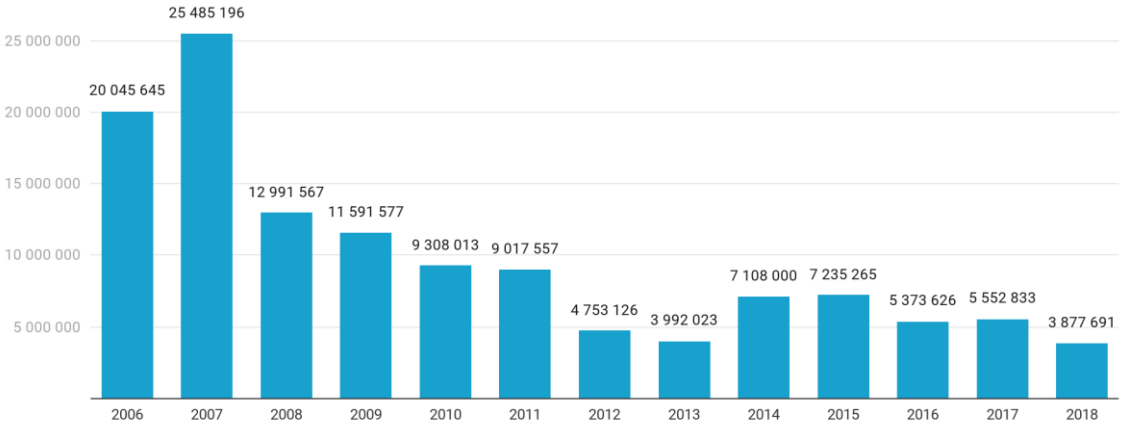
Figura 5. Evolución del presupuesto ejecutado de campañas institucionales en televisión (2006-2018)



Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.

Por su parte, el gasto en radio se redujo de los casi 13 millones en 2008 a los 5 millones en 2012 y en la actualidad, no alcanza los 4 millones de euros. En ese periodo, según el EGM, la audiencia de la radio ha aumentado del 53,1% en 2008 al 57,5% en 2018.

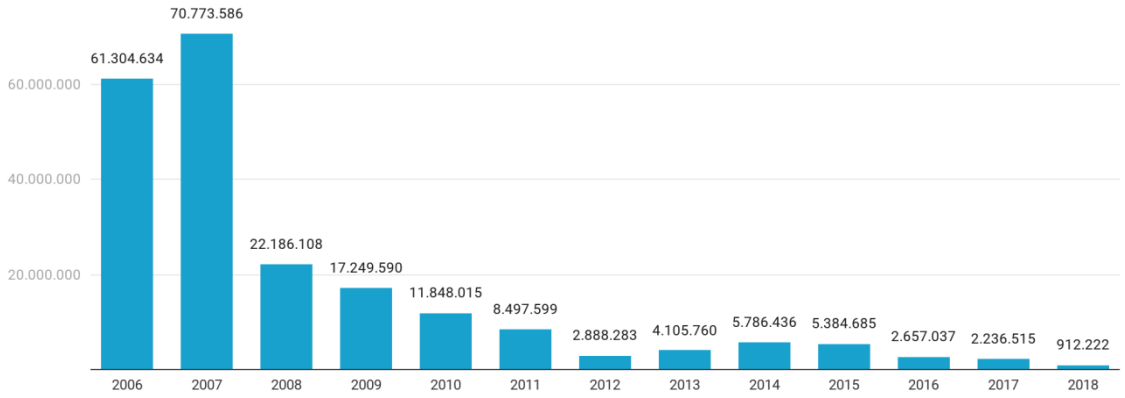
Figura 6. Evolución del presupuesto ejecutado de campañas institucionales en radio (2006-2018)



Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.

Por último, y dentro del contexto de crisis, recortes y despidos que ha sufrido la prensa escrita en la última década -así como el nuevo escenario de competencia que desarrollan los llamados "nativos digitales"-, la inversión en prensa se ha reducido de los más de 70 millones de euros en 2007 hasta no llegar a alcanzar el millón de euros en 2018.

Figura 7. Evolución del presupuesto ejecutado de campañas institucionales en prensa (2006-2018)



Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.

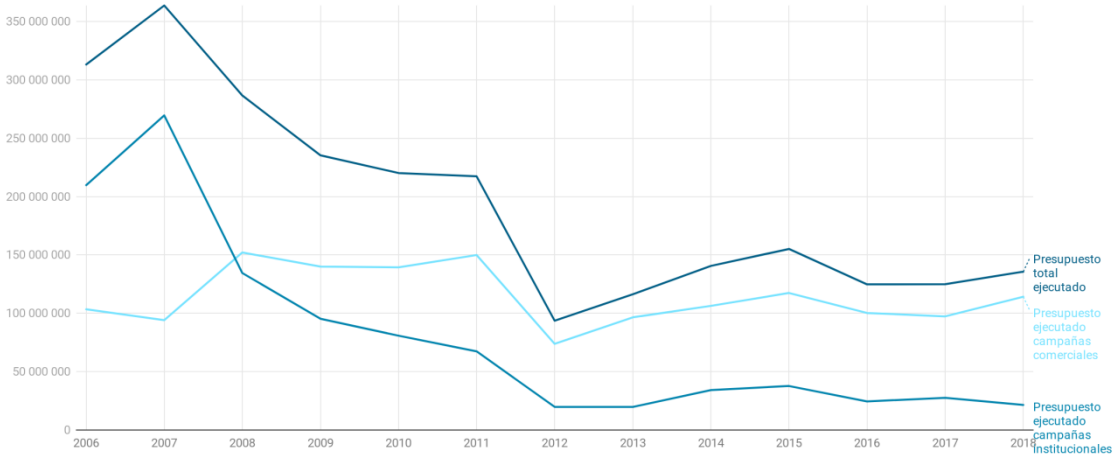
Como conclusión es importante señalar que se observa una caída sostenida y relevante en todos los soportes aunque Internet es el único que incrementa las cifras de gasto en los años posteriores a la crisis y al cambio de gobierno de 2011.

4. La publicidad total invertida por la Administración General del Estado

4.1. Evolución del presupuesto ejecutado

En términos globales, durante el periodo analizado, el presupuesto ejecutado de campañas institucionales y comerciales se vio reducido en un 56,68%. En ese periodo el presupuesto global gestionado por la Administración General del Estado se redujo en casi 178 millones menos, pasando entre 2006 y 2018 de los 313 millones a los 135 millones de euros.

Figura 8. Evolución del presupuesto ejecutado de campañas institucionales y comerciales (2006-2018)



Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.

Sin embargo, y a pesar de que los años del primer gobierno de Mariano Rajoy fueron los que más redujeron el presupuesto en publicidad institucional, fueron también -y de forma significativa- los que más aumentaron el presupuesto global. Un 24,24% en 2013, un 20,86% en 2014 y un 10,33% en 2015.

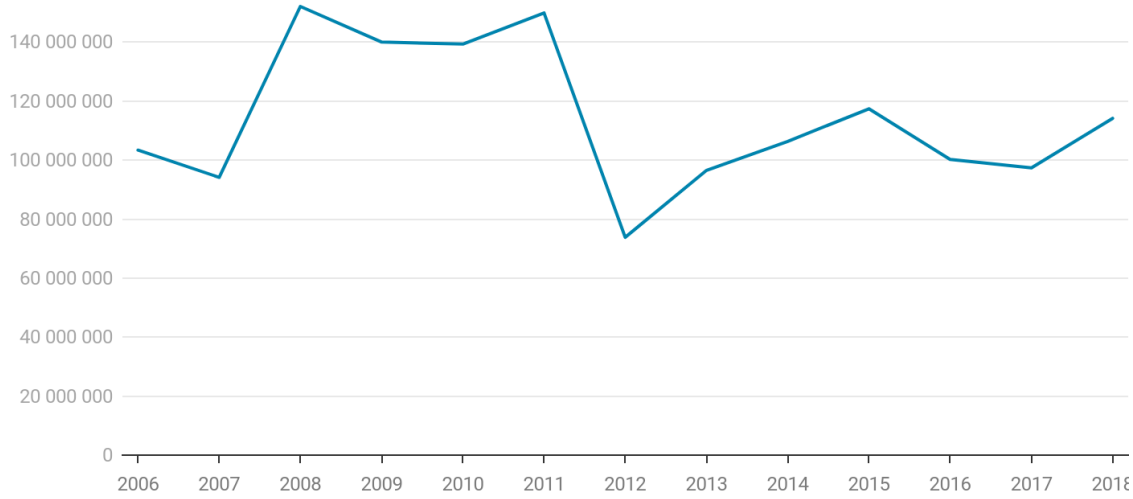
Entre 2012 y 2015, el presupuesto global aumentó en 61.489.315 millones de euros. En este sentido, mientras que el presupuesto de campañas institucionales aumentó en 17.913.854 el presupuesto de campañas comerciales lo hizo en 43.575.461 millones de euros. Es decir, el presupuesto *comercial* que no necesitó rendición de cuentas públicas aumentaba muy por encima del contexto de crisis y del cambio de ciclo político.

4.2. Las campañas comerciales. De la opacidad a su influencia creciente en los presupuestos

Como señalábamos en la introducción, uno de los problemas de la ley de publicidad institucional de 2005 es que no integraba la rendición de cuentas de las campañas comerciales, dejando un margen de excepcionalidad y opacidad que debilita la función del Estado como garante del pluralismo informativo.

De este modo, la normativa no se aplica a las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que tengan previsto llevar a cabo los departamentos ministeriales de la Administración General del Estado y demás entidades integrantes del sector público estatal para el cumplimiento de sus fines, ni tampoco a las disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás información sobre las actuaciones públicas que deban difundirse por mandato legal.

Figura 9. Evolución del presupuesto ejecutado de campañas comerciales 2006-2018



Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.

Al respecto, hay que recordar que en las campañas comerciales entran en consideración empresas con participación pública como Correos, Renfe, Museo Nacional del Prado, Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, Paradores de Turismo, Aena, etc.

En este sentido, es importante señalar que entre 2006 y 2018 el presupuesto destinado a campañas comerciales ha aumentado en 10.775.167 millones de euros, un 10,42%.

Esta tendencia explica que para 2019, los planes de publicidad confirmaban que hasta ocho eran los ministerios que estaba previsto que contrataran este tipo de campañas: Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad; Hacienda; Fomento; Industria, Comercio y Turismo; Agricultura, Pesca y Alimentación; Cultura y Deporte; Economía y Empresa; y Ciencia, Innovación y Universidades.

Los planes también apuntaban a que se iban a llevar a cabo 45 campañas durante el año 2019, con una inversión total de 162.298.652 euros –frente a los 21,4 millones del presupuesto ejecutado en publicidad institucional en 2018-.

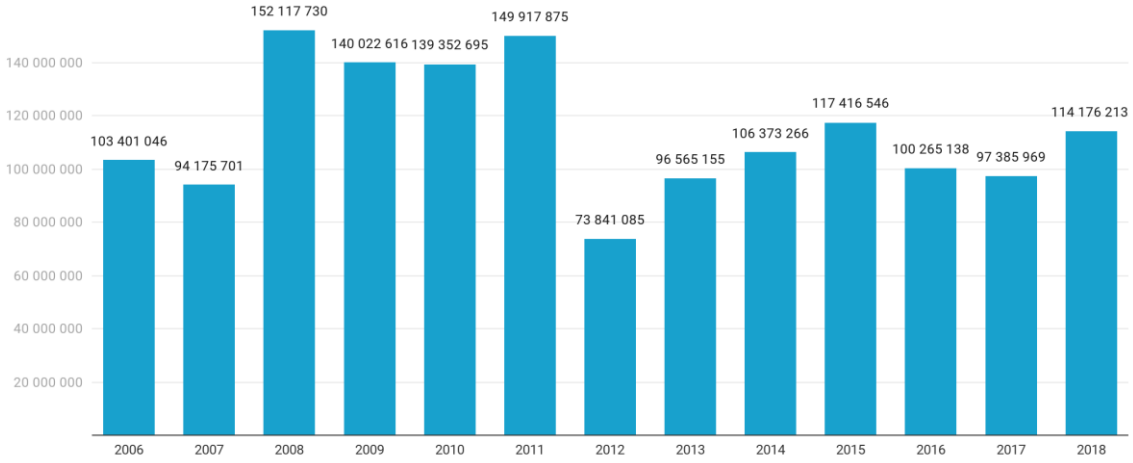
Por otra parte, también se señalaba que a pesar de la reducción de campañas -8 menos que las previstas en el plan de 2018- aumentaría el presupuesto previsto para las campañas de ámbito comercial en 38.161.610 euros respecto al año 2018 (+30'74%).

Desde esta perspectiva, resulta imprescindible subrayar que en la actualidad las campañas comerciales -sin rendición de cuentas en los informes- tienen hasta siete veces más presupuesto que las institucionales.

En este sentido, un análisis del presupuesto de las campañas comerciales nos permite comprobar que -a diferencia de las campañas de publicidad institucional- éstas no redujeron de forma significativa su presupuesto con el inicio de la crisis en 2008 sino que fue la llegada del Partido Popular al Gobierno la que hizo que en 2012 el presupuesto se redujera en más de 76 millones de euros, un 50,75% respecto al año anterior.

Sin embargo, sólo un año después, el presupuesto volvió a aumentar un 30,77% hasta alcanzar los 96 millones de euros.

Figura 10. Evolución del presupuesto ejecutado de campañas comerciales (2006-2018)



Fuente: Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional de La Moncloa.

En 2016, con la repetición de elecciones se volverá a ver una reducción del presupuesto ejecutado en campañas comerciales en un 14,61% y no será hasta 2018 cuando vuelva a aumentar en un 17,24% y alcanzar cifras similares a las de 2015.

En este sentido, es importante señalar que -a lo largo del tiempo- ministerios como el de Economía y Hacienda han podido llegar a ejecutar en campañas comerciales hasta 94 millones de euros (2006), lo que significa más del 90% del presupuesto total en campañas comerciales. Al respecto, hay que destacar que en algunos ministerios podemos encontrar campañas comerciales de más de 2 millones de euros de los que no se conoce el proceso de rendición de cuentas ni ningún informe sobre los resultados de las campañas.

5. Conclusiones

Como hemos podido comprobar en nuestro trabajo, la caída de la inversión en publicidad institucional por parte de la Administración General del Estado ha sido muy importante en términos generales y en todos los medios publicitarios menos en Internet, que ha aguantado mejor que los demás.

En este contexto, un análisis de los planes e informes nos permite vislumbrar posibles incrementos de la inversión al aproximarnos a periodos electorales. En este sentido, el cambio de gobierno en 2011 en plena crisis económica, política y social coincidió también con un recorte aún más acentuado de la inversión.

Además de los cambios de gobierno, hay escenarios políticos que también condicionan el desarrollo y ejecución de los planes de publicidad institucional. Resulta significativo que, a pesar de que los años del primer gobierno de Mariano Rajoy fueron los que más redujeron el presupuesto en publicidad institucional, fueron también los que más aumentaron el presupuesto global –donde se incluyen también las campañas comerciales-: un 24,24% en 2013, un 20,86% en 2014 y un 10,33% en 2015.

Desde esta perspectiva, es importante señalar que la publicidad comercial de las empresas públicas se ha mantenido por encima de los 100 millones de euros, un presupuesto muy superior a la inversión en publicidad institucional.

Como hemos podido analizar en este trabajo, en términos globales, entre 2006 y 2018 el presupuesto destinado a campañas comerciales aumentó en más de 10 millones de euros, hasta un 10,42% -con años como 2008 donde el presupuesto aumentó en cerca de 58 millones-.

Sin embargo, el presupuesto destinado a la comunicación y publicidad institucional se ha reducido un 89,76% y más de 188 millones de euros.

Desde el punto de vista de los medios receptores de publicidad es importante subrayar que desde 2016 internet supera a la prensa como receptora de inversión en publicidad institucional y en 2018 -por primera vez- la inversión en internet superó a la radio y se situó como el segundo medio en inversión publicitaria en las campañas de publicidad institucional.

En este escenario, nuestra hipótesis de partida se confirma y el presupuesto de campañas comerciales –que no se someten a la rendición de cuentas por la ley 29/2005- permaneció más o menos estable durante el periodo analizado mientras que el presupuesto en publicidad institucional se vio mucho más afectado por las diferentes problemáticas analizadas: crisis económica, cambios de gobierno, factores ideológicos, convergencia digital, nuevas formas de consumo, gobiernos en funciones, etc.

Por otra parte, hemos podido comprobar como ministerios como el de Economía/Hacienda pudieron llegar a ejecutar en campañas comerciales los 94 millones de euros (2006), lo que significa más del 90% del presupuesto total en campañas comerciales. En este sentido, se siguen sin conocer elementos de rendición de cuentas y transparencia como la composición de los miembros de la comisión que gestiona la publicidad institucional, los criterios de reparto ni tampoco si los ministerios pueden de forma independiente diseñar las campañas comerciales.

Por último queremos señalar que son varios los factores de orden económico, tecnológico y político están detrás de las variaciones detectadas en materia de políticas de publicidad institucional. Desde un punto de vista económico el estallido de la crisis y la marcha de la economía; desde un punto de vista político los cambios de gobierno, los grupos de presión, los periodos electorales y la incertidumbre de los distintos gobiernos en funciones desde 2016.

En este contexto, profundizar en la rendición de cuentas de las campañas comerciales e institucionales se plantea como un requisito fundamental para que el Estado siga teniendo un papel relevante a la hora de establecerse como garante del pluralismo informativo en el nuevo ecosistema digital.

Bibliografía

Aguado-Guadalupe, G. y Blasco-Gil, J.J. 2020. "An In-Depth Look at Media Subsidies in Spain's: Autonomous Communities in 2019". Tripodos, 48, 153-170. http://www.tripodos.com/index.php/Facultat_Comunicacio_Blanquerna/article/view/780/845

Aguado-Guadalupe, G. 2018. "Las relaciones Prensa-Estado en el reparto de publicidad institucional en España". *Estudios Sobre El Mensaje Periodístico*, *24*(2), 993-1005. https://doi.org/10.5209/ESMP.62198

Aguado-Guadalupe, G. *et al*. 2009. "España, Francia, Italia y Portugal: cuatro modelos diferenciados de prensa euromediterránea". *Revista Observatorio (OBS*),* Vol 3, No 2 (2009). http://www.obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/233

Alameda García, D. y Fernández Blanco, E. 2002. "Aproximación conceptual a la publicidad institucional". *Sphera Publica*: Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación, 2, 159-174.

Alvarado, M, C. y De Andrés, S. 2005. "Una reflexión crítica sobre la publicidad estatal. El Estado: ¿anunciante social?". *Telos: Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad*, 64, 67-73. https://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articulocuaderno.asp@idarticulo=3&rev=64.htm

Álvarez-Peralta, M. y Franco, Y. G. 2018. "Independencia periodística y fondos públicos: la Comunicación Social Institucional como distorsión de la competencia en el mercado informativo". *Historia y Comunicación Social*, Vol. 23, n. 2. https://doi.org/10.5209/

Cid, R. 2004. "Publicidad Institucional en España. Del buen gobierno al autocontrol". *Telos: Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad*, 59.

De la Cruz de Julián, J. *et al*. 2019. "Sistemas regulatorios de la publicidad institucional y su eficacia: la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha como anunciante"*CIC. Cuadernos de Información y Comunicación*, 135-153. https://revistas.ucm.es/index.php/CIYC/article/view/64638

Díaz Nosty, B., 1995. "La preagenda de los medios, expresión de la matriz mercantil de la comunicación.". En *Tendencias*, Madrid, Fundesco.

Di Tella, R. y Franceschelli, I. 2011. Government Advertising and Media Coverage of Corruption Scandals. *American Economic Journal: Applied Economics*, *3*(4), 119-151. https://doi.org/10.1257/app.3.4.119

Fernández Poyatos, M. D. y Feliú García, E. 2012. "La Publicidad Institucional de la Junta de Andalucía". *Pensar la Publicidad*, 2012, vol. 6, nº 1, pp. 115-138. http://dx.doi.org/10.5209/rev_PEPU.2012.v6.n1.38659

Feliú Albaladejo, Á. y Feliú García, E. 2010. "Publicidad institucional en la Comunidad Valenciana. La Generalitat Valenciana como anunciante". *XII Foro de Investigación en Comunicación. La Comunicación institucional. Estado actual.* http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/24041

Feliú Albaladejo, Á. 2016. "La publicidad institucional en contexto electorales: límites y abusos". Actas del *I Congreso Internacional Comunicación y pensamiento. Comunicracia y desarrollo social*. https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/50702/Pages%20from%2097 8-84-945243-2-51-5.pdf?sequence=1

Feliú Albaladejo, Á. 2011. *La publicidad institucional en la arena parlamentaria española. Universidad de la Laguna*. Tenerife, España: Universidad de la Laguna.

Galletero-Campos, B. y López-Cepeda, A. 2018. "Ayudas directas y publicidad institucional a medios de comunicación en el escenario autonómico: indicadores y pautas de mejora". *El profesional de la información*, v. 27, n. 3, pp. 682-691 https://doi.org/10.3145/epi.2018.may.21

García-Llorente, J. 2015. "El Gobierno de España como Anunciante Publicitario: La publicidad comercial e institucional de la Administración General del Estado (2006-2013)". *Razón y Palabra*, 89. Marzo – mayo 2015. http://www.razonypalabra.org.mx/N/N89/V89/16_Garcia_V89.pdf

Guillamet, J. 2001. "El periodismo en la transición del franquismo a la democracia. Factores políticos, económicos y profesionales". *La comunicación audiovisual en la historia.* Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears.

Guichot, E. 2016. "Publicidad Institucional (I). Transparencia". http://www.administracionpublica.com/publicidad-institucional-i-transparencia/.

Hallin, D. y Mancini, P. 2004. *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lund, A. 2007. "Media Markets in Scandinavia". *Nordicom Review*, Jubilee Issue, 2007.

Magallón-Rosa, R. 2020. "La publicidad institucional en España. Evolución legislativa, tecnológica y social". *Área Abierta*, *20*(3), 385-400. https://doi.org/10.5209/arab.67255

Martínez-Pastor, E. y Vizcaíno, R. 2008. "Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: régimen jurídico". *Revista Latina de Comunicación Social*, 63, http://www.revistalatinacs.org/_2008/10_Fuenlabrada/latina_art757.pdf

Martínez-Pastor, E. 2015. "Estado de la cuestión de la Publicidad Institucional en España (2006-2012)". *Poliantea*, 21, 105-128. https://journal.poligran.edu.co/index.php/poliantea/article/view/705/561

Martínez-Pastor, E. 2012. "Publicidad Institucional de las Administraciones Públicas: marco jurídico y controversias". *Comunicación y hombre*, n. 8, pp. 51-63. http://dx.doi.org/10.32466/eufv-cyh.2012.8.142.51-63

Papí-Gálvez, N. y Orbea-Mira, J. 2015. "La comunicación institucional con fines políticos: el caso de las campañas de igualdad de género". *Anàlisi : quaderns de comunicació i cultura*, no. 52, pp. 47-62. https://ddd.uab.cat/pub/analisi/analisi_a2015m6n52/analisi_a2015m6n52p47.pdf

Rodríguez Centeno, J. C. *et al*. 2008. "Análisis comparativo de la publicidad institucional de las comunidades autónomas: objetivos y cualidades discursivas". *I+C Investigar la Comunicación*. Actas y memoria final Congreso Internacional Fundacional AE-IC.

Sánchez Setién, A. 2014. "Publicidad institucional en Extremadura. Un estudio a través de la prensa". Universidad de Valladolid. Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación. http://uvadoc.uva.es:80/handle/10324/5520 .

Sanmartí-Roset, J.M. *et al.* 2012. "Perspectivas de futuro en las relaciones prensa-estado". *CONEXIONES. Revista Iberoamericana de Comununicación*. "Periodismo en transición". vol. 3, núm. 2. Red Interuniversitaria de Estudios en Comunicación http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/15445/perspectivas_CRIC_2011.pdf?sequence=1

Sanmartí-Roset, J.M. *et al*. 2010. "Comparativa de modelos en las relaciones Prensa-Estado: Colombia, Italia, Francia, España y Portugal". *Palabra Clave*, Vol. 13, n 1. http://palabraclave.unisabana.edu.co/index.php/palabraclave/article/view/1638

Tapia López, A. y Marín Palacios, C. 2018. "El Open Data de la Publicidad Institucional". *Revista General De Información Y Documentación*, *28*(2), 507-524. https://doi.org/10.5209/RGID.62837

Young, S. 2006. "The Convergence of Political and Government Advertising: Theory versus Practice". *Media International Australia Incorporating Culture and Policy*, *119*(1), 99-111. https://doi.org/10.1177/1329878X0611900110

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 12. Primer Semestre. Enero-Junio de 2021, pp. 87-123
ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.121

ESTUDIOS Y ARTÍCULOS

Datos abiertos entrelazados para una mejor información jurídica: estado actual del Identificador Europeo de Legislación en España

Pedro Juan Baquero Pérez[1]
Universidad de La Laguna
España

ORCID: 0000-0002-5545-0450

RECIBIDO: 2 de octubre de 2020
ACEPTADO: 9 de marzo de 2021

RESUMEN: La Unión Europea ha promovido la iniciativa European Legislation Identifier (ELI). En esta iniciativa se desarrolla la especificación técnica ELI, la cual define un marco flexible, de forma que cada país se adapte a sus peculiaridades con el fin de mejorar la información jurídica y tratando la legislación como datos abiertos y entrelazados. Su implementación se basa en el concepto de la WEB Semántica, y trata de facilitar el acceso, la interoperabilidad y reutilización de la información de los sistemas de publicación de normativa legal europeos, nacionales y regionales. En este trabajo, basado en la especificación ELI, se ha desarrollado un Marco Teórico que describe un modelo de evolución, tanto tecnológico como de servicios, para la aplicación de los datos abiertos entrelazados a la publicación de la legislación. En base a este Marco Teórico, se ha analizado el estado actual de la implantación en España de ELI.

PALABRAS CLAVE: Datos abiertos entrelazados; WEB Semántica; Ontologías Legales; Textos legislativos; Identificador Europeo de Legislación (ELI).

[1] Doctor en Física e Informática por la Universidad de La Laguna. Ingeniero de Telecomunicación por la Universidad Politécnica de Madrid. Profesor asociado en Ingeniería Telemática en la Universidad de La Laguna y Jefe de Servicio de Informática y Comunicaciones en el Gobierno de Canarias.

CONTENIDOS: 1. Introducción. – 2. Objetivos. – 3. Estado de la cuestión. – 4. Marco Teórico. – 5. Metodología. – 6. Resultados y discusión. – 7. Conclusiones. - Bibliografía.

Linked Open Data for better legal information: current status of the European Legislation Identifier in Spain

ABSTRACT: The European Union has promoted the European Legislation Identifier (ELI) initiative. This initiative develops the ELI technical specification, which defines a flexible framework, so that each country can adapt it to its peculiarities, in order to improve legal information and treat legislation as Linked Open Data. Its implementation is based on the Semantic Web concept, and seeks to facilitate access, interoperability and reuse of information from European, national and regional legal publication systems. In this work, based on the ELI specification, a Theoretical Framework has been developed that describes the application of Linked Open Data from a model of technological and service evolution for the publication of legislation. Based on this Theoretical Framework, the current state of implementation of ELI in Spain has been analysed.

KEYWORDS: Linked Open Data; Semantic Web; Legal Ontologies; Legal Texts; European Legislation Identifier (ELI).

1. Introducción

En un Estado de Derecho la legalidad es uno de sus principios fundamentales, lo que obliga a dar público conocimiento de la normativa a los ciudadanos a través de su publicación (Rodríguez-Vela, 2011). Es la publicidad mediante su publicación en un medio oficial lo que constituye una garantía básica para su entrada en vigor, es decir, para su aplicación dentro de la sociedad. Esto se concreta en los artículos 129.1 y 131 de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, donde, con el fin de una buena aplicación del principio de transparencia, "*las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración*" y, además, se establece que las Administraciones Públicas podrán utilizar otros medios de publicidad complementarios. Esto último es relevante, ya que promueve el uso de otros medios diferentes a los boletines oficiales para ofrecer una mejor información jurídica, dado que, aunque la publicidad oficial juega un papel fundamental como garantía jurídica, los defectos relacionados con la carencia de sistematizar las sucesivas modificaciones sufridas a través de normativas posteriores, llevaría aparejado una dificultad para el conocimiento y publicidad jurídica a la sociedad. No que hay que olvidar que el artículo 6.1 del Código Civil recoge que el desconocimiento o la ignorancia de la existencia de la norma no puede ser una excusa para su no cumplimiento. En este sentido, aunque esto no implica que toda la sociedad conozca toda la normativa, ya que esto es imposible, sí supone que los poderes públicos deberían publicitar las normas como garantía más allá de únicamente su publicación oficial.

Por tanto, se puede afirmar que con la sola publicación en abierto de los boletines o diarios oficiales no se cumple con los principios de mayor transparencia. En España, la regulación de la transparencia se marca en la *Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* y en cada una de las leyes de las Comunidades Autónomas. En estas leyes las normativas legales son tratadas entre los objetos que merecen una mención especial, y se establece que las Administraciones Públicas deben acometer la revisión, simplificación y, cuando proceda, la consolidación normativa, con el fin de dar mayor seguridad jurídica para que la normativa en vigor no esté dispersa en distintas normas. Por otra parte, el artículo 7 de la norma estatal establece sobre qué documentos deben darse publicidad en los pasos previos a la publicación de las normas legales, para que sean sometidos a información pública en su tramitación, como son los dictámenes, anteproyectos de Ley y memorias de los expedientes preparatorios.

Además, no es solo un objetivo que estos documentos estén disponibles de forma libre por el público en general, sino también que esta normativa pueda ser reutilizada y referenciada de la forma más efectiva posible. En España, la regulación de la reutilización de la información se encuentra en la *Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público*. Esta Ley establece un marco mínimo, donde se recoge las condiciones que los distintos documentos generados por el sector público sean susceptibles de reutilización. Los diarios o boletines oficiales son documentos generados por las Administraciones Públicas, con lo que entran dentro de esta Ley.

El desarrollo de sistemas de información que gestionan el contenido, los datos y los metadatos de los textos jurídicos ha sido una práctica común con el fin de que la legislación sea fácilmente accesible al público. Casanovas *et al*. (2016) pone ejemplos de distintas publicaciones a nivel internacional y cómo estas han ido incorporando la publicación electrónica de la legislación con formatos estructurados. También Alvite Díez (2009) hace un recorrido sobre el uso de formatos estructurados para los textos legales en España, donde a principios de este siglo ya existían iniciativas que disponían de publicaciones en formatos estructurados usando principalmente *eXtensible Markup Language* (XML); aunque todavía existen sistemas que no ofrecen formatos estructurados en sus textos publicados electrónicamente.

En la Unión Europea se han realizado esfuerzos incorporando datos estructurados XML en los recursos legales (Rodríguez-Doncel *et al*., 2018). En cualquier caso, sigue siendo uno de los desafíos en los últimos años el mejorar la interoperabilidad entre los distintos sistemas de publicaciones legislativas y facilitar la reutilización de esta información. Entre los problemas existentes tenemos la diversidad de fuentes, ya que aunque muchos disponen de documentos estructurados, cada uno describe sus datos de forma diferente. Esto dificulta el acceso, la reutilización y la interoperabilidad de la información jurídica. Esta diversidad de las fuentes ha dificultado que se dispusiese de un punto único donde se pueda acceder de forma ágil y eficiente a toda esta normativa distribuida por diversos sistemas. En este sentido, la Unión Europea ha creado la iniciativa *European Legislation Identifier* (ELI), definida en las *Conclusiones del Consejo en las que se promueve la creación de un Identificador Europeo de Legislación (ELI)*, que ha sido adoptada en el año 2012 por los países de la Unión Europea, con el fin de permitir el acceso a la normativa europea en un formato normalizado. A partir de la experiencia de las implementaciones realizadas, esas Conclusiones fueron actualizadas en 2017 a través de las *Conclusiones del Consejo de 6 de noviembre de 2017 sobre el Identificador Europeo de Legislación*.

En este sentido, es necesario que los sistemas responsables de las publicaciones oficiales se unan a esta red de intercambio de textos legislativos y comprendan este marco tecnológico y ontológico. El marco que ha definido la Unión Europea, a través del proyecto ELI, es lo suficientemente flexible para que cada país se adapte

a sus peculiaridades. Esto supone que se tienen altos grados de libertad, pero siempre cumpliendo unos requisitos mínimos. También, se requiere que cada país de la Unión Europea defina su propia estrategia de implantación de ELI adaptada a sus peculiaridades.

En el caso de España se ha definido la Fase 1 de la especificación técnica española ELI[2], que se ha adaptado a su configuración territorial, donde el Estado y las Comunidades Autónomas disponen cada uno de sus propias unidades de publicación. Una característica de esta especificación española, en línea con la recomendación europea ELI, es también su flexibilidad, de forma que cada Comunidad Autónoma pueda adaptarse a sus sistemas. El proyecto ELI español está en fase de implantación, existiendo, a parte del Estado, algunas Comunidades Autónomas que ya han implantado su primera fase, mientras su segunda fase todavía no ha sido diseñada. Los sistemas que lo han implantado lo han hecho de forma desigual, siguiendo distintas estrategias. En cualquier caso, ELI no es requisito necesario y suficiente para mejorar la calidad del acceso, reutilización, e interoperabilidad y, por tanto, mejorar la información jurídica a la sociedad, aunque sí se puede presentar como su soporte fundamental.

Este trabajo se estructura de la siguiente manera: Primero, presentamos los objetivos del trabajo. En segundo lugar, se hace un recorrido por el estado de la cuestión, donde se trata la situación general de la implantación de ELI en Europa y España; los servicios que se pueden ofrecer soportados en ELI; y las peculiaridades del caso español, así como qué servicios básicos se necesitan ofrecer para cumplir con los principios de transparencia. En tercer lugar, se desarrolla un Marco Teórico que contempla los servicios y tecnologías de un sistema general de información jurídica para España. A continuación, basados en este Marco Teórico, se establece una metodología para medir el estado actual en España, para a continuación, presentar los resultados y realizar una discusión de los mismos.

2. Objetivos

El objetivo principal de este trabajo es conocer el estado actual de los sistemas de información jurídica soportados en la especificación ELI europea en España. Para lo que se ha planteado la pregunta de investigación: *¿En qué medida los sistemas actuales en España tienen implementados los servicios y tecnologías necesarias para ofrecer una mejor información jurídica a la sociedad basados en el Identificador Europeo de Legislación?*

Para contestar a esta pregunta, se ha planteado que debe existir un Marco Teórico que sea el punto de referencia para disponer de una visión ideal y a largo plazo de lo que debería contener una solución conceptual de los sistemas que garantizan

2 Especificación técnica para la implementación del Identificador Europeo de Legislación en España. (Fase 1). Esta especificación se encuentra publicada en https://www.elidata.es/. Consultado el 5 de febrero de 2020.

una mejor información jurídica. Este marco debe contener una visión técnica, relacionada con las tecnologías, y una visión estratégica, relacionada con los servicios que se pueden prestar.

La visión técnica debe basarse no solo en la especificación ELI, sino también soportada en el estado del arte de las tecnologías de los datos abiertos entrelazados y WEB Semántica, y contener los aspectos semánticos legales. La visión estratégica nos da las respuestas a las potencialidades que provee la base técnica ELI, en el sentido de que los sistemas ofrezcan servicios de valor añadido relacionados con el acceso, la reutilización y la interoperabilidad aplicando ELI y las tecnologías asociadas. Por tanto, otro objetivo de este trabajo es obtener un Marco Teórico de los servicios y tecnologías de un sistema general de información jurídica para España.

3. Estado de la cuestión

Como se ha visto, por parte de la Unión Europea (UE) ha existido una preocupación en proporcionar normas jurídicas de manera abierta, accesible e interoperable, para lo que ha definido la especificación ELI. En este sentido, se han hecho esfuerzos por adoptar tecnologías de la WEB semántica y de datos abiertos entrelazados para que el contenido legislativo sea más fácilmente accesible al público. En este apartado, se describirá la especificación ELI, las potencialidades de ELI para prestar servicios, el estado actual en Europa y en España. Previamente, se hará una descripción básica de las tecnologías de la WEB semántica y de datos abiertos entrelazados.

3.1. Conceptos de las tecnologías de la WEB semántica y de datos abiertos entrelazados

Los conceptos WEB semántica y de datos abiertos entrelazados son la base tecnológica de ELI, y están altamente relacionados. Cuando hablamos de datos abiertos no solo entendemos los datos como tales, sino que también se incluyen dentro de la misma definición a los documentos. Estos dos conceptos se sustentan en las siguientes bases (Berners-Lee, Hendler y Lassila (2001)): se debe permitir que los sistemas de información puedan libremente gestionar la combinación y la integración de los datos, de forma que cualquiera pueda dar más valor a los datos originales; y los datos se deben almacenar en un lenguaje que su semántica (significado) sea almacenado de forma que los sistemas de información (y también las personas) puedan entenderse entre sí.

Actualmente, muchas administraciones están cada vez más inmersas en incluir entre sus prioridades el concepto de datos abiertos, de forma que los datos que se generan en las administraciones estén disponibles por las personas sin limitaciones de forma, lo cual facilita la reutilización para cualquier propósito. Junto con este concepto de datos abiertos (Open Data) está el término Linked Data (Datos Entrelazados). Estos dos conceptos no son del todo equivalentes: Linked Data se

refiere a datos que están relacionados a través de tecnologías que aporta la Web Semántica, principalmente usando RDF (Resource Description Framework); y Open Data se refiere, además, que sean abiertos, es decir, gratuitos y libres de uso. Si unimos estos dos conceptos hablamos de Datos Abiertos Entrelazados (LOD).

Existe un conjunto amplio de estándares tecnológicos que sustentan los servicios de la WEB semántica. Entre estas tecnologías destacamos XML, RDF, *Web Ontology Language* (OWL) y *SPARQL Protocol and RDF Query Language* (SPARQL)[3], y adoptando vocabularios y ontologías específicas en los documentos legislativos.

XML es un lenguaje promovido por el World Wide Web Consortium (W3C) que permite a las máquinas la descripción y la lectura de datos. Se trata de un estándar abierto que está ampliamente extendido. En un fichero XML los datos se encuentran delimitados por etiquetas que dan información sobre ellos y, al mismo tiempo, los estructuran.

Para la utilización de documentos XML en los navegadores se utiliza eXtensible HyperText Markup Language (XHTML). XHTML es un archivo HTML formalizado a través de un XML válido, es decir, es una versión de XML en HTML. Realmente, XHTML usa una sintaxis muy similar a HTML, pero es más estricta en el marcado, y todos los elementos tienen que estar etiquetados para evitar ambigüedades.

Mientras XML facilita la descripción de un documento, RDF está pensado para el intercambio de datos. Con RDF se establecen relaciones entre distintos documentos que pueden estar alojados en el mismo sitio o a lo largo de toda la WEB. RDF se considera como uno de los pilares de la WEB Semántica. Así, se puede expresar cualquier hecho de forma estructurada de forma que los sistemas de información puedan tratarlos para generar más valor. Y a través de las distintas relaciones con significado se pueden generar redes de conocimiento que describen las relaciones entre los distintos documentos.

En resumen, la mayor diferencia entre RDF y XML es que RDF está concebido para la representación distribuida del conocimiento y está enfocado mayormente al significado. RDF no tiene que usar el formato XML, ya que también usa metadatos para describir los datos de los documentos. En cualquier caso, se puede incrustar RDF en XML usando la notación XML.

Además, existen otras tecnologías que se están extendiendo cada vez más, como la denominada JavaScript Object Notation for Linked Data (JSON-LD). Esta tecnología usa los formatos JSON, el cual es otro formato para el intercambio de datos y se basa en el lenguaje conocido de programación JavaScript. Se trata de una alternativa a XML que se ha adoptado ampliamente y actualmente se

3 En realidad existe un amplio conjunto de tecnologías asociadas a la Web Semántica. Para mayor información sobre todas las tecnologías nombradas en este artículo se puede consultar el World Wide Web Consortium (W3C) https://www.w3.org/, donde continuamente se actualizan los distintos estándares de estas tecnologías, de forma que se asegure la evolución de la Web a largo plazo. .

considera independiente del lenguaje JavaScript. Entre sus ventajas es que es más sencillo de usar por un analizador sintáctico. También, existen otros formatos diferentes de RDF como *Terse RDF Triple Language* (TURTLE), el cual es otra alternativa a RDF/XML, que no se basa en XML, y que gestiona mejor las redes de conocimiento válidos RDF. Se considera que tiene mejor lectura y edición que XML.

Para darle más significado, cuando se interpretan ficheros a lo largo de una red de relaciones, es necesario el uso de vocabularios. Esta es una de las funciones principales de OWL, el cual es un lenguaje enfocado en el desarrollo de ontologías y la descripción de taxonomías. Una ontología es una especificación explícita y formal de una conceptualización que es compartida por distintos agentes, por ejemplo, agentes que usan un vocabulario y lenguaje específico del ámbito jurídico. Esta conceptualización es un modelo abstracto de la realidad a la que representa. De este modo, una ontología se puede ver como una forma esquemática de crear un lenguaje común, con sus reglas sintácticas y, así, se facilita que distintos sistemas hablen y compartan información entre sí.

Por otra parte, una taxonomía es una ordenación jerárquica y sistematizada de grupos. Los grupos pueden ser de cualquier tipo y dentro de un ámbito. Se suele asociar a un conjunto de términos consensuados en un ámbito determinado. Es jerárquico, dado que los términos no se clasifican en una estructura lineal, sino que dentro de un término se pueden definir otros que los categorizan con más detalle. Por ejemplo, si se define una materia como *Educación*, se pueden definir otras submaterias dentro de esta, como *Universitario* y *No Universitario*.

En definitiva, el vocabulario adicional que se incluye en una ontología permite que los ficheros XML y RDF se estructuren semánticamente de forma adecuada, ayudando a establecer una más rica correspondencia entre estos ficheros.

Por último, la aportación de ficheros que puedan ser accedidos por máquinas es el primer paso para garantizar el acceso a los datos abiertos. En este sentido, la principal tecnología de la WEB semántica es SPARQL, el cual es un lenguaje para la consulta semántica sobre RDF. SPARQL está estandarizado por W3C y permite hacer preguntas a distintos objetos escritos en RDF con el fin de obtener información más rica. Dado que RDF establece relaciones entre documentos distribuidos en una red, las preguntas que se hacen con SPARQL se responde recorriendo todos estos documentos, con lo que se pueden responder preguntas complejas.

Las consultas SPARQL, enfocadas al descubrimiento de información en las redes de conocimiento suelen ser complejas, por lo que se requiere un conocimiento especializado a los programadores. Por ello, la mayor parte de los portales ofrecen servicios como el *Representational State Transfer* (REST) que resultan menos complejos, aunque más limitados.

3.2. La especificación ELI

Con la introducción de ELI, en 2012, por el Consejo Europeo, esta especificación se ha convertido en el nuevo marco común que deben adoptar los sistemas nacionales de publicación jurídica. ELI se basa en una *Uniform Resource Identifier* (URI) normalizada que identifica los recursos jurídicos en la WEB. El término en español de URI es un I*dentificador Uniforme de Recursos*, el cual permite acceder a un recurso en Internet. Así, una URI permite identificar una página WEB o un documento alojado en una WEB, es decir, está fuertemente relacionado con las conocidas URLs.

Además, ELI proporciona una ontología OWL, que expresa los metadatos de los textos jurídicos. ELI no es un modelo único, que puede y, en muchos casos, debe ampliarse para adaptarse a las especificidades de los diferentes sistemas de los Estados miembros de la UE. También, con la misma visión, se desarrolló el identificador de jurisprudencia europea (ECLI) (van Opijnen e Ivantchev, 2015), sin conexión con el ELI, pero con el objetivo de gestionar la jurisprudencia. Por lo tanto, ELI y ECLI son iniciativas independientes, pero tienen los mismos principios. Este trabajo se centra en ELI.

El objetivo es tener una red de conocimiento sobre legislación, donde la información y el conocimiento encuentren un canal para que las unidades encargadas de publicar los textos legales en los diferentes países tengan interoperabilidad entre sus sistemas de información, rompiendo no sólo las barreras debidas a la existencia de diferentes sistemas legales sino también las soluciones técnicas que cada unidad ha implementado. Entre algunas ventajas de la especificación ELI tenemos la mejora de la interoperabilidad, el acceso a la normativa, la incorporación de nuevos servicios y la transparencia, al tiempo que se mejoran los costes.

El esquema principal de ELI se basa en dos aspectos. En primer lugar, la creación de identificadores URIs para la legislación, de forma que todos los textos se identifican de la misma manera. En segundo lugar, la misma descripción de sus metadatos mediante una ontología basada en los *Requisitos Funcionales de los Registros Bibliográficos* (FRBR)[4], la cual se trata de una ontología específica para modelar conceptualmente los registros bibliográficos. ELI utiliza FRBR utilizando tecnologías de datos abiertos entrelazados. Por lo tanto, es capaz de representar las relaciones entre los tipos de recursos legislativos y desde diferentes puntos de vista. Además, asocia características, como las fechas, que son necesarias para marcar un recurso legal, y vínculos para relacionar los actos legislativos. De esta

4 Grupo de Estudio IFLA sobre FRBM (2009). Functional Requirements for Bibliographic Records. Final Report. Technical report, International Federation of Library Associations and Institutions. https://www.ifla.org/files/assets/cataloguing/frbr/frbr_2008.pdf. Consultado el 5 de marzo de 2020.

manera, los metadatos jurídicos definen una red mundial de entidades interconectadas, y ELI facilita la difusión de los metadatos estructurados de todos los sistemas que utilizan este modelo.

La especificación ELI se apoya en tres pilares[5] asociados, respectivamente, a los identificadores URI, los metadatos y un lenguaje para el intercambio de datos. Estos pilares pueden aplicarse independientemente unos de otros. Sin embargo, cuando se combinan, surgen las ventajas y las potencialidades de ELI.

El pilar 1 utiliza URIs sobre HTTP para identificar los textos jurídicos oficiales publicados electrónicamente. Estos identificadores se hacen a través de plantillas de URI ELI que pueden ser tratadas automáticamente. Esta URI se basa en la aplicación de componentes con semántica tanto legal como de usuario final. Cada país puede diseñar sus propias URIs que son autodescriptivas, pero tratando de utilizar, siempre que sea posible, los componentes que han sido descritos en la especificación ELI. En otras palabras, cada país es libre de seleccionar estos componentes y de organizarlos de la mejor manera posible para satisfacer sus necesidades. Estos componentes se han definido con la siguiente estructura:

/eli/{jurisdiction}/{agent}/{sub-agent}/{year}/{month}/{day}/{type}/{natural_identifier}/{level1. . . }/{point in time}/{version}/{language}[6].

El pilar 2 desarrolla los metadatos, que se describen mediante una ontología que formaliza un conjunto de conceptos y relaciones en el ámbito de las publicaciones legislativas. Esto permite un entendimiento común, evitando ambigüedades entre los términos que utiliza cada sistema. Al estar formalizado, es decir, que utilizan los mismos metadatos, permite el procesamiento automático a través de máquinas. Existen un conjunto muy amplio de metadatos. Un ejemplo de metadato es *title* para indicar el título del documento. En cualquier caso, cada país es libre de aplicar sus propios esquemas para sus metadatos, aunque se fomenta que se siga la especificación ELI. En este sentido, los metadatos ELI se formalizan a través de la ontología ELI. El grupo de trabajo europeo ELI está a cargo de la actualización y el mantenimiento de la ontología. Para ello se ha utilizado el modelo FRBR, que se adapta a otras iniciativas estandarizadas dentro del campo de la información jurídica. Para apoyar esta ontología, se aplica ELI/XML que, como se ha visto, es una codificación de los metadatos ELI en un XML. ELI/XML puede utilizarse independientemente o incrustarse en otros documentos XML.

5 Publications Office of the UE. https://op.europa.eu/es/web/eu-vocabularies/eli. Consultado el 13 de marzo de 2020.

6 Dos ejemplos de cómo se han aplicado son: en Francia, eli/{type}/{year}/{month}/{day}/{natural identifier}/{version}/{level}; y en Servia, /eli/{level}/{type_gazette}/{passed_by}/{type_document}/{year}/ {number}/ {serial_number}/

Por último, el pilar 3 está diseñado para permitir una distribución e intercambio de datos eficiente. Los archivos de intercambio deben tener el mismo lenguaje o formato. Para ello, se ha optado por la recomendación del W3C para describir los metadatos utilizando el *Resource Description Framework in Attribute* (RDFa), que define la incorporación de RDF en XHTML. Además, se promueve el uso de otras tecnologías como JSON-LD y TURTLE. En cualquier caso, también, cada país es libre de añadir otros formatos.

En España, el análisis de la implantación del ELI ha sido realizado por la Comisión Sectorial de Administración Electrónica, integrada por el Gobierno español, las Comunidades Autónomas y las Autoridades Locales. Esta Comisión creó el grupo de trabajo ELI en 2017. El resultado de su trabajo fue la adopción de la *Especificación Técnica para la Implementación del Identificador Europeo de Legislación en España (Fase 1)* en marzo de 2018, la cual es una versión abreviada de la europea. Esta especificación tiene como objetivo establecer las directrices para la implantación de ELI en España siguiendo las recomendaciones europeas. En esta especificación se ha seguido la estrategia europea flexible y gradual. En este sentido, la implantación se ha propuesto en diferentes fases, empezando por los textos españoles y regionales, dejando para otra fase la incorporación de los boletines provinciales. Esta implantación se define a partir de unos requisitos mínimos, donde cada sistema puede adaptarse a sus peculiaridades. La fecha límite establecida para su finalización era diciembre de 2019.

En cuanto al identificador ELI (Pilar 1), la especificación española simplifica la recomendación europea para adaptarse mejor a las peculiaridades de España. Así, contiene el identificador *language*, permitiendo una interconexión eficiente de la legislación en entornos jurídicos multilingües y regionales: la jerarquía de los FRBR permite tener un recurso jurídico descrito sólo una vez asociado a múltiples traducciones. Por otro lado, cada Comunidad Autónoma tiene su propio identificador, denominado *jurisdiction*, lo que significa que pueden interrelacionar los recursos publicados en los diferentes sistemas. Entre los identificadores que no se han incorporado se encuentran los correspondientes a las diferentes subdivisiones de los textos; así, no se incorporan los identificadores *level 1, ...* Esto último no facilita la fragmentación de los textos (por ejemplo, dividiendo un texto en título, capítulo, sección, artículo, párrafo) usando ELI, aunque cada sistema puede incorporarlos a su discreción, pero sin tener que mantener una correlación entre ellos, lo que puede dificultar el establecimiento fácil de relaciones entre los diferentes sistemas en el futuro.

Con respecto al Pilar 2, la especificación española ha recogido un subconjunto muy reducido de metadatos de la recomendación europea como obligatorios, el resto son opcionales. En esta especificación, solo es obligatorio un subconjunto de metadatos ELI: *type_document*, *version_date* (necesario cuando se trabaja con recursos consolidados), *format*, *title*, *date_publication* (necesario cuando se utiliza el subtipo de corrección), *realizes*, *is_realized_by*, *embodies*, y *is_embodied_by*. Así, no

ha incorporado como obligatorios metadatos que permitan establecer relaciones con sectores o materias, como los metadatos *relevant_for* y *is_about*. Tampoco ha tenido en cuenta los metadatos que identifican la fuente, como *pass_by* y *transposed_by*. Esto dificulta la trazabilidad de la procedencia del texto, lo cual es fundamental para dar más transparencia a la legislación. Por último, no se incorporan metadatos para dar información sobre su vigencia, como *in_force*, *first_date_entry_in_force*, *date_no_longer_in_force* y *date_applicability*.

Por último, la especificación española, en su Fase 1, no hace obligatoria la incorporación del Pilar 3. Es decir, no incluye los archivos con formato RDFa. Aunque esto no ha supuesto que todas las soluciones que han implementado ELI no lo hayan incorporado a través del formato XHTML.

3.3. Estado actual de la implantación de ELI

En la actualidad hay varios países, incluida la misma unidad europea encargada de las publicaciones, que han iniciado la aplicación de la iniciativa ELI mediante diversas soluciones. Según EUR-Lex[7], la han aplicado Albania, Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, Servia, España y Reino Unido. y la Oficina de Publicaciones. El ritmo, la estrategia de aplicación y la solución han sido generalmente diferentes entre sí. Así, encontramos países como Portugal, Italia, Dinamarca, Francia, Reino Unido, Irlanda y Noruega que han implementado una solución que incluye los tres pilares, aunque con diferentes alcances en los metadatos elegidos, incluso algunos con sólo algunos metadatos básicos. En general, todos publican con el formato de esquema RDF. Además, cada país se ha adaptado a las especificidades de su propia configuración jurídica. Por último, la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (OPUE), que publica el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), es la que más se ajusta a la especificación europea ELI.

Como hemos visto, cada país se ha adaptado a sus propias peculiaridades, cada uno seleccionando y organizando los metadatos que mejor se adaptan a sus sistemas. Otros países como Luxemburgo, Finlandia y la OPUE han emprendido soluciones que van más allá del alcance de ELI y han aprovechado el potencial de las tecnologías asociadas a ELI. En el caso de Finlandia[8], el ELI y el ECLI se han aplicado de forma combinada, de modo que tanto la jurisprudencia como los textos legislativos están relacionados para ofrecer mejores servicios a los

7 ELI-Euro-LEX. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli-register/about.html. Consultado el 6 de febrero de 2021.

8 Semantic Finlex – Finnish Law and Justice as Linked Open Data. URL:

https://data.finlex.fi/en/main. Consultado el 2 de abril de 2020.

diferentes operadores jurídicos. Además, han creado un conjunto de servicios para la consulta de la normativa usando SPARQL y REST[9].

En el caso de Luxemburgo y la OPUE, han creado redes de conocimiento jurídico dentro de su propio ámbito y las han vinculado entre ambas (Francart *et al.*, 2019). La red de conocimiento jurídico, como fuente de datos para cada canal de difusión, sirve también para difundir conjuntos de datos sobre la legislación en portales de datos abiertos, incluidos los archivos originales, los metadatos de contenido y los vocabularios de apoyo utilizados para indizar la legislación. Entre estas implementaciones se encuentran las realizadas por CELLAR[10] en la OPUE y por Casemates[11] en Luxemburgo. En CELLAR el grafo de conocimiento[12] legal se almacena dentro de EUR-Lex. Se trata de un depósito semántico que contiene una descripción estructurada de toda la legislación de la UE (Francesconi *et al.*, 2015). La base de datos de CELLAR puede consultarse libremente desde el exterior utilizando SPARQL. Asimismo, Casamates dentro del portal del Diario Oficial del Gran Ducado de Luxemburgo (Legilux) ha puesto en marcha una red que la vincula con la normativa europea. Estas implementaciones proporcionan un portal WEB único para acceder a todos los contenidos, incluyendo las diversas series de boletines, proyectos legislativos, acuerdos internacionales, tratados y otros más. Además, cuando los usuarios acceden a un texto jurídico de interés, disponer de un grafo de conocimiento les permite navegar por cualquier lugar. De esta manera, pueden buscar legislación con características similares, enumerando textos jurídicos de la misma autoría o con palabras clave de la misma materia.

Por último, en el caso español, a pesar del calendario establecido por la especificación ELI española, que supondría que la Fase 1 debería estar implantada en el año 2020, no todas las Comunidades la han iniciado o completado. Así, en marzo de 2020, la situación de implementación del ELI en España refleja que sólo el Estado, Cataluña, Murcia, País Vasco y Valencia han cumplido con esta Fase 1.

En resumen, ELI ha sido aplicado por los distintos países, cada uno adaptándolo a sus posibilidades. Pero sólo unas pocas iniciativas han aprovechado el potencial de ELI. Se puede decir que por el momento no se puede hablar todavía de que las potencialidades del ELI sean una realidad a nivel transnacional. En el caso español solo cinco sistemas han implementado ELI en una fase inicial.

9 REST API (JSON-LD). URL: https://data.finlex.fi/fi/rest-api. Consultado el 2 de abril de 2020.

10 CELLAR. URL: https://joinup.ec.europa.eu/solution/cellar. Consulado el 4 de abril de 2020.

11 LEGILUX. URL: http://legilux.public.lu/editorial/casemates. Consulado el 16 de abril de 2020.

12 Un grafo de conocimiento es un conocimiento que está organizado de forma que las máquinas puedan fácilmente entenderlo y a la vez extraer información a través de ficheros distribuidos. En un grafo de conocimiento, existen atributos enlazados a través de aristas y vértices.

3.4. Servicios soportados por ELI

Francart *et al*. (2019) afirman que ELI tiene la capacidad de cambiar el mundo jurídico y proporcionar el acceso a la información jurídica no sólo a los usuarios finales sino también a los sistemas de información. En este sentido, plantean una serie de retos y potencialidades que amplían las posibilidades de aplicación de ELI. Entre las grandes potencialidades se encuentra la creación de grafos de conocimiento utilizando las tecnologías LOD (Datos Abiertos Entrelazados). Con el uso de los grafos de conocimiento podemos plantear preguntas generales. Por ejemplo, "¿Qué países han transpuesto una determinada directiva?", "¿Qué traducciones están disponibles para una determinada directiva?", "¿Qué sectores tienen mayores requerimientos regulatorios?" y así sucesivamente. Pero también, preguntas específicas sobre un sector en particular, como: "¿Qué reglamentos existen en toda la UE en relación con la instalación de máquinas recreativas?", "¿Qué países o regiones de la UE tienen más restricciones para su instalación?" y "¿Dónde están las menores cargas fiscales sobre la instalación de máquinas recreativas?". Para lograr que estos grafos de conocimiento puedan responder a este tipo de preguntas es necesario no sólo ampliar la implantación de ELI a un mayor número de países, sino también disponer de más y mejor descripción de la información y de servicios específicos. Este tipo de servicios los denominaremos **servicios en red**, que permiten compartir datos entre la mayoría de los sistemas.

De todos modos, aunque el ELI no ha alcanzado todo su potencial, ya que su uso no se ha extendido, los entornos locales que han desarrollado intensamente ELI, y sus tecnologías asociadas, en sus sistemas de información pueden aprovechar los beneficios que aporta el ELI. Por tanto, antes de contar con un ELI europeo completo, se espera que se pongan en marcha iniciativas en entornos locales o sectores reducidos (como se ha visto en los casos de Luxemburgo y la OPUE) para aprovechar las potencialidades de ELI. Hay que tener en cuenta que ELI facilita en gran medida el acceso a la información jurídica mediante el uso de un marcado legislativo inequívoco. Así, con los metadatos ELI y el uso de formatos abiertos como el RDFa, se está dando más visibilidad a la legislación y se está facilitando el intercambio de datos entre los sistemas de información jurídica dentro del mismo sitio. Francart *et al.* afirman que el aspecto clave que aporta el ELI se puede explotar: está diseñado para trabajar con nuevas arquitecturas de sistemas de información jurídica que se centran en los datos, más que en los documentos. Esto nos permite centrarnos en trabajar con redes de conocimiento jurídico que pueden desarrollarse para prestar servicios en el entorno local. Estos servicios los denominaremos **servicios locales**, que generan servicios dentro de un entorno restringido, aprovechando las características de los datos abiertos entrelazados.

Para el acceso a la información que se ofrece en los servicios locales, se deben prestar servicios como SPARQL y REST, como los servicios prestados por Finlandia, Luxemburgo y la OPUE. A estos servicios los denominaremos **servicios de**

provisión, que facilitan el acceso, la reutilización y la interoperabilidad desde los datos de un entorno local a entornos externos, facilitando el acceso a servicios en red. Además, con ELI, la legislación puede verse mejor en los principales buscadores de Internet. Esto facilita el acceso de los usuarios finales a la legislación, que es uno de los objetivos de ELI. Esto incluye el acceso a la legislación directamente desde la WEB y que los usuarios a través de sus navegadores puedan acceder sin ambigüedades a la legislación que están buscando. Una forma que se está promoviendo para permitir que los motores de búsqueda incorporen información más rica es el uso de schema.org[13]. El cual trata de unificar la forma en que se etiquetan y enriquecen los datos dentro del contenido HTML de una página WEB. De esta manera se mejora la experiencia del usuario para que los motores de búsqueda no sólo la indexen convenientemente, sino que también la clasifiquen y la muestren. En este sentido, para mejorar los resultados de la búsqueda, el grupo de trabajo europeo de ELI ha propuesto introducir dentro de schema.org un vocabulario basado en ELI para la legislación.

ELI puede integrarse con otras ontologías jurídicas, de modo que se establezca un conocimiento más rico. Asimismo, debería hacerse una mayor identificación dentro de los textos legislativos utilizando una mayor fragmentación en los textos jurídicos, lo que permite no sólo crear relaciones a nivel de texto completo, sino también entre niveles más pequeños, como, por ejemplo, entre artículos de diferentes normas (Chalkidis *et al.*, 2017). También, se puede utilizar las características de ELI para prestar otros servicios más sencillos. Por ejemplo, para explotar las posibilidades de ELI de marcar textos legales para crear citaciones legales utilizando el URI ELI. Además, ELI debe desarrollarse o evolucionar para ofrecer servicios de mayor valor. Así pues, debería ampliar su vocabulario o vincularse a un vocabulario jurídico compartido, a fin de facilitar los vínculos entre las reglamentaciones de los diferentes servicios. Por último, ELI puede utilizarse para ampliar su uso a otros ámbitos jurídicos o para ser especificado en un área jurídica específica, no sólo dentro de las publicaciones legislativas, desarrollando la capacidad de la ontología ELI para crear grafos de conocimiento, como el es caso de la experiencia de la utilización de ELI para la normativa específica de protección de datos (Pandit *et al.*, 2018).

En resumen, los tres pilares del ELI no son suficientes para ofrecer una mejor información jurídica a la sociedad, y debe desarrollarse una serie de servicios. Estos servicios los hemos clasificado como servicios en red, servicios locales y servicios de provisión. Además, se puede mejorar los servicios de ELI y aprovechar sus potencialidades para extenderlo a otros ámbitos.

13 Schema.org. URL: https://schema.org/. Consultado el 29 de mayo de 2020.

3.5. El caso español

El caso español tiene sus peculiaridades dentro de la UE, lo que hace más importante que en España exista un sistema que facilite el acceso, intercambio y reutilización de las normativas publicadas. Tal y como se ha expresado por parte del Grupo de Trabajo de Identificadores de Legislación[14], la legislación española se configura a diferentes niveles (estatal, autonómico y local), que se deberían estar relacionar entre sí. Además, cada administración tiene sus propias soluciones técnicas y funcionales, en el sentido de que no sólo estamos hablando de diferentes formatos y estructuras regulatorias, sino también de sistemas de información muy diferentes.

La configuración jurídica española se refleja en el hecho de que existe: una publicación nacional representada por el Boletín Oficial del Estado (BOE); publicaciones regionales representadas por cada uno de los boletines oficiales de cada Comunidad Autónoma; y publicaciones locales donde se encuentran los boletines oficiales provinciales y, además, se podría hablar incluso de la normativa específica de cada ayuntamiento. Si analizamos el estado de los boletines provinciales, la situación es aún mucho más diversa. Esto significa que existe una diversidad entre los diferentes boletines, que afecta a los idiomas de publicación, a la doble publicación, a los sistemas de información, a los servicios y a los metadatos.

En este sentido, cada nivel tiene su propio sistema de publicación de legislación y normas. El BOE se ocupa no sólo de las publicaciones nacionales, sino también de la normativa internacional y, en los casos previstos en los respectivos Estatutos de Autonomía, también de la normativa de un nivel regional superior. Cada Comunidad Autónoma, junto con las ciudades de Ceuta y Melilla, tienen sus propios boletines oficiales. En el caso de la legislación local, se publican en los correspondientes boletines provinciales[15]. En total, se tiene un boletín oficial del Estado, 19 boletines de las comunidades autónomas y 43 provinciales.

Por otra parte, esta diversidad resulta estar determinada por otro tipo de factores, como la pluralidad lingüística y la doble publicación. Así, en las comunidades autónomas que tienen varias lenguas oficiales, las diferentes normativas se publican en cada una de sus lenguas. Por otro lado, en el caso concreto del BOE, que también cuenta con 4 suplementos oficiales, algunas disposiciones se publican en diferentes lenguas del Estado. En cuanto a la doble publicación, existen reglamentos que se publican tanto en el boletín regional como en el

14 ELIdata.es-ELI. Identificador Europeo de Legislación. URL: https://www.elidata.es/. Consultado el 20 de marzo de 2020.

15 Con excepción de las comunidades uniprovinciales, como Madrid, Murcia y La Rioja, que tienen sus propios boletines.

estatal. Así, las leyes autonómicas también se publican en el BOE, aunque entran en vigor con la publicación autonómica[16].

Todo ello hace que la localización de una normativa concreta se distribuya en muchos casos a través de diferentes sistemas, cada uno con diferentes formas de acceso y estructuración de la información. Por ejemplo, pensemos en el caso de las regulaciones urbanas, donde hay aspectos contemplados en todos los niveles de la administración. Un profesional del sector o una empresa en busca de mejores oportunidades de negocio debería consultar toda esta información distribuida navegando por cada uno de estos sistemas sin que, en muchos casos, esta regulación esté vinculada entre sí.

Todos estos boletines han pasado de la publicación oficial en papel a la publicación electrónica, y la mayoría ofrecen sus contenidos en PDF y HTML, aunque no existe una total uniformidad entre ellos. Así pues, algunos boletines tienen otros formatos como ePub y XML. Además, cada boletín ha decidido su formato de publicación definitivo, por lo que nos encontramos con que algunas publican el boletín en un solo documento que contiene todas las disposiciones, otras la publican en versiones separadas y otras publican ambos tipos de contenido.

Muchos de los sistemas de información se apoyan en bases de datos y plataformas de servicios de contenido que, además, ofrecen servicios de valor añadido a lo que se publica en su boletín oficial (por ejemplo, las bases de datos de la legislación consolidada), difundiendo también información o dando acceso a otras reglamentaciones publicadas en otros boletines oficiales (por ejemplo, una reglamentación regional puede hacer referencia a una reglamentación estatal). Entre los servicios de valor añadido destacan las bases de datos de la legislación consolidada. Sin embargo, en el caso de los boletines oficiales provinciales, se dispone de muy poca legislación consolidada.

En la legislación consolidada, todas las correcciones y modificaciones que han tenido lugar se incorporan a las reglamentaciones originales que, aunque no se consideran oficiales, aportan un valor añadido que facilita la seguridad jurídica. Por ejemplo, un artículo de una regulación sectorial puede ser modificado por otra regulación con poca relación, lo que puede significar que un interesado no conozca este cambio normativo. En este sentido, el BOE y muchas comunidades autónomas publican los textos consolidados, aunque cada uno de ellos sigue sus propias normas de consolidación. Sin embargo, estos textos también se publican en algunos casos por sistemas o portales distintos de los destinados a los boletines oficiales.

16 También hay casos en los que la legislación estatal es publicada por las Comunidades Autónomas, como el Real Decreto de Transferencias, que normalmente se publica primero en el BOE.

Un servicio cada vez más esencial es el análisis jurídico, para lo cual es fundamental que los textos se fragmenten, llegando a nivel de artículos o párrafos, además que estén asociados con términos y materias, con el fin de poder realizar relaciones y clasificarlos en categorías. La existencia de términos compartidos es un aspecto fundamental para poder conocer la normativa publicada en otros boletines. En España, prácticamente todos los sistemas han tomado como base el diccionario EuroVoc[17] para definir sus términos (Alvite Díez, 2012) dentro de sus buscadores, aunque estos sistemas no los han incorporado dentro de los metadatos que describen las normativas. Aunque existe la experiencia de Cataluña que lo han incrustado explícitamente dentro de sus textos (Orenga-Gaya y Giralt, 2011).

Otro servicio que se ofrece es el de los buscadores de legislación. En este caso, el alcance o el tipo de búsqueda de estos motores de búsqueda difiere entre los distintos sistemas de información. Además, en general, cada Comunidad Autónoma tiene en sus publicaciones, en el caso de que las ofrezcan, términos definidos de forma diferente entre ellas, lo que contribuye a una mayor complejidad y dispersión del sistema nacional de publicaciones jurídicas.

En definitiva, dentro del contexto español, hay una serie de servicios destinados a cumplir con las normas de transparencia y reutilización de la información. Estos servicios pueden resumirse en la incorporación de textos consolidados, la trazabilidad, el análisis jurídico y buscadores. A estos servicios los denominaremos **servicios básicos**.

4. Marco teórico

ELI por sí solo no materializa los beneficios de la Web Semántica. Permite que todos los recursos legales tengan un identificador estandarizado, que los datos y sus relaciones se describan con los mismos metadatos y que se hable un idioma común. Sin embargo, esto no es suficiente para que exista una Web Semántica para el ámbito legal. En este sentido, se requiere que se desarrollen servicios sobre los pilares de ELI. Como se ha visto, Francart *et al.* han analizado los servicios ofrecidos por el ELI y sus potencialidades, a estos servicios los hemos clasificado como servicios en red, servicios locales y servicios de provisión, que por otra parte, pueden mejorarse para aprovechar las potencialidades de la características que aporta ELI, no solo para aportar más transparencia sino también para facilitar y potenciar la reutilización.

Por otro lado, dentro del contexto español, hay una serie de servicios, que los hemos denominado servicios básicos, con el objetivo de avanzar en el cumplimiento de los principios de transparencia, como son los servicios de textos consolidados, trazabilidad, análisis jurídico y buscadores.

17 EuroVoc-EUR-Lec. URL: https://eur-lex.europa.eu/browse/eurovoc.html. Consultado el 15 de abril de 2020.

Estos servicios tienen que ser implementados y ofrecidos por cada sistema de información, es decir, a nivel local. Pero, de hecho, los servicios finales de la Web Semántica se establecen en red, donde son las interrelaciones entre los diversos servicios ofrecidos en cada sistema de información lo que realmente materializa la Web Semántica. Dicho en otras palabras, los pilares de ELI primero apoyan los servicios a nivel local, pero con el objetivo final de interrelacionarse con otros sitios para trabajar en red. Sobre esta base podemos diferenciar tres arquitecturas diferentes, pero estrechamente relacionadas. Así, tenemos: una arquitectura orientada a servicios, que se apoya en una arquitectura semántica y en una arquitectura tecnológica. Veamos estas tres arquitecturas que serían nuestros modelos de contexto, que nos permitirán definir el modelo completo, es decir, el Marco Teórico.

4.1. Arquitectura de servicios

ELI proporciona una infraestructura tecnológica mínima, lo que facilita que cada sistema de información pueda ofrecer servicios a nivel local y que pueda ofrecer otros servicios en red a otros sistemas de información. Los servicios ofrecidos los hemos clasificado por niveles. El propio ELI ofrece una serie de servicios, soportados por los pilares 1, 2 y 3, que los denominaremos **servicios de infraestructura**. Estos servicios son los que facilitan la identificación, la descripción de los datos y sus relaciones, y un lenguaje común de intercambio. Estos servicios se apoyan en el conjunto de tecnologías descritas en ELI. Además, entre los servicios que deben estar disponibles se encuentran los relacionados con la gestión de las URIs ELI, de manera que se pueda acceder a ellos a través de un sistema guiado a los usuarios.

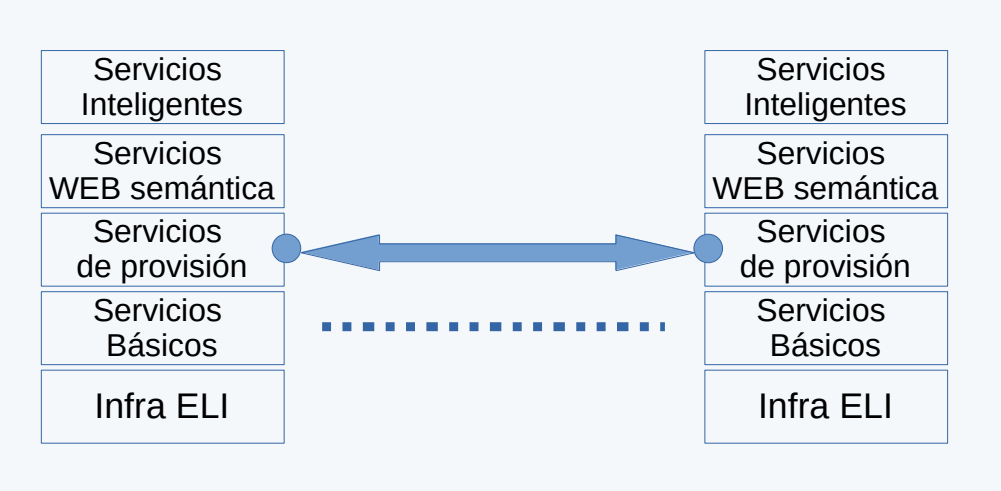
Por otra parte, las unidades de publicación no deben perder de vista que los servicios que ofrecen son servicios de publicación legislativa. Para que la sociedad disponga de la mayor información jurídica posible se deben ofrecer no sólo los textos originales de la legislación, sino también los Proyectos de Ley (así como, otros documentos, como dictámenes, informes, etc.) y los textos consolidados, junto con un análisis jurídico, y también debe haber trazabilidad entre ellos. La principal tecnología que soporta estos servicios son los lenguajes de marcado de las publicaciones, esencialmente HTML y XML. Estos textos también deben relacionarse con los términos apropiados para una mejor clasificación y búsqueda. Hemos denominado a estos servicios como **servicios básicos**.

Las administraciones deben facilitar a la sociedad y a los demás operadores el acceso, la reutilización y la interoperabilidad de los textos legislativos. Para ello, se debe ofrecer un conjunto de **servicios de provisión**. Estos servicios se apoyan en tecnologías como SPARQL y REST y la publicación de conjuntos de datos o *datasets*. Los *datasets* son hojas en las que se describe la información publicada de los datos que se ofrecen. Estos *datasets* se pueden ver como complemento informativo donde se describe y clasifica la información disponible, de esta forma se facilita a los programadores hacer uso de estos servicios.

En realidad, son los servicios en red los que terminarán aportando más valor a la sociedad, especialmente cuando una parte desea conocer información jurídica que trasciende más de un territorio. Estos son los verdaderos **servicios de la Web Semántica**, cuando se establecen relaciones y los datos se entrelazan y se crea una semántica entre ellos. Estos servicios se apoyan en redes y vocabularios controlados y compartidos de conocimiento. Un sitio puede ofrecer estos servicios en red consumiendo servicios de otros sitios, o pueden comportarse como un simple proveedor de servicios.

Finalmente, con los **servicios inteligentes**, aplicando tecnologías de inteligencia artificial y de procesamiento de lenguaje natural, que permiten adquirir datos y metadatos, no descritos explícitamente, con el fin de enriquecerlos y establecer nuevas relaciones, es cuando la Web Semántica será realmente más completa y se aproxime al razonamiento humano.

Figura 1. Esquema del Marco Teórico



Fuente: Elaboración propia.

Estos servicios siguen una arquitectura de red donde se concretan los servicios locales y de red para obtener la arquitectura de servicios que se representa en la figura 1. Tal como se representa en esta figura, los servicios de provisión son los puntos de conexión entre los diferentes sistemas. Por encima de los servicios de aprovisionamiento se pueden desarrollar servicios de red, en el mismo sitio o en otros sitios.

4.2. Arquitectura semántica

Hemos visto que los metadatos ELI no son suficientes para lograr una completa WEB semántica legal. No son suficientes porque no incluyen todos los términos y relaciones que describen un texto basado en aspectos como los términos específicos de un sector se refiere o si se trata de derechos fundamentales. Los metadatos ELI se centran más en la descripción de los conceptos y relaciones asociados a los documentos, como los relacionados con el tipo de texto, es decir, si se trata de una Ley, un Reglamento, etc., o las relaciones entre ellos, como las relaciones de consolidación y modificación.

Cuando un texto se asocia con términos más ricos es cuando realmente se pueden establecer relaciones más ricas. Para ello es necesario complementar la ontología ELI con vocabularios más ricos en conceptos legales. Solo si estos vocabularios son controlados y compartidos es posible establecer conversaciones entre sistemas de información. Para facilitar el uso de los vocabularios se han desarrollado diversas tecnologías específicas definidas por el W3C. Como ejemplos de estas tecnologías, tenemos el *Data Catalog Vocabulary* (DCAT), el *Vocabulary of Interlinked Datasets* (VOID) y el Simple Knowledge Organization System (SKOS). Además, los vocabularios específicamente jurídicos se pueden complementar con otros vocabularios RDF, como el *Friend Of A Friend* (FOAF), que permite, entre otras, definir relaciones de muy diverso tipo entre personas. Dado que estos vocabularios y tecnologías se describen con RDF, pueden evolucionar con la ontología ELI.

Cada sistema de información suele partir de sus propios vocabularios, donde, en general, parten de sus propios términos que describen aspectos jurídicos, pero que son específicos de cada lugar. De esta manera tienen un vocabulario controlado pero no compartido. Este vocabulario puede incluirse en las tecnologías anteriores para ofrecer servicios locales, integrándose con los motores de búsqueda que utilizan SPARQL. En este caso, se dispondría de un vocabulario controlado RDF, que permitiría ofrecer redes de conocimiento jurídico más ricas a nivel local, pero no permitiría la interoperabilidad completa con otros sistemas, ya que no comparten la misma semántica.

Por lo tanto, se requiere una evolución para pasar a un vocabulario controlado y compartido. Esto puede hacerse, tal como describen Francart *et al*., utilizando un vocabulario como el EuroVoc o utilizándolo como un pivote. En cualquier caso, parece que EuroVoc se está convirtiendo en el vocabulario de referencia estándar para complementar la ontología ELI. En este sentido, es necesaria una estrategia de evolución de los vocabularios actuales hacia este vocabulario compartido. Una estrategia a seguir podría ser la de definir un vocabulario controlado y compartido a nivel de español. Este podría ser un pivote entre los sistemas de información en

España, y luego este último podría utilizar el vocabulario EuroVoc como un pivote para permitir una interoperabilidad semántica más rica a nivel europeo.

4.3. Arquitectura tecnológica

En los dos apartados anteriores se han ido nombrado las distintas tecnologías relacionadas con los servicios y la semántica, a continuación estas tecnologías se ordenarán en una arquitectura tecnológica. Se ha visto que las tecnologías descritas en la especificación ELI no son las únicas, aunque son las más importantes y podemos considerarlas las tecnologías clave para tener datos abiertos entrelazados y servicios de web semántica. Gran parte del potencial de estas últimas tecnologías es que almacenan y describen los datos dentro de sus propios archivos. Al mismo tiempo, se establecen relaciones entre todos los datos que se distribuyen a lo largo de la WEB.

Los tres pilares ELI proporcionan la base sobre la que construir una web semántica legal. Esto permite navegar a través de los archivos para acceder y representar el conocimiento distribuido. Entre los conceptos clave es que manejan metadatos comunes. Esto es proporcionado por el Pilar 2. Pero, además, se necesita un lenguaje común para permitir la interoperabilidad, que es proporcionada por el Pilar 3 a través de RDFa (y otros formatos) que estructuran los datos. ELI inicialmente estableció RDFa y ahora también incluye JSON-LD, que facilita la implementación, ya que requiere menos esfuerzo por parte de los desarrolladores. Por otra parte, aunque no está incluido en la especificación del ELI, TURTLE se está consolidando como un lenguaje para el modelado de información, ya que se considera más fácil de leer y editar manualmente que los formatos basados en XML. Pero también necesita que OWL describa las relaciones semánticas más ricas, y por lo tanto, que navegue de manera más inteligente entre los diferentes archivos distribuidos. SPARQL es necesario para poder consultar esta base de datos distribuida utilizando un lenguaje que se adapte a esta estructura de archivos.

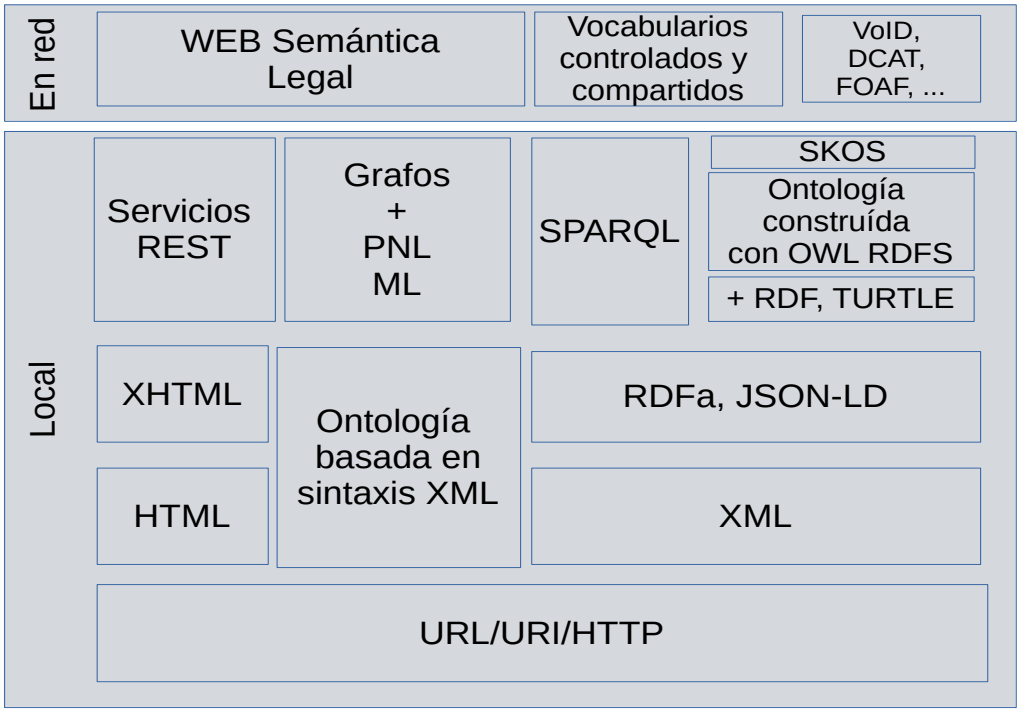
Con la combinación de estos componentes, tenemos la capacidad de codificar la semántica y crear un razonamiento automatizado, vinculando e intercambiando información entre las diferentes fuentes y su gestión. Con esta arquitectura, las ontologías que describen el mundo de las publicaciones legislativas, todas las entidades juegan un papel vital para hacer realidad la WEB Semántica. Pero, si se quiere enriquecer este conocimiento es necesario incluir más vocabularios disponibles en la WEB Semántica junto con vocabularios legales controlados y compartidos, como el EuroVoc y otros recomendados por el W3C, descritos anteriormente en la arquitectura semántica. En este sentido, los sitios locales deberían utilizar el SKOS que facilita la conexión en red con los diferentes vocabularios.

Por otra parte, dentro de un entorno local, para facilitar el uso por parte de los programadores de otros entornos externos, los servicios REST son los más extendidos. De esta manera, con un servicio REST en el sitio local, utilizando, por ejemplo, JSON, se puede acceder a los contenidos en XML a través de HTTP. Además, para facilitar la interoperabilidad, el sitio local debe complementarse con *datasets* y validadores que proporcionen más información y calidad para los reutilizadores o los servicios de la Web Semántica. Esto proporcionaría una completa arquitectura tecnológica que cubre las muchas potencialidades del ELI.

Para trabajar en red, entre los servicios que se pueden proporcionar tenemos la generación de grafos de conocimiento legal, que se generan en local, pero usan datos externos. Estos pueden ser ofrecidos a nivel local, sobre los recursos que están disponibles localmente, incluso enlazando con otras relaciones que se establecen con otros sitios. Finalmente, cuanto existen vocabularios legales y compartidos en red, y de manera generalizada en otros sitios, se pueden generar redes de conocimiento jurídico que involucren a todos los sitios. Todo ello puede enriquecerse con servicios inteligentes que utilicen principalmente el Procesamiento del Lenguaje Natural (PNL) y *Machine Learning* (ML) no solo para obtener información no explícita, sino para realizar consultas en lenguaje humano que se traduzca a preguntas entendibles por máquinas.

En la figura 2 se representa la pila de todas estas tecnologías, y como estas se relacionan entre sí. Por último, indicar que esta arquitectura tecnológica no se considera que sea un mínimo, dado que, tal como se establece en la especificación ELI, cada Estado podrá escoger aquellos aspectos que mejor se adapten a las peculiaridades ya sean técnicas o de su configuración jurídica. Tampoco, se puede considerar que sea un máximo: la riqueza de tecnologías relacionadas con LOD es bastante amplia con lo que cada sistema pueda incorporar otras tecnologías o innovaciones que faciliten sacar sus mejores beneficios para mejorar la información jurídica.

Figura 2. Arquitectura tecnológica.



Fuente: Elaboración propia.

4.4. Modelo completo

Las tres arquitecturas anteriores están estrechamente relacionadas entre sí. Así, tenemos: una arquitectura orientada a servicios, que se apoya tanto en una arquitectura semántica como en una arquitectura tecnológica. Cuando integramos las tres arquitecturas anteriores tendremos un modelo completo, que conducirá a nuestro Marco Teórico. Esta integración significa la interposición de las tecnologías con los servicios considerando los aspectos semánticos. En la tabla 1 proponemos un modelo por capas de los servicios, donde los niveles 1, 2 y 3 se corresponden con los servicios de infraestructura.

Tabla 1. Modelo Completo

Nivel	Denominación	Descripción
1	Pilar 1	Se identifican los recursos a través de las URIs y se gestiona las URIs.
2	Pilar 2	Se definen los metadatos.
3	Pilar 3	Se definen las tecnologías o fomatos LOD.
4	Servicios básicos	Se definen los servicios de publicación, análisis jurídico y de trazabilidad de los textos.
5	Servicios de provisión	Se definen los servicios para la accesibilidad, reutilización e interoperabilidad.
6	Servicios en red	Se definen servicios que permiten en establecimiento de relaciones en red, como son los grafos de conocimiento.
7	Servicios inteligentes	Se definen tecnologías que aportan más valor semántico a partir de relaciones implícitas en los textos.

Fuente: Elaboración propia.

La implementación de todos los servicios y tecnologías anteriores no puede considerarse como una solución única desde el principio, es decir, la solución final se debe implementar de forma gradual. Por otra parte, cada una de las administraciones parte de sistemas diferentes y de prioridades distintas, lo que significa que la implementación entre ellos no tiene que ser con las mismas hojas de ruta. Por lo tanto, es interesante tener un modelo que permita catalogar el estado de cada uno. En este sentido, hemos definido etapas o estados de madurez específicos para este trabajo. Una etapa o estado de madurez es una etapa definida, representada por un escalón, donde se recoge la etapa evolutiva en la que se encuentra cada sistema de información. Así, cada etapa de madurez ofrece una base para la mejora continua de la implementación de servicios para una mejor información jurídica.

En el caso de España, podemos partir de una etapa inicial que estaría asociada solo con la especificación ELI española (Fase 1). En esta fase, el Pilar 3 no es obligatorio, por lo que la interoperabilidad no estaría garantizada. Además, la descripción de los metadatos sólo incluiría los considerados obligatorios, que no son suficientes para proporcionar una descripción completa de los datos y sus relaciones. Este estado sería el punto de partida para evolucionar a estados superiores. Por lo tanto, se propone un **estado básico**, que incluiría el Pilar 3. En esta etapa se dispondría de los textos originales, apoyados en los tres pilares, con un nivel de descripción de los metadatos superior al de los únicos metadatos obligatorios. Este estado

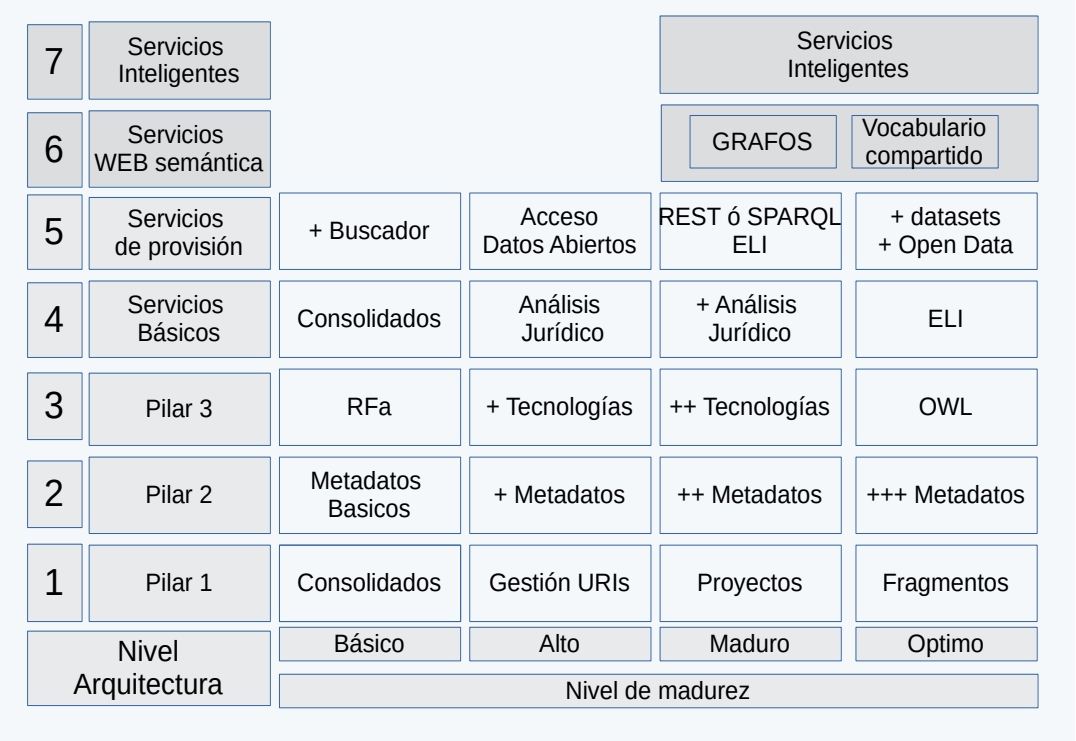
garantizaría la interoperabilidad, aunque no sería rica, ya que no sería posible seguir la fase en que se encuentra una norma. En este caso, los metadatos comenzarían a incluirse dentro de los metadatos no obligatorios de la especificación ELI española. Además, debe haber servicios de motores de búsqueda (no necesariamente apoyados por ELI) que permitan búsquedas por términos o temas.

En la siguiente etapa, el **estado alto**, se incluirían más metadatos, incluidos los relacionados con los textos consolidados, y los metadatos ELI se relacionarían con la cronología de las regulaciones, conociendo el vigor de cada regulación. Para lo cual sería necesario incluir algunos metadatos de la especificación europea ELI no incorporados en la especificación española. Además, el Pilar 3 evolucionaría para tener otros formatos que facilitaran la interoperabilidad, como los formatos JSON-LD y TURTLE. El análisis jurídico sería más completo, en el que comenzarían a incorporarse servicios como el análisis de la vigencia, la trazabilidad o las relaciones con materias o términos.

En una etapa superior, el **estado maduro**, estos últimos servicios serían más completos. Además, en este estado se deberían ofrecer datos abiertos, no necesariamente apoyados por ELI. De esta manera, sería posible rastrear los Proyectos (o dictámenes u otra documentación) hasta los textos consolidados, incluidos los textos originales, para los que se deberían incorporar más metadatos. Además, estarían incorporados de forma completa, servicios REST o SPARQL para la accesibilidad, la reutilización y la interoperabilidad basados en ELI. Esto facilitaría a otros operadores el acceso a la información, así como la interoperación con otros sistemas jurídicos de manera más sencilla.

El **estado óptimo** incluiría más identificadores ELI, para los cuales se tienen que incorporar más metadatos para establecer relaciones a nivel de fragmentos. Además, los metadatos deberían permitir relaciones más ricas que se vinculen a vocabularios controlados y compartidos. Se podría incluir un OWL propio para establecer relaciones más ricas entre los textos. En esta etapa, el análisis jurídico se apoyaría en OWL. Tanto los servicios REST como los SPARQL ya estarían incorporados con suficientes *datasets* y sistemas de validación para permitir una interoperabilidad de calidad.

Figura 3. Esquema del Marco Teórico



Fuente: Elaboración propia.

Una vez que se alcancen el estado maduro y óptimo, permitiría una evolución para enriquecer los servicios de cada sistema. Se incorporarían términos y vocabularios, con relaciones entre metadatos compartidos, y que permitirían la interoperabilidad utilizando tecnologías como VOID y DCAT nombradas en la arquitectura semántica, que facilitan el acceso en red a los distintos vocabularios de los diferentes sitios. De esta manera, las redes de conocimientos jurídicos pueden incorporarse a nivel local y ampliarse a nivel nacional en una red. Si la ontología ELI no incorpora un diccionario compartido, entonces tendría que desarrollarse a nivel nacional. A este nivel, se pondría poner en marcha la inclusión de servicios de red inteligente.

Con este modelo completo se habría definido el Marco Teórico. Este Marco Teórico descrito se esquematiza en la figura 3.

5. Metodología

La metodología para describir el estado actual en España se ha basado en la observación de las distintas implementaciones de soluciones en los portales de los distintos sistemas de información. En nuestro caso, se ha aplicado: la selección de las muestras, la recopilación, la reducción, la representación, y la interpretación de información.

Se inicia seleccionando las muestras a partir del universo de estudio. Estas serán las implementaciones de las distintas administraciones que disponen de una solución implementada de la especificación ELI española. Por tanto, solo se han analizado los sistemas del Estado, Cataluña, Murcia, País Vasco y Valencia, que son los que tenían implementado ELI en marzo de 2020. El resto o están en fase de implantarlo o no lo han iniciado a pesar de la obligación que tenerlo implantado antes de 2020.

La recopilación se trata como trabajo de campo, donde se plantea una observación directa sobre las soluciones de todos los portales WEB de la muestra seleccionada. La guía para definir la recogida se hecho en base al Marco Teórico generado. La observación directa se ha basado en la navegación en cada portal y el análisis de los códigos en HTML de textos, donde se incrustan los metadatos y la ontología ELI. En la figura 4 se puede ver un ejemplo de parte de un código HTML con metadatos ELI, *donde se puede observar tres metadatos: title, publisher y date_publication.*

Figura 4. Extracto de código HTML con metadatos ELI.

```
<meta about="https://www.boe.es/eli/es-cb/l/2019/03/07/2/dof/spa" property="http://
    data.europa.eu/eli/ontology#title" content="Ley 2/2019, de 7 de marzo, para la
    igualdad efectiva entre mujeres y hombres." datatype="http://www.w3.org/2001/
    XMLSchema#string"/>
<meta about="https://www.boe.es/eli/es-cb/l/2019/03/07/2/dof/spa" property="http://
    data.europa.eu/eli/ontology#publisher" resource="www.boe.es"/>
<meta about="https://www.boe.es/eli/es-cb/l/2019/03/07/2/dof/spa" property="http://
    data.europa.eu/eli/ontology#date_publication" content="2019-03-29" datatype="http
    ://www.w3.org/2001/XMLSchema#date"/>
```

Fuente : https://www.boe.es/eli/es-cb/l/2019/03/07/2/con.
Consultado el 18 de mayo de 2020.

La reducción se ha hecho a través de un análisis comparativo de las distintas soluciones recopiladas, delimitando la información que se obtiene en la fase de recogida de datos. Se hace para que sea más manejable, para ello se va categorizando cada sistema en función de los distintos aspectos que recoge el Marco Teórico. Así, se ha sistematizado la información en elementos diferenciados y representándolos en base a resúmenes comparativos de todos los sistemas analizados. La representación final resume las distintas soluciones para cada aspecto que se recoge en diferentes plantillas basadas en el Marco Teórico. Esta

representación final de los resultados se hace en forma de tabla de doble entrada: el nivel del Marco Teórico y para cada uno de los sistemas analizados.

La interpretación de la información se asocia con la discusión de los resultados. Para valorar cada sistema se ha asociado una puntuación del 1 al 5 en función del estado de madurez, pero asociando un estado de madurez por cada uno de los niveles del Marco Teórico. Así, se realiza un análisis detallado de cada nivel, y la puntuación final de cada sistema es la media de la puntuación para los distintos aspectos de cada nivel. En esta puntuación final, no se ha tenido en cuenta los niveles 6 y 7, dado que se tratan de niveles que trabajan en red y, aparte de que no existen todavía servicios en red, el objetivo es determinar el estado de cada sistema en sus entornos locales. En definitiva, se han mapeado y puntuado los aspectos definidos en el Marco Teórico con los resultados obtenidos.

6. Resultados y discusión

Como se ha dicho, la recogida de datos y su análisis se ha definido en base al Marco Teórico; y solo se han analizado aquellos sistemas que tienen implantado ELI a fecha de marzo de 2020, cumpliendo con especificación ELI española (Fase 1) (Estado, Cataluña, el País Vasco, la Región de Murcia y Valencia). Además, se ha tomado la especificación ELI española como referencia para las etapas iniciales. En esta especificación se ha definido unos requerimientos mínimos iniciales para garantizar que se disponga de una base técnica que permita la interoperabilidad a corto plazo entre estos sistemas. También, se ha visto que estos sistemas han ido algo más allá de esta especificación incorporando el Pilar 3 y algunos sistemas han incluido metadatos de la especificación europea que no estaban reflejados en la especificación española. En cualquier caso, el alcance de cada implantación ha sido diferente.

Por otra parte, cada una de las Comunidades Autónomas analizadas tienen configuraciones diferentes para ofrecer la información jurídica. Como es normal, todas disponen del servicio de boletín oficial donde se publica las normas originales (oficiales y auténticas), pero difieren en la forma de ofrecer servicios con más información jurídica. El Estado y Valencia en el portal del boletín se ofrecen todos los servicios asociados con los datos abiertos y ELI, integrados en el mismo portal, aunque el Estado desarrolla de forma más exhaustiva los servicios de análisis jurídico, suplementándolos con información jurídica de códigos, dictámenes, jurisprudencia, etc. Cataluña y el País Vasco[18] han creado portales específicos para ofrecer estos servicios de análisis jurídico y ELI, donde Cataluña ofrece la trazabilidad de los proyectos y dictámenes previos a las normas asociadas a las publicaciones. Murcia, a excepción de los textos consolidados que se ofrecen a través del Portal de Transparencia de su Comunidad Autónoma, se ofrecen estos servicios en el mismo portal del boletín.

18 Cataluña dispone de Portal Jurídico (https://portaljuridic.gencat.cat/) y el País Vasco del Portal Legegunea (https://www.legegunea.euskadi.eus/).

Relacionado con el Pilar 1, los servicios de gestión de las URIs, los cuales facilitan el acceso a las publicaciones en base a identificadores ELI en el mismo portal, se han implementado en base a dos formas distintas: a través de carpetas, donde se accede a estas navegando a través de los mismos identificadores ELI de la URI; y a través de servicios basados en buscador. No es directo conocer cuál de ambas formas es mejor de cara a la sociedad, aunque, en cualquier caso, se puede considerar que son complementarios. Cada sistema ha optado en aplicar uno de los dos, pero no ambos. Posiblemente, para una mejor accesibilidad se puede plantear que los distintos sistemas evolucionen a una solución que contemplen ambas soluciones. Por último, no todos los sistemas disponen de los mismos identificadores. Así, nos encontramos que algunos incluyen la normativa consolidada dentro su URI ELI, como el identificador */con/* (Estado, Cataluña, Valencia), o Cataluña que incluye los identificadores para los sumarios (*/sum/*) y para el boletín completo (*/dia/*).

En los metadatos del Pilar 2, en general, se han ampliado los metadatos de la especificación española. Entre estos metadatos incorporados podemos diferenciar diversos tipos: de información, *id_local, legal_value, title_short, title_alternative, licence, rightsholder_agent* (Estado, Cataluña, País Vasco); de trazabilidad, *responsibility_of, published_in_format* (Cataluña, País Vasco); de relaciones con materias, *is_about*, (Cataluña, País Vasco); de relaciones con otros textos, *changes, repeals* (País Vasco); y de vigor *in_force, date_no_longer_in_force, date_applicability* (Cataluña, País Vasco).

Con respecto al Pilar 3, el Estado y Cataluña ha incluido RDF en XML. Cataluña y País Vasco han ampliado XHTML para ofrecer otros formatos LOD, pero lo han hecho de forma diferente. Así, Cataluña ofrece directamente ficheros de intercambio junto con cada texto, para ello, se pueden descargar los ficheros RDF y TURTLE en la publicación de cada texto en el Portal Jurídico, y se ofrecen junto a los formatos PDF y XML. Este último sigue el estándar *Akoma Ntoso*[19]. País Vasco ofrece los ficheros de intercambio en su portal Open Data[20], y se ofrecen junto con *datasets* usando RDF en TURTLE.

En cuanto a los servicios básicos, los distintos sistemas disponen de servicios de análisis jurídico y de búsqueda. La trazabilidad principalmente abarca a los textos consolidados relacionados con los textos originales, aunque con distintos niveles de desarrollo. Sobretodo Cataluña permite una auténtica trazabilidad de los Proyectos legislativos hacia el texto original, incorporando además en la trazabilidad a los dictámenes junto con la documentación asociada[21]. Este tipo de

19 Akoma Ntoso fue promovido inicialmente por las Naciones Unidas para publicar las leyes de los parlamentos africanos, junto con los documentos legislativos de apoyo (Barabucci *et al*., 2009).

20 Open Data Euskadi. URL: http://opendata.euskadi.eus/

21 Un ejemplo de trazabilidad, se puede ver en en cuadro relación cronológica del Portal Juridic de Cataluyna: URL:https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/l/2010/08/03/26 . Consultado el 21 de mayo de 2020.

servicios tiene sus peculiaridades y se relacionan estrechamente con servicios de edición. De forma general no se hace uso de los metadatos ELI para realizar la trazabilidad, sino que se hace a nivel de aplicación.

En cuanto a los servicios de provisión, estos están directamente relacionados con las tecnologías REST y SPARQL y los datos abiertos. En el primer caso, los cinco sistemas, en general, o no se han terminado de desarrollar o no aportan ninguna innovación nueva con respecto a experiencias europeas. En el caso de los datos abiertos, sobre todo el País Vasco los desarrolla en base a ELI en su portal Open Data y, además, se comunican a nivel nacional y europeo, mejorando la información jurídica. Por último, indicar que no se puede considerar que todavía existan servicios de WEB semántica y servicios inteligentes en ninguno de los sistemas.

De los resultados obtenidos durante el periodo de marzo a mayo de 2020 a través de la recogida de datos y su análisis tenemos que la situación de cada sistema se puede resumir en la tabla 2.

Tabla 2. Valoración del estado actual de cada sistema

Sistema	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Valoración
Estado	2	1	2	2	2	Alto (1,8)
Cataluña	3	4	3	3	2	Maduro (3)
Murcia	1	1	1	2	2	Básico (1,4)
País Vasco	1	4	3	3	1	Maduro (3)
Valencia	2	1	1	2	1	Básico (1,4)
Valoración	Alto (1,8)	Alto (2,2)	Alto (2)	Alto (2,4)	Alto (2,2)	Alto (2,1)

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se procede a la discusión de los resultados, diferenciando el análisis por cada sistema y por cada uno de los niveles.

6.1. Discusión por cada sistema

Como se ve en la tabla 2, la calificación global de los cinco sistemas tenemos una valoración de Alto. Esto quiere decir que la implantación de ELI de los sistemas que lo han acometido han ido más allá de los requisitos obligatorios de la especificación española. Además, los servicios que actualmente están ofreciendo a la sociedad son lo suficiente maduros para a partir de este momento enfocarse a la implantación en servicios con más valor basados en los conceptos de datos abiertos entrelazados. En cualquier caso, en dicha tabla podemos ver que la situación actual es diversa: tenemos dos sistemas (Cataluña y el País Vasco) con un estado de madurez calificado de Maduro; uno de Alto (Estado) y dos Básicos (Murcia y Valencia). Por otra parte, aunque tenemos estos dos sistemas clasificados como Maduro, ambos sistemas difieren entre sí.

Cataluña se ha enfocado en ofrecer mejores servicios relacionados con los servicios básicos. De esta forma, de los dos, es el sistema que ofrece la mejor solución que aporta un mejor análisis jurídico junto a la trazabilidad, donde además se incluye el etiquetado de la vigencia a través de ELI y una trazabilidad completa, que no solo se queda en los Proyectos, sino que va más allá, incluyendo los dictámenes y su documentación asociada. Además, ha iniciado la incorporación de los Proyectos legislativos a una filosofía de identificación con ELI, lo que permite a este sistema ofrecer en el futuro servicios de provisión para adquirir información con mayor trazabilidad.

El País Vasco ha optado por una estrategia diferente, y su estado como Maduro se debe a que ha acometido de forma completa los servicios de provisión. Por otra parte, aunque tiene cierta trazabilidad desde los Proyectos legislativos y se etiqueta los estados de vigencia de las normas, su solución no es tan completa como la de Cataluña. En el caso del País Vasco, los servicios de provisión no son acometidos directamente por las unidades de publicación de su boletín oficial y de su portal de información jurídica (Portal Legegunea), sino que se ofrecen a través del portal de datos abiertos del Gobierno Vasco. Esto probablemente es la causa del éxito de disponer de servicios de provisión completos, ya que el esfuerzo que supone implantar este tipo de servicios ha sido canalizado a través unidades especializadas.

Los otros tres sistemas todavía no han alcanzado estados de madurez suficientes que supongan dar un salto a corto plazo para ofrecer servicios de datos abiertos entrelazados. El Estado está clasificado como Alto gracias a su madurez en servicios básicos de análisis jurídico y que ofrecen servicios de provisión pero sin estar estos basados en ELI, sino en servicios REST asociados a ficheros XML[22]. Pero al igual que los otros dos sistemas, clasificados como Básico, disponen de una solución basada en ELI que han ido más allá de los requisitos obligatorios. Ahora, estos los tres sistemas tendrán que optar por una estrategia en que evolucionen hacia una mejora de los servicios básicos o una estrategia que apuesten por los servicios de provisión.

6.2. Discusión por cada nivel

La clasificación global del estado por cada uno de los niveles parece más homogénea. Aunque esto principalmente también se debe a que es una valoración media donde estados con más altos niveles de madurez se compensan con niveles inferiores.

En el caso de Nivel 1 la clasificación global es Alto. Ninguno ha acometido la incorporación de identificadores asociados con la fragmentación de los textos, lo que supone que no exista ninguno con clasificación Óptimo. Pero sobre todo un

22 El servicio de datos a abiertos del BOE se puede consultar en BOE.es – Datos Abiertos. URL: https://www.boe.es/datosabiertos/. Consultado el 17 de abril de 2020.

sistema (Cataluña) ha iniciado el proceso de etiquetar los proyectos basándose en ELI, por lo que solo en este caso se ha clasificado como Maduro. Este es el motivo de disponer de una clasificación global como Alto. Para avanzar en este nivel se requiere que los distintos sistemas empiecen a incorporar identificadores ELI a los Proyectos legislativos y dictámenes[23]. La incorporación de etiquetado de fragmentos posiblemente suponga un esfuerzo alto. Aquellos sistemas que ya tienen una fragmentación en sus textos originales o consolidados en sus textos publicados en HTML son los que están en mejor posición para incorporarlos. Aunque en este caso, para evitar que cada sistema defina identificadores distintos sería conveniente que se empiece a definir una solución homogénea entre ellos.

En el caso de Nivel 2 la clasificación global es Alto. Lo que supone que, en general, los sistemas disponen de metadatos ELI con información al menos sobre uno de los siguientes aspectos: vigencia, trazabilidad o relaciones. La realidad es que, sobre todo, dos sistemas (Cataluña y País Vasco) disponen de información de los tres aspectos, por lo que se han valorado como Óptimos. El resto (Estado, Murcia y Valencia) no tienen metadatos sobre estos tres aspectos. En este sentido, estos tres sistemas deberían ir avanzando en incorporar más metadatos de los que se definen en la especificación ELI española.

En el caso de Nivel 3 la clasificación global es Alto. En este caso Murcia y Valencia se han quedado en la publicación de XHTML con RDFa. El resto han avanzado en incorporar más formatos, aunque el Estado se ha quedado en publicar XML/RDF y solo Cataluña y el País Vasco publican más formatos (JSON-LD, TURTLE y RDF)[24]. El disponer de más formatos es esencial para poder generar en el futuro grafos de conocimiento, por ello los tres sistemas más rezagados deberían incluir generar otros formatos.

En el caso del Nivel 4 la clasificación es Alto. En este caso, ninguno de los cinco sistemas han avanzado en incorporar ELI de forma generalizada en el análisis jurídico. Cataluña y el País Vasco son los que están en mejor posición dado que tienen definidos e implementados metadatos ELI de información sobre vigencia, trazabilidad y relaciones, lo que es fundamental para avanzar en incorporar ELI en el análisis jurídico. En este nivel, Cataluña es el que dispone de servicios WEB que permiten una trazabilidad más completa, aunque todavía no ha establecido relaciones ELI dentro de sus metadatos entre los Proyectos, originales y consolidados. Disponer de metadatos más ricos y las relaciones establecidas a nivel de aplicación no debería llevarle mucho esfuerzo. Eso sí, dado que Cataluña

23 Se puede ver un ejemplo de identificador basado en ELI para dictámenes, del Portal Jurídico de Cataluña, en la dirección https://portaljuridic.gencat.cat/pjcdic/es-ct/dic/2010/06/09/(1). Consultado el 7 de febrero de 2021.

24 El código JSON-LD se incrusta dentro de las publicaciones HTML. Como ejemplos de ficheros TURTLE y RDF, se pueden ver en su portal Open Data https://opendata.euskadi.eus/catalogo/-/legislacion-de-la-comunidad-autonoma-de-euskadi-bopv-european-legislation-identifier-eli/. Consultado el 16 de mayo de 2020.

no ha avanzado tanto como el País Vasco en los servicios de provisión, no se beneficiaría de las potencialidades que supone en incorporar ELI en los servicios básicos. El caso del País Vasco, le faltaría mejorar los servicios de trazabilidad para equipararse a la solución de Cataluña para sacar más provecho a los servicios de provisión que tiene implementados. El resto deberían avanzar en dos aspectos: avanzar en la incorporación completa de metadatos ELI de vigencia, trazabilidad y relaciones; y mejorar sus servicios básicos incluyendo la trazabilidad completa, ya que sus análisis jurídicos fallan en este aspecto.

En el caso del Nivel 5 la clasificación es Alta. En este caso, sobresale el País Vasco que tiene implantado servicios de provisión basados en ELI usando para ello su Portal de Datos Abiertos[25]. La clasificación del resto es Alta, con la excepción de Valencia, ya que dan servicios de provisión, aunque no basados en ELI, por lo que sus esfuerzos deben ir encaminados en incorporar tecnologías LOD a las publicaciones legislativas, ya sea a través de portales específicos de datos abiertos o en sus propios sistemas.

En el caso de los niveles superiores, 6 y 7, ninguno de los sistemas está ofreciendo grafos de conocimiento, por ello no se incluyen en la tabla 2. El País Vasco tiene las tecnologías implementadas para poder ofrecer este tipo de servicios. En este sentido, sería interesante que empiece a abordar pilotos que avancen en la implantación de este tipo de servicios a nivel local. A nivel en red todavía no existen al menos tres sistemas que estén en la actualidad preparados para ofrecerlos. En este caso, se considera que el Estado debería ser el que lidere este tipo de servicios en red para que se vayan incorporando otros sistemas, es decir, se considera que el Estado debería ser el que realice los principales esfuerzos en preparar sus sistemas incorporando servicios de provisión basados en ELI y más metadatos con más información. Por otra parte, existe la problemática de que no existe un diccionario compartido de términos o materias incrustados en la ontología ELI. En general, los sistemas trabajan con EuroVoc, aunque parece que solo Cataluña la incorporado en su ontología. En cualquier caso, un diccionario compartido debe estar al menos definido como mínimo a nivel nacional y que este pueda hacer de pivote con el europeo.

En definitiva, todavía se está lejos que se puedan ofrecer servicios en red entre sistemas nacionales. Sobre todo, dos sistemas, Cataluña y el País Vasco, están en una mejor posición para evolucionar hacia el estado Óptimo, es decir, en ofrecer servicios en red o generar a nivel local servicios de grafos de conocimiento. Por tanto, entre los aspectos clave para poder servicios en red, es que se extienda la implantación de ELI, se creen más servicios sobre ELI, y al mismo tiempo, exista mayor uniformidad entre los sistemas.

25 Como ejemplo de servicios SPARQL se puede acceder a través de su portal Open Data http://api.euskadi.eus/sparql/. Consultado el 18 de mayo de 2020.

7. Conclusiones

El tema de este trabajo se encuadra dentro del campo legal y los datos abiertos entrelazados aplicado a las publicaciones oficiales e información jurídica. Una de las principales aportaciones a este respecto se refiere a sistematizar, categorizar y completar los servicios que aporta ELI relacionándolos con un conjunto amplio de tecnologías de la WEB Semántica. De esta forma, se ha obtenido un marco que integra la visión servicios con la visión tecnológica. Otra de las principales aportaciones de este trabajo se refiere al análisis de la implantación de ELI en España. En este sentido, este trabajo ha hecho un recorrido y análisis exhaustivo por las distintas implementaciones de ELI que se han realizado en España.

En la actualidad la implantación de ELI, tanto en Europa como en España, no se puede decir que de forma general se haya mejorado la información jurídica, dado que los beneficios de ELI todavía no se ven reflejados en mejores servicios de información jurídica. Estos se prestan a través de los servicios básicos, los cuales actualmente tiene una baja involucración de ELI, y prestándose, fundamentalmente, sin el apoyo de ELI a través de la navegación y tratamiento manual en sus portales. En cualquier caso, en el estado actual, los pocos sistemas que han implantado ELI han creado las bases para avanzar en que la información jurídica pueda ser mejorada a través del procesamiento automático. Por otra parte, mientras existen sistemas como el de Cataluña, el País Vasco y del Estado que según los resultados de este trabajo parecen tener una línea clara sobre cómo avanzar en la implantación de ELI, existen todavía sistemas que ni siquiera han abordado su implantación.

En cuanto a las aplicaciones de este trabajo, tenemos que puede ir destinado a los responsables de las distintas unidades encargadas de la publicación de los textos legislativos, en el sentido que tienen una arquitectura conceptual tanto de servicios como tecnológica de los aspectos que se tienen que abordar en sus sistemas. Estamos hablando no solo del resto de las Comunidades Autónomas que están en su fase inicial o no lo han iniciado, sino de un total de 43 boletines oficiales provinciales. Se ha podido ver en este trabajo que la implantación de ELI es compleja. Una visión como la que se aporta en el Marco Teórico puede facilitar la comprensión de su alcance y de las potencialidades que ofrece. Así, el resultado de este trabajo puede facilitar la definición de una hoja de ruta, para que cada sistema fije sus prioridades y avanzar en concretando las subsiguientes fases y definir sus respectivas especificaciones técnicas.

Otro objeto de estudio se refiere a los aspectos relacionados con la explotación de la información y análisis jurídico por parte de agentes fuera del sector público. Mientras que los servicios de las publicaciones oficiales son ofrecidos en exclusiva por las Administraciones Públicas, servicios como los relacionados con el análisis jurídico pueden ser prestados por el sector privado, por lo que las Administraciones

Públicas deben garantizar el acceso a sus recursos en condiciones de igualdad y de forma que se facilite el desarrollo de estos servicios en el mercado.

Por último, indicar que el campo de investigación sobre ELI, al ser un ámbito que está poco explotado en el ámbito académico y que tiene un amplio recorrido, promete ser un campo abierto a significativas líneas de investigación futuras. Además, dado que todavía en España la implantación de ELI es reducida, esto puede ser objeto de mayores investigaciones sobre el seguimiento de las implantaciones, así como del estudio y análisis de soluciones y nuevos servicios que aprovechen los beneficios de ELI para que la sociedad disponga de una mejor información jurídica.

Bibliografía

Alvite Díez, M. L. 2009. Las bases de datos jurídicas y el uso del lenguaje XML en España. *Scire*, 15(1):33-57

Barabucci, G., Cervone, L., Palmirani, M., Peroni, S., and Vitali, F. 2009. Multi-layer markup and ontological structures in Akoma Ntoso. In *International Workshop on AI Approaches to the Complexity of Legal Systems*. Springer, 133–149.

Berners-Lee, T., Hendler, J., y Lassila, O. 2001. The semantic web. *Scientific American*, 284(5):34–43.

Casanovas, P., Palmirani, M., Peroni, S., van Engers, T., y Vitali, F. 2016. Semantic web for the legal domain: the next step. *Semantic Web*, 7(3):213–227.

Chalkidis, I., Nikolaou, C., Soursos, P. y Koubarakis, M. 2017. Modeling and Querying Greek Legislation Using Semantic Web Technologies. In *European Semantic Web Conference*. Springer, 591-606.

Francart, T., Dann, J., Pappalardo, R., Malagon, C., Pellegrino, M. 2019. The European Legislation Identifier. *Frontiers in Artificial Intelligence and Applications*, 317:137–148.

Francesconi, E., Küster, M. W., Gratz, P., y Thelen, S. 2015. The ontology-based approach of the publications office of the eu for document accessibility and open data services. In *International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective.* Springer, 29–39.

Orenga-Gaya, L. y Giralt, O. 2011. El diari oficial de la generalitat de Catalunya: génesis de un diario digital. *El profesional de la información*, 20(3):351–355.

Pandit, H. J., Fatema, K., O'Sullivan, D., y Lewis, D. (2018). GDPRTEXT-GDPR as a linked data resource. In *European Semantic Web Conference*. Springer, 481–495.

Rodríguez-Doncel, V., Navas-Loro, M., Montiel-Ponsoda, E., y Casanovas, P. 2018. Spanish legislation as linked data. In *TERECOM@ JURIX*, 135–141.

Rodríguez-Vela, C. (2011). Información de la Administración General del Estado en la era digital: Publicaciones oficiales. *El profesional de la información*, 20(3): 315–323.

van Opijnen, M., y Ivantchev, A. 2015. Implementation of ECLI–State of Play. In *Legal Knowledge and Information Systems: JURIX 2015: The Twenty-Eighth Annual Conference,* 165-168.

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 12. Primer Semestre. Enero-Junio de 2021, pp. 125-144
ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.122

ESTUDIOS Y ARTÍCULOS

Los riesgos de corrupción de los lobbies

Iolanda M. Aguilar Juncosa[1]
Universitat Autònoma de Barcelona
España

ORCID: 0000-0002-1137-3430

RECIBIDO: 3 de octubre de 2020
ACEPTADO: 9 de marzo de 2021

RESUMEN: Los lobbies o grupos de interés son inherentes a las sociedades democráticas contemporáneas y son un elemento de garantía de representatividad, así como un mecanismo facilitador de conocimiento técnico a los gobernantes y decisores públicos.

Para evitar los riesgos de corrupción por una influencia indebida y que su actividad sea beneficiosa para la sociedad, hay que establecer medidas preventivas como la transparencia de su actuación a través del registro obligatorio de los grupos de interés y la publicación de la agenda de los altos cargos, la elaboración de sistemas de integridad institucional y la igualdad de acceso de todos los intereses, no solo en el ámbito regulatorio, sino especialmente en el ámbito de la contratación pública.

PALABRAS CLAVE: lobbies, grupos de interés, influencias, corrupción.

CONTENIDOS: 1. La legitimidad de la actividad de influencia. – 2. Los riesgos de corrupción. – *2.1. Las puertas giratorias. – 2.2. La captura reguladora y técnica.* – 3. Las medidas de prevención. - *3.1 La transparencia. – 3.2. La integridad. – 3.3. La igualdad de acceso.* – 4. Conclusiones. – Bibliografía.

[1] Doctoranda en Derecho en la Universitat Autónoma de Barcelona. Licenciada en Ciencias Políticas y Administración por la misma universidad. Licenciada en Derecho por la Universitat Oberta de Catalunya. Máster en Administración y Gobierno Electrónico por la misma universidad. Máster en Dirección Pública por ESADE. Profesora Colaboradora en la Universidad Oberta de Catalunya en el Departamento de Derecho y Ciencias Políticas y Directora de Servicios del Departamento de Justícia de la Generalitat de Catalunya. Su línea de investigación se centra en la corrupción pública y la relación entre los lobbies y el delito de tráfico de influencias.

El presente artículo está basado en la ponencia que se presentó con el título *Los riesgos de corrupción de la actividad de influencia* que fue seleccionada para su presentación en el V Congreso Internacional de Transparencia, celebrado en Madrid entre el 28 de septiembre y el 1 de octubre de 2020.

The risk of lobbies corruption

ABSTRACT: Lobbies or interest groups are inherent in contemporary democratic societies and are an element of guarantee of representativeness, as well as a mechanism facilitating technical knowledge to public rulers and policy makers. In order to avoid the risks of corruption from undue influence and its activity being beneficial to society, preventive measures such as the transparency of its action must be established through the compulsory registration of interest groups and the publication of the agenda of senior officials, the development of institutional integrity systems and equal access to all interests, not only in the regulatory field, but especially in the field of public procurement.

KEYWORDS: lobbies, interest groups, influences, corruption.

1. La legitimidad de la actividad de influencia

En los sistemas democráticos contemporáneos hablar de democracia equivale a hablar de representatividad, y la base de dicha representatividad es que permite definir el interés general en un contexto de intereses plurales. En este sentido, la principal función de los poderes públicos será tomar las decisiones más equitativas posibles para todos y cada uno de los intereses privados, sin perjudicar el interés común y sin el lobbismo y la actividad de los grupos de interés, esto no sería posible (Xifra, 2009:10). Si adoptamos una visión pluralista de la sociedad, otorgaremos un papel relevante a la acción de los grupos de interés, entendida como un complemento de la representatividad electoral, y donde debería haber un alto grado de participación política. El ideal del pluralismo es que todos los intereses partan de posiciones de igualdad y todos tengan garantizada la capacidad de influencia (García, 2016:69).

Pero esta visión ideal ignora el hecho de que la realidad muestra grandes diferencias en la capacidad de influencia entre los diversos intereses. Para Bobbio (1997:519) en toda sociedad hay una minoría que es siempre la única que detenta el poder, en sus diversas formas, frente una mayoría que carece de él. En los sistemas neocorporatistas, en contraposición a los pluralistas, los grupos de interés más representativos gozan de privilegios en el acceso a las instituciones, tanto a través de contactos con los funcionarios y cargos públicos, o participando en la toma de decisiones, convirtiendo a algunos grupos en codecisores de las políticas, obteniendo casi un monopolio de la representatividad. En este sentido, según Michels (2001:83) y citando a Proudhon, los sistemas representativos no garantizan la igualdad entre los diversos intereses, ya que los representantes de la soberanía popular en cuanto asumen el poder comienzan a trabajar para consolidar y reforzar su influencia. En consecuencia, la minoría que gobierna, no sólo es la del gobierno legalmente constituido, sino el resultado de la confluencia e influencia de los intereses de los grupos dominantes.

Sin embargo, presionar o influenciar a los decisores públicos no debería tener connotaciones negativas. En democracia es perfectamente legítimo que la sociedad civil presione a los gobernantes para defender sus intereses, ya sea un sector de actividad, una región, una clase profesional o una empresa. Martins (2006:9) utiliza el símil de una manifestación de trabajadores en defensa de sus condiciones laborales, y afirma que en el fondo están haciendo de lobby sin saberlo. En este sentido se hace evidente que en países totalitarios es más difícil, por no decir imposible, que la sociedad civil se organice para presionar a un gobierno dictatorial en defensa de los intereses. Podríamos decir que el lobby es un elemento más de un sistema democrático.

Pero la legitimidad de los grupos de interés no debe verse únicamente desde la óptica de la representatividad, sino también desde su funcionalidad. Tanto los gobernantes como el poder legislativo, necesitan datos técnicos para poder desarrollar eficientemente sus competencias. Así, uno de los principales fundamentos del lobby es completar las lagunas de conocimiento que tiene el poder ejecutivo o legislativo, respecto al objeto sobre el que debe tomar una decisión o legislar. Por tanto, el contacto con los grupos de interés permite a los decisores públicos, adoptar decisiones de mayor calidad y al mismo tiempo ser más eficaces. En este sentido, se podría considerar el lobbismo como una herramienta de transmisión del conocimiento al poder público (Xifra, 2009:13).

2. Los riesgos de corrupción

A pesar de que como hemos visto la actividad de los lobbies es inherente a los sistemas democráticos, se hace necesario que su acción no dificulte o impida la imparcialidad entendida como una de las claves de la calidad gubernamental. Ello debe comportar que la actuación de los poderes públicos no se vea alterada por relaciones privilegiadas o las preferencias personales y únicamente se guíe por criterios generales no individualizados. El hecho que la actividad de los grupos de interés se realice con frecuencia fuera de los mecanismos formales de actuación administrativa con el objetivo de influenciar e incidir en la agenda política o en la toma de decisiones y que los canales de comunicación y actuación sean informales, genera el riesgo a una actuación administrativa ilegal.

Según Revuelta y Villoria (2016:409) la relación entre los grupos de interés y la corrupción tiene que entenderse desde una concepción de la corrupción que no sea meramente jurídica, sino desde una visión politológica y normativa. Es curioso el término utilizado por estos autores de "corrupción legal", que, aunque parece un oxímoron, la definen como "*prácticas que atentan contra los principios básicos que delinean los límites entre el político y la economía, prácticas que pueden ser legales pero que son utilizadas para crear políticas o leyes que favorecen intereses económicos privados y dañan el interés general".* Ello nos lleva a diferenciar entre la corrupción jurídica que está penalizada por las normas[2], la corrupción ética que correspondería a las conductas reprobables según las concepciones ético-sociales dominantes en un momento histórico y en una cultura concreta, y finalmente la corrupción política o pública, a caballo entre las otras dos, y que contempla una perspectiva más amplia del concepto de corrupción.

[2] En el Código Penal español no existe un delito de corrupción propiamente dicho, ni tan solo una sistematización de los delitos relacionados con la corrupción política bajo un mismo título identificativo del bien jurídico protegido, que debería ir más allá de la simple objetividad e imparcialidad en el ejercicio de la función pública, como ocurre en los delitos contra la Administración pública regulados en el título XIX del CP.

En esta línea Malem (2001:581) considera que son actos políticos corruptos aquellos que reúnen las siguientes características: un acto de corrupción implica la violación de un deber posicional; para que exista un acto de corrupción política debe haber un sistema normativo de carácter político que le sirva de referencia; un acto de corrupción política no siempre conlleva una acción antijurídica; y los actos de corrupción política siempre están vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional. Cabe decir que muchas agencias anticorrupción, utilizan esta visión amplia de la corrupción, superando el marco legal establecido[3].

Y volviendo a la actividad de influencia que realizan los lobbies, la percepción popular asocia frecuentemente el término lobby a prácticas reprobables cercanas a la corrupción. Pero dicha percepción no es igual en todas las culturas. En el caso estadounidense, cuna del lobbismo, éste se entiende como un instrumento de participación de la sociedad civil en la vida pública y por tanto tiene bastante más aceptación que en Europa, que lo entiende como una práctica más cercana al tráfico de influencias (Xifra, 1998:33).

En España y otras culturas latinoamericanas, no ha arraigado la cultura de los lobbies porque ha existido una práctica de favores que ha acabado funcionando en dos sentidos, el que pide un favor se convierte en "deudor" de un favor similar a otra persona, y el "acreedor "se considerará en pleno derecho, más tarde pedir de un favor que pueda conseguir otro y se cierra el ciclo. Esta práctica ha sido socialmente aceptada durante muchos años, sin embargo, a medida que los diferentes sistemas democráticos han ido consolidando y volviéndose más maduros, los abusos e injusticias han hecho cuestionar la ética de esta práctica y de ahí la necesidad de regulación (Martins, 2006:10).

Des de la perspectiva de la corrupción jurídica, la tipificación del delito de tráfico de influencias, introducido en el Código Penal en 1991, había de servir para marcar el límite entre la actividad legal y legítima de los lobbies y la ilegal. La preocupación del legislador en aquellos momentos era el abuso de la proximidad al poder para el enriquecimiento personal, y especialmente el ejercicio de la influencia sobre la Administración para que actuara en favor del interés privado (Cugat,1997:25). Así el tipo nuclear del delito consiste en utilizar ilegítimamente influencias, previa prevalencia del cargo o de relaciones personales, para conseguir una resolución beneficiosa económicamente.

[3] Para la Oficina Antifrau de Catalunya (primera en crearse en todo el Estado) todo acto de corrupción supone el incumplimiento consciente de la obligación de un decisor público (aunque también aplicable al ámbito privado) quien, en abierta deslealtad con el mandato asumido legalmente o contractualmente, únicamente persigue la obtención de un beneficio particular, al margen de la ciudadanía o de los legítimos intereses de terceros. El acto corrupto siempre se produce en un marco normativo concreto que le sirve de referencia, ya sea de tipo legal -donde hablaríamos de corrupción legal- o contractual, como podría ser la vulneración de normas de responsabilidad social corporativa o inherentes al riesgo reputacional, que estaría relacionado con la corrupción ética.

La poca jurisprudencia existente de dicho tipo penal, ha configurado los dos elementos constitutivos del delito: el ejercicio de influencia y que esta se ejerza con prevalencia del cargo o por las relaciones personales. La prevalencia exigida es la que diferencia la simple influencia de la influencia constitutiva de delito[4].

No obstante, la regulación del tipo delictivo de tráfico de influencias no se ha mostrado eficiente para combatir las influencias delictivas debido a las dificultades probatorias y de aquí que exista un debate doctrinal al respecto entre autores que abogan por prescindir de dicho delito (Cugat, 2014:21), y los que consideran que hay que endurecer las penas por su comisión (Muñoz, 2013:76). Personalmente creo que ha de existir una figura delictiva que penalice las influencias que sobrepasan la actividad legítima de los grupos de interés por los riesgos de corrupción que existen. La voluntad del legislador era dar entidad propia a la influencia y no como mera inducción delictiva a otros delitos, pero creo que se deberían penalizar con el tipo de tráfico de influencias las grandes redes de corrupción, porqué afectan a la dimensión de la integridad institucional y a la propia cultura organizativa. En el caso de las redes de corrupción, los traficantes de influencias utilizan su ventaja posicional para crear un sistema de interrelaciones que les permite obtener de manera segura un beneficio "cuando llega el momento". Si atacamos mediante el delito de tráfico de influencias a las grandes redes de intereses, podemos evitar actos futuros de cadenas de favores.

---

[4] De acuerdo con la STS 373/2017, de 24 de mayo, no sería suficiente la mera sugerencia o recomendación aséptica y esporádica, sino que es necesario por un lado que la conducta se realice por quien se encuentra en una situación de ascendencia, y que la influencia tenga entidad suficiente para ser potencialmente eficiente para la situación prevalente que ocupa quien influye. Por lo tanto, este ascendente e influencia debe quedar acreditado en la relación de hechos probados.

Esta influencia, según la STS 335/2006, de 24 de marzo, debería consistir en una presión moral eficiente sobre la acción o la decisión de otra persona, derivada de la posición o status del sujeto activo. Esta presión moral se debe realizar sobre la voluntad del que tiene que resolver y debe alterar el proceso motivador del decisor, introduciendo a su motivación elementos ajenos a los intereses públicos que deberían ser los únicos ingredientes de su análisis, previo a la decisión, por lo que su resolución o actuación sea debida a la presión ejercida. En este sentido no es necesario que la influencia termine con éxito es suficiente su capacidad a tal efecto.

En cuanto a la prevalencia, según la STS 2056/2018, de 8 de junio el Código Penal contempla tres modalidades de prevalencia:

- Por el ejercicio abusivo de las facultades de un cargo.

- Por una situación derivada de una relación personal (amistad, familiar ...).

- Por una situación derivada de relación jerárquica utilizada de forma desviada, ejerciendo una presión moral sobre el funcionario influido.

Es por ello, que de acuerdo con la STS 485/2016, de 7 de junio, también quedaría excluido del ámbito del tipo delictivo del art. 428 CP la actuación de los funcionarios que se dirigen a quien debe resolver, aun siendo superiores si no existe un abuso de la jerarquía. Por el contrario, en el caso del art. 429 CP tampoco sería suficiente que un ciudadano trate de influir a un funcionario si no mantiene con él una relación que pueda considerarse personal y de prevalencia.

Por otro lado, merecen otro tratamiento las influencias individuales entre personas físicas, menos graves por no afectar de forma suprafuncional a la institución pública donde se producen, y en este caso coincido con Martínez (2005:50), que no se deberían perseguir como tráfico de influencias sino como delito concreto cometido por el funcionario destinatario de la influencia ya sea prevaricación, cohecho o fraude, sin que sea necesario adelantar la barrera de protección penal hasta estos límites, en virtud del principio de intervención mínima.

Desde la perspectiva de la corrupción pública, sí que observamos conductas que, aunque en algunos casos no constituyan un delito de corrupción sí que son reprobables éticamente y pueden llegar a vulnerar normas administrativas. Algunos ejemplos de malas prácticas o riesgos de corrupción relacionados con la actividad de los grupos de presión son las puertas giratorias y la captura reguladora y técnica.

2.1. Las puertas giratorias

El fenómeno conocido con la expresión puertas giratorias (*revolving doors o pantouflage*), consistente en el movimiento de profesionales que pasan a trabajar del sector público al privado o a la inversa, puede comprometer la integridad y la imparcialidad de los servidores púbicos. Según la Oficina Antifrau de Catalunya[5], el riesgo de corrupción existe por el hecho de que los servidores públicos que pasan al sector privado puedan utilizar indebidamente la experiencia, la información privilegiada y los contactos obtenidos en el ejercicio del cargo público para beneficiar al privado por el que trabaje o bien a sus clientes corporativos haciendo de lobista.

No obstante, si queremos atraer el talento y los mejores profesionales al sector público, se hace necesario adoptar medidas ponderadas, entre la atracción de dicho talento y el establecimiento de mecanismos que eviten dichos riesgos de corrupción, porque de lo contrario los únicos candidatos de que dispondrá la Administración serán los políticos, cuya única experiencia profesional sea la militancia en un partido.

Ha quedado demostrado que los actuales instrumentos de prevención como son las declaraciones de bienes y de actividades en la fase de selección, y el período de enfriamiento de dos años tras el cese[6], en que los altos cargos no pueden prestar servicios en entidades privadas que hayan resultado afectadas por decisiones en las que hayan participado no son suficientes, ni eficaces. Y ello, porque los datos nos demuestran que la Oficina de Conflicto de Intereses de la

[5] Véanse las herramientas de detección de los conflictos de interés en: www.antifrau.cat/

[6] Art. 15 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Administración General del Estado autoriza la práctica totalidad de las peticiones realizadas por los cargos públicos que quieren iniciar una actividad profesional durante el período de enfriamiento[7]. Y ello no sería preocupante si las autorizaciones se realizaran en los supuestos en que queda meridianamente claro que no existe conflicto de intereses, el problema es que son numerosos los casos en que ello no es así[8].

Pero si nos interesa atraer el talento al sector público, tampoco podemos pretender que si la Administración "ficha" a un profesional con gran experiencia en un sector concreto, las condiciones sean en primer lugar, que cobrará seguramente menos que un alto directivo del sector privado, y segundo, que después de su cese deberá estar durante dos años sin poder retornar a su oficio en dicho sector, porque seguramente al tratarse del mismo ámbito profesional donde ha prestado servicios en el sector público y de donde procedía en el privado, existirán conflictos de intereses. Personalmente, en estos casos donde el cargo ya ha acreditado su experiencia profesional previa no lo penalizaría con el período de enfriamiento. Otro caso distinto son los políticos de carrera, que no han tenido ningún otro oficio anteriormente a sus responsabilidades políticas, y que consiguen tras su cese pasar al sector privado como miembros de Consejos de Administración o altos directivos de empresas multinacionales (habitualmente que cotizan en el Íbex-35) y ello debido a los contactos e influencias desarrolladas durante su mandato. En estos casos sería muy estricta con el cumplimento de los dos años de enfriamiento y mantener la compensación actual del 80 % de su retribución anual para los miembros del gobierno, secretarios de Estado, el cargo de Fiscal Superior del Estado, los máximos responsables de los organismos reguladores y el Jefe y secretario general de la Casa de S.M. el Rey. En el resto de cargos, que no tienen compensación económica tras el cese, el criterio debería ser autorizar únicamente durante los dos años post-cargo aquellas solicitudes en las que no se apreciara en absoluto un conflicto de intereses. Por otro lado, existen

[7] El estudio realizado por la Fundación Hay Derecho en Marzo de 2017 sobre las puertas giratorias en la Administración General del Estado y el papel de la Oficina de Conflicto de Intereses muestra como entre noviembre 2006 y octubre de 2016 se emitieron un total de 377 autorizaciones a un total de 199 altos cargos públicos tres su cese, del total de 199 altos cargos que recibieron autorización por parte de la Oficina de Conflictos de Intereses para el ejercicio de una actividad privada en los dos años siguientes a su cese, 137 (el 69%) solicitaron autorización para el desempeño de una única actividad. Es decir, los 62 altos cargos restantes fueron autorizados para el desarrollo de 2 o más actividades profesionales. En dicho período solo se denegaron 6 solicitudes.

[8] Informe de evaluación de España. Quinta ronda de Evaluación. Prevención de la corrupción y promoción de la integridad en Gobiernos Centrales (altas funciones ejecutivas) y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. GRECO. 21 de junio de 2019. Pág. 27.

altos cargos de la AGE que tienen la condición de funcionarios públicos y pueden regresar al servicio activo después de la situación de servicios especiales[9].

2.2. La captura reguladora y técnica

Partiendo de la idea de que el Estado regulador tiene como objetivo incentivar la competencia y proteger los derechos de los ciudadanos, las agencias reguladoras tienen la misión de vigilar el mercado e intervenir cuando se precise para corregir sus fallos. Existe el riesgo que dichas agencias reguladoras sean capturadas por los intereses de mercado, bien por las relaciones entre las grandes empresas y los responsables de las agencias o porque existe corrupción (Vallejo, 2016: 21). En este sentido, según Guimaray (2016:131) existe una forma de captura legislativa correcta o legalmente permitida cuando el lobby realiza una acción de influencia legítima, aunque se podría distorsionar cuando busque regulaciones laxas, precios altos y sanciones mínimas, porque la captura distorsionaría las reglas de regulación a favor de una empresa o sector eliminando la eficiencia entre el servicio y sus costos. Y también existe el riesgo de que se capture al regulador de forma ilícita, es decir cuando las empresas quieren influir en la formulación de leyes, políticas y reglamentación del Estado, a cambio de pagos ilícitos y por tanto mediante conductas corruptas.

En la actualidad la mayor parte de la influencia sigue siendo oculta e informal y determinados grupos tienen un acceso privilegiado a los decisores públicos y los riesgos de la influencia indebida son altos a pesar de los intentos de gobiernos y lobistas de promover estándares de lobbies transparentes y éticos. De hecho 6 de cada 10 ciudadanos europeos consideran que su gobierno está afectado por intereses particulares (Mulcahy, 2015:6).

En España existe la idea muy arraigada de que el dinero compra la influencia en la política y que los negocios van de la mano de la corrupción. Y que las grandes corporaciones y grupos de interés influyen de manera indebida (aunque no ilegal) en la toma de decisiones políticas. En este sentido el barómetro publicado y realizado por la Oficina Antifrau de Catalunya en el año 2020 muestra que un 78,6 % considera que hay vínculos demasiado estrechos entre negocios y política y el 69,7 % considera que hay falta de transparencia en las decisiones públicas.[10]

[9] Según Resolución de acceso a información pública del Ministerio de Política Territorial y Función Pública de 17 de septiembre de 2020, en el Registro Central de Personal de la Administración General del Estado constan como miembros del Gobierno o como altos cargos de la AGE y su sector público, 735 efectivos. Dentro de los cuales, 412 poseen al menos una relación de servicio abierta como funcionario de carrera de la misma administración o de las Universidades Públicas.

[10] Oficina Antifrau de Catalunya. 2020. *Baròmetre. La corrupció a Catalunya: Percepcions i actituds ciutadanes*.

Es por ello que se hace necesario clarificar que el ejercicio del lobby y la captura regulatoria son fenómenos distintos, aunque se puede afirmar que el lobbismo puede ser el instrumento necesario y previo para que se produzca la captura.

3. Las medidas de prevención

Para que la actividad de los grupos de interés pueda tener un impacto positivo en el funcionamiento de las instituciones públicas, existen según Bernadí y Cerrillo (2017:3) tres parámetros para evitar influencias indebidas, irregularidades y casos de corrupción. Es necesario asegurar en primer lugar la transparencia de la actividad que llevan a cabo; la integridad tantos de los servidores públicos como de los mismos grupos de interés; y finalmente la igualdad en su acceso a las instituciones públicas.

3.1. La transparencia

Por lo que hemos visto, que la actividad de los lobbies sea pública y transparente es fundamental para evitar los riesgos de corrupción y ello se consigue principalmente a través de dos instrumentos: la regulación de su actividad a través del registro de grupos de interés con carácter obligatorio y la publicación de la agenda, no solo de los altos cargos sino también de los mandos a nivel de subdirección.

3.1.1. La obligatoriedad del registro

Actualmente a nivel del poder ejecutivo y legislativo estatal no existe una normativa que regule la actividad de los grupos de interés, a pesar de diversas iniciativas parlamentarias que han fracasado (Navarro; Andrés, 2016:9). Sí que existe el registro de grupos de interés de la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia (CNMC)[11], así como los registros de grupos de interés de diversas Comunidades Autónomas como la de Catalunya[12], la Comunidad Valenciana[13], Castilla-La Mancha[14], Asturias[15], Navarra[16], Aragón[17] y Madrid[18]. También existen

[11] Mediante Resolución del Presidente de la CNMC se creó el 26 de febrero de 2016 el registro de grupos de interés con el objetivo de dar conocimiento público de la existencia y actividad de los grupos de interés en relación con la CNMC.

[12] Mediante Decreto 171/2015, de 28 de julio se creó el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalitat de Catalunya y su sector público, modificándose a partir del Decreto Ley Decreto Ley 1/2017, de 14 de febrero, para transformarse en el registro de grupos de interés de todos los poderes públicos de Catalunya, incluida la Administración Local.

[13] Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunidad Valenciana.

[14] Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha y Decreto 8/2018, de 20 de febrero, que crea y regula el Registro de grupos de interés de Castilla-La Mancha.

registros de grupos de interés a nivel municipal como es el caso del Ayuntamiento de Madrid[19].

No obstante, la existencia de dichos registros de lobbies carece de relevancia si dicha inscripción no es obligatoria. Así, podemos encontrar registros como los autonómicos anteriormente citados que requieren una inscripción para poder tener un contacto con el alto cargo o representante de la Administración. Por otro lado, tanto el Registro de la CNMC, como el Registro de Transparencia del Parlamento y la Comisión Europea son actualmente de inscripción voluntaria.[20]

En mi opinión, el hecho de que el registro de los grupos de intereses sea voluntario hace perder eficacia a dicho instrumento como sistema de prevención de la corrupción o de las influencias indebidas. Nada impide a los miembros del Consejo de Administración o al personal directivo de la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia reunirse y mantener contactos con empresas de l'IBEX-35 que no estén registradas.

Una solución si no se quiere reformar la obligatoriedad de la inscripción en dicho registro, pasaría por modificar el Reglamento de funcionamiento interno de la CNMC imponiendo la prohibición a su personal directivo y miembros de los órganos de gobierno, de contactar con los grupos de interés si estos no están registrados.

[15] Ley del principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de transparencia, buen gobierno y grupos de interés. Pendiente de desarrollo reglamentario.

[16] Ley foral de Navarra 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El art. 47 de la Ley prevé la creación de un registro Público de grupos de interés en el plazo de un año.

[17] Ley 5/2017, de 1 de junio de integridad y éticas públicas de Aragón. Pendiente de regulación reglamentaria.

[18] Ley 10/2019, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, que crea el Registro de Transparencia. Pendiente de regulación reglamentaria.

[19] Ordenanza de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid aprobada por el Pleno de 27 de julio de 2016.

[20] En el caso del Registro de Transparencia del Parlamento y Comisión Europea desde el 16 de abril de 2018 se está llevando a cabo una ronda de negociaciones para impulsar dicha obligatoriedad.

3.1.2. La información pública de las agendas de los altos cargos públicos

Sorprende que las leyes de transparencia aprobadas por las Comunidades Autónomas incluyan la publicación de las agendas de los altos cargos dentro de las obligaciones de publicidad activa, y no lo haga la ley estatal. Ello ha llevado a que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, organismo público creado por la Ley 13/2019, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (LTAIBG), haya recibido numerosas reclamaciones en relación a solicitudes de acceso a la información, sobre las agendas de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado con especial referencia a las reuniones o visitas que mantenían. Fruto de dichas reclamaciones el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dictó la Recomendación 1/2017 sobre información de las Agendas de los responsables públicos. En ella el Consejo se pronunciaba en el sentido de que, si bien es cierto que los contenidos de las agendas de los altos cargos no están, en principio, afectados por el principio de publicidad activa del artículo 6 y siguientes de la LTAIBG que obliga a publicar de oficio determinada información de carácter institucional, organizativa y de planificación de interés jurídico, económico, presupuestario o estadístico, sí consideraba de interés la agenda de trabajo del responsable público y diferenciaba entre un primer nivel a los miembros del Gobierno y los secretarios de Estado o equivalente y en una segunda fase extender la recomendación de publicación a todos los responsables públicos de la AGE y del sector público institucional estatal, esto es, a los altos cargos así como los máximos responsables de las autoridades y entidades de ámbito estatal incluidas en el artículo 2 de la LTAIBG. El Consejo otorgaba un plazo de 6 meses des de la aprobación de la Recomendación para la publicación de las agendas del primer nivel y el plazo de un año para la segunda fase.

Actualmente como se puede comprobar en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado la única agenda que se publica es la del Presidente y miembros del gobierno, pero no la de los Secretarios de Estado y menos aún la del resto de altos cargos de la Administración.

El diagnóstico por tanto es que aún queda un camino por recorrer en cuanto a transparencia de las agendas de nuestros responsables políticos, y especialmente en el caso de la Administración General del Estado. Y viendo que a la práctica muchos grupos de interés y empresas optan por contactar con los niveles medios como los cargos de subdirección para eludir dicha publicidad, la obligatoriedad de publicación de la agenda debería hacerse extensiva a dichos niveles de la Administración.

3.1.3. La huella legislativa

En mi opinión, debería ser preceptiva la huella normativa (*legislative footprint*) en toda actividad regulatoria. De esta manera se podría detallar en un documento todo el proceso de elaboración de la norma, así como las personas físicas o jurídicas que han contactado con los altos cargos responsables de dicha regulación, con el fin de poder comprobar que no ha habido una influencia o captura indebida.

En este sentido Ponce (2019:125), en un análisis empírico innovador, analizó las reuniones de los responsables públicos del poder ejecutivo catalán con lobbies entre el 2016 y 2017 que supuso 561 encuentros con lobbies al mes (18 al día), en relación con proyectos de ley y reglamentos. El estudio concluye que el control es positivo, ya que permite conectar distintos elementos relevantes en la toma de decisiones en contextos de informalidad y lleva a una mejora de la gestión administrativa reguladora. Así mismo, encomienda a una futura regulación, pues España es de las pocas democracias avanzadas que no dispone de huella normativa.

3.2. La integridad

Existen evidencias internacionales de que la corrupción se combate mejor con el fomento de un buen gobierno imparcial, eficiente y responsable que castigando a los corruptos[21].

Desde esta perspectiva y con el objetivo de restablecer la confianza, no sólo con los gobierno, sino también con todas las instituciones públicas, los reguladores, los bancos y las empresas, la OCDE[22] ha puesto a disposición de los gobernantes una guía para el diseño de una estrategia de integridad pública basada en tres pilares: disponer de un sistema para reducir las oportunidades de comportamiento corrupto; cambiar la cultura para hacer que la corrupción sea socialmente inaceptable; y haciendo que la gente sea responsable de sus acciones.

[21] Por encargo de la Secretaria de Transparència i Govern Obert de la Generalitat de Catalunya, el Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques realizó un estudio en septiembre de 2019 *Estratègies Marc contra el Frau i la Corrupció. Revisió de la Literatura Especialitzada*. Dicho estudio realiza una revisión de las estrategias llevadas a cabo por diferentes países que han conseguido con éxito reducir los índices de corrupción en sus países. Medidas como simplificar los procesos burocráticos y reducir las regulaciones, así como la discrecionalidad de los políticos, las políticas basadas en el control, como las auditorías, el uso de las tecnologías de la información para potenciar el e-government o la protección de los medios de comunicación, la separación de carreras entre funcionarios y políticos, revisar los sueldos públicos, potenciar las motivaciones intrínsecas del trabajadores y seleccionarlos en base al mérito, el acceso a la información, o la protección de los denunciantes, forman parte de una buena estrategia para reducir el fraude y la corrupción.

[22] Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública (2017) que actualiza la recomendación sobre la mejora de la Conducta Ética en el Servicio Público (1998).

En la misma línea Transparencia Internacional (TI) ha desarrollado el concepto Sistema Nacional de Integridad (SNI) como parte integrante de su enfoque holístico de lucha contra la corrupción. La conclusión del análisis efectuado por dicho organismo (Villoria, 2012:337) es que la democracia española está controlada por los grandes partidos políticos, lo que reduce y desincentiva el involucramiento de la ciudadanía en el espacio público. En el caso de las grandes empresas, su negocio depende en gran parte de su relación con el sector público, lo que provoca que se busquen relaciones cordiales con los partidos que gobiernan. Asimismo, destacan los bancos como organizaciones que influyen en las finanzas de los partidos políticos, convirtiéndose esta conexión en una vía para la captura de políticas. La integridad queda con frecuencia en el apartado de las declaraciones simbólicas y su implantación choca frecuentemente con los intereses de los grupos dominantes.

Actualmente, en el ámbito de las Administraciones Públicas, el control de los riesgos de corrupción se confía a las normas de carácter general, como las de conflictos de interés e incompatibilidades, las leyes de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, y los códigos éticos generales. Pero hay que implementar la misma metodología y sistemática que en el Compliance Penal aplicado a las personas jurídicas, y de ahí que sea imprescindibles que las Administraciones Púbicas dispongan también de un mapa o análisis de riesgos, un procedimiento o canal de denuncias apropiado y un organismo de control interno y externo, y todo ello configurando el llamado sistema o marco de integridad institucional. Dicho sistema de la integridad institucional deberá actuar sobre tres ejes clave de la organización: fomentando una cultura ética interna, una gestión pública profesional y previniendo la corrupción con una eficaz prevención y gestión de los conflictos de intereses.

Un caso práctico de cómo una Administración puede construir un sistema de Integridad Institucional o *Public Compliance* lo podemos encontrar en el caso del gobierno autonómico catalán. Es un ejemplo paradigmático por la forma de elaboración a través de un proceso abierto y participativo, que lo dota de legitimidad.

Mediante Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Catalunya del mes de enero de 2020, se aprobó la Estrategia de lucha contra la corrupción y de fortalecimiento de la integridad con el objetivo de implementar 25 actuaciones en el plazo de dos años. Dichas actuaciones se centran principalmente en ámbitos como la contratación pública, la fiscalidad, las subvenciones, la función y dirección públicas, las incompatibilidades, los conflictos de interés y grupos de interés, la protección de alertadores y la anonimización de buzones éticas, y los marcos de integridad, con un acento especial en todos aquellos aspectos relacionados con la imparcialidad y con el control de la influencia ilegítima en las tomas de decisiones

públicas. En relación a los grupos de interés, la Estrategia establece que se deberá determinar el contenido mínimo de las agendas de los altos cargos y directivos públicos que se debe hacer pública, para garantizar una homogeneidad y accesibilidad y comprensión por parte de la ciudadanía. Así mismo, se deberán publicar las propuestas normativas presentadas por los grupos de interés.

3.3. La igualdad de acceso

Finalmente, un tercer elemento para que la actividad legítima de los grupos de interés tenga un efecto positivo seria garantizar la igualdad de acceso de todos ellos. En el seno de las instituciones europeas es muy relevante las diferencias entre ONG i grandes corporaciones multinacionales, y que Dialer y Richter (2019:4) caracterizan como "David contra Goliat". Grandes lobbies del automóvil, energía, farmacia, tabaco, alimentos, agroindustria acceden a la influencia política especialmente en la etapa prelegislativa. No todos los intereses están representados en igualdad de condiciones.

Según Transparencia Internacional[23] España está dotada con mecanismos débiles de consulta y participación en la toma de decisiones y no se garantiza suficientemente la pluralidad e inclusión de todos los intereses por igual. Cabe recordar, que la participación en los asuntos públicos por parte de la ciudadanía es un derecho constitucionalmente reconocido (art. 23 CE) y que la participación pública en la elaboración de las normas se recoge en el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Pero más allá del ámbito de elaboración de las normas y del ámbito regulatorio, donde es necesario garantizar la igualdad de acceso de los grupos de interés, por el mayor riesgo de corrupción, es en el ámbito de la contratación pública.

La contratación pública es una de las actividades gubernamentales más vulnerables a la corrupción por el volumen de las transacciones y los intereses financieros en juego. Los riesgos de corrupción se ven exacerbados por la complejidad del proceso y la estrecha interacción entre los funcionarios públicos y las empresas y la multitud de partes interesadas. El Informe de la OCDE sobre cohecho internacional (2014)[24] proporciona evidencias de que la contratación pública es vulnerable a la corrupción. Más de la mitad de los sobornos son casos ocurridos para obtener una contratación pública en sectores estrechamente

[23] Estudio "El Lobby en Europa. Influencia encubierta, acceso privilegiado". *Transparency International* (2015).

24 OECD. 2014. *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, OECD Publishing, Paris.

asociados con la construcción, el transporte, el almacenamiento y sectores de la información y la comunicación.

Por otro lado, según el Observatorio de Contratación Pública[25] ésta representa el 20 % del PIB de España y la falta de competencia en las licitaciones públicas impone sobrecostes de aproximadamente 40.000 millones de euros anuales[26].

No obstante, el fenómeno de la corrupción en la contratación pública debe tener una aproximación más amplia que la establecida en las definiciones especialmente recogidas en la normativa europea[27]que requieren para apreciar corrupción que exista una compensación o intercambio ilegítimo, que podría excluir practicas tradicionalmente corruptas en las que no existe un intercambio, como son el nepotismo o el favoritismo. Por tanto, se debería incluir en el concepto de corrupción en la contratación pública aquellos actos conscientes contra el interés público que generen o pretendan generar una ventaja indebida (Miranzo, 2019:3).

En este sentido existe el riesgo, especialmente en la fase previa de la contratación, que a través de influencias indebidas la Administración inicie una licitación pública sin que sea necesaria para los ciudadanos ni exista una justificación de la inversión pública en dicho contrato desde un punto de vista social ni económico. Otro momento crucial es el de la selección de las ofertas y la adjudicación del contrato, siendo la principal forma de corrupción cuando el órgano adjudicador no es imparcial por la existencia de comisiones, sobornos, conflictos de intereses u otro tipo de influencias (Ballesteros, 2017:2).

Y a pesar de que popularmente se pueda asociar la influencia de determinados grupos de interés la adjudicación de grandes contratos millonarios, normalmente de inversión de obra pública, considero que hoy en día la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos de sector público (LCSP), tras la transposición de diversas directivas europeas[28], es un buen instrumento contra las prácticas corruptas. La propia ley establece que los órganos de contratación deberán tomar las medidas

25 Véase www.obcp.es

26 Ver la Guía contra el fraude en la licitación pública publicada por la CNMC: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. 2020. Guía sobre contratación pública y competencia.

27 Art. 57.1 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014

sobre contratación pública, tal como se define corrupción en el artículo 3 del Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea (2) y en el artículo 2, apartado 1, de la Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo (3), o corrupción tal como se defina en la legislación nacional del poder adjudicador o del operador económico.

28 Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores (art. 64 LCSP/2017), al tiempo que se prohíbe la contratación con quienes hayan sido condenados mediante sentencia firme por delitos de corrupción (art. 71.1 a) LCSP).

En mi opinión, el riesgo de ser imparcial en la adjudicación por influencias indebidas es mayor en la contratación menor al ser más laxos los requisitos de adjudicación, debido a que la ley permite la adjudicación directa en contratos de menos de 15.000 euros, a pesar que se recomiende la valoración de tres ofertas distintas[29]. Prácticas como pactar los importes del contrato para no superar el importe máximo de la contratación menor y eludir la concurrencia; que las tres ofertas presentadas pertenezcan a empresas del mismo grupo empresarial o que los presupuestos los aporte un mismo licitador, son hechos que aún perduran en nuestras Administraciones, de ahí la importancia como hemos visto en el apartado interior, de la necesidad de reforzar la integridad de nuestros responsables políticos.

Un mecanismo idóneo para garantizar la igualdad de acceso a la contratación pública son las consultas preliminares de mercado[30] que están sujetas a los principios generales de la contratación pública como son la publicidad, transparencia, no discriminación e igualdad de trato. Actualmente la normativa vigente (art. 115 LCSP) permite una configuración discrecional de la tramitación de estas consultas por ello se hace necesario un desarrollo reglamentario de dicho procedimiento. Generalizar dichas consultas permite a la Administración informar a los operadores económicos sobre sus planes y requisitos que se exigirán para concurrir a un potencial procedimiento de adjudicación.

[29] Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

[30] Las consultas preliminares de mercado fueron introducidas por el artículo 40 de la Directiva 2014/24/UE como un instrumento para preparar las licitaciones públicas e informar a los operadores económicos sobre los planes y requisitos de las licitaciones del sector público.

4. Conclusiones

Hay que socializar la cultura del lobbismo, entendida como un elemento de garantía de representatividad de los sistemas democráticos, y también como un mecanismo facilitador de conocimiento técnico a los gobernantes y decisores públicos.

No obstante, debemos garantizar un funcionamiento transparente y ético de los lobbies para evitar riesgos de corrupción como las puertas giratorias y la captura reguladora, ya que los conflictos de intereses son el componente necesario para que exista corrupción. La tipificación del delito de tráfico de influencias que debía delimitar la línea roja entre la actividad legítima de los grupos de interés y la delictiva se ha mostrado ineficiente en su cometido, por ello se hace necesaria su revisión y orientación contra las grandes redes de tráfico.

Por último, es preciso trabajar en la prevención de los riesgos de corrupción de los lobbies con medidas como la transparencia a través del registro obligatorio de los grupos de interés y la publicación de la agenda de los altos cargos y cargos medios con responsabilidad directivas; la elaboración de sistemas de integridad institucional y la igualdad de acceso de todos los intereses, no solo en el ámbito regulatorio, sino especialmente en el ámbito de la contratación pública por ser uno de los ámbitos más vulnerables a la corrupción.

Hemos puesto los cimientos de las políticas de transparencia y se están consolidando, pero debemos continuar construyendo y reforzando cada uno de sus elementos, y la regulación de los lobbies es una pieza fundamental.

Bibliografía

Ballesteros Fernández, G. 2017. "Riesgos de corrupción en contratos públicos. Como prevenir malas prácticas". *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, 5, 1-6.

Bernadí Gil, X; Cerrillo Martínez, A; 2017. "Transparència, integritat i grups d'interès. Deu lliçons apreses de l'aplicació de La Llei 19/2014, de 29 de desembre." *Revista Catalana de Dret Públic*, 55, 1-22.

Bobbio, N; Matteucci, N; Pasquino, G. 1997. *Diccionario de Política*, tomo I. México, Siglo XXI, décima edición.

Cugat Mauri, M. 1997. *La desviación del interés general y el tráfico de influencias*. Rubí: Cedecs.

Cugat Mauri, M. 2014. "El tráfico de influencias. Un tipo prescindible". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminológica*. 16-07, 1-23.

Dialer, D., Richter, 2019 "Lobbying in Europe: Professionals, Politicians, and Institutions Under General Suspicion?" in Dialer, D., Richter, M. (ed.) *Lobbying in the European Union: strategies, dynamics and trends*. Cham, Switzerland: Springer, 2019.

R M. Lobbying in the European Union: strategies, dynamics and trends. Cham, Switzerland: Springer, 2019.

García Guitian, E. 2016. "Representación y Gobernabilidad: Una reflexión sobre el rol de los ciudadanos organizados en las democracias", en Molins, J; Muñoz; L; Medina, I. (coord.), *Los grupos de interés en España*. Madrid: Tecnos, pp. 63-83.

Guimaray Mori, Erick. 2016. "Sobre la captura del regulador y el injusto penal de colusión". *Themis-Revista de Derecho*, 68, 129-137.

Malem Seña, J.F. 2016. "La corrupción política". *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. 31, 579-595.

Martínez Galindo, G. 2005, "El delito de tráfico de influencias en la Administración Local", *La Ley Penal*, Núm. 22, pp. 36-50.

Martins Lampreia, J. 2006. *Lobby. Ética, Técnica y Aplicación*. Madrid, Textos Editores.

Michels, R. 2001. *Los partidos políticos I y II. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.

Miranzo Díaz, J. 2019. "El necesario cambio de paradigma en la aproximación a la corrupción en la contratación pública europea: propuestas para su sistematización", *Revista General de Derecho Administrativo, 51*.

Mulcahy, S. 2015. "El lobby en Europa. Influencia encubierta, acceso privilegiado". *Transparency International*. pp. 6-7.

Muñoz Lorente, J. 2013. "Los delitos de tráfico de influencias (Situación actual y propuesta de reforma en la lucha contra la corrupción". *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad.* 4, 73-101.

Navarro, J; Andrés, C. 2016. "Lobbyng". *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad.* 10, 191-201.

Ponce Solé, J. 2019. *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa.* Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 125-130.

Revuelta, A; Villoria, M. 2016. "La regulación de los grupos de interés como instrumento de prevención de la corrupción." en Villoria Mendieta, M; Gimeno Feliu, J.M.; Tejedor Bielsa, J (Dir). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Barcelona: Atelier.

Vallejo Almeida, G. 2016. "La captura regulatoria y su relación con las fallas del mercado" en J. A. Cubides Cárdenas, J. E. Pinilla Malagón, J. Torres Ávila, Vallejo Almeida, G. *Derecho público en el siglo XXI: regulación del mercado, contratación pública y derechos humanos*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Villoria Mendieta, M. 2012. *El marco institucional de integridad en España: Situación actual y recomendaciones.* Valencia: Tirant lo Blanch.

Xifra, J. 1998. *Lobbying. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*. Barcelona: Gestión 2000. pp. 13-33.

Xifra, J. 2009. *Els lobbies.* Barcelona: UOC.

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 12. Primer Semestre. Enero-Junio de 2021, pp. 145-166
ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.110

CASOS Y SISTEMAS COMPARADOS

Breve análisis comparativo entre la regulación del Consejo para la Transparencia de Chile y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España

Jorge Astudillo Muñoz[1]
Universidad Andres Bello (UNAB)
Chile

ORCID: 0000-0001-6562-1930

RECIBIDO: 27 de mayo de 2020
ACEPTADO: 9 de marzo de 2021

RESUMEN: Este trabajo tiene como finalidad ofrecer un sucinto repaso de las principales características estructurales y funcionales del Consejo para la Transparencia chileno y luego contrastarlas con la regulación que hace del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la Ley 19/2013 en España. Lo que se busca es destacar las principales fortalezas y debilidades de la regulación chilena en relación a la normativa contenida en la Ley 19/2013 y con ello establecer algunas bases mínimas que permita abordar ambas legislaciones en forma comparada, procurando destacar los aspectos mejor logrados en cada una de ellas.

PALABRAS CLAVE: Acceso a la información pública, Publicidad activa, Consejo para la Transparencia, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

1 Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca. Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Valparaíso (Chile). Master Oficial por la Universidad de Salamanca. Magister en Derecho con mención en Derecho Administrativo por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile). Profesor Regular de la Facultad de Derecho de la Universidad Andres Bello (UNAB). Sus líneas de investigación se centran principalmente en la transparencia, el acceso a la información pública, el combate a la corrupción y a la democracia.

CONTENIDOS: 1.- Introducción. – 2. El Consejo para la Transparencia en Chile regulado por la Ley Nº 20.285.- 3.-Breve análisis comparativo de la regulación del Consejo para la Transparencia chileno a la luz de la regulación española del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. 4.- Conclusiones.- Bibliografía.

Brief comparative analysis between the regulation of the Council for Transparency (Chile) and the Council of Transparency and Good Governance (Spain)

ABSTRACT: The purpose of this work is to offer a brief overview of the main structural and functional characteristics of the Chilean Council for Transparency and then contrast them with the regulations of the 19/2013 Transparency and Good Governance Council in Spain. What is sought is to highlight the main strengths and weaknesses of the Chilean regulation in relation to the regulations contained in Law 19/2013 and thereby establish some minimum bases that allow both laws to be addressed in a comparative manner, trying to highlight the aspects best achieved in each of them.

KEYWORDS: Access to public information, active publicity, Council for Transparency, Council for Transparency and Good Governance.

1. Introducción

La existencia de un órgano autónomo e independiente encargado de velar por el cumplimiento de la normativa sobre publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública constituyen una exigencia que resulta fundamental para el éxito de este tipo de legislaciones. Sin un ente dotado de estas características el derecho de acceso a la información pública terminaría irremediablemente siendo avasallado por intereses político-partidistas del gobierno de turno o por cualquier otro actor relevante dentro del sistema político.

La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, por ejemplo, propone la creación de una Comisión de Información que estará encargada de "la promoción de la efectiva implementación de esta ley". Además, en esta propuesta de modelo legislativo se indica que esta Comisión "deberá tener personalidad jurídica completa, incluyendo para adquirir y disponer de propiedad y el poder de demandar y ser demandada" sin perjuicio de reconocerle "autonomía operativa de presupuesto y de decisión" y corresponderá al órgano legislativo "aprobar este presupuesto, el que deberá ser suficiente para que la Comisión de Información pueda cumplir con sus facultades adecuadamente".

El Convenio del Consejo de Europa para Acceso a los Documentos Públicos en su artículo 8º dispone que "un solicitante que pida un documento oficial y cuyo acceso le ha sido denegado expresamente o implícitamente, parcialmente o por completo, tendrá acceso a un procedimiento de reclamación antes de la apelación ante un Tribunal u otra institución independiente e imparcial establecida por la ley".

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA ha sostenido en forma reiterada que "para satisfacer plenamente las necesidades de acceso a la información de la sociedad y generar a largo plazo una cultura de la transparencia, los Estados no solo deben asegurar recursos sencillos, expeditos y gratuitos para controvertir las negativas de acceso a la información, también deben implementar adecuadamente las normas en materia de acceso a la información" y en este contexto, sin lugar a dudas, la existencia de un órgano dotado de competencias suficientes para fiscalizar el cumplimiento de esta normativa y garantizar el derecho de acceso es un imperativo ineludible.

En definitiva, de nada o de muy poco serviría reconocer en un sistema político-jurídico la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública si las personas no pueden impetrar su tutela ante órganos independientes e imparciales dotados de la facultad de imperio que le permita la ejecución de sus decisiones. Resaltamos la idea de la independencia y autonomía de la que debe estar dotado este tipo de órgano, pero ésta no solo debe ser funcional también debe ser

presupuestaria. Esta autonomía e independencia debe ser reforzada por los principios de inamovilidad y por la imposibilidad de volver a designar a los integrantes de dicho órgano para uno o más períodos. Otra cuestión esencial dice relación con el nombramiento de las personas que ejercerán estas funciones. Consideramos que estos integrantes deben ser designados en el marco de un proceso transparente, donde intervengan los diversos poderes del Estado, previa consulta a organizaciones civiles y ciudadanas. Además, en estas designaciones deben primar criterios técnicos y no políticos.

Los diversos sistemas jurídicos, reconociendo la importancia de esta materia, configuran sus propias soluciones. Así por ejemplo, en el Reino Unido el Comisionado para la Protección de Datos se transformó en el Comisionado para la Información (Freedom of information act 2000, Part I, N° 18: the information commissioner and the information tribunal). Una solución similar se adoptó en Alemania en donde las funciones relacionadas con el derecho de acceso a la información regulado en la Ley de Libertad de Información del año 2005 se radican en la Comisión Federal de Protección de Datos Personales.

Por su parte, el artículo 17° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública mexicana dispone que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) "es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar en el ámbito federal, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución, la Ley General, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones aplicables".

En Chile la Ley N° 20.285 de 20 de agosto de 2008 (Ley de Acceso a la Información Pública o LAIP) crea un órgano denominado Consejo para la Transparencia (CPT), mientras que en España la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (LTAIBG) crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

El presente trabajo tiene como finalidad hacer un repaso de las principales características estructurales y funcionales del Consejo para la Transparencia chileno y luego contrastarlas con la regulación que hace del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en España. Lo que se busca es destacar las principales fortalezas y debilidades de la regulación chilena en relación a la normativa contenida en la Ley 19/2013 y proponer la posibilidad que algunas soluciones contenidas en ellas pueda ser replicada en forma recíproca.

Con la finalidad de alcanzar los objetivos planteados en este artículo, en primer lugar, se lleva a cabo un análisis del Consejo para la Transparencia chileno a la luz de la regulación que hace la Ley Nº 20.285. Este estudio abarca una breve referencia a su naturaleza jurídica y a sus aspectos órganicos y funcionales más relevantes. Posteriormente, y en base al estudio referido precedentemente, se ofrece un análisis comparativo entre la ley chilena y la Ley 19/2013 y su normativa relativa al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

2. El Consejo para la Transparencia de Chile (CPT)

2.1. Sobre su naturaleza jurídica

El Consejo para la Transparencia, su organización y su ámbito competencial se encuentra regulado en el Título V de la LAIP, entre los artículos 31 a 44. De acuerdo a estos preceptos el Consejo para la Transparencia "es una corporación autónoma de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado y garantizar el derecho de acceso a la información".

La LAIP, en consecuencia, indica que el Consejo para la Transparencia "se establece como una corporación autónoma de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con potestad sancionatoria" (Bermúdez, 2012: 343).

En cuanto a la naturaleza jurídica del Consejo para la Transparencia, sostiene Bermúdez (2012: 343), que a pesar de que originalmente se intentó desvincular este órgano de la Administración del Estado, el Tribunal Constitucional en una sentencia del año 2008 estimó lo contrario, señalando que este ente si es parte de la Administración Pública (STC 1051/2008).

En una postura distinta, Rajevic Mosler plantea que al analizar las normas de la Ley de Transparencia relativas al CPT, la primera idea que brota es pensar que estamos en presencia de un "*órgano de naturaleza sui generis*", pues existen una serie de cualidades de las que ha sido dotado este organismo que nos hacen muy difícil reconducirlo a las categorías de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LBGAE). Se trata de una corporación autónoma de Derecho Público, facultada para proponer al Presidente de la República sus propios estatutos, no adscribiéndose por tanto al marco organizatorio general que regula a los Ministerios y demás servicios públicos creados por la ley para el ejercicio de la función administrativa (2010: 233).

Reforzando lo explicado por el profesor Rajevic Mosler, vamos a advertir que el CPT se encuentra excluido del Título II de la LBGAE, el que con su denominación "*Normas Especiales*", establece disposiciones dedicadas a la organización y

funcionamiento de determinados organismos públicos a los que la doctrina chilena califica como "Administración del Estado en sentido restringido" (Cordero, 2015: 205). De esta forma el artículo 21 de la LBGAE dispone que las disposiciones de dicho Título II solo serán aplicables a Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Excluyendo expresamente en su inciso segundo al Consejo para la Transparencia, órgano que se regirá por sus propios estatutos legales.

Por otro lado, el inciso final del artículo 2º de la LAIP, excluye al CPT de la nómina de órganos de la Administración que se regirán por ella, señalando que los demás órganos del Estado (donde se incluye al CPT) se ajustarán a las disposiciones de sus respectivas leyes orgánicas que versen sobre asuntos relacionados con la transparencia y la publicidad, el derecho de acceso y los procedimientos para su ejercicio.

Otra razón para sostener que el CPT no es un órgano de la Administración del Estado, sostiene Cordero Vega (2015: 205), se explica en que de ser entendido éste como parte de la Administración del Estado, necesariamente debería ser considerado dentro de la Administración del Estado descentralizada, esto es, como un órgano que tiene personalidad jurídica, patrimonio propio y que se encuentran sometido al Gobierno en virtud de un vínculo de supervigilancia a través del Ministerio respectivo. Sin embargo, y a pesar de que no hay duda en que el CPT tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, mal podría controlar al Gobierno en materias de transparencia si, al final del día, estuviese sujeto a la supervigilancia del Presidente. "Al revés, su rol es precisamente supervigilar al Gobierno. Por ello, al no establecer esta relación típica el legislador nos dice, inequívocamente, que está resguardando la autonomía de este organismo" (Cordero, 2015: 205) .

En suma, no existe disposición alguna en la legislación chilena que califique al Consejo para la Transparencia como parte de la Administración del Estado. Además, si tomamos en consideración su configuración, esta tesis cobra mucha fuerza. "Sin embargo, no puede sostenerse que el Consejo para la Transparencia sea una especie de islote autárquico en nuestra institucionalidad. La Constitución establece que el ejercicio de la soberanía se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece, como el Gobierno, la Administración, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, etc. El Consejo para la Transparencia no puede estar en un limbo, debe adscribirse a una de esas autoridades. De las disposiciones que hemos comentado se desprende implícitamente que el Consejo para la Transparencia es una de las entidades autónomas a que se refiere el artículo 65, inciso 4 Nº 2 y Nº 3[2]

[2] Constitución Política de Chile. Artículo 65, inciso cuarto: "Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para: 2º Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean

de la Constitución, y que en tal calidad integran la Administración Pública como uno de los órganos creados para el cumplimiento de la función administrativa" (Rajevic, 2010: 233).

Atendido lo explicado, estamos de acuerdo con el profesor Rajevic cuando sostiene que el Consejo para la Transparencia puede situarse dentro de lo que la doctrina española ha llamado "*administraciones independientes*" (2010: 231).

Si hacemos caso a la doctrina española especializada, podemos indicar que las diferentes administraciones independientes reconocen entre sí a lo menos tres características comunes, las que consideramos, de alguna manera están presentes en el Consejo para la Transparencia chileno. Pomed Sánchez (1993: 121), sostiene que estas administraciones presentan como rasgos comunes, que en primer lugar están llamadas a actuar sobre sectores especialmente sensibles de intervención pública; en segundo lugar, el propósito que se persigue encomendando a las citadas administraciones independientes dicha actuación no es en modo alguno el de proceder a la constitución de ordenamientos jurídicos sectoriales, lo que únicamente sucede en la ordenación del sistema financiero. Antes bien, se trata de asegurar el alejamiento de las instancias de intervención de la lucha política partidista. Que ello se consiga depende, en gran medida, de los propios contendientes en esta lucha; y en tercer lugar, debemos destacar el requisito constitucional de la objetividad de la Administración Pública, este modelo organizativo añade otra nota caracterizadora, el de su neutralidad. Se trata de alcanzar objetivos (la transparencia informativa, la seguridad nuclear, la estabilidad monetaria, el buen funcionamiento del mercado de valores, o la defensa de la intimidad frente al uso indebido de la informática) que afectan al conjunto de la sociedad y cuya proyección temporal se extiende más allá de la vida de los Gobiernos de turno.

En buenas cuentas, las administraciones independientes, en el contexto del Estado Social y su rol regulador en el panorama europeo, se caracterizan por reunir los siguientes rasgos: i) independencia o autonomía frente al electorado y las instituciones políticas configuradas por medio de la elección popular; ii) una dirección y un personal con credenciales técnicas y científicas sobre su ámbito material de actuación; y iii) poderes y potestades suficientes para ejercer sus competencias (Solanes, 2016: 95).

---

fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones; 3º Contratar empréstitos o celebrar cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas a favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos".

El propio Rajevic (2010: 231-232), citando al administrativista Santamaría Pastor, recuerda que las administraciones independientes pueden ser de dos tipos. Están aquellas "entidades creadas para el desempeño de servicios de interés general o de funciones públicas relevantes, cuya fuerte incidencia en la dinámica política y en el régimen de libertades públicas exige su realización con arreglo a criterios de neutralidad y de profesionalidad, sin sesgos partidarios" y las "entidades creadas para la ordenación y disciplina de sectores económicos capitales (de agencias reguladoras se habla comúnmente, con una terminología tomada del lenguaje estadounidense) cuyo difícil equilibrio y fuerte incidencia en la vida económica general requieren asimismo una gestión neutral y profesional". En caso de asumir que el CPT es una de estas administraciones independientes, no hay duda que debe circunscribirse dentro del primer de los grupos mencionados.

Finalmente, y sin perjuicio de su naturaleza jurídica, hay un generalizado consenso en la sociedad chilena del acierto que significó la creación del Consejo para la Transparencia y la forma de cómo fue estructurado orgánica y funcionalmente para el éxito de la legislación sobre la transparencia creada a partir de la LAIP.

Sin embargo, este nuevo órgano del Estado no se puede sustraer de una importante crítica: según Valdivia Olivares, "por amplia aceptación de que goce hoy, este modelo de organización de la gestión pública enfrenta una crítica severa… las administraciones independientes chocan con el principio democrático" (2010: 74). En definitiva, estamos en presencia de un órgano que no depende del Presidente de la República, que tampoco tiene una autonomía constitucional, que ha sido investido de una importante facultad normativa y que, "con alcance sobre toda la administración presenta el riesgo de constituir una limitación a la dirección que el gobierno debe ejercer sobre la administración, proviniendo estas reglas de un órgano no electo y sin responsabilidad política" (Valdivia, 2010: 74).

2.2. Organización y estructura del Consejo para la Transparencia

De acuerdo al artículo 36 de la LAIP, "la dirección y administración superiores del Consejo corresponderán a un Consejo Directivo integrado por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio".

La misma disposición establece que "el Presidente hará la proposición en un solo acto y el Senado deberá pronunciarse respecto de la propuesta como una unidad". Una norma de esta naturaleza busca incentivar los acuerdos políticos en el Senado, pues al exigir que este se pronuncie sobre todos los nombres propuesto como unidad, imponen al Presidente de la República presentar consejeros que se encuentren vinculados a las diversas tendencias políticas presentes en el Senado

en un momento determinado, y por otro lado, al ser presentados como eventuales candidatos al Consejo ciudadanos de distintas posturas, dentro del Senado necesariamente se buscará llegar a un acuerdo, transando en el nombramiento de personeros determinados a fin de que se materialice la designación de los propios.

Estos consejeros ostentarán el cargo durante seis años, pudiendo ser designados para un nuevo período. La nueva designación solamente es para un solo período más. Por otro lado, estos consejeros se renovarán por parcialidades cada tres años. Consideramos que si bien la reelección trae consigo la ventaja de una mayor especialización en la persona que oficia de consejero, debe siempre ser descartada en órganos de naturaleza contralora como es el Consejo para la Transparencia, pues la sola posibilidad de reelección puede influir en forma negativa en la independencia del ciudadano o ciudadana que ejerce el cargo.

El Consejo Directivo elegirá de entre uno de sus miembros a su Presidente, y en caso de no haber acuerdo, esta elección se realizará mediante sorteo. La presidencia del Consejo será rotativa por dieciocho meses y el consejero designado o elegido Presidente, no podrá serlo por el resto de su actual período como consejero.

La LAIP también establece una serie de incompatibilidades para ser designado consejero del Consejo para la Transparencia. De tal modo, no podrán ser designados como tales los diputados y senadores, los miembros del Tribunal Constitucional, los Ministros de la Corte Suprema, consejeros del Banco Central, el Fiscal Nacional del Ministerio Público, ni las personas que conforman el alto mando de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Además, la misma norma sostiene que los cargos de consejero son incompatibles con los de ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores; alcaldes y concejales; consejeros regionales; miembros del Escalafón Primario del Poder Judicial; secretario y relatores del Tribunal Constitucional; fiscales del Ministerio Público; miembros del Tribunal Calificador de Elecciones y su secretario-relator; miembros de los tribunales electorales regionales, sus suplentes y sus secretarios-relatores; miembros de los demás tribunales creados por ley; funcionarios de la Administración del Estado, y miembros de los órganos de dirección de los Partidos Políticos.

La LAIP también contempla las causales y forma de remoción de los consejeros. Los consejeros serán removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados mediante acuerdo adoptado por simple mayoría, o a petición de diez diputados. Las causales por las cuales se puede pedir la remoción de un consejero son la incapacidad, el mal comportamiento o la negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. La

Corte Suprema conocerá del asunto en pleno especialmente convocado al efecto y para acordar la remoción deberá reunir el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio.

Pero además de la remoción, se contemplan otras causales de cesación del cargo de consejero, a saber: i) expiración del plazo por el que fue designado; ii) renuncia ante el Presidente de la República; iii) postulación a un cargo de elección popular; e iv) incompatibilidad sobreviniente, circunstancia que será calificada por la mayoría de los consejeros con exclusión del afectado.

En el caso que uno o más de los consejeros tuviere que cesar en el ejercicio de sus funciones, procederá la designación de un nuevo consejero, mediante una proposición unipersonal del Presidente de la República, de acuerdo al mismo procedimiento previsto en el artículo 36, y este nombramiento será por el tiempo que faltaré al consejero que haya producido la vacante.

2.3. El Consejo para la Transparencia. Aspectos funcionales

De conformidad a la LAIP el Consejo para la Transparencia "tiene por objeto promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información".

De acuerdo a la LAIP el CPT está llamado a cumplir tres tipos de funciones, por así decirlo, generales, a saber: i) una labor de promoción; ii) una labor de fiscalización, y iii) una labor de tutela.

Pues bien, en el ejercicio de esta labor de promoción[3], el Consejo debe ser el órgano encargado de "*iniciar*" o "*impulsar*" un proceso para crear una cultura de la transparencia en la sociedad chilena, tomando la iniciativa para que ello se concrete. Por su parte la labor de fiscalización apunta a verificar que los actos, ya sea de los órganos del Estado o de algún particular, se ajusten a la normativa constitucional y legal vigente o bien a un sistema normativo de referencia. La fiscalización puede tener lugar en el ámbito público como en el privado. En relación con esta función fiscalizadora, al Consejo le corresponde realizar esta tarea respecto de los distintos órganos del Estado en relación con las obligaciones de publicidad y transparencia que les impone la LAIP. Finalmente, y he aquí uno de los principales aciertos de la ley de acceso chilena, es que se encomienda al Consejo garantizar a los individuos legitimados el acceso a la información para el evento que ésta no sea debida y oportunamente entregada por los órganos del

[3] Según el Diccionario de la Lengua Española de la RAE (22ª edición on-line), promover en su acepción Nº 1 significa "iniciar o impulsar una cosa o un proceso, procurando su logro", y en su acepción Nº 3 "tomar la iniciativa para la realización o el logro de algo".

Estado, ya sea bajo la modalidad de transparencia activa como en el evento que se desconozca el derecho de acceso propiamente tal.

Dentro del esquema general presentado por el artículo 32 de la LAIP, el artículo 33 del mismo cuerpo legal entrega al Consejo para la Transparencia las funciones y atribuciones[4], que a continuación se mencionan: a) fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley y aplicar las sanciones en caso de infracción a ellas, b) resolver, fundadamente, los reclamos por denegación de acceso a la información que le sean formulados de conformidad a esta ley, c) promover la transparencia de la función pública, la publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y el derecho de acceso a la información, por cualquier medio de publicación; d) dictar instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por parte de los órganos de la Administración del Estado, y requerir a éstos para que ajusten sus procedimientos y sistemas de atención de público a dicha legislación; e) formular recomendaciones a los órganos de la Administración del Estado tendientes a perfeccionar la transparencia de su gestión y a facilitar el acceso a la información que posean; f) proponer al Presidente de la República y al Congreso Nacional, en su caso, las normas, instructivos y demás perfeccionamientos normativos para asegurar la transparencia y el acceso a la información; g) realizar, directamente o a través de terceros, actividades de capacitación de funcionarios públicos en materias de transparencia y acceso a la información; h) realizar actividades de difusión e información al público, sobre las materias de su competencia; i) efectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado y sobre el cumplimiento de esta ley; j) velar por la debida reserva de los datos e informaciones que conforme a la Constitución y a la ley tengan carácter secreto o reservado; k) colaborar con y recibir cooperación de órganos públicos y personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras, en el ámbito de su competencia; l) celebrar los demás actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y, m) velar por el adecuado cumplimiento de la Ley Nº 19.628, de protección de datos de carácter personal[5], por parte de los órganos de la Administración del Estado.

[4] De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española de la RAE (22ª edición on-line), función en su acepción Nº 2 es la "tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas" y atribución en su acepción Nº 2 se refiere a "cada una de las facultades o poderes que corresponde a cada parte de una organización pública o privada según las normas que las ordenen". Por lo tanto, podemos concluir que las atribuciones son en definitiva el conjunto de facultades de las que se encuentra dotado un órgano o una persona para cumplir las funciones que les han sido encomendadas.

[5] Publicada en el Diario Oficial Nº 36.451, de 28/08/1999.

Consideramos que de la sola lectura de la norma transcrita en el párrafo precedente, la LAIP ha dotado al Consejo para la Transparencia de una serie de funciones y atribuciones que en principio lo transforman en un órgano importante y eficaz para asegurar el debido acceso de los ciudadanos a la información pública.

3. Breve análisis comparativo de la regulación del Consejo de la Transparencia chileno a la luz de la regulación española del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

La LAIP chilena encarga la tarea de garantizar el cumplimiento de su normativa y el derecho de acceso a la información pública a un órgano que se denomina Consejo para la Transparencia. La LTAIBG española encomienda esta función al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

La forma en que han sido diseñados un órgano y otro, tanto en sus aspectos orgánicos como funcionales, es posiblemente una de las más marcadas e importantes diferencias entre el sistema de acceso a la información pública chileno y español.

En las páginas que sigue presentaremos sucintamente un análisis comparativo entre ambas normativas procurando destacar sus similitudes, fortalezas y debilidades.

3.1. En cuanto a su estructura orgánica

El Consejo para la Transparencia, órgano contemplado en la LAIP chilena en sus artículo 31 al 44, se define como "una corporación autónoma de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información y garantizar el derecho de acceso a la información pública".

Este Consejo para la Transparencia tiene una dirección y administración superior radicada en un Consejo Directivo integrado por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo con el Senado, adoptado por las dos terceras partes de sus miembros en ejercicio. Estos consejeros ostentarán el cargo durante seis años, pudiendo ser designados para un nuevo período.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se trata de un organismo público, previsto en la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, creado por la Ley 19/2013. Se trata de un órgano dotado de personalidad jurídica propia, con plena capacidad de obrar y que actúa con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines.

A diferencia de lo que sucede con el Consejo para la Transparencia chileno, el artículo 33.1 de la LTAIBG adscribe al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En todo caso, esta adscripción no debería ser perjudicial en la medida que se respete realmente la autonomía que la ley le entrega al Consejo para el cumplimiento de sus fines.

Otro aspecto en que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se aparta sustancialmente del modelo chileno es en su composición orgánica, ya que de acuerdo a la LTAIBG éste tiene una composición compleja pues se encuentra integrado por dos órganos, a saber: la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno y el Presidente del Consejo, que además oficia como Presidente de la Comisión.

La Comisión a su vez estará compuesta por su Presidente (quien es el Presidente del Consejo, tal como lo hemos señalado previamente), un diputado, un senador, un representante del Tribunal de Cuentas, un representante del Defensor del Pueblo, un representante de la Agencia Española de Protección de Datos, un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

En relación con la composición orgánica del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno consideramos que esta conformación que incorpora al órgano actores relevantes de diversos órganos del Estado puede restar objetividad e independencia al Consejo, toda vez que en el ejercicio de sus funciones pudiesen primar en estos comisionados intereses corporativos más que criterios tendentes a una aplicación objetiva de la LTAIBG.

Por otro lado, estimamos que la aplicación de una normativa de esta naturaleza requiere de un grado de especialización y dedicación que es incompatible con la solución del artículo 36.3 de la LTAIBG que dispone que no será exigible a los integrantes de la Comisión una dedicación exclusiva a este oficio. Esta crítica también se extiende a los consejeros que integran el Consejo para la Transparencia chileno.

Donde si creemos que hay un importante acierto de la LTAIBG española, solución que debe ser adoptada en el modelo chileno, es la disposición contenida en el artículo 37 de esta norma en virtud de la cual se dispone que el Presidente del Consejo será nombrado por un periodo no renovable de cinco años. Debemos insistir en la idea de que la no reelección o redesignación incrementa en forma importante los niveles de independencia y autonomía, especialmente importante en un órgano de naturaleza contralora y garantista de derechos, en la medida que las decisiones adoptadas no tomarán como elemento de análisis una posible nueva designación. Valga aclarar, que si bien en el sistema chileno el Presidente del Consejo para la Transparencia dura 18 meses en el cargo y no puede volver a ser

nombrado durante su período, la crítica que se formula al modelo chileno es más bien a la posibilidad de volver a designar a los miembros del Consejo para la Transparencia por otro período.

Finalmente respecto de la organización interna del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno creemos que no resulta del todo acertada la decisión del legislador contenida en el artículo 39.2 de la LTAIBG de encargar al Consejo de Ministros aprobar mediante Real Decreto el Estatuto de Consejo, en donde se establecerá su organización, estructura y funcionamiento, así como todos los aspectos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Si se reconoce al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno personalidad jurídica y autonomía funcional, resulta negativo que se le prive de la facultad de dictar sus propios estatutos.

En el caso chileno, a la luz de lo dispuesto en el artículo 41 de la LAIP, los estatutos del Consejo para la Transparencia serán propuestos al Presidente de la República por el propio Consejo por, a lo menos una mayoría de tres cuartas partes de sus miembros, y su aprobación se dispondrá mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Como es posible observar, la ley chilena reconoce un mayor grado de incidencia al Consejo de Transparencia que la LTAIBG al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, situación que puede redundar en el logro de una mayor o a lo menos más eficaz autonomía de uno u otro organismo.

3.2. En cuanto a su estructura funcional

En relación con los aspectos funcionales es posible constatar importantes diferencias entre la configuración del Consejo para la Transparencia chilena y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España.

De acuerdo a la normativa chilena el Consejo para la Transparencia se encuentra llamado a cumplir tres tipos de funciones, a saber: i) una función de promoción; ii) una función de fiscalización; y iv) una función de tutela o garantía.

En el ejercicio de la labor de promoción, el Consejo para la Transparencia se alza como el órgano encargado de impulsar un proceso que lleve a construir una cultura de la transparencia en la sociedad chilena y así mejorar los índices de probidad en el ejercicio de la función pública y disminuyendo de esta forma los actos de corrupción.

En el ejercicio de la función de fiscalización, corresponde al Consejo llevar a cabo las tareas que sean necesarias a fin de asegurar que los órganos del Estado sometidos a la LAIP cumplan con la normativa de publicidad activa y acceso a la información pública contenida en ella.

El Consejo para la Transparencia también lleva a cabo una labor de tutela que le es encomendada por la LAIP, en virtud de la cual debe garantizar a los sujetos legitimados el acceso a la información pública para el evento que ésta no sea debida y oportunamente entregada por los órganos del Estado, ya sea bajo la modalidad de transparencia activa como en el evento que se desconozca el derecho de acceso propiamente tal.

Todas estas funciones se ven reforzadas por el innegable rol sancionador reconocido al Consejo para la Transparencia, tanto por la propia LAIP como por los tribunales de justicia[6].

Desde la entrada en vigencia de la LAIP chilena le ha correspondido al Consejo para la Transparencia efectuar diversas funciones que la ley le encomienda dentro

6 El 27 de diciembre de 2016, la Corte Suprema rechazó un recurso de apelación deducido por el rector de la Universidad de Santiago (Usach), en contra de una sentencia previa de la Corte de Apelaciones de Santiago, que lo obligaba a pagar el 20% de su remuneración mensual por infringir la Ley de Transparencia, tal como lo estableció una resolución del Consejo para la Transparencia. La Corte Suprema no solo ratificó en forma íntegra el fallo del tribunal de alzada, confirmando la multa hacia la autoridad universitaria, sino que además revalidó la potestad sancionatoria que tiene el Consejo para la Transparencia.

Los hechos que originaron la aplicación de la sanción se remontan al año 2013, a raíz de dos solicitudes de información realizadas por ex docentes de la USACH, a quienes se les suprimieron sus cargos a raíz de un proceso de reestructuración impulsado por el rector Zolezzi. Los académicos solicitaron a la casa de estudios los antecedentes que tuvo en consideración esa autoridad universitaria para decidir la supresión de sus cargos, los que no fueron entregados. Esto motivó que los solicitantes de información dedujeran ante el Consejo para la Transparencia, una serie amparos (roles C171-13, C573-13, C574-13, y C1151-13) que fueron acogidos dando la razón a los ex docentes. Sin embargo, la Universidad presentó tres reclamos de ilegalidad en contra de las decisiones de amparo del CPLT ante la Corte de Apelaciones de Santiago, los cuales fueron rechazados por el tribunal de alzada, concluyendo que las decisiones del CPLT se ajustan a derecho y que "la información requerida existe en poder de la universidad y debe ser proporcionada". En consecuencia, correspondía que la USACH entregara la información requerida, en la forma y dentro de los plazos dispuestos. No obstante, ello no fue cumplido, lo que fue denunciado por los ex docentes ante el CPLT. Tras ello, el CPLT solicitó el cumplimiento de lo resuelto por la Corte de Apelaciones, circunstancia que no se verificó por parte del rector, incurriendo con ello en un incumplimiento a las normas que regulan el derecho el derecho de acceso a la información pública. Con estos antecedentes, el Consejo Directivo del CPLT determinó solicitar a la Contraloría la instrucción de un sumario administrativo en contra del rector Zolezzi que concluyó con la multa del 20% de su remuneración. Tras esto, la autoridad universitaria interpuso un recurso de protección lo que fue rechazado por la Corte de Apelaciones, ratificando que la potestad sancionatoria por incumplimientos a la Ley de Transparencia, radica únicamente en el CPLT y que es indelegable. Después de esa instancia, Zolezzi recurrió al máximo tribunal, que finalmente ayer, ratificó la sentencia apelada. Disponible en: http://www.cplt.cl/corte-suprema-ratifica-resolucion-del-consejo-para-la-transparencia-que-sanciona-al-rector-de-la-usach/consejo/2016-12-28/140023.html (consulta 22/01/2017).

de las cuales destaca la ya mencionada función de fiscalización del cumplimiento de sus disposiciones y sancionar a los funcionarios responsables de estas infracciones.

En el caso del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno español el artículo 38 de la LTAIBG establece en sus dos apartados las funciones encomendadas tanto al Consejo como al Presidente de este organismo. Como se puede apreciar, este artículo 38 reconoce una serie de funciones que principalmente dicen relación con fines de asesoramiento, colaboración y promoción, pero no se vislumbran funciones decisorias relevantes, menos aún con carácter sancionatorio.

En el caso del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el artículo 38.2 letra c) le confiere competencia para resolver de una reclamación potestativa en relación con el artículo 24 de la LTAIBG, la que tiene condición sustitutiva de los recursos administrativos. En este sentido se vislumbra alguna competencia decisoria radicada en el Consejo, pero sin la facultad de aplicar sanciones, esta facultad es irrelevante.

Del análisis de la LTAIBG y especialmente del artículo 38 se desprende que el Consejo carece de facultades sancionatorias, situación que lo pone en una clara desventaja como órgano encargado de velar por el cumplimiento de su normativa.

3.3. Mecanismos de reclamos ante la negativa injustificada de acceso y sanciones

a. Mecanismos de reclamo

La configuración estructural y funcional de los órganos referidos en este trabajo no es una cuestión baladí toda vez que ella redunda en definitiva en la efectividad de los mecanismos de reclamo que se ponen a disposición de la ciudadanía en caso que la información pública solicitada sea negada sin que exista una causa legal que se encuentre efectivamente comprobada y las ulteriores sanciones para el evento que se incumpla la normativa.

Tanto en el caso de la LAIP chilena como la LTAIBG española hay un importante aporte a la transparencia, ya que en ninguno de estos sistemas de acceso a la información se ha establecido como vía de reclamación el agotamiento de la vía administrativa sino que se ha permitido el acceso directo a un órgano independiente del servicio público que ha denegado la información.

Tal como planeta Martín Delgado (2016: 377), a propósito de la LTAIBG española, en una apreciación que resulta plenamente aplicable al modelo chileno, esta decisión del legislador se encuentra plenamente justificada, tanto por razones de especialización en la materia como por motivos de independencia. Así, "la

necesidad de optar por mecanismos sustitutivos de los recursos ordinarios resulta evidente en un sector, como el de transparencia, tan sensible a intereses políticos. Ha de tenerse presente que el acceso a la información pública, en el contexto de una Administración habituada a la opacidad, genera una inercia de rechazo a ofrecer la información requerida por el ciudadano, especialmente en la cúpside de la organización administrativa, que haría inoperante cualquier recurso administrativo tradicional, tanto el de reposición como particularmente el de alzada".

La LAIP chilena dispone que vencido el plazo para la entrega de la información requerida, o denegada la solicitud, el solicitante tendrá derecho a recurrir ante el Consejo para la Transparencia, solicitando el amparo de su derecho[7].

Este reclamo debe señalar claramente cuál es la infracción cometida y los hechos que la configura, acompañando los medios de prueba que los acrediten. Debe presentarse dentro del plazo de 15 días, que se cuentan desde la notificación de la denegación del acceso o desde que haya expirado el plazo previsto para la entrega de la información.

Recibida esta reclamación el Consejo para la Transparencia notificará al órgano de la Administración que corresponda y al tercero involucrado si lo hubiere. Tanto la autoridad reclamada como el tercero involucrado podrán formular sus descargos dentro de los 10 días hábiles siguientes.

La resolución que falle el reclamo deducido se dictará dentro de quinto día hábil una vez vencido el plazo para formular descargos u observaciones. En esta misma resolución el Consejo podrá señalar la necesidad de iniciar un procedimiento disciplinario para establecer las responsabilidades que correspondan.

Por último la LAIP chilena dispone que en contra de la decisión del Consejo para la Transparencia procede un reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones respectiva. La Corte de Apelaciones dictará sentencia dentro del término de 10 días contados desde la fecha en que se celebre la audiencia probatoria si la hubiere o desde que quede ejecutoriada la resolución que declara cerrado el término probatorio.

La LAIP señala categóricamente que contra esta resolución de la Corte de Apelaciones no procederá recurso alguno.

7 A noviembre de 2016, según reportes estadísticos del propio Consejo para la Transparencia han ingresado desde el año 2009 un total de 17.560 reclamos, de los cuales 11.238 (67%) han sido formulados en contra de órganos centrales y 6.322 (36%) en contra de municipalidades. Fuente: Reportes estadísticos Consejo para la Transparencia. Disponible en: http://extranet.consejotransparencia.cl/web_RSWV2/paginas/VerInformacion.aspx (consulta 22/01/2017).

Por último la LAIP dispone que para el evento de acogerse el reclamo de ilegalidad interpuesto en contra la denegación de acceso a la información, la sentencia señalará un plazo para la entrega de dicha información y en esta misma resolución la Corte de Apelaciones podrá señalar la necesidad de iniciar un procedimiento disciplinario para establecer si algún funcionario o autoridad han incurrido en algunas de las infracciones previstas en la ley.

La solución adoptada por la LTAIBG española difiere sustantivamente de la normativa chilena la que como acabamos de indicar entrega en primer término al Consejo para la Transparencia la competencia de conocer y resolver de los amparos que de deduzcan en contra de la negativa de entrega de la información y contempla la intervención de la justicia ordinaria solo por vía de reclamo de ilegalidad en contra de la decisión del Consejo.

En el caso de la ley española a la luz de lo dispuesto en el artículo 23 de la misma, la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene un carácter facultativo y sustitutivo de los recursos administrativos. En otras palabras, el solicitante que no ha tenido satisfecha su pretensión de obtención de la información requerida puede interponer una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o bien recurrir a la vía contenciosa administrativa.

Si el ciudadano puede optar entre la vía administrativa o bien recurrir al Consejo es posible deducir (aunque no lo diga expresamente la ley) que las resoluciones de éste tienen mérito ejecutivo. Dada la trascendencia de esta cuestión consideramos que el legislador debió consagrar este efecto de las resoluciones del Consejo en forma explícita.

La reclamación ante el Consejo se interpondrá en el plazo de un mes contado desde el día siguiente a la notificación a aquel en que se producen los efectos del silencio administrativo. Nótese que a diferencia de la ley chilena, la LTAIBG otorga un plazo sustancialmente mayor para recurrir ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

La LTAIBG establece como plazo máximo para resolver y notificar las resoluciones que recaigan en los procedimientos de reclamación, tres meses, tras los cuales la reclamación se entenderá por desestimada en caso de no existir este pronunciamiento u omitirse la notificación. Esta disposición consagrada en el artículo 24.4 de la LTAIBG nos merece dos comentarios. En primer lugar la forma en que se encuentra redactada la norma da pie a dejar en la indefensión al ciudadano requirente de la información, pues la norma solo exige el transcurso de término de tres meses para que la reclamación se entienda por desestimada, sin importar que esta inactividad no sea imputable al propio Consejo por ejemplo. Y en segundo lugar, el plazo máximo de tres meses resulta excesivo a la luz de los intereses del

solicitante que puede requerir la información en forma urgente, especialmente en comparación a la ley chilena la cual contempla un término para el fallo del amparo que no excede de los 15 días hábiles desde el momento en que es deducido.

Por último, valga recordar que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 23.1 de la LTAIBG la reclamación prevista en el artículo 24 se considerará sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad a lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Además, de acuerdo a lo dispuesto en el mismo artículo 23.2 en contra de las resoluciones dictadas por la Casa de la Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, Banco de España, Consejo de Estado, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas en sus actividades sujetas al Derecho Administrativo, solo cabrá el recurso contencioso administrativo. La ley excluye expresamente la competencia de Transparencia y Buen Gobierno para conocer de la reclamación ante la negativa de entrega de la información según la LTAIBG.

b. Sanciones

La LAIP chilena establece el régimen de infracciones y sanciones en el Título VI de la misma. Así, la autoridad o jefatura superior del órgano o servicio de la Administración del Estado, que requerido en forma legal, hubiese denegado infundadamente el acceso a la información, será sancionado con una multa que oscila entre el 20% el 50% de su remuneración. Del mismo modo, la no entrega oportuna de la información en la forma decretada, una vez que esta entrega fue ordenada por resolución firme, será sancionada con multa del 20% al 50% de la remuneración correspondiente.

En caso de que el funcionario sancionado persistiere en su actitud, se le aplicará el duplo de la sanción indicada precedentemente y la suspensión en el cargo por un lapso de cinco días.

Este mismo régimen sancionatorio se aplica en caso de incumplimiento injustificado de las normas sobre transparencia activa.

Por último, de acuerdo a la ley chilena, el órgano competente para aplicar estas sanciones es el propio Consejo para la Transparencia[8]. Tal como lo indicamos en el

[8] En el período comprendido entre abril de 2009 a noviembre de 2016, 262 funcionarios de la Administración del Estado han sido sancionados por incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley Nº 20.285. De estos 262 funcionarios 3 corresponden a Jefe Superior de Servicio, 117 Alcaldes de municipalidades, 79 encargados o Directores de Departamento de Control , 29 encargados de transparencia,13 secretarios municipales, 12 administradores municipales y 9 funcionarios que desempeñan otro tipo de cargo. En total todas estas multas han significado un

Capítulo destinado al estudio del Consejo para la Transparencia, este órgano tiene un incuestionado rol sancionador.

A diferencia de lo que sucede con la LAIP chilena, el Título I, sobre transparencia de la actividad pública de la LTAIBG española no contempla sanciones para el evento de incumplimiento de las normas sobre acceso a la información pública.

Solamente se dispone en el artículo 9.3, a propósito de la publicidad activa, que "el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previstos en la correspondiente normativa reguladora".

Por su parte el artículo 20.6 incluido en la Sección 2ª del Capítulo Tercero que regula el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, dispone que "el incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora".

La Ley 19/2013 no establece directamente un sistema sancionatorio para el evento de incumplimiento de sus disposiciones, debiendo por tanto aplicarse las normas generales. Afirmamos de este modo que el régimen sancionador de la LTAIBG es débil, ya que carece de un título específico regulador de éste, "con un cuadro de infracciones, sanciones, procedimientos y cuestiones complementarias, que contrasta con el régimen previsto para el Buen Gobierno en el Título II" (Atienza, 2013: 333).

4. Conclusiones

La LAIP chilena encarga la tarea de garantizar el cumplimiento de su normativa y el derecho de acceso a la información pública a un órgano que se denomina Consejo para la Transparencia. La LTAIBG española encomienda esta función al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

La forma en que han sido diseñados un órgano y otro, tanto en sus aspectos orgánicos como funcionales, es posiblemente una de las más marcadas e

ingreso al patrimonio fiscal de aproximadamente $ 101.764.000 lo que equivale alrededor de 144.240, 271 Euros. Consejo para la Transparencia, Unidad de Seguimiento de Decisiones y Sumarios de la Dirección de Fiscalización. Jurisprudencia Sancionatoria: Ley de Transparencia 2009-2014. Santiago: Consejo para la Transparencia, 2014. Disponible en:

http://www.educatransparencia.cl/sites/default/files/jurisprudencia_sancionatoria_cplt_0.pdf (consulta 17/01/2017).

importantes diferencias entre el sistema de acceso a la información pública chileno y español.

La LAIP ha dotado al Consejo para la Transparencia de una serie de funciones y atribuciones que tiene el mérito de convertirlo en un actor relevante en el sistema de acceso a la información pública en Chile. El principal acierto de la ley chilena es que dota al CPT de funciones fiscalizadoras en relación con el cumplimiento de las obligaciones que ésta impone y sancionatorias lo que refuerza su rol de garante del cumplimiento de la transparencia activa y del derecho de acceso a la información pública.

Las características de las que está dotado el CPT en Chile no están presenten en la configuración que hace la Ley 19/2013. De la lectura de la LTAIBG y, particularmente de su artículo 38 se desprende que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno carece de facultades sancionatorias, situación que lo pone en una clara desventaja como órgano encargado de velar por el cumplimiento de la normativa contenida en la misma en materia de publicidad activa y acceso a la información pública.

Bibliografía

Doctrina

Bermúdez, J. 2012. *Derecho administrativo general*. Santiago: Legal Publishing Chile.

Consejo para la Transparencia, Unidad de Seguimiento de Decisiones y Sumarios de la Dirección de Fiscalización. Jurisprudencia Sancionatoria: Ley de Transparencia 2009-2014. Santiago: Consejo para la Transparencia, 2014.

Cordero Vega, L. 2015. *Lecciones de derecho administrativo*. Santiago de Chile: Legal Publishing Chile.

Martín Delgado, I. 2026. «La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?», en López Ramón, F. (coordinador), *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Zaragoza, Instituto Nacional de Administración Pública, 369-431.

Navarro Atienza, M. Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos. En *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, Nº 87, 2013, pp. 323-343.

Pomed Sánchez, L. A. 1993. «Fundamento y naturaleza jurídica de las administraciones independientes», en *Revista de Administración Pública* (España), Nº 123, septiembre-diciembre: 117-169.

Rajevic Mosler, E. 2010. «El Consejo para la Transparencia como "administración independiente"», en Letelier, R y Rajevic, E. (coordinadores), *Transparencia en la administración pública*, Santiago de Chile, Legal Publishing Chile, 231-247.

Solanes Mullor, J. 2016. *Administraciones independientes y Estado regulador. El impacto de la Unión Europea en el Derecho Público español*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Valdivia Olivares, J. 2010. «Lo que oculta la transparencia», en Letelier, R y Rajevic, E. (coordinadores), *Transparencia en la administración pública*, Santiago de Chile, Legal Publishing Chile, 69-78.

Documentos y jurisprudencia

Asamblea General de la Organización de Estados Américanos (OEA). 2010. *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública*, Resolución AG/Res. 2607 (XL-0/10), 4ta Sesión Plenaria de 8 de junio.

Consejo de Europa. 2009. *Convenio del Consejo de Europa para Acceso a los Documentos Públicos*, Tromsø, 18 de junio.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 2015. *El derecho de acceso a la información pública en las Américas: entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento: Informe temático contenido en el informe anual 2014*, Washington D.C.,

Tribunal Constitucional Chileno. Sentencia 1051/2008 de 10 de julio de 2008. Control de constitucionalidad del proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, sobre acceso a la información pública.

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 12. Primer Semestre. Enero-junio de 2021, pp. 167-187
ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.135

CASOS Y SISTEMAS COMPARADOS

Sustitución de la Ley Federal de Archivos de México: el alcance de una ley general

Sandra Timal López[1]
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
México

ORCID: 0000-0002-4654-5095

RECIBIDO: 9 de diciembre de 2019
ACEPTADO: 22 de diciembre de 2020

RESUMEN: El cambio de una ley federal a una ley general en materia de Archivos en México representa un cambio en el sistema de trabajo y de organigrama de las dependencias públicas; su implementación obliga a que todas las dependencias tengan un área coordinadora de archivos que organice y controle el flujo de préstamo de la documentación.

La capacitación de quienes formarán el área coordinadora será vital para catalogar y coordinar los documentos producidos así como decidir el destino final de los mismos: el archivo histórico o el proceso de baja documental.

La creación de una cultura archivística implicará la necesidad de aprender desde el concepto más simple hasta las técnicas más complejas en la ciencia archivística con la finalidad de tener acceso a la información pública y así lograr ser transparentes frente a las solicitudes de la ciudadanía.

PALABRAS CLAVE: Archivo, dato, documento, información, ley.

1 Estudiante del Doctorado en Derecho BUAP. Maestra en Derecho con terminal en Derecho Civil y Mercantil por la BUAP, Abogada, notaria y actuaria por la misma Universidad. Sus líneas de investigación se centran en: archivos, transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y plagio académico.

CONTENIDOS: 1. La ley general de archivos. – 2. Diferencias entre una ley federal y una ley general. – 3. Los sujetos obligados. – 4. Archivos: sus tipos y su realidad en México. – 5. El dato y la información. - 6. Programa Anual de Desarrollo Archivístico – 7. Conclusiones. – Bibliografía.

Replacement of the Federal Archives Law of Mexico: The scope of a general law

ABSTRACT:

The change from a federal law to a general law on Archives in Mexico represents a change in the work system and organization chart of public agencies; Its implementation requires that all agencies have a file coordinating area that organizes and controls the flow of loan documentation.

The training of those who will form the coordinating area will be vital to catalog and coordinate the documents produced as well as to decide their final destination: the historical archive or the document removal process.

The creation of an archival culture will imply the need to learn from the simplest concept to the most complex techniques in archival science in order to have access to public information and thus achieve transparency in the face of citizen requests.

KEYWORDS: Archive, Data, Document, Information, Law.

1. La Ley General de Archivos

La legislación en materia de Archivos en México es altamente novedosa, el hecho de tener hoy en el país una Ley General de Archivos representa un impacto en todos los organigramas de las dependencias públicas, pues a través de su entrada en vigor se ha mandatado la creación de un espacio destinado al "Área Coordinadora de Archivos", prevista en el artículo 26 de la Ley en comento, misma que deberá estar conformada por personal específico para el área y que deberá tener un líder en quien recaerá la figura de un Director, Coordinador o Encargado de Despacho de Archivo.

Para las dependencias no es sencillo destinar un espacio físico, un espacio en el organigrama, ni un presupuesto para pagar los sueldos de nuevas personas a cargo de los trabajos del Archivo; pero no tienen opción de decidir si desean implementar el área o no, pues es un mandato de ley que debe cumplirse.

En tal orden de ideas conviene hacer mención de que el 15 de junio de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de México la "Ley General de Archivos", y estableció que un año después abrogaría a la Ley Federal de la materia, así como las disposiciones legales que no estuvieran acorde con ella. Lo anterior quiere decir que la Ley General sustituyó a la Ley Federal, desde el momento en que se publicó en el DOF y estableció en su texto que tal contenido entraría en vigor trescientos sesenta y cinco días después de su publicación, es decir, que estaría vigente a partir del 15 de junio de 2019, por lo que en ese momento quedaría sin efectos la Ley Federal de Archivos. Asimismo se dispuso que a partir de la entrada en vigor de la nueva ley también se abrogarían y derogarían todas las disposiciones legales que fueran contrarias a lo estipulado por la Ley General de Archivos.

El artículo transitorio décimo primero de la Ley General de Archivos[2] establece que todos los sujetos obligados deberán implementar su sistema institucional dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor de la ley, es decir, tuvieron que estar funcionando los sistemas a más tardar el 15 de diciembre de 2019. Sin embargo, llevar a la realidad esta disposición implica todo un proceso, el cual necesita de financiamiento para poder ejecutarse, pues como se decía al inicio de esta investigación, el hecho de abrir un espacio físico para contener los archivos y pagar el sueldo de nuevas personas, implica una reestructura institucional y financiera que conlleva tiempo y planeación del presupuesto.

[2] La Ley General de Archivos es una disposición legal de carácter sustantivo y de observancia en todo el país.

La labor que representa a las dependencias poner en funcionamiento un área coordinadora de archivos de sus documentos producidos es difícil, implica designar al frente de ella a personal capacitado y con amplia disposición para ordenar la historia y razón de ser de una dependencia, con el sentido de respeto a su documentación producida y con el compromiso de velar por proteger el acceso a la información que la ciudadanía demanda.

El origen de esta reforma trascendental en materia de archivos en México, que pudo materializar su aplicación en el año 2019, tuvo su origen en una iniciativa de ley del año 2016, es decir, la reforma se empezó a gestar 3 años antes de su aplicación, situación que es pertinente describir con las ideas del maestro Aguilera, director de las Escuela Mexicana de Archivos, quien sostiene que:

> "En ese contexto de reforma, el Senado de la República presentó el 17 de noviembre de 2016 la iniciativa de ley para su dictaminación. Su publicación causó gran polémica porque, para muchos académicos, algunos de sus artículos planteaban una regresión de lo logrado hasta el momento, en los temas de transparencia y rendición de cuentas. El núcleo duro de la iniciativa de ley pretende posicionar a los archivos como un área estratégica de la administración pública en su función polifacética y transversal; y, al mismo tiempo, su cuerpo doctrinal retoma los elementos tradicionales de los tres niveles de archivos acordes con el ciclo documental, así como la operación homogénea y el uso de los mismos instrumentos de control y consulta." (Aguilera, 2017: 95)

Desde la Escuela Mexicana de archivos emanaban varias opiniones, algunos se inclinaban por manifestar que había un retroceso en la implementación de la Ley General de la materia, específicamente porque en la ley Federal de Archivos hablar de dato personal implicaba abordar datos como nombre, teléfono, dirección, correo electrónico; y dato sensible implicaba adentrarse en aspectos que trastocan los sentimientos de las personas, como por ejemplo su preferencia sexual, su estado civil, su estado de salud, la religión que profesan. Es decir, ninguna persona ajena al interesado debería conocer datos como: si una persona es soltera, casada, viuda, divorciada; si profesa una religión u otra, conocer si tiene enfermedades; pues son temas estrictamente sensibles que pueden dañar el trato que se les brinda a las personas y que pueden caer en "etiquetar" a los individuos; incluso su publicación y divulgación puede causar daños a terceros, como son la familia y los amigos.

De esta forma se observa que hay una separación entre un dato personal y uno sensible, pues mientras los primeros implican cualquier tipo de información que define a una persona, los segundos contienen información de la vida íntima de la misma, que si se maneja de forma inadecuada puede caer en situaciones de discriminación y vulneración de la intimidad de las personas. Sin embargo, la Ley General en la materia, opta por un nuevo término que es "dato personal sensible",

no haciendo distinción alguna entre un dato personal y uno sensible. Lo anterior, lejos de representar un avance en el manejo de la información y de los datos, representa un problema al momento de interpretar lo que deberá entenderse por este nuevo concepto.

A propósito de lo anterior, es oportuno señalar lo que la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares del año 2010, definió como dato personal y como dato personal sensible; al primero lo describió como: "Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable", y a los datos personales sensibles como: "Aquellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste." De esta forma se observa que la ley general en materia de archivos se ha armonizado con la mencionada ley de protección de datos personales en posesión de los particulares.

Se tiene entonces que, una Ley General sustituyó a una Ley Federal, lo que significa, en términos de la supremacía constitucional que rige a México, que la Ley General de Archivos deberá ser observada y aplicada por todos los estados y municipios que conforman el territorio mexicano, así como también implica que cualquier error o laguna jurídica que de manera previa exista, se subsanará con la entrada en vigor de la nueva ley.

Esta Ley General de Archivos fue promulgada en los últimos meses del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto; pero su entrada en vigor fue durante el sexenio del actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador. Debe destacarse que este nuevo sexenio presidencial ha manifestado que "su principal objetivo es el combate a la corrupción" (Hernández, 2018: 2) tema que se ve estrechamente relacionado con la rendición de cuentas y, en consecuencia, con el manejo de información en los portales de transparencia de las dependencias públicas, los cuales se alimentan de "archivos".

Es importante hacer mención de que en este combate a la corrupción, los portales de transparencia de las dependencias públicas juegan un papel importante, pues éstos se conforman por los archivos que se conocen como "gubernamentales", los cuales deben entenderse como una pieza estratégica de gestión pública. Ya lo decía Klitgaard (1988: 134) "la corrupción debe combatirse", a lo cual corresponden otras actividades a la par, como lo son la prevención y su sanción. De ahí que los portales de transparencia sean la llave que conduzca a prevenir el ocultamiento de información y, en su caso, la base para construir evidencias de prácticas que puedan conllevar sanciones.

Aquí es pertinente destacar la distinción entre lo público y lo privado, pues mientras en lo privado se admite la discrecionalidad, el manejo oculto de datos, en el ámbito público no se puede dar tal permisión, pues ocultar datos se ha convertido en un acto que se puede traducir en una falta administrativa o en la

posible comisión de un delito aludido a servidores y funcionarios públicos. Dicho de otra forma, no se pueden maquillar archivos, ocultarlos o no ponerlos a disposición de la sociedad. Ya lo decía Dalmacio Negro: "El racionalismo intenta reducir a reglas (jurídicas) todo el sistema de relaciones humanas… con el fin de adecuar la realidad y la razón…" (1984:82), es decir, se está llevando a un proceso de regulación todo aquello que pertenece a lo público, para que se vaya adecuando a las necesidades que la realidad imperante demanda en torno a la transparencia y la rendición de cuentas.

2. Diferencias entre una Ley Federal y una Ley General

Puesto que se analiza la sustitución de la Ley Federal de Archivos por la Ley General de la misma materia, es menester señalar las diferencias que existen entre una ley federal y una general. Así pues, según Barrón, (2017:1) las legislaciones de carácter general cuentan con los siguientes atributos:

> "La Ley General es la ley sustantiva, es obligatoria para el Estado y la Federación, el Estado no podrá legislar al respecto, pero sí tiene la obligación de aplicar la Ley General. (Observancia general) Por ejemplo: la Ley General de Salud, a través de la cual el Estado mexicano podrá legislar solo cuestiones no previstas en esa Ley General, pero está obligado a aplicarla."

Esto implica que la Ley General de Archivos es una ley sustantiva, es decir, contiene una serie de definiciones que son de vital importancia en el tema de archivos; pero no establece procedimientos, pues eso es labor de una ley adjetiva. Por lo tanto todas las entidades federativas de México deberán observar lo establecido por la Ley General de Archivos, y aquello que no esté previsto por ella podrá ser materia para crear legislaciones a nivel estatal.

Lo anterior, lejos de representar un avance implicará que cada estado haga uso de su discrecionalidad para "legislarse", de manera que cuando haya un conflicto frente a las solicitudes de acceso a la información que la ciudadanía tramita, quedará en las facultades de cada estado resolver sobre el otorgamiento o denegación de la información requerida, argumentando lo que cada uno considere pertinente para conducirse. De esta forma, en lugar de coadyuvar a la prevención y combate de prácticas corruptas en México, (como se mencionaba en el primer apartado de esta investigación) se abre una pauta para generar más prácticas desleales, pues se abre una puerta a la "discrecionalidad". Ya lo decía Salazar (2008:45), "Acceder a la información pública es un derecho contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que debe respetarse."

Continuando con la labor de distinción de los alcances y ámbitos de aplicación de los cuerpos normativos federales y generales, el autor inmediato anterior citado, Barrón, sostiene que las leyes federales cuentan con particularidades que a continuación se enuncian:

> "Las leyes Federales son de competencia Federal y el Estado no podrá aplicarlas, éste emitirá su ley, distinta a la Federal. Por ejemplo: Código Civil Federal. El Estado tiene su propio código, a pesar de que exista uno a nivel federal, por ejemplo: Código Civil para el Estado de Jalisco, cada quien aplica su ley (el Estado y la Federación) y sus leyes tratan de lo mismo." (Ibídem)

Dicho lo anterior, la Ley Federal de Archivos en México, abrogada, implicaba que cada una de las entidades federativas del país podían hacer su propia ley en la materia, y la observancia de esta solo es de aplicación en el territorio correspondiente, es decir, la Ley de Archivos de Puebla solo es aplicable a Puebla, la de Jalisco a Jalisco, la de Nuevo León a Nuevo León, y así con el resto de las entidades federativas, lo que significa que en México podían existir treinta y dos leyes (porque hay 32 entidades) de archivos con reglas diferentes. Al haber implementado una ley de carácter general, dicha idea se rompe; pero se dejan a salvo los derechos de legislar a través de sus leyes adjetivas, todo aquello que a criterio de cada estado haya omitido la ley general, será sujeto de ser subsanado en su ley reglamentaria.

En ese orden de ideas, brindarle a las entidades federativas la posibilidad de legislar a nivel local sobre determinadas materias representa la posibilidad de adecuar sus normas a las necesidades que imperan en un territorio, en un lugar y en un tiempo determinado. Lo anterior reforzado con la idea de que no todas la entidades tienen las mismas necesidades ni problemáticas, por lo que se les debería brindar la posibilidad de legislar en función de las necesidades que vayan presentándoseles.

Desde la perspectiva del análisis derivado de este artículo, el hecho de elevar a la categoría de Ley General a la Ley Federal de Archivos (abrogada) representa un avance para el estudio de temas como la transparencia y la rendición de cuentas en México, ya lo dice Muro (2018, p.1)

> "La Ley General de Archivos, dará la pauta a la obligatoriedad del resguardo digital de los documentos, y exigir que todas las autoridades federales, estatales y municipales, tengan todos sus archivos ordenados mediante sistemas y cuadros de identificación estandarizados, que permitan la rápida identificación y localización de los mismos, ahorrando tiempo y dinero en el proceso. Otro punto importante de la ley es que se exige que la documentación tenga guardia y custodia para evitar su pérdida por

> negligencia y robo de los mismos, esto evitará que en cada cambio de administración se "pierdan" documentos que pudiesen ser prueba de corrupción, quienes realicen tales actos podrán ser sujetos de sanciones que consisten en penas de 3 a 10 años de prisión y multas de hasta 403 mil pesos."

La cita anterior es de suma importancia pues representa para quienes están al frente del área coordinadora de archivos que deben ser ampliamente cautelosos con el destino final que deberá seguir la documentación de la que tienen el control y organización. Hay personas que son partidarias de destruir todo lo que no sea fundamental; hay otras que lo son de conservar todo, porque consideran que puede llegar a tener utilidad en un determinado momento. Lo cierto es que el proceso de "baja documental" implica asumir la responsabilidad de llevar a la destrucción una determinada información, siempre bajo la debida justificación de que no es necesario que se respalde en el archivo histórico y de que no es importante su conservación.

Hoy las sanciones impuestas en la Ley General (que no existían en la de carácter Federal) intimidan al personal a cargo de los archivos, pues pueden volverlos sujetos de penas corporales y económicas de gran valor. Ahí la trascendencia del archivo y del contenido que en sí mismos lleva. El archivo no es un lugar de castigo ni mucho menos un espacio en donde cualquier persona pueda asumir la responsabilidad. Archivar no se trata de limpiar bodegas, se trata de diseñar, coordinar, organizar, catalogar y controlar el flujo de la documentación producida en una dependencia.

Ahora bien, adicional a las penas de carácter corporal y pecuniario, la propia Ley General de Archivos señala en sus considerandos, que con su implementación se permitirá conocer el funcionamiento de tres sistemas a saber: Sistema Nacional de Archivos, el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción. Dicho de otra forma, el archivo es la llave al acceso a la información pública, el camino a la transparencia y la puerta al campo de vigilancia del actuar de los funcionarios y servidores públicos.

En ese orden de ideas es oportuno hacer referencia a lo estipulado en el numeral 74 de la Ley General de Archivos que a la letra dice: "El Sistema Nacional de Archivos estará coordinado con el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción y deberá: I. Fomentar en los sistemas, la capacitación y la profesionalización del personal encargado de la organización y coordinación de los sistemas de archivo con una visión integral; II. Celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas; III. Promover acciones coordinadas de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos, y IV. Promover la digitalización de la información generada con motivo del ejercicio de las funciones y atribuciones de los sujetos

obligados, que se encuentre previamente organizada, así como garantizar el cumplimiento de los lineamientos que para el efecto se emitan."

De las cuatro fracciones que enlista el artículo, la que está desapegada de la realidad es la última, pues los procesos de digitalización requieren de un archivo físico debidamente construido, para así estar en posibilidad de tener un respaldo digital, que sirva para dos cosas: una de ellas tener un soporte de lo producido físicamente y segundo coadyuvar a no contaminar con la impresión y el fotocopiado y tener acceso a la información a través del uso de las tecnologías de la información.

3. Los sujetos obligados

Los sujetos obligados "…deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos." (Infoem, 2018). Los sujetos obligados tienen la obligación de transparentar y de comunicar a la sociedad cómo es que están gastando los recursos que les han sido designados.

Esta nueva ley también es clara en explicar que quienes fungen como sujetos activos dentro de su funcionamiento son los llamados "Sujetos obligados", término que está definido en la fracción LVI de su artículo cuarto, mismo que a continuación se cita:

"Se considerarán sujetos obligados: A cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público; Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos."

Es oportuno hacer mención de que los sujetos obligados también son contemplados pero no definidos en otro ordenamiento jurídico, La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en su artículo noveno nos explica que: "Los sujetos obligados tendrán que transparentar y permitir el acceso a la información y proteger los datos personales que obren en su poder.", completando esta idea con su artículo décimo al establecer: "Los sujetos obligados serán los responsables del cumplimiento de las obligaciones, procedimientos y responsabilidades establecidas en la Ley General y la presente Ley y podrán ser acreedores de las sanciones y medidas de apremio establecidas en las mismas."

Debe reconocerse que un gran paso que ha dado esta Ley General es que ha ampliado su catálogo de sujetos obligados, pues ya no solo contempla a servidores y funcionarios públicos de los poderes del Estado, sino que ha llegado al grado de contemplar a los órganos autónomos y hasta las personas físicas que reciban y hagan uso de los recursos del erario público. Esto representa un avance, una ventaja en comparación con la ley federal anterior, pues obliga a los poseedores de información a que siempre que su trabajo derive de fondos públicos, deberán tener un archivo debidamente ordenado, del que puedan extraer y proporcionar información y de esta forma cumplir con su función de rendir cuentas y así actuar bajo los principios de transparencia y máxima publicidad.

Al ser los sujetos obligados las personas sobre quienes recae la principal responsabilidad del manejo de los archivos, la propia Ley General en la materia establece en su artículo quinto una serie de principios bajo los cuales deberán de conducirse dichos sujetos. Tales principios son: Conservación, Procedencia, Integridad, Disponibilidad y Accesibilidad.

Lo anterior implica que todo documento producido en una dependencia pública debe guardarse (conservarse), conocerse su origen (procedencia), tenerse de forma completa y no fraccionada (integridad), y estar al alcance de las personas en todo momento (accesibilidad y disponibilidad respectivamente.)

A propósito de los principios que la ley establece para que los sujetos obligados se conduzcan en el manejo de archivos, es pertinente exponer los fundamentos doctrinarios que explica Nacif, (2017: 130), respecto de la archivística, a través de la siguiente cita:

> "Es menester conocer y aplicar las buenas prácticas que la propia archivística como ciencia contiene: 1. Organización documental. 2. Descripción documental. 3. Valoración documental o de archivos. Estas tres buenas prácticas archivísticas son seriadas: sin la primera no se pueden aplicar las otras dos, ya que si no se tiene un archivo de trámite organizado no se podrá describir, y si no está descrito no se podrá valorar."

Después del análisis presentado en función de las atribuciones de los sujetos obligados, es pertinente hacer mención de que la Ley General de Archivos y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública son legislaciones complementarias, y un claro ejemplo de lo que es una ley sustantiva (la primera) y una ley adjetiva (la segunda), pues mientras la Ley General de Archivos explica quiénes serán contemplados como sujetos obligados, la de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece las obligaciones de tales sujetos.

4. Archivos: sus tipos y su realidad en México

De lo descrito en los dos apartados anteriores, puede inferirse que los archivos son los espacios físicos y/o digitales donde se contiene la información generada de manera diaria en las instituciones públicas, de tal forma que los archivos concentran datos que deben tratarse de manera correcta para no vulnerar el derecho de acceso a la información de las personas; pero tampoco violar la protección de datos personales. No se omite decir que dentro de este mismo apartado, pero líneas más adelante se hará referencia a la definición que la Ley General de archivos nos ofrece sobre ellos.

Dicho lo anterior, se puede advertir que las personas que figuran en la materia son los sujetos obligados, pues son ellos quienes se pueden enfrentar a una problemática al tratar de hacer valer ambos derechos… se presenta un conflicto dual en el que debe tutelarse no solo el derecho de la sociedad al acceso a la información pública, sino también el derecho a la protección de los datos personales de los individuos, traduciéndose en una controversia que no puede ser atacada únicamente a través de leyes sino que es imperativo el uso de una metodología concreta y especializada en estos fines; a este respecto se expone lo siguiente:

> "La realidad de los archivos de México es que, en su mayoría, no existen como tales; es decir, no existe un archivo de trámite organizado y funcionando por Unidad Administrativa en el cual se integren, organicen e instalen los expedientes producidos en cumplimiento de las atribuciones y funciones encomendadas en series o subseries documentales. Se ha hablado mucho, discutido mucho, en torno al nuevo marco normativo, pero se ha olvidado que el problema de los archivos sigue constante; ninguna norma, ley, reglamento o lineamiento podrá ser efectivo si no aplicamos junto con ellos la archivística con sus técnicas científicas o procesos archivísticos." (Nacif, 2017: 129)

De la cita anterior cabe resaltar que: en la gran mayoría de las dependencias de México se generan archivos simulados, mal construidos y poco valorados, situación que desde el inicio dificulta al sujeto obligado la posibilidad de proporcionar la información que le solicitan, por lo que si no se empieza por la tarea de construir archivos reales y útiles con suficiente respaldo físico y electrónico, no se estará en condiciones adecuadas para utilizarlos como herramienta clave del acceso a la información pública, de la rendición de cuentas y en consecuencia como pieza de vital importancia en el combate a la corrupción.

Ahora bien, continuando con el análisis de los archivos en México, es oportuno hacer mención que en el artículo cuarto de la Ley General de Archivos se definen todos los términos que serán utilizados dentro de dicho ordenamiento legal, así como también se precisa qué se deberá entender por cada uno de estos términos.

De lo anterior es importante rescatar la amplia clasificación que se hace de los archivos. Para empezar en la fracción tercera del artículo cuarto de la Ley General en comento se define "archivo" de la siguiente forma: "Conjunto organizado de documentos producidos o recibidos por los sujetos obligados en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, con independencia del soporte, espacio o lugar que se resguarden."

De la definición ofrecida por la ley en la materia se puede inferir que se delega a las dependencias la facultad de decidir por el tipo de soporte que elegirán para sus archivos, así como también velar por los espacios en donde estos archivos deben respaldarse. Cabe hacer mención que en los últimos años, los sismos ocurridos en México han dejado una lección sobre el soporte de los archivos, pues las dependencias han buscado respaldar sus archivos físicos en lugares seguros y, además, generar un escaneo de los mismos para tener un doble soporte, aunado a que también se respalden en las páginas oficiales de las dependencias.

De forma inmediata a tal definición, y de la fracción cuarta a la novena del mismo artículo, se definen los siguientes tipos de archivos:

"IV. Archivo de concentración: Al integrado por documentos transferidos desde las áreas o unidades productoras, cuyo uso y consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental; V. Archivo de trámite: Al integrado por documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados; VI. Archivo General: Al Archivo General de la Nación; VII. Archivos generales: A las entidades especializadas en materia de archivos en el orden local, que tienen por objeto promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa, con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas; VIII. Archivo histórico: Al integrado por documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, regional o local de carácter público; IX. Archivos privados de interés público: Al conjunto de documentos de interés público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno."

Se puede observar que la clasificación es bastante clara y contempla archivos de: concentración, de trámite, General, generales, histórico y privados de interés público; de los cuales en la práctica encontramos a tres, trámite, concentración e histórico.

Es importante hacer mención de que las áreas coordinadoras de archivos deberán diseñar algunos instrumentos archivísticos, entre ellos un "Catálogo de disposición documental", el cual contendrá la temporalidad que deberá respetarse para la conservación del tipo de archivo de que se trate. Por la práctica y regla general se tiene que en trámite se contemplan aquellos documentos producidos en el año que corre y el inmediato anterior. En el archivo de concentración se mantienen documentos de los 3 años posteriores al de trámite y en el histórico, los de 5 años después de la temporalidad del de concentración.

Continuando con la descripción de los archivos en México, es oportuno hacer mención de que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), manifiesta que los archivos deben abordarse bajo la siguiente metodología de gestión de documentos: Origen y desarrollo, archivística tradicional y archivística integrada.

1. Origen y desarrollo: Todo archivo que se respalde en una dependencia debe guardar la procedencia de su ente emisor, de tal forma que, aunque pase de una a otra dependencia, y en el camino de este traslado de documentos pase por una serie de sellos y firmas de "recibido", jamás debe perderse la secuencia y el origen del documento base.

Cabe hacer mención de que la serie de copias que se usan como "acuses" en el proceso de notificación de diversas personas interesadas en el asunto que se informa, no conforman archivos originales físicos, pues se considerará original el documento emitido con sello y firma de la dependencia procedente y, el acuse que recabe la serie de sellos o firmas autógrafas de las personas que son notificadas dentro del proceso.

Para el caso de los archivos digitales, aplica una costumbre en México, pues se ha hecho hincapié en que los documentos deben ser firmados con tinta azul y no negra, para distinguir así un documento original que es escaneado para su digitalización; sin embargo, ninguna ley establece tal situación como una obligación; pero tampoco debe pasarse por alto que se ha dicho que por costumbre debe firmarse con color de tinta azul y que la costumbre es una fuente del Derecho.

Una precisión más que debe hacerse sobre los archivos digitales es que estos pueden ser construidos de dos formas, la primera es escaneando el archivo físico para digitalizarlo y tener de esta forma el respaldo de la información; y la segunda es generando el archivo directamente de un programa de cómputo, colocando firmas electrónicas, (no confundir con el tipo de firma electrónica que se usa en México para timbrar documentos fiscales, pues esa firma sirve para validar con una contraseña que quien está timbrando es una persona y no un robot) en cuyo caso evidentemente no habrá una firma autógrafa y los membretes y sellos del documento serán digitales.

Por tanto en esta segunda forma de construcción de archivo digital no sería posible distinguir un original de una copia, pues cualquier impresión haría las veces de un archivo original. Lo que debe destacarse de este segundo tipo de construcción es la veracidad de la información, la confiabilidad de que lo que se circula proviene de la fuente que firma (con firma escaneada) o coloca su sello, para lo cual es importante, en México, publicar esos archivos a través de plataformas y páginas oficiales de carácter público, las cuales suelen distinguirse por las terminaciones de sus páginas, como por ejemplo ".edu" para información educativa, ".gob" para información gubernamental; o bien, a través de la difusión de la información por direcciones de correo electrónico oficiales, en los que se haga referencia (en el dominio) a la dependencia o institución desde donde se circula.

2. Archivística tradicional: No debe confundirse la archivística tradicional con el proceso de conservación tradicional que se le da a los archivos, pues a veces los archivos se respaldan en formato físico únicamente y además se colocan en cajas de plástico que no garantizan la conservación del contenido de la información vertida en ellos a través de tintas.

El sentido de conservar las prácticas de la archivística tradicional no solo implica que se sigan guardando de forma física los archivos, sino que se busque en todo momento la digitalización de los mismos.

3. Archivística integrada: No debe omitirse que la información contenida en archivos está estrechamente relacionada con el tema de la "gestión documental", pues la información que se contiene en ellos forma parte de todo un sistema interrelacionado de datos. Los archivos son la fuente primaria de información para abordar otros ejes de la transparencia y rendición de cuentas, tales como: a) La contabilidad, b) La fiscalización, c) la asignación presupuestal, y d) La evaluación de las compras.

Derivado de lo anterior, se puede observar que el manejo de los archivos implica una metodología de la gestión de documentos, la cual parte del origen y desarrollo de los archivos y, distingue entre el tratamiento que se le da a los archivos desde la archivística tradicional y desde la integrada, siendo la primera aquella que emplea técnicas comunes para la conservación de los archivos y, la segunda es aquella que se auxilia de otras ciencias (no solo la archivística) para la conservación de los mismos.

5. El dato y la información

Como ya se ha recalcado a lo largo de la redacción de esta investigación, el tema nodal versa sobre los archivos, pero a la vez es importante conocer qué es lo que los archivos contienen, a saber: datos e información, para ello es importante que se conozcan los conceptos de tales términos.

El dato puede ser conceptualizado de la siguiente manera:

> "Es un conjunto discreto, de factores objetivos sobre un hecho real. Dentro de un contexto empresarial, el concepto de dato es definido como un registro de transacciones. Un dato no dice nada sobre el porqué de las cosas, y por sí mismo tiene poca o ninguna relevancia o propósito. Las organizaciones actuales normalmente almacenan datos mediante el uso de tecnologías." (Carrión, 2015: 3)

Debe enfatizarse que el dato es la unidad mínima de información y que para que tenga sentido sebe asociar a un contexto determinado, pues de lo contrario no se entendería el significado que conlleva en sí mismo. Por ejemplo: de nuestra información que es conocida como "datos personales" tenemos al nombre, domicilio, ocupación, correo electrónico; si alguien tuviera el dato de la dirección de una persona y esta no estuviera asociada al nombre de alguien en particular, no tendría sentido esa dirección.

Ahora bien, si esa misma situación se lleva al campo de la base de datos de un banco y se encuentra una lista de códigos de diversos clientes, así de forma aislada, se sabría que de nada sirve ese código sino está asociado a un contexto o a una persona en concreto, de tal forma que el dato aislado pierde utilidad.

En el mismo orden de ideas, se retoma una cita de Carrión, que a la letra dice:

> "Las organizaciones almacenan datos sin sentido. Realmente esta actitud no tiene sentido por dos razones. La primera es que demasiados datos hacen más complicado identificar aquellos que son relevantes. Segundo, y todavía más importante, es que los datos no tienen significado en sí mismos. Los datos describen únicamente una parte de lo que pasa en la realidad y no proporcionan juicios de valor o interpretaciones, y por lo tanto no son

> orientativos para la acción. La toma de decisiones se basará en datos, pero estos nunca dirán lo que se debe hacer. Los datos no dicen nada acerca de lo que es importante o no. A pesar de todo, los datos son importantes para las organizaciones, ya que son la base para la creación de información." (Ibídem)

De la cita anterior es importante rescatar una idea "los datos no tienen significado en sí mismos", pues para que lo tengan necesitan estar asociados a un contexto que ayude a darles y a entender su significado. Además, como la misma cita dice, los datos solo nos describen una parte de lo que sucede, es decir, en materia jurídica podrían ser considerados un indicio pero no una prueba plena.

Después de haber conocido lo que conlleva la unidad más simple de concentrar información, es oportuno hacer referencia a un concepto en torno a tal término:

> "Como han hecho muchos investigadores que han estudiado el concepto de información, lo describiremos como un mensaje, normalmente bajo la forma de un documento o algún tipo de comunicación audible o visible. Como cualquier mensaje, tiene un emisor y un receptor. La información es capaz de cambiar la forma en que el receptor percibe algo, es capaz de impactar sobre sus juicios de valor y comportamientos. Tiene que informar; son datos que marcan la diferencia. La palabra "informar" significa originalmente "dar forma a", y la información es capaz de formar a la persona que la consigue, proporcionando ciertas diferencias en su interior o exterior. (Carrión, 2015: 4)

Es posible inferir que, es la persona que funge como receptor quien le da forma al mensaje que está recibiendo, y esa forma dependerá de cómo se le está transmitiendo el mismo y bajo qué condiciones externas lo está asumiendo. Es por ello que la información cae en la posibilidad de ser interpretada de distintas formas, es decir, que cada persona la va a asumir de una forma distinta y propia.

Al inicio del artículo se hacía mención de los términos dato e información, haciendo hincapié en que no se trata de lo mismo. En función de lo anterior es que se han hecho citas que explican que mientras el dato en sí mismo y en forma aislada no genera significado, la información sí posee un significado que le es asignado por su creador. Si se lleva esta idea al manejo de los archivos, se observará que el archivista es el sujeto encargado de dotar de un significado a los datos que le son puestos a su disposición para clasificarlos y darlos a conocer como información.

Para ir concluyendo las ideas de este apartado del artículo, es oportuno referirse a la ciencia documental, respecto de la cual se realiza la siguiente cita:

> "La ciencia documental que tiene por objeto el estudio de los archivos como sistemas de información, fundamentada en la generación, tratamiento y difusión de la documentación a partir del respeto al que la misma recibió en la institución donde se generó como principio inalterable y universalmente válido, y cuyo fin es hacer recuperable la información documental para su uso, con objeto de servir de base en el proceso de toma de decisiones, otorgar garantía y obtener nuevos conocimientos." (Cadarso, 2004: 31).

Durante muchos años se consideró que los archivos podían ser administrados por cualquier persona, pues se les daba tratamiento de papeles que eran útiles en un determinado momento y que, al dejar de serlo, simplemente debían volverse archivo muerto, o lo que es igual, desecharlos por estar conteniendo información muy vieja. La ciencia documental debe ser de conocimiento primordial en el manejo de información, pues es indispensable que el personal a cargo de los archivos esté altamente capacitado en la materia. Ya lo dice Mauri Martí, (2008: 65): "El perfil actual del archivista tendría que fundamentarse en una enseñanza integral que permita formar personas que puedan interactuar con otras disciplinas y áreas de administración, pero como líderes que influyan en procesos administrativos."

6. Programa anual de desarrollo archivístico

Uno de los impactos que ha conllevado la sustitución de la ley federal por la general ha sido a niveles técnicos muy concretos, tal es el caso del "Programa Anual de Desarrollo Archivístico", por sus siglas PADA, el cual es uno de los trabajos que todas las dependencias deben desarrollar a efecto de poder calendarizar sus actividades y tener objetivos claros que las mismas persigan.

Para hablar del PADA es necesario recurrir a un concepto que nos explique de qué se trata este documento, para lo cual realizamos la siguiente cita:

> "Es una herramienta de planeación de corto plazo que contempla un conjunto de procesos, proyectos, actividades, acciones y la asignación de recursos, orientados a mejorar y fortalecer las capacidades de organización del Sistema Institucional de archivos, así como el establecimiento de estrategias, técnicas y metodologías que permitan mejorar los procesos y procedimientos de la administración, organización y conservación documental de los archivos de trámite, concentración e históricos." (Archivo General de la Nación: 2019: 3)

Cabe hacer mención de que el PADA es una implementación de la Ley General de Archivos, especificada en su artículo 25, mientras que en la ley Federal, es decir, antes de la reforma, lo que se contemplaba era un "Programa Institucional de Desarrollo Archivístico", por sus siglas conocido como PIDA. La diferencia entre uno y otro documento va más allá del nombre, pues su elaboración y diseño cambian y hoy representa para el área coordinadora de archivos una labor mayúscula que deben desempeñar.

Un PIDA debía señalar en su contenido cuatro aspectos:

1. Objetivos
2. Estrategias
3. Cronograma de actividades (decir quién y cómo se ejecutaría la actividad)
4. Recursos

Un PADA, en esta Ley General requiere:

1. Objetivo general
2. Objetivos específicos
3. Alcance
4. Planeación
5. Actividades
6. Recursos humanos
7. Recursos materiales
8. Administración de riesgos
9. Cronograma
10. Marco normativo

Si analizamos la lista de requisitos que demanda un PIDA y los que demanda un PADA, notaremos que existe una diferencia notoria, pues el número de rubros a cubrir es amplia y trastoca otras áreas de las que pueden llegar a depender los archivos, como lo son el área contable, administrativa y de recursos humanos. Esta situación da muestra de que los archivos y los compromisos a los que se somete el área encargada de los archivos no son un asunto menor, teniendo como consecuencia un reconocimiento de la importancia que los archivos tienen en México, lo cual es de aplaudirse, pues por primera vez en México se le está dando el valor a los documentos que producen las distintas dependencias.

Uno de los aspectos que contempla el PADA y que es de suma importancia es el aspecto de administrar los riesgos frente a los que puede exponerse la documentación de una determinada dependencia. Un riesgo puede ser definido como: "Posibilidad de ocurrencia de un evento que puede afectar el cumplimiento de los objetivos." (Mejía, 2006, 32). Es importante que la documentación física esté adecuadamente asegurada, libre de humedad, de luz solar que la dañe, de plagas que puedan invadirla, e incluso de polvo.

El trabajo de archivo no sólo funciona con intelecto, no se trata solo de diseñar y organizar, se trata de tener espacios adecuados y recursos que permitan que tal organización se vea materializada. Pudiera parecer una obviedad lo que se acaba de decir, pero no lo es, tanto que hoy es necesario que una legislación en materia de archivos actúe de forma coercitiva para establecer un orden a la documentación que se acostumbraba guardar en "bodegas de archivo".

Este cambio de PIDA a PADA, nos da la muestra de que el trabajo de los archivistas en México está revolucionando, hoy en México los documentos están siendo considerados la base de otros sistemas, pues sin un sistema de archivos, no hay sistema de acceso a la información, no hay transparencia y en consecuencia no habrá manera de indagar en torno a actos corruptos.

Hoy los PADA son un compromiso que se adquiere y que se debe cumplir, pues de no hacerlo, los sujetos obligados serán evaluados negativamente y estarán incumpliendo con un mandato de ley. Estos programas hoy recalcan la importancia de no "destruir por destruir", pues la destrucción de documentos puede traer aparejada la desaparición de información que sea objeto de alguna investigación, de ahí que se establezcan sanciones (como ya se dijo líneas arriba) para aquellos incumplimientos a lo establecido en la Ley General de Archivos.

7. Conclusiones

El cambio de la Ley Federal de Archivos a la Ley General de Archivos va más allá de un simple cambio de denominación. La trascendencia de la entrada en vigor de una nueva ley general en la materia análogamente representa un "parche" que subsanará todo error u omisión de los ordenamientos jurídicos emitidos con anterioridad en materia de archivos.

Es decir, al entrar en vigor la nueva Ley General de Archivos se abrogó la Ley Federal de Archivos, dicho de otra forma, quedó sin efectos jurídicos la legislación federal, así como también se derogaron los artículos de reglamentos y leyes en materia de archivos que no estuvieron en concordancia con el nuevo texto de la ley general. Aunado a lo anterior, esta nueva Ley General de Archivos es de carácter vinculante (obligatorio) en todo el país, lo que implica que todas las entidades federativas y municipios tendrán que observarla.

Resulta interesante contemplar que con esta nueva Ley General de Archivos se reconoce la importancia que los contenidos de los archivos tienen, pues deja de verse a estos como material de rezago que se apila en bodegas derivado de un cambio de año, de administración o de gobierno.

La gestión de documentos y la archivística son dos elementos que en la nueva Ley General de Archivos de México son la base del manejo y tratamiento de datos y de información contenidos en los diferentes tipos de archivos que resguardan las instituciones, así como también representan la pieza clave para la transparencia y rendición de cuentas en el país.

Este cambio de la Ley Federal a General es un primer y avanzado paso para perfilarse hacia la adecuación de nuevas formas de conducirse en el terreno del adecuado manejo de los recursos y de la información pública en manos de sujetos obligados. No debe olvidarse que en un Estado democrático, en el que se proporcionan recursos de índole pública, el pueblo tiene derecho a conocer en qué se está invirtiendo y gastando el dinero, pero también debe prevalecer en todo momento la seguridad de las personas de cuyos datos obran en los archivos de las dependencias públicas. Nadie dijo que sea una tarea fácil aprender a ponderar derechos, pero este gran paso en México es un excelente inicio para fortalecer actividades desde el adecuado manejo de los archivos hasta encaminarse a desarrollar acciones en contra de la comisión de actos carentes de transparencia y corruptos.

Bibliografía

Archivo General de la Nación. 2019. *Plan Anual de Desarrollo Archivístico.* México: AGN.

Aguilera Murguía, R. 2017. *Gestión de documentos y nuevos valores democráticos. Evolución e involución de los archivos públicos mexicanos.* México: CIDE - Serie de estudios de la comunidad PIRC.

Barrón, L. 2017. *Historias de la Revolución.* México: FCE.

Cadarso L. 2004. *La documentación judicial en la época de los Austrias: Estudio archivístico y técnico.* Badajoz: Universidad de Extremadura Servicio.

Carrión, J. 2020. "Diferencia entre dato e información." *Gestión del conocimiento,* 2. Recuperado desde: http://ww12.gestiondelconocimiento.com/

Hernández, G. 2018. "Combate a la corrupción, el plan del gobierno de AMLO". *Noticiero con Carmen Aristegui,* 1: 1-10.

Infoem, 2018, "¿Quiénes son los sujetos obligados", Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios. Recuperado desde: https://www.infoem.org.mx/infoemIncluyentes/src/htm/quienesSon.html

Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption.* Berkeley: University of California Press.

Martí, M. 2008. *Estudiar archivística, dónde y por qué.* Gijón: Trea.

Mejía Quijano, R. 2006. *Administración de riesgos. Un enfoque empresarial.* Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

Muro, M. 2018. "Beneficios de la Ley General de Archivos". *Diario El Sol de Zacatecas*, 3: 1-2.

Nacif, J. 2017. "Buenas prácticas archivísticas, en Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción" en Merino Huerta M., *El municipio de la encrucijada.* México: CIDE, 126-138.

Negro, D. 1984. "Lo público y lo privado", España, 82-83.

Salazar, P. 2008. *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana. Razones, significados y consecuencias*. México: UNAM-IFAI.

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 12. Primer Semestre. Enero-junio de 2021, pp. 189-212
ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.128

CC BY SA

CASOS Y SISTEMAS COMPARADOS

La transparencia en los ayuntamientos españoles: Un caso de débil institucionalización

Paulo Carlos López-López[1]
ORCID: 0000-0002-8101-7976

Serafín González-Quinzán[2]
ORCID: 0000-0002-7746-5944

Diego Mo-Groba[3]
ORCID: 0000-0001-9809-9907

Universidad de Santiago de Compostela
España

RECIBIDO: 30 de octubre de 2020
ACEPTADO: 17 de marzo de 2021

Agradecimientos: Concello de A Coruña, Equipo de Investigaciones Políticas de la Universidade de Santiago de Compostela y proyecto Mapa Infoparticipa de la Universitat Autònoma de Barcelona.

[1] Profesor Ayudante Doctor en el Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidade de Santiago de Compostela. Politólogo y periodista. Docente en los grados de Ciencia Política y Comunicación Audiovisual, así como en el Máster de Marketing, Consultoría y Comunicación Política. Autor de más de setenta publicaciones científicas. Premio Drago 2019 por el artículo "Transparencia en televisiones públicas: desarrollo de indicadores y análisis de los casos de España y Chile".

[2] Investigador contratado predoctoral en el Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidade de Santiago de Compostela mediante una beca predoctoral de la Xunta de Galicia. Graduado en Ciencia Política y de la Administración y Máster en Márketing, Consultoría y Comunicación Política, con mención de premio extraordinario de máster, por la Universidade de Santiago de Compostela.

[3] Investigador predoctoral FPU en el Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidade de Santiago de Compostela. Graduado en Ciencia Política y de la Administración y Máster en Márketing, Consultoría y Comunicación Política, con mención de premio extraordinario de máster, por la Universidade de Santiago de Compostela.

RESUMEN: La presente investigación tiene como objetivo analizar los logros y los fracasos de los ayuntamientos españoles desde la aparición de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, incluyendo a las subsiguientes normas autonómicas, hasta la actualidad. La técnica empleada fue la del grupo focal, en la que han intervenido siete expertos, entre ellos dos catedráticos de Comunicación Audiovisual, además de personas del ámbito profesional. De este modo, se observa que la transparencia en los municipios españoles tiene una problemática de fondo que se resume en cincos aspectos: a) poca adecuación de la arquitectura legal, administrativa y de control; b) el nulo fomento de una cultura y voluntad de transparencia; c) falta de institucionalización con unas estructuras mínimas; d) un mal enfoque de los datos, no orientados a los medios de comunicación; e) inexistencia de unos criterios de evaluación claros y unificados.

PALABRAS CLAVE: transparencia, municipios, España, *accountability*, acceso a información pública.

CONTENIDOS: 1. Introducción y estado de la cuestión. – *1.1. Transparencia, información pública y accountability – 1.2. Normativa legal en España y Europa: las obligaciones de las entidades municipales – 1.3 La transparencia en España: percepción ciudadana y situación de los ayuntamientos españoles* – 2. Materiales y métodos – 3. Resultados. – *3.1 La transparencia en las leyes: ¿hay obligaciones suficientes? ¿existe voluntad política por parte de las administraciones? – 3.2. La operativización de la transparencia en los ayuntamientos. ¿Algo más que una web? – 3.3. Participación y modelos de evaluación. ¿Muchos y dispersos?* – 4. Discusión y conclusiones.

Transparency in Spanish City Councils: a case of weak institutionalization

ABSTRACT: The objective of this research is to analyze the achievements and failures of Spanish City Councils since the appearance of Law 19/2013 on Transparency, Access to Public Information and Good Governance, through the subsequent regional regulations, to the present day. The technique used was that of the focus group, in which seven experts participated, including two professors of Audiovisual Communication, as well as people from the professional field. In this way, it is observed that transparency in Spanish municipalities has a fundamental problem that can be summarized in five aspects: a) little adaptation of the legal, administrative and control architecture; b) the null promotion of a culture and desire for transparency; c) lack of institutionalization with minimal structures; d) a poor approach to data, not oriented to the media; e) lack of clear and unified evaluation criteria.

KEYWORDS: transparency, municipalities, Spain, accountability, Access to Public Information.

1. Introducción y estado de la cuestión

Las crisis económicas, políticas e institucionales que han asolado España en los últimos años, condujeron a que la ciudadanía se cuestione, en mayor o en menor grado, la legitimidad de los principales actores e instituciones políticas (Condesso, 2011; Villoria, 2014). Además, a la extensión y profundidad de numerables casos de corrupción (Jiménez-Sánchez, 2008; Rodríguez-Teijeiro y Román-Masedo, 2018) que llenan la actualidad política desde hace décadas (Llanos-Castro y Herrero-Álvarez, 2020), se sumó una larga lista de razones que intensificaron la exigencia de la ciudadanía de un mayor nivel de rendición de cuentas y transparencia al conjunto de administraciones públicas, también en una dimensión europea, en dónde buena parte de los estados miembros cuentan con sus respectivas leyes (Ares-González, 2013). De hecho, ya el artículo 255 del Tratado de Ámsterdam, del año 1997, reconocía el derecho de acceso de la ciudadanía europea asociado a la ciudadanía comunitaria, esencial para una comunidad europea democrática (Blanes, 2017). Es por ello por lo que la mejora del acceso a la información pública se traduce en mayores niveles de confianza hacia la institución y hacia el sistema político, mejorando la participación ciudadana y configurando una opinión pública bien formada, lo que consecuentemente crea estabilidad y calidad democrática (Puentes-Rivera y López-López, 2018). La construcción epistemológica del concepto de transparencia se entiende como el acceso a la información que poseen las distintas autoridades, así como al impulso de aquellos mecanismos formales que mejoran la participación ciudadana y las prácticas que reduzcan las posibilidades de corrupción (Pérez-Bravo, 2004).

Estas prácticas han aumentado con el vertiginoso desarrollo de las tecnologías de la información y del conocimiento, situando a los espacios web o los portales de transparencia como el lugar adecuado para el acceso a información y a datos abiertos (Cerrillo-i-Martínez, 2014; López-López, López-Golán y Puentes Rivera, 2017). Este es el caso, entre otros muchos, de los ayuntamientos españoles, que, además, suponen el nivel de administración pública más próxima al ciudadano. Por ello, la publicación de información municipal es especialmente importante, ya que, más allá del cumplimiento de los imperativos legales, la comunicación es un medio para que los gobiernos expliquen y justifiquen sus decisiones políticas (Campillo-Alhama, 2012; Moreno Sardá, Molina-Rodríguez-Navas y Simelio-Solà, 2017).

Desde el punto de vista de la investigación, en los últimos años se han incrementado los estudios nacionales e internacionales sobre transparencia (Moreno-Montes-De-Oca, 2020), muchos de ellos de caso sin desmerecer los longitudinales. En España, a aquellos de carácter más normativo, metodológico o incluso conceptual (Villoria, 2014; Cocciolo, 2019), se les suman los que analizan el nivel de transparencia en las instituciones, tanto en la administración central (Beltrán-Orenes y Martínez-Pastor, 2016), como en la autonómica o local (Beltrán-

Orenes y Rodríguez-Mateos, 2021; Paricio-Esteban et. al, 2020; Paricio, Bruno-Carlos y Aznar, 2019), así como también el existente en los medios de comunicación públicos (Díez Garrido y Campos-Domínguez, 2018) y aquellos otros enfocados a la construcción o discusión de indicadores o modelos de evaluación (Morales, Carvajal y Rodríguez, 2015; Molina Rodríguez-Navas, Simelio Solà y Corcoy Rius, 2017; Ros Medina, 2020). Por su parte, el desarrollo y comparación en el marco europeo de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno es también objeto de numerosas reflexiones (Martisi, 2016; Beltrán-Orenes y Martínez-Pastor, 2017; Fernández-Ramos y Sierra Rodríguez, 2019).

1.1 Transparencia, información pública y *accountability*

El fenómeno de la transparencia, y concretamente el relativo a las actuaciones políticas (Ruiz-Morrillas, 2016), ha ido ganando intensidad como sinónimo de calidad democrática de un país (Alonso-Muñoz y Casero-Ripollés, 2017), acelerando su importancia debido a varios factores (López-López, Márquez Domínguez, Molina Rodríguez-Navas y Ramos Gil, 2018): la pérdida de legitimidad de los sistemas políticos e institucionales por la mala gestión de los recursos colectivos; la mejora de la cultura democrática; por el aumento de las leyes sobre acceso a la información pública y por el desarrollo de las tecnologías de la información y del conocimiento. Su operativización se sustenta en la posibilidad de que la ciudadanía logre acceder a cualquier tipo de información, registrada en cualquier soporte y generada por las instituciones en el desarrollo de sus funciones (Giménez-Chornet, 2012). Su sostenibilidad y sus normas se vinculan directamente con la relevancia y la comprensión de dicha información (Fung, Graham y Weil, 2003).

Por su parte, el acceso a información pública es la materialización fundamental de esa transparencia y responde al derecho consubstancial de las personas que así figura en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU:

> «Artículo 19 DUDH: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión».

En esta misma línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos indica que "el acceso a la información constituye una herramienta esencial para combatir la corrupción" y que de un acceso real y de un flujo de información con un carácter oportuno y fiable para todas las partes depende principalmente de la calidad en la participación de la ciudadanía (Azurmendi et. al, 2015). Las instituciones se ven ante la necesidad de proteger y promover esta figura, particularmente en los organismos públicos (Mutula, 2006).

El concepto de rendición de cuentas (Schedler, 2008; López-Golán, Rodríguez Castro y López-López, 2018) representa la acción de transparentar la gestión pública mediante la información de sus actividades y haciendo efectivo el principio de publicidad (Martínez-Moscoso, 2014) con un esfuerzo en su justificación (*answerability*), así como también en el conjunto de medidas orientadas a penalizar su incumplimiento (*enforcement*). En función de esto, el concepto de transparencia aparece ligado a él ya que contribuye a mejorar estos niveles de rendición de cuentas de los actores que se encuentran al frente de las instituciones. Ello se produce a partir de la promoción de mecanismos y prácticas de participación que reduzcan las posibilidades de corrupción a través del control de las acciones de los representantes (Florini, 2000). El hecho sustantivo es que esa supeditación no sólo se produce mediante la respuesta que aporta el representante hacia el representado sino entre más niveles:

> «La transparencia colabora en los procesos de rendición de cuentas, entendidos como los procesos por los cuales los representantes responden ante los representados, *accountability* vertical, también aquella rendición de cuentas que se desarrolla entre instituciones, *accountability* horizontal, e incluso aquella desplegada por actores de la sociedad civil, *accountability* societal» (Ros-Medina, 2020:47).

La transparencia, información pública y la rendición de cuentas o *accountability* se relacionan entre sí: el primero actúa en una dimensión conceptual y en el marco de las ideas; el segundo se entiende como la operativización de los derechos; y la rendición de cuentas es la sistematización de la relación tanto con ciudadanos como con grupos de interés. Las administraciones locales tienen el reto de construir una cultura de la transparencia basada en el gobierno abierto a la ciudadanía con un acceso real a la información pública.

1.2 Normativa legal en España y Europa: las obligaciones de las entidades municipales

La transparencia, entendida como esa suma de valores, encuentra sustantivo legal en normativas de distinto rango. En el caso de España, el artículo 105 de la Constitución Española del año 1978 hace una primera alusión a temas de acceso a información pública por parte de la ciudadanía. Dentro de este marco normativo principal es bajo el que se encuadra la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Esta viene estructurada en tres títulos donde primeramente se recoge la transparencia en la actividad pública, haciéndose alusión a su ámbito de aplicación, la publicidad activa y la transparencia de la actividad pública. A continuación, se hace referencia al buen gobierno, incorporándose aquí las posibles infracciones y, por último, se recoge el órgano entre cuyas funciones está velar por el cumplimiento de la propia Ley: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (López-López, Puentes-Rivera y Rúas-Araujo, 2017).

Esta ley vigente y aplicable en España es tan sólo un ejemplo más de la disparidad de normativa existente en casi todos los países miembros de la Unión Europea, ya que las realidades de cada Estado se imponen a un marco legal único, armonizado y deseable a nivel comunitario. Con todo, cabe mencionar que, pese a que la Unión Europea carece de competencias para obligar a los países miembros a desarrollar medidas concretas sobre transparencia y acceso a información pública, se han hecho esfuerzos que han quedado patentes a través de diversas acciones. En el año 1992, el Tratado de Maastricht incorporó una serie de declaraciones que motivaban a las instituciones europeas a regular el acceso a información pública relativa a las mismas. Más adelante, el Tratado de Ámsterdam (1997) reconoció el derecho de la ciudadanía europea a acceder a documentación institucional comunitaria (Puentes-Rivera y López-López, 2018). Pasado un año, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea aparece expresamente recogido, en el artículo 42, el derecho de la ciudadanía europea a acceder a los documentos de instituciones, organismos u órganos de la Unión, independientemente del soporte (Giménez-Chornet, 506). Esta Carta de Derechos Fundamentales lo que hizo fue elevar a dicho rango las medidas de accesibilidad a documentos que ya se habían acordado en el mencionado Tratado de Ámsterdam (Quirós-Soro, 2012). Por lo tanto, se hace visible que la transparencia es un valor extendido en Europa frente al cual la no existencia de una normativa armonizada única ha llevado a que la mayoría de los países miembros tengan leyes desde hace décadas (Molina-Rodríguez-Navas, Rodríguez, Corcoy y Vadillo, 2017).

Retomando el caso de España, cabe citar que algunas administraciones autonómicas incluso se adelantaron, mediante diversas leyes, a la norma estatal. Un ejemplo es la Comunidad autónoma de Galicia, que en el año 2006 aprobaba la Ley 4/2006 de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega que, aunque con ciertos límites [4], suponía un acercamiento a la búsqueda de mecanismos que contribuyeran a generar mayores niveles de *accountability* y legitimación. Dicha ley fue reemplazada más tarde por la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno en la Comunidad autónoma de Galicia. Así, junto con Galicia, cuentan en España con legislación autonómica sobre transparencia la totalidad de las comunidades, como queda patente en la Tabla 1, a excepción de País Vasco, cuya ley se encuentra todavía en desarrollo. No obstante, sí que existen en Euskadi como en otras comunidades aspectos sobre transparencia incluidos en otras leyes de administración pública, como la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales que habla en su título VI de "Gobierno abierto. Transparencia, datos abiertos y participación ciudadana".

[4] Como señala Giménez-Chornet (2012), en el art. 4.1. de dicha ley se dice que solo tiene derecho a obtener información sobre la actividad administrativa de las instituciones autonómicas aquella persona cuyos intereses legítimos se vean afectados de facto.

Tabla 1. Comunidades españolas y leyes autonómicas sobre transparencia (ordenados por fecha)

Comunidad Autónoma	Normativa de transparencia
Islas Baleares	Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears
Extremadura	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura
Andalucía	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía
La Rioja	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja
Región de Murcia	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
Canarias	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública
Cataluña	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
Castilla y León	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León
Aragón	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón
Comunitat Valenciana	Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana
Galicia	Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno en la Comunidad autónoma de Galicia
Castilla-La Mancha	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha
Cantabria	Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública
Comunidad Foral de Navarra	Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
Asturias	Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés
Comunidad de Madrid	Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid
Euskadi	(en desarrollo) Ley de Transparencia, Participación ciudadana y Buen Gobierno

Fuente: Elaboración propia y Montero-Caro (2019)

Por otro lado, los ayuntamientos se adaptan para seguir las directrices encuadradas bajo la mencionada Ley 19/2013 y actúan bajo criterios como el que marca la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local,

donde "se subraya la necesidad de impulsar la utilización de Tecnologías de la Información y Comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos" (Tejedo-Romero y Ferraz Estévez-Araujo, 2018: 156), contribuyendo así con la transparencia informativa. Además, según estudios como el elaborado por Alonso-Magdaleno y García-García (2014), de acuerdo con varios informes, los gobiernos locales suponen las administraciones menos transparentes de España [5]. Pues como señala Molina-Rodríguez-Navas (2015), la información que proporcionan las entidades públicas locales, por lo general, es limitada y deficiente, lo que conduce a que la ciudadanía no disponga de elementos de participación política efectiva ni de seguimiento de la acción gubernamental. De este modo, para garantizar la efectiva transparencia de las diferentes instituciones locales, surgen diferentes sistemas y metodologías que, por su disparidad de criterios de medición, ofrecen resultados variables (Delgado-Morales, 2015), producto, en muchas ocasiones, de una ausencia de relación de obligaciones que tienen las administraciones locales fruto de las distintas leyes de transparencia.

1.3 La transparencia en España: percepción ciudadana y situación de los ayuntamientos españoles

Según los datos de la Encuesta Social Europea realizada en el año 2018 (N=1668), que, entre otros aspectos, estudia la percepción de transparencia por parte de la ciudadanía española sobre las decisiones políticas de sus dirigentes, existen muy pocas diferencias entre los grupos etarios (tabla 2), con más de la mitad de los españoles que entiende que existe "nada" o "muy poca" transparencia, por un 10,1% que creen que es "bastante" o "mucha". Esta relación de uno a cinco se reduce ligeramente en los jóvenes, más habituados al uso de las nuevas tecnologías y con una visión ligeramente más positiva sobre la gestión pública.

Como se observa en la tabla 3, el sexo tampoco es determinante a la hora de evaluar la transparencia sobre las decisiones políticas tomadas en España (sin diferenciar el nivel de la administración): tanto hombres como mujeres se sitúan mayoritariamente en la categoría "Nada" o "Muy poco", si bien existen algunos matices. Los hombres que creen que la transparencia es "mucha" o "bastante" se sitúa en el 12%, por el 8,7% por parte de las mujeres, lo que supone casi un tercio más. En este sentido, podría decirse que es el hombre joven el que tiene una visión más positiva de la transparencia en España.

[5] Los autores mencionados llevaron a cabo un trabajo de investigación donde visualizaron que, en el año 2013, los entes municipales españoles respondieron mediante silencio administrativo negativo a un 81,3% de las peticiones ciudadanas que solicitaban acceder a información. Esta tasa, superaba al total del conjunto de instituciones públicas, que se situaba en un 57% (Alonso-Magdaleno y García-García, 2014).

Tabla 2. Percepción de transparencia en las decisiones políticas por grupos de edad

Las decisiones en la política de España son transparentes	Grupos de Edad				Total
	18-29 años	30-49 años	50-64 años	+ 65 años	
Nada	13,9%	17,5%	18,3%	17,6%	17,3%
Muy poco	32,6%	35,5%	36,1%	35,4%	35,2%
Algo	35,2%	32,3%	32,5%	30,3%	32,2%
Bastante	10,6%	8,9%	8,3%	8,5%	8,9%
Mucho	1,5%	1,2%	1,1%	1,3%	1,2%
NS/NC	6,2%	4,5%	3,8%	6,8%	5,2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta Social Europea (2018).

Tabla 3. Percepción de transparencia en las decisiones políticas por sexo

Las decisiones en la política de España son transparentes	Sexo		Total
	Hombre	Mujer	
Nada	16,1%	17,8%	17,3%
Muy poco	34,6%	35,3%	35,2%
Algo	33,2%	31,4%	32,2%
Bastante	10,5%	7,7%	8,9%
Mucho	1,5%	1,0%	1,2%
NS/NC	4,1%	6,7%	5,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Encuesta Social Europea (2018).

En el nivel de la administración más próxima a la ciudadanía, la transparencia en los municipios españoles en la última década ha sido profusamente estudiada, principalmente a través de la técnica de análisis de contenido (auditoría) mediante diversas metodologías, como el Índice de Transparencia de Ayuntamientos de Transparencia Internacional (Ros-Medina, 2017), Mapa Infoparticipa de la Universitat Autònoma de Barcelona (Moreno-Sardá, Molina-Rodríguez-Navas y Simelio-Solà, 2017), DYNTRA, Acredita o la Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia en la Actividad Pública, también conocida como MESTA (Ros-Medina, 2020). Los resultados de estas investigaciones indican factores que influyen en el nivel de transparencia de un municipio español. Contrariamente a lo que se pueda pensar, el signo político, la dimensión del municipio, la ubicación geográfica o el nivel de renta per cápita no es un factor determinante (García-Santamaría y Martín-Matallana, 2017; García, Magdaleno y Magdaleno, 2016), a pesar de que la "presión" para que sus municipios sean más transparentes es mayor (Tejedo y Ferraz-Estevez-Araujo, 2018). También, aunque en menor cantidad, encontramos trabajos académicos como tesis doctorales (Valle-Escolano, 2020) que reflexionan sobre la institucionalización de la transparencia

analizando, desde la perspectiva jurídica, los elementos estructurales de la ley, el cumplimiento de la normativa o la eficacia jurídica; de igual forma, la carta de servicios municipales como mecanismo de apertura (Pardo-Beneyto, 2020).

El presente artículo continúa esta línea y se centra en la transparencia de los ayuntamientos españoles, en dónde la diversidad estructural y la naturaleza de los más de ocho mil municipios justifica el interés de la presente investigación, ya que el sentido de la institucionalización de la transparencia municipal es un aspecto que garantiza, en última instancia, la legitimidad de los representantes políticos. Este estudio, plantea una revisión de la situación de dichos municipios, desarrollando un grupo focal en el que participaron varios expertos, observando los logros y los fracasos de los ayuntamientos españoles desde la aparición de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, pasando por las subsiguientes normas autonómicas, hasta la actualidad.

2. Materiales y métodos

El trabajo se centra en observar los avances y los fracasos de la aplicación de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en los municipios españoles. Por ello, el objetivo general es el de evaluar la situación de la transparencia y del acceso a la información pública en los municipios españoles desde la perspectiva legal, evaluativa y en función de los retos de futuro. Como objetivos secundarios, se establece el de (1) examinar las limitaciones técnicas y profesionales de los modelos de evaluación existentes, (2) conocer los límites de los modelos de participación *online* por parte de los ayuntamientos españoles y (3) generar propuestas para la mejora de la rendición de cuentas de los ayuntamientos. Estos objetivos conducen al desarrollo de un modelo de grupo focal semiestructurado tal y como se puede observar en la tabla 4.

Bajo esta perspectiva, se plantean dos preguntas de investigación: ¿Se ha institucionalizado la transparencia en el conjunto de los municipios españoles? ¿Cómo se enfoca la generación de información y publicación de los datos disponibles para la ciudadanía?

Tabla 4. Estructura del grupo focal

Núm. bloque	Título	Temáticas que tratar
1	La transparencia en las leyes. ¿Son suficientes las obligaciones a las Administraciones?	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (éxitos y fracasos). Controles. Sanción. Necesidad de una nueva ley. Leyes autonómicas y normativas europeas.
2	La operativización de la transparencia en los ayuntamientos. ¿Algo más que voluntad política?	El cumplimiento de los indicadores y la voluntad política. Diferencias por ideología y entre el norte y sur de España. La publicación en la web y el papel de los funcionarios. Faltan de personal y problemas técnicos. Participación on-line a través de la web.
3	Una revisión de las "áreas de la transparencia". ¿Una "sobredosis" de información económica y de urbanismo? ¿Cómo mejorar la participación?	El modelo Mapa Infoparticipa, DYNTRA, Transparencia Internacional: la unificación de criterios. Trabajar con Big Data. Modelos de evaluación volcados en el urbanismo y en los presupuestos. Limitaciones de los modelos de evaluación

Fuente: elaboración propia

Para todo esto se desarrolló la técnica del grupo focal, un método aplicado también en investigaciones precedentes cuya temática es muy similar (García-Santamaría y Martín-Matallana, 2017). Esta técnica consiste en una recogida de datos mediante una entrevista en grupo semiestructurada alrededor de la temática propuesta (Bonilla-Jiménez y Escobar, 2017), produciéndose una "discusión" guiada a partir de las preguntas planteadas que han sido diseñadas en función del objetivo perseguido de acuerdo con los propósitos de la investigación (Aigneren, 2002). En el grupo focal han participado un total de siete expertos entre académicos y profesionales. La pertinencia e idoneidad de los integrantes del grupo viene avalado por dos aspectos: a) la mayor parte de ellos son integrantes del proyecto *Mapa Infoparticipa, Calidad y transparencia de la comunicación pública*, ligado a varios grupos de investigación de la Universitat Autònoma de Barcelona, con más de una década de trabajo, específicamente en la auditoría de los municipios españoles; b) por la excelencia académica, contando con dos catedráticos e investigadores principales de proyectos de investigación sobre transparencia y adjudicados en régimen de concurrencia competitiva por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España.

Tabla 5. Panel de expertos

Nombre	Distintivo
Participante 1	Catedrático Comunicación audiovisual y publicidad en la UAB
Participante 2	Catedrático en Comunicación audiovisual y Publicidad UAB
Participante 3	Doctora y Profesora Periodismo y Ciencias de la Comunicación UAB
Participante 4	Doctora en Comunicación y Periodismo por la UAB y periodista experta en comunicación pública local y género
Participante 5	Profesor lector *tenure-eligible* Serra Húnter, dpto. de Comunicación Audiovisual y Publicidad de la UAB.
Participante 6	Profesor de Historia del Pensamiento Político Moderno en CEU Cardenal Herrera y miembro de la Comisión de Arbitraje de la FAPE
Participante 7	Investigadora FPI en CEU Cardenal Herrera y miembro del Observatorio de Gobernanza, Transparencia y RSC de dicha Universidad.

Fuente: elaboración propia.

La extracción de datos se realizó mediante un procedimiento semiestructurado y en función de un guion de tres grandes puntos. La labor de transcripción fue de carácter manual, puesto que la grabación impidió realizarlo mediante programas de captura automática. La dirección del grupo estuvo a cargo del investigador principal del proyecto [6] y la lengua de realización fue el castellano.

3. Resultados

La estructura de la "discusión" y cruce de opiniones entre el panel de expertos, como se ha dicho, fue dirigido y de ella se extrajeron los siguientes bloques:

3.1. La transparencia en las leyes: ¿hay obligaciones suficientes? ¿existe voluntad política por parte de las administraciones?

La Ley 19/2013 del 9 de diciembre, de transparencia y acceso a información pública supone un marco general en cuanto a normativa estatal en dicha materia. Previamente a ella, algunas Comunidades autónomas habían esbozado esfuerzos por legislar, siempre dentro de su marco competencial, normas en el fondo dispersas y sin obligaciones claras. En este sentido, cuando se preguntó acerca de la ley actual del Estado, los expertos coinciden en que en general fue positiva, suponiendo un primer paso (necesario) para la institucionalización de la transparencia: por ello, el problema no radica en la propia ley, que en general se entienda como buena y suficiente. El problema deriva de que las posibilidades de

[6] Esta investigación forma parte del estudio llevado a cabo por el Equipo de Investigaciones Políticas de la Universidade de Santiago de Compostela para el Concello de A Coruña (Avaliación do cumprimento dos indicadores de transparencia na xestión pública, 2020-CP023). Para el presente proyecto, el IP fue el profesor e investigador Paulo Carlos López-López quien, además, fue el encargado de dirigir el grupo de discusión.

cumplimiento se ven afectadas por la estructura y dimensión de las instituciones, con una distribución territorial y funcional del poder bastante compleja: en España los elementos derivados de la coyuntura administrativa no se tuvieron en cuenta. Por ejemplo, el participante 5 recalcó que en España existen municipios con menos de 400 habitantes, y en el momento de la redacción la ley no tuvo en cuenta aspectos como esos, redactándose una normativa general entendió que en España existen más de ocho mil municipios y en situaciones muy diversas, en territorios donde la densidad de población es distinta

> Participante 5: «Como es la estructura de las instituciones pues afecta también a las posibilidades de cumplir con una ley en la cual tampoco se pensó en estas cuestiones ¿no?».

Esta idea fue respaldada por todos los expertos. El participante 6 señaló, además, que se aplica un mismo criterio a todos y no es igual ayuntamientos que tienen un gran presupuesto y por lo tanto disponen de la posibilidad de desarrollar departamentos encargados de estos temas, que sitios donde el alcalde ni siquiera puede ejercer. En este sentido, y teniendo en cuenta que el ámbito normativo no es el principal problema, se encontró unanimidad al señalar que uno de los elementos deficitarios tiene que ver con que no existan mecanismos efectivos que acompañen a la ley y que el procedimiento sancionatorio sea impreciso. El grupo de expertos hizo hincapié especialmente en el control, es decir, la medida del cumplimiento, la evaluación y la sanción, como elemento central al que se enfrenta no ya esta ley concreta de transparencia, sino cualquiera en general. Así, el participante 2 indicó que lo que establece la ley debe enfrentarse con la disposición a ser cumplido por parte de las administraciones públicas, en este caso los ayuntamientos. En palabras de la participante 3, la duda no se sitúa en si la información de acceso público está a disposición de la ciudadanía en los repositorios o portales correspondientes o no, sino en si existe control sobre la misma:

> Participante 3: «Yo creo que también el control (…). Yo creo que aquí no funciona mucho, está todo colgado, nadie lo acaba de controlar, entonces tampoco… controlar si funciona la ley o no porque si está publicado o no nadie lo duda, pero no existe ese control».

Por otro lado, más allá de lo normativo se entiende que uno de los principales debates sobre la transparencia, acceso a información pública y rendición de cuentas se debe situar en la existencia de una "voluntad de transparencia", que se construye sobre dos dimensiones: la voluntad política y, otra menos expresada, la voluntad funcionarial, en última instancia donde debe descansar la institucionalización de esta. La participante 4, doctora y periodista experta en comunicación pública local, consideró que el debate hay que sacarlo más allá de la ley puesto que el problema al que se enfrenta España es que no existe voluntad (política) de ser transparentes. Del mismo modo, el participante 5 va un paso más

allá y señala que dentro de la propia estructura municipal se cuestiona esa necesidad de transparencia, no ya por parte de los cargos políticos sino también por parte de los técnicos de las diferentes áreas. Pero, en caso de si existir voluntad, esta debe verse apoyada en unas estructuras mínimas que garanticen el cumplimiento. Esta es la idea que aportó por ejemplo la investigadora participante 7 cuando dijo que, tras siete años de la aprobación de la ley, es necesario que los ayuntamientos tengan instauradas unas mínimas estructuras de transparencia. Pues no basta, apuntó, con la voluntad política de un concejal o una concejala responsable de la materia sino de que personal público, funcionarios o técnicos conozcan cuáles son las obligaciones de los municipios y una estrategia de comunicación, de cómo transmitir eso a la ciudadanía. Por lo tanto, a pesar de los años que llevan vigentes las diversas leyes sobre transparencia, existe una carencia de esas mínimas estructuras de formación, pero también de recursos, de dedicación económica, dotaciones... Superar estas carencias conllevará a lograr el objetivo de que la información esté actualizada y ubicada correctamente en los espacios, que sea inteligible y que se pueda comprender, para llegar a la ciudadanía de manera óptima.

En definitiva, existe una carencia de cultura de transparencia. Las instituciones pueden intentar resolverlo de manera pedagógica, por ejemplo, mediante la realización de jornadas de formación internas en donde se haga cuestionarse a los técnicos para qué y para quién hacer transparencia, sus objetivos, si mayores niveles harán llegar al conjunto de la ciudadanía, etc. Todo ello, con el fin de incrementar la confianza, pues como señaló el participante 5 esta se vuelve un requisito indispensable, ya que si existiesen elevados niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones y sus representantes, descendería el interés en exigir transparencia. Pero desde el momento en que quiebra la confianza, se produce esta demanda. Una vez que incrementa la desconfianza ciudadana en las actuaciones provenientes de las instituciones, se exigen mayores pruebas de credibilidad y es ahí donde emerge la necesidad de la transparencia. Por lo tanto, la confianza resulta un elemento clave en la relación institución-ciudadano/a:

> Participante 1: «Que se recupere la confianza entre el administrador y el administrado es algo muy importante».

3.2. La operativización de la transparencia en los ayuntamientos. ¿Algo más que una web?

Mencionada la necesidad de unas estructuras mínimas en la perspectiva orgánico-funcional, adaptadas a las necesidades de cada ayuntamiento en función de su naturaleza, se aconseja además crear una figura destinada al seguimiento de la transparencia y con funciones políticas, técnicas y operativas. Como señaló el participante 2, el perfil idóneo pasaría por la figura de una dirección de comunicaciones, como existe en buena parte de las empresas privadas. Sin embargo, la limitación viene dada ya que muchas ocasiones esta figura no está

presente en las instituciones públicas. Además, una segunda limitación, añadió la participante 3, deriva del hecho de que es importante entender que los profesionales de la comunicación se deben a la institución, incluida a la oposición, y no solamente al gobierno. Así, la función de los técnicos de transparencia se encuentra en explicar y hacer inteligible los contenidos, pero también hablar de la oposición y del debate político.

Por otro lado, el moderador planteó la cuestión de si más allá de la voluntad política o la cultura, la ideología tiene alguna influencia para el cumplimiento de las dinámicas de transparencia. El grupo de expertos focalizó las respuestas en que el principal problema no radica en las diferencias ideológicas del partido o de los partidos de gobierno. De hecho, la participante 3 compartió que en unos estudios llevados a cabo por grupos de investigación en los que ella ha participado, no se observaron diferencias significativas por ideologías ni por partidos políticos. Lo que se observó mediante la realización de grupos de discusión, añadió, es que el principal problema son las rutinas y la relación que tenían los propios cargos políticos. De esta forma, nos encontramos con unas estructuras profesionales dependientes directamente de la alcaldía o de un departamento intermedio que han contribuido, con el paso del tiempo, a generar tensiones, como explicó el participante 1:

> Participante 1: «Los gobiernos municipales han ido creando unas estructuras profesionales dependientes directamente de la alcaldía o de un departamento intermedio que han generado unas ciertas tensiones, es decir, en estos momentos no dudo de que dentro de los gobiernos municipales haya tensiones entre el político y el técnico para ser más o menos transparentes y esas tensiones pues favorecen que en algún momento en algún municipio haya más transparencia que en otros».

Como modo de operativización inminente, más allá de la figura de una persona directora de transparencia, como se ha dicho, se vuelve necesaria la construcción de algún tipo de herramienta dinámica, de carácter integrado y que no es posible encontrar actualmente en la mayoría de las administraciones locales. La finalidad es la de proveer de plataformas a los ayuntamientos para que puedan suministrar material o para que determinados documentos surjan directamente de los repositorios institucionales sin necesidad de que los comunicadores de cada municipio tengan que repetir esas actuaciones de forma que al final la información se encuentre duplicada. El participante 5 añade que, con la existencia de un repositorio, puede publicarse automáticamente, pero para ello es necesaria la existencia de un organismo eficaz y financiado. Esto se resume en la idea que expresa la participante 4 aludiendo a la importancia que se le debe atribuir a estos depósitos centralizados de almacenaje digital:

> Participante 4: «Los repositorios, yo diría que son elementos necesarios y que hay que cuidar mucho».

A raíz de la posibilidad de la implantación de estos depósitos de información, los expertos/as consideran que ha surgido un elevado número de empresas que, a través de convenios, han recibido incentivos, subvenciones y que han aportado recursos que resultan muy interesantes desde el punto de vista tecnológico y de los que se debe hacer uso, como por ejemplo el caso de los visores presupuestarios. Pero cuentan con la limitación de que esta tipología de herramientas no se encuentra integrada con el resto de la información de los municipios, como apuntó la participante 7:

> Participante 7: «Los visores presupuestarios a mí me parecen una herramienta muy pedagógica para entender los presupuestos. El único problema es que no se están integrando bien con el resto de la información de los municipios que hay en sus sitios web».

Una vez creados los recursos mediante multiplataformas integradas, el panel de expertos/as coincidió en que se debe entender el ejercicio de los medios de comunicación como de agente "mediador". Esto quiere decir que ante la cuestión de quién es el destinatario de un recurso como un portal de transparencia, se observó unanimidad en considerar que estos deberían estar orientados hacia los medios de comunicación. De esa manera, señaló el participante 1, la función de control ejercida sobre las administraciones públicas a través de la información que se pudiera compartir en los portales de transparencia o que sea exigible de compartir, podría y debería ser ejercida por actores como los medios de comunicación. Motivo, este último, por el cual la transparencia tiene un carácter periodístico y comunicativo, realizándose desde los ayuntamientos – por ejemplo – procesos de envío sistemático de reportes municipales a los medios.

3.3. Participación y modelos de evaluación. ¿Muchos y dispersos?

Por último, el moderador inició un último bloque que tuvo que ver con los modelos de evaluación en el ámbito de la transparencia, rendición de cuentas y acceso a información pública en España, abordando previamente la participación, no sólo la parte relativa al procedimiento, sino la participación política efectiva a través de las *webs*. Se observó un acuerdo en considerar que las páginas *web* fomentan la participación, pero estas tienen un alto nivel de complejidad para el ciudadano medio: organizar espacios de participación es difícil porque su estructura es muy rígida, como apuntaron la participante 7 o el participante 5. En este sentido, la *web* sirve para informar, explicar canales, oportunidades, pero no para participar en ella, lo que supone una filosofía muy concreta sobre la institucionalización de la participación y discutida en la literatura académica sobre la participación *on-line* y *off-line*. Cabe mencionar que la mayor parte de las páginas *webs* de las instituciones públicas del Estado, tanto de ayuntamientos grandes, medianos o cualquier otro, tienen un nivel de dificultad tan elevado que para la ciudadanía encontrar la información ya resulta en sí misma una tarea satisfactoria.

En cuanto a las evaluaciones, el grupo de expertos/as señaló que la disparidad de clasificaciones y de indicadores es una de las quejas más habituales en el marco de la administración local. Por ello, se insiste en la necesidad de realizar un proceso de convergencia hacia criterios unívocos que permitan conocer y cumplir con lo legalmente exigido y lo éticamente demandado. En ese sentido, la pretensión de los modelos de evaluación suele centrarse en el control de la economía y de aquellas actuaciones que tienen una relevancia económica importante como puede ser el urbanismo; porque de este devienen las tasas municipales, permisos de obras, licencias, etc. Pero entre los objetivos de la transparencia, señalaron, no se encuentra solamente la prevención de la corrupción, sino también que la ciudadanía disponga y tenga acceso a la información, lo cual conducirá a mejorar la participación y ahondar en el modelo de democracia deliberativa y participativa.

A raíz de lo señalado, el participante 5 resaltó, concretamente, la necesidad de mejorar y clarificar mucho más los criterios cualitativos, es decir, cómo debe publicarse la información en las páginas *web.* Explicitó la necesidad de mejorar el campo y clarificar esos criterios cualitativos cuando dijo que:

> Participante 5: «Sería mejorable que a pesar de todo el esfuerzo que hemos hecho a lo largo del tiempo de las modificaciones de los indicadores, de la corrección de los criterios, etc. todavía hay un campo muy amplio para mejorar y quizás clarificar mucho más los criterios cualitativos, es decir, cómo debe publicarse la información (..); si nos fijamos en si la información se ofrece de una forma comprensible y cuáles son los procedimientos a través de los cuales se informa».

A colación de esto último, la "discusión" llevó a cuestionar los procedimientos de autoevaluación. En cuanto a este punto, se observa unanimidad al considerar que los procesos de autoevaluación no funcionan. En la mayoría de los casos esos procesos autoevaluativos son una simple guía y, por lo tanto, es necesario acudir al exterior para realizar auditorías de seguimiento y mejora. Esto lleva a cuestionar por qué se hacen, pero la razón radica en lo aparatosa que es la tarea evaluativa en sí misma. El participante 1 la calificó como "tarea muy pesada", señalando que por ejemplo los evaluadores y grupos de investigación de *Infoparticipa* la llevan a cabo, pero conocen holgadamente lo grávida que es; siendo esta la razón por la que muchos investigadores e investigadoras desistan de ello y se opte por la autoevaluación. La conclusión, por lo tanto, es que evaluar supone una potente herramienta de control, pudiendo obtener resultados, por ejemplo, automatizando el proceso de subir datos a la *web* o portal de transparencia por parte de las administraciones, pero no autoevaluando.

Por último, el grupo focal hizo referencia a que el desarrollo de las tecnologías de la información provoca que las administraciones generen mayores volúmenes de datos. Teniendo esto en cuenta, es importante orientar una parte del trabajo a recolectar, sistematizar y presentar de forma automática y comprensible esa

información. En este sentido se deben hacer esfuerzos en avanzar en el manejo de los repositorios de *Big Data* de los ayuntamientos, pues tienen grandes posibilidades y pueden ser utilizados por el periodismo, sirviendo para comparar datos, repositorios, hacer acumulados de estadísticas, etc.

4. Discusión y conclusiones

De la realización de este grupo focal, cuyas principales ideas han sido expuestas en el análisis anterior, y con las evidentes limitaciones de la aplicación de esta técnica, se han extraído varias conclusiones que tratan de sistematizar los logros y los fracasos del legislador, de los organismos y grupos de control o de los municipios españoles en la transparencia y en el acceso a la información pública.

En primer lugar, la arquitectura legal, administrativa y de control no han ido de la mano, siendo el "tamaño" un factor crucial para garantizar el cumplimiento de la ley. En el caso español, se hizo una norma genérica que no tuvo en cuenta las diferentes casuísticas de los más de ocho mil municipios de España, mucho de ellos minúsculos e incapaces de dar cumplimiento a los preceptos legales desde sus ínfimas estructuras. Pese a todo, el problema no radica en la ley en sí misma, sino en su cumplimiento y en el control. No existen mecanismos efectivos que acompañen a la ley y el procedimiento sancionatorio es impreciso.

En segundo lugar, la política (y la clase política) no ha tenido la suficiente altura de miras, ya que en ningún momento ha existido una clara voluntad política. Más allá de lo estrictamente normativo, esta es una condición fundamental para alcanzar los niveles deseados de transparencia, acceso a información pública y *accountability*. Es por ello por lo que se debe combatir contra el fenómeno que tiene lugar en la mayoría de las estructuras municipales como es del cuestionamiento de la transparencia: ya no solamente los cargos políticos, sino también los propios técnicos.

En tercer término, y quizás como conclusión más importante, existe una carencia de institucionalización de la transparencia en el marco de los equipos. En la propia organización municipal no basta con la voluntad política de un concejal o concejala responsable, sino del personal público, funcionarios o técnicos que tengan conocimiento de temas, recursos o de dedicación económica para que realmente esto se traduzca en una información actualizada ubicada correctamente en los espacios. De igual modo, existe una carencia de estructuras de personal formado con unas titulaciones y con unos recursos. No existe un perfil profesional específico, los gobiernos de los municipios han ido creando estructuras que dependen directamente de la alcaldía o un departamento intermedio. En consecuencia, falla la rutina de producción de la información porque esas figuras de profesionales se deben, en mayor parte, al gobierno, en lugar de a la institución, donde se incluye la propia oposición.

En cuarto lugar, el "enfoque" de los datos ha estado en los últimos años mal orientado. El papel de los medios de comunicación debe ser el de "mediación". De esta forma, el portal de transparencia debe tener como principal destinatario a los medios. Es más, el órgano de transparencia, que debe adoptar un carácter periodístico y comunicativo, debe realizar envíos de manera sistemática a los periodistas, por ejemplo. Incorporarlo como un "valor noticia". De igual forma la participación no se da en la *web*, sino a través de ella. Las páginas *web* fomentan la participación, pero no sirven para participar mediante ellas, pues reúnen una estructura muy rígida y un alto nivel de complejidad para la ciudadanía media. En cuanto a participar se refiere, estas contribuyen a informar y explicar los canales de participación que, en cualquier caso, serán los espacios tradicionales.

Finalmente, en cuanto a la evaluación, se necesita unificación en los criterios. Existen múltiples clasificaciones e indicadores, lo cual supone una de las principales quejas de la administración local. Por esa misma razón, lo óptimo sería caminar hacia criterios unificados para cumplir con la parte legal pero también con lo éticamente deseable. Las autoevaluaciones no funcionan y es necesario acudir a asesorías técnicas o similares para realizar auditorías.

Lo aportado en este trabajo es continuador de la literatura previa, marcadamente en lo que se refiere a la reflexión sobre los mecanismos de evaluación (Ros-Medina, 2020) y en los resultados del desarrollo del gobierno abierto en España (Montero-Caro, 2020: 113), coincidiendo, en lo primordial, con las conclusiones de otros grupos focales o paneles de expertos similares. Entre sus novedades, respondiendo a las preguntas de investigación y como aporte a la discusión, se incluyen aspectos sobre las razones de la débil institucionalización de los municipios españoles (marcadamente en la dimensión orgánico-funcional), además de sugerir un cambio en la orientación de los datos. Estos hechos son de interés para nuevas investigaciones sobre el tema.

Bibliografía

AIGNEREN, M. 2002. "La técnica de recolección de información mediante grupos focales". *La Sociología en sus escenarios*, núm. 6: 1-32.

ALONSO-MAGDALENO, M. y GARCÍA-GARCÍA, J. 2014. "Evaluación de la transparencia municipal en el Principado de Asturias". *Auditoría pública*, núm. 64: 75-86.

ALONSO-MUÑOZ, L. y CASERO-RIPOLLÉS, A. 2017. "Transparencia y monitorización en el entorno digital. Hacia una tipología de las plataformas impulsadas por la ciudadanía". *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 72: 1.351-1.366 https://doi.org/10.4185/RLCS-2017-1223

ARES-GONZÁLEZ, M. V. 2013. "La transparencia en la Unión Europea. Una visión comparada". *Participación educativa*, núm. 2(3): 15-24.

AZURMENDI, A., LLORENS, C., VIDALES, N. L., y PORTERO, J. J. B. 2015. "La participación del público como valor añadido de servicio público para la televisión de proximidad". *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 70: 490-518. https://doi.org/10.4185/RLCS-2015-1056

BELTRÁN-ORENES, P. y MARTÍNEZ PASTOR, E. 2016. "Grado de cumplimiento de las Leyes de transparencia, acceso y buen gobierno, y de reutilización de los datos de contratación de la Administración central española". *Profesional de la Información*, núm. 25(4): 557-567. https://doi.org/10.3145/epi.2016.jul.05

BELTRÁN-ORENES, P. y MARTÍNEZ-PASTOR, E. 2017. "Organización de la información y sujetos obligados en el Portal de la transparencia de España". *El profesional de la información* (EPI), núm. 26(5): 983-994. https://doi.org/10.3145/epi.2017.sep.19

BELTRÁN-ORENES, P. y RODRÍGUEZ-MATEOS, D. 2021. "Presencia y ubicación de los portales de transparencia municipales españoles". *Profesional De La Información*, núm. 29(6): e290635. https://doi.org/10.3145/epi.2020.nov.35

BLANES, M. A. 2017. "El acceso a la información pública en la Unión Europea". Disponible en: https://miguelangelblanes.com/2017/01/24/el-acceso-a-la-informacion-publica-en-la-union-europea/#_ftn1

BONILLA-JIMENEZ, F. I. y ESCOBAR, J. 2017. "Grupos focales: una guía conceptual y metodológica". *Cuadernos hispanoamericanos de psicología*, núm. 9: 51-67.

CAMPILLO-ALHAMA, C. 2012. "Investigación en comunicación municipal: estudios y aportaciones académicas". *Vivat academia*, v. 14, núm. 117: 1035-1048. https://doi.org/10.15178/va.2011.117E.1035-1048

CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A. 2014. "Los principios de los datos abiertos en la legislación española". *IDP: revista de Internet, derecho y política*, núm. 19: 62-77. https://doi.org/10.7238/idp.v0i19.2418

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS. 2018. *Encuesta Social Europea*. https://www.europeansocialsurvey.org/about/country/spain/

COCCIOLO, E. 2019. "La arquitectura administrativa de la transparencia en España: regulation-inside-government y diseño institucional de las Autoridades de Transparencia". *Revista de Investigações Constitucionais*, núm. 6(3): 521-571. https://doi.org/10.5380/rinc.v6i3.68602

CONDESSO, F. 2011. "Crisis del sistema de poderes públicos", en CONDESSO, F. *Derecho a la información: Crisis del sistema político. Transparencia de los poderes públicos*. Madrid: Librería-Editorial Dykinson, pp. 24-84.

DELGADO-MORALES, F. 2015. Sistemas de medición y transparencia en los ayuntamientos. *Revista española de la transparencia*, núm. 0: 12-17.

DÍEZ GARRIDO, M. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, M. 2018. Los periodistas ante la transparencia en España: valoración y uso de la apertura informativa. *Revista española de la transparencia*, núm. 7: 49-69. https://doi.org/10.51915/ret.9

FERNÁNDEZ RAMOS, S y SIERRA-RODRÍGUEZ, J. 2019. Cinco años después de la ley de transparencia. *Actualidad administrativa*, núm. (1): 2.

FLORINI, A. 2000. "Does the invisible hand need a transparent glove?". *Research Collection School of Social Sciences*. Paper 2092 presentado en Annual World Bank Conference on Development Economics, 28-30 de abril de 1999. https://ink.library.smu.edu.sg/soss_research/209

FUNG, M., GRAHAM, D. y WEIL, D. 2003. *Full disclosure. The perils and promise of transparency.* Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press.

GARCÍA, J., MAGDALENO, M. I. A. y MAGDALENO, M. L. A. 2016. "Determinantes de la transparencia en municipios de mediano y pequeño tamaño". *Auditoría pública*, núm. 67: 51-60.

GARCÍA-SANTAMARÍA, J. y MARTÍN-MATALLANA, J. 2017. "La transparencia municipal en España: análisis de los factores que más influyen en el grado de transparencia". *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 72: 1148-1164. https://doi.org/10.4185/RLCS-2017-1212

GIMÉNEZ-CHORNET, V. 2012. "Acceso de los ciudadanos a los documentos como transparencia de la gestión pública". *El profesional de la información*, núm. 5: 504-508. http://dx.doi.org/10.3145/epi.2012.sep.09

JIMÉNEZ-SÁNCHEZ, F. 2008. "Boom urbanístico y corrupción política en España". *Mediterráneo económico*, núm.14: 263-285.

LLANOS-CASTRO, A. y HERRERO-LVAREZ, A. 2020. "Diseño del mapa territorial y metodológico de la corrupción política: Análisis multinivel de Canarias". *Revista española de la transparencia*, núm. 11: 189-207. https://doi.org/10.51915/ret.92

LÓPEZ GOLÁN, M., MARTÍNEZ CASTRO, M. y LÓPEZ-LÓPEZ P. C. 2018. "La comunicación de la rendición de cuentas en las radiotelevisiones públicas europeas". *Prisma Social: revista de investigación social*, núm. 22: 184-208.

LÓPEZ-LÓPEZ, P., PUENTES-RIVERA, I. y RÚAS-ARAÚJO, J. 2017. "Transparencia en televisiones públicas: desarrollo de indicadores y análisis de los casos de España y Chile". *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 72: 253-273. DOI:10.4185/RLCS-2017-1164 https://doi.org/10.4185/RLCS-2017-1164

LÓPEZ-LÓPEZ, P. C., LÓPEZ-GOLÁN, M. y PUENTES-RIVERA, I. 2017. "Hypertransparency and new technologies: Analysis of public information in TVE and RPT". In 2017 *12th Iberian Conference on Information Systems and Technologies* (CISTI). Lisbon: IEEE, pp 1-6. https://doi.org/10.23919/CISTI.2017.7976023

LÓPEZ-LÓPEZ, P. C., MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, C., MOLINA RODRÍGUEZ-NAVAS, P. y RAMOS GIL, Y. T. 2018. "Transparencia e información pública en las televisiones del Ecuador: el caso de Ecuavisa y TC Televisión". *Revista Latina de Comunicación Social,* núm. 73: 1307-1333. https://doi.org/10.4185/RLCS-2018-1308

MARTÍNEZ MOSCOSO, A. 2014. "La transparencia y acceso a la información pública a través de las TIC. La L.O.A.T.I.P. en Ecuador y la brecha digital. Fortalezas, oportunidades y retos". En CANALES, J.M y MARTÍNEZ MOSCOSO. A. (Coord), *El buen gobierno desde una perspectiva iberoamericana. Un especial análisis del caso ecuatoriano.* Cuenca, Ecuador: Universidad de Cuenca, pp. 65-87.

MARTISI, B. 2016. "La situación de la transparencia en España en comparación con su entorno europeo". *Revista española de la transparencia*, núm. (3): 29-37.

MOLINA-RODRÍGUEZ-NAVAS, P. 2015. *Transparencia de la comunicación pública local. El Mapa Infoparticipa,* Tenerife: Cuadernos Artesanos Latina de Comunicación Social. https://doi.org/10.4185/cac78

MOLINA-RODRÍGUEZ-NAVAS, P.; RODRIGUEZ, V.; CORCOY, M. y VADILLO, N. 2017. "La transparencia de los ayuntamientos de Cataluña antes de la entrada en vigor de la legislación estatal y autonómica". *Anales de Documentación*, núm. 2: 1-15. https://doi.org/10.6018/analesdoc.20.2.28815

MOLINA RODRÍGUEZ-NAVAS, P., SIMELIO SOLÀ, N. y CORCOY RIUS, M. 2017. "Metodologías de evaluación de la transparencia: procedimientos y problemas". *Revista latina de comunicación social*, núm. 72: 818-831. https://doi.org/10.4185/RLCS-2017-1194

MONTERO-CARO, M. D. 2019. Balance de la configuración autonómica de la transparencia en España. *Revista española de la transparencia,* núm 8: 137-157. https://doi.org/10.51915/ret.43

MONTERO-CARO, M. D. 2020. La implementación del Gobierno Abierto en España: Elaboración y ejecución de los planes de acción. *Revista española de la transparencia*, núm. 11: 113-133. https://doi.org/10.51915/ret.96

MORALES, F. D., LÓPEZ, F.J. y SIERRA, J. 2015. "Regulación y Sistemas de Evaluación de la Transparencia en España". *Revista de derecho de la Hacienda Pública*, núm. 5: 111-134.

MORENO-MONTES-DE-OCA, B. 2020. "El derecho de acceso a la información pública generada en la contratación pública". *Revista española de la transparencia*, núm. 11: 135-155.

MORENO-SARDÀ, A., MOLINA-RODRÍGUEZ-Navas, P. y SIMELIO-SOLÀ, N. 2017. "Impacto de la legislación sobre transparencia en la información publicada por las administraciones locales". *Profesional de la Información*, núm. 26(3): 370-380. https://doi.org/10.3145/epi.2017.may.03

MUTULA, S. 2006. "Freedom of information in the SADC region: implications for development and human rights". *Library review,* núm. 55(7): 440-449. https://doi.org/10.1108/00242530610682155

PARDO-BENEYTO, G. P. 2020. "El uso de instrumentos incrementales para la mejora de los servicios públicos locales". Las cartas de servicio en los Ayuntamientos de Alicante y Valencia. *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 19: 217-237.

PARICIO-ESTEBAN, P., BRUNO-CARLOS, T. y AZNAR, H. 2019. "Modelos bidireccionales de relaciones públicas y comunicación municipal. Análisis de los portales de transparencia y participación ciudadana en los ayuntamientos de más de 10.000 habitantes de la Comunidad Valenciana". *Trípodos*, núm. 45: 89 - 110.

PARICIO-ESTEBAN, P., BRUNO-CARLOS, T., ALONSO-ROMERO, E. y GARCÍA-ALCOBER, M.P. 2020. "Webs y portales de transparencia para la participación ciudadana en la gestión de las relaciones públicas con los stakeholders locales". *Profesional De La Información*, núm. 29(3): 1 - 17. https://doi.org/10.3145/epi.2020.may.35

PÉREZ-BRAVO, M. 2004. *Discusión parlamentaria en los temas de transparencia en el marco de las reformas del Estado: Análisis del acuerdo parlamentario 2003*. Tesis Doctoral. Universidad de Chile.

PUENTES RIVERA, I. y LÓPEZ-LÓPEZ, P. C. 2018. "Políticas y estrategias de transparencia para las radiotelevisiones públicas europeas", en RODRÍGUEZ CASTRO, M., PÉREZ SEIJO, S. y CAMPOS FREIRE, F. *La TV Pública en Europa: Innovación, Retos y Tendencias*. Tenerife: Sociedad Latina de Comunicación Social, pp. 175-191.

QUIRÓS-SORO, M. 2013 "La transparencia en la Unión Europea". *Métodos de información*, núm. 5: 177-203. https://doi.org/10.5557/IIMEI3-N5-177203

RODRÍGUEZ-TEIJEIRO, A. y ROMÁN-MASEDO, L. 2018. "Repertorios discursivos sobre la corrupción política en España: aproximación inicial". *RIPS: Revista De Investigaciones Políticas Y Sociológicas*, núm. 17: 163-180 https://doi.org/10.15304/rips.17.2.5672

ROS-MEDINA, J. L. 2017. "¿Cómo superar con éxito el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) 2017?". *Más poder local*, núm. 32: 26-27.

ROS-MEDINA, J. 2020. "¿Es MESTA el sistema definitivo de evaluación de la transparencia en España?: Revisión de la aplicación práctica de esta metodología". *Revista española de la transparencia*, núm. 11: 45-73. https://doi.org/10.51915/ret.105

RUIZ MORILLAS, N. 2016. "Corrupción política, transparencia y movimientos ciudadanos: una aproximación comparativa entre China y Japón". *RIPS: Revista De Investigaciones Políticas Y Sociológicas*, núm. 15: 149-164. https://doi.org/10.15304/rips.15.2.2834

SCHEDLER, A. 2008. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

TEJEDO-ROMERO, F. y FERRAZ ESTEVEZ-ARAUJO, J. 2018. "Transparencia en los municipios españoles: determinantes de la divulgación de información". Convergencia, núm. 25(78): 153-174. https://doi.org/10.29101/crcs.v25i78.9254

TEJEDO-ROMERO, F. y FERRAZ ESTEVEZ-ARAUJO, J. 2018. "Transparencia, Responsabilidad Social y Gobierno Corporativo: el Capital Humano de las empresas". *Management Letters/Cuadernos de Gestión*, núm. 18: 133-162.

VALLE-ESCOLANO, R. 2020. *La implantación de la transparencia en los municipios españoles* (Doctoral dissertation, Universidad Complutense de Madrid).

VILLORIA, M. 2014. "La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones". *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 7: 85-103.

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 12. Primer Semestre. Enero-junio de 2021, pp. 213-226
ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.123

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Democracia y participación ciudadana en las megalópolis capitales: el caso de Ciudad de México

Alejandra Boto Álvarez[1]
Universidad de Oviedo
España

ORCID: 0000-0002-7616-1236

RECIBIDO: 13 de octubre de 2020
ACEPTADO: 9 de marzo de 2021

RESUMEN: Se presenta la evolución de los canales de expresión de la ciudadanía en Ciudad de México, la mayor aglomeración urbana americana y del orbe hispanohablante. Allí se han diseñado siempre, si bien con escasa efectividad, mecanismos de participación más avanzados que los previstos en la legislación federal para el resto del país, en un intento de compensar la débil representación democrática de la población de la capital federal.

Formalmente la preocupación por la participación es antigua, pero de exiguo éxito.

Los hitos recientes en materia de participación son en primer lugar la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2004, reformada en 2010 en un intento de configurar comités ciudadanos y consejos de los pueblos originarios que finalmente resultaría infructuoso. En segundo lugar, la primera Constitución local, aprobada en 2017, con previsiones como la "silla ciudadana" y la "revocación de mandato". El último polo de atención es la Ley de Participación Ciudadana en la Ciudad de 2019.

1 Profesora Titular de Derecho Administrativo, autora de cuatro monografías científicas y de más de una treintena de artículos publicados en revistas jurídicas del máximo impacto en España, Francia, Italia, Eslovenia, Colombia, Argentina, Canadá y los Estados Unidos. Sus campos de especialización son la organización administrativa y el Derecho público comparado.

PALABRAS CLAVE: Gobierno abierto, participación ciudadana, Ciudad de México, presupuestos participativos.

CONTENIDOS: 1. Introducción: la gobernanza en una megalópolis capital federal. – 2. La participación ciudadana en el Distrito Federal. – 3. La participación ciudadana en la Ciudad de México. – *3.1. La consagración constitucional. – a. Instrumentos de democracia directa: la revocación de mandato. – b. Instrumentos de democracia participativa: la silla ciudadana. – c. Instrumentos de democracia representativa: candidaturas sin partido y agrupaciones políticas locales. – 3.2 La configuración legal de la participación ciudadana.* 4. A modo de cierre. - Bibliografía.

Democracy and citizen participation in capital cities: the case of Mexico City

ABSTRACT: This paper presents the evolution of the channels to citizenship expression in Mexico City, the largest urban agglomeration in America and the Spanish-speaking world. There, more advanced participation mechanisms than those envisaged in federal legislation for the rest of the country have always been designed, albeit with little effectiveness. They have been designed as an attempt to compensate the weak democratic representation of the federal capital population.

Formally the concern for participation is old, but ultimately proved fruitless.

Recent milestones in participation are, first, the Federal District Citizen Participation Act of 2004, which was amended in 2010 in an attempt to form citizens' committees and native peoples' councils. On the other hand, the first local Constitution, approved in 2017, with provisions such as the "citizen's chair" and the "revocation of mandate". The last pole of attention is the 2019 Law of Citizen Participation in the City.

KEYWORDS: Open government, citizen participation, Mexico City, participatory budgets.

.

1. Introducción: la Gobernanza en una megalópolis capital federal[2].

La configuración vigente de los Estados Unidos Mexicanos arranca en 1917 a partir de un pacto federal para la constitución de una República representativa, democrática y laica, consagrado entre 31 Estados libres y soberanos y el Distrito Federal como capital. En realidad, según ha sido señalado por Olvera Acevedo (2019: 27-54), la capitalidad del Distrito Federal se había sentado previamente en una ley constitucional expedida por el Congreso Constituyente el 18 de noviembre de 1824, que había atravesado ya distintas vicisitudes e incluso alguna desaparición temporal.

Tal y como ha sido relatado por Vargas Solano y Galván Gómez (2014: 439), históricamente, el estatus jurídico-político del Distrito Federal se caracterizó por ser un régimen de excepción, en el que los ciudadanos capitalinos no contaban con derechos políticos plenos y no tenían la posibilidad de elegir a sus gobernantes. Ello se debía a la concepción del Distrito Federal como sede de los poderes federales, lo que constitucionalmente supone su reconocimiento como el ámbito territorial en el que residen los órganos de gobierno que ejercen las funciones administrativa, ejecutiva y legislativa de la Federación Mexicana (Olvera Acevedo, 2019: 57). Por ello, legislación y gobierno en la capital quedaban originariamente depositados en órganos federales: el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, que actuaba a través de una suerte de Regente.

La situación era compleja y poliédrica, pues si bien desde el punto de vista constitucional, legal y administrativo, el Distrito Federal se configura como la capital de la República y asiento de los poderes del gobierno federal, ontológicamente resulta ser también un fenómeno metropolitano, con todos los problemas de gobernabilidad que caracterizan a las grandes urbes latinoamericanas (Ziccardi, 1998). No se reconocía la identidad autónoma de la capital, por ser la ciudad al mismo tiempo "ignorada, manipulada y temida" (Concha Cantú, 2017: 54).

No es de extrañar, por tanto, que el régimen *sui géneris* del Distrito Federal acabara siendo dinámico, con reformas sucesivas que finalmente han cristalizado en la transformación del Distrito Federal de 1917 en la Ciudad de México en 2016. Este proceso, cuyos hitos más relevantes se sintetizan a continuación, ha llevado a que

[2] La realización del presente trabajo ha sido posible gracias al disfrute de una ayuda económica de movilidad de excelencia para docentes e investigadores de la Universidad de Oviedo subvencionada por el Banco Santander, y se enmarca en las labores del grupo de investigación SPAG que dirige en la misma Universidad el catedrático de Derecho Administrativo, Leopoldo Tolivar Alas. Agradezco profundamente la ayuda prestada para la realización de este trabajo por parte de Octavio Picón (abogado parlamentario mexicano) y la profesora Marisol Anglés Hernández (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM); los errores me son sin embargo entera y exclusivamente imputables.

el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fuera sustituido por una verdadera Constitución, en cuyo desarrollo fueron fundamentales las demandas ciudadanas (Camacho Vargas, 2016). El proceso, de hecho, ha sido utilizado como referente para ilustrar el fenómeno contemporáneo global del empoderamiento urbano (Hirschl, 2020: 135).

Como punto de partida debe señalarse que la relación entre el Distrito Federal y la Federación ha descansado siempre en la no confusión pues, aunque formalmente la capital mantuviera una relación de dependencia con la Federación, desde el punto de vista material el Distrito Federal era una entidad local diferente a la misma (Mejía Garza, 2017: 869). Según se ha señalado por Castelazo (1992: 19-38), el proceso de reforma buscó desde el inicio ampliar la legitimación de las acciones gubernamentales del Distrito Federal, generar cauces de participación social, y limitar y acotar el ejercicio de la autoridad, para evitar abusos e impunidad. Se criticaba abiertamente la débil representación política de sus habitantes dado que, como ya se ha señalado, por razón de la capitalidad, el Jefe del Ejecutivo federal, el Presidente de la República, funcionaba en la práctica como primera autoridad política del Distrito Federal, dejando su administración en manos de un designado, según el momento, como Gobernador, Presidente Municipal o Jefe del Departamento.

En la década de los ochenta se produjo un cierto despertar y surgió una Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con miembros electos. Sin embargo, enseguida pareció un avance insuficiente, principalmente porque sus atribuciones no eran decisorias, sino limitadas a formular propuestas ante las instancias federales, las únicas con competencia para legislar sobre el Distrito Federal. En 1996 se conseguiría la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal[3], y poco a poco se avanzaría hacia la consideración del Distrito Federal como "el Estado 32" o al menos como una entidad federativa más; condición esta última que formal y expresamente sería reconocida para la Ciudad de México en 2016 con la modificación de la Constitución federal primero, y la posterior aprobación de la Constitución local en 2017.

Con ello se alcanzaba la aspiración de la ciudadanía respecto a la representación política, insuficiente empero para construir una verdadera gobernabilidad democrática (Ziccardi, 1998: 209-210). Y es que no basta con reformar institucionalmente el Estado para conseguir una buena gestión jurídico-pública (Flores Mendoza, 2005: 236). Ciertamente, las vicisitudes electorales de México han eclipsado los debates sobre buen gobierno y debe alumbrarse una verdadera "democracia de ejercicio" a fin de luchar contra las formas persistentes de

[3] Para entonces la Constitución ya reconocía que el Distrito Federal se organizaba políticamente en una Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. En esa misma reforma, la Asamblea de Representantes pasaría a denominarse Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y se reconoció expresamente su facultad legislativa.

confiscación de la expresión ciudadana (Aceves Díaz de León, 2018: 18). Después del largo camino recorrido hasta su configuración actual, no cabe dudar del compromiso del poder legislativo de la Ciudad de México con la gobernanza (Luna Estrada, 2018), pero ¿qué ocurre realmente con la participación?

Un esbozo de su evolución se acomete seguidamente, para después analizar las figuras más relevantes de su ejercicio en la actualidad. Se realiza un recorrido normativo histórico, sintético y descriptivo, siguiendo un método analítico y de contextualización, para acabar exponiendo críticamente los últimos avances, y discutir si, en este caso, realmente el empoderamiento de la aglomeración urbana conlleva el de su población. Cabe avanzar que la normativa en este punto ha estado siempre en la vanguardia, aunque por distintas razones, como se verá, en ningún caso puede considerarse de aplicación exitosa.

2. La participación ciudadana en el Distrito Federal

Los primeros canales de expresión de la ciudadanía en el Distrito Federal fueron el Consejo Consultivo y los Consejos delegacionales, creados en los años treinta y suprimidos de facto en la década siguiente; estos últimos fueron sustituidos por las Juntas de vecinos que aparecieron en los años setenta. Sin embargo, por evocadores que resultaran los términos, los miembros de estos órganos eran elegidos por las autoridades centrales, por lo que la virtualidad efectiva de la participación ciudadana era casi nula. Las Juntas de vecinos se comenzaron a transformar en los años noventa, pero el Consejo Consultivo seguía ajeno a estas dinámicas (Castelazo, 1992: 31-34).

Mientras, como ya se ha visto, crecían las demandas de democratización de la capital de la nación, que al mismo tiempo era para muchos mexicanos *su* ciudad (Ziccardi, 1998: 210), también comenzaban a latir aspiraciones de participación y concertación, aprobándose una serie de medidas que conducirían a una primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en 1995; paradójicamente antes de la plena consecución de los derechos políticos locales de los habitantes de la capital. Esa primera normativa sería posteriormente derogada y sustituida por otra en 1998. Sin embargo, en su aplicación efectiva no se apreció un gran interés real de la ciudadanía, por razones que se han identificado con una falta de cultura política vecinal, desconfianza relacionada con la corrupción imperante, desconocimiento de la normativa y sus efectos, etc. (Sánchez Mejorada, 2000: 80-91).

A comienzos de este siglo, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2004[4] recogió figuras como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas y la audiencia pública; pero nunca fueron

[4] Publicada el 17 de mayo de 2004 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

muy usadas. Son en todo caso mecanismos de participación más avanzados que los previstos en la legislación federal, y algún autor ha señalado que precisamente pudieron tener causa en un intento de compensar la débil representación democrática de la población de la capital (Hernández Cruz, 2016). La regulación del Distrito Federal también inventariaba cuantitativamente uno de los más amplios abanicos de figuras de participación ciudadana en relación con la normativa de los Estados federados, con figuras exclusivas y endógenas, como los comités y consejos ciudadanos, que sustituían a los vecinales precedentes. No obstante, según algunos análisis comparados, existían pequeñas carencias en la calidad de la norma, sobre todo en lo que respecta a la iniciativa popular y al referéndum, que nunca llegarían a plantearse (Balbuena Cisneros y Fragoso Lugo, 2010: 74-84).

Quizás por eso la Ley fue reformada de manera recurrente[5], pero nunca logró generar una respuesta entusiasta en la población capitalina, que parecía insalvablemente poco comprometida con la participación. No es un fenómeno aislado, ni exclusivo del Distrito Federal. La incesante motorización legislativa mexicana, que no ayuda a suscitar confianza, estabilidad ni seguridad jurídica, es una característica que se aprecia sobremanera a nivel constitucional (Fix Fierro, 2017; Rivera León, 2017) y se refleja en una deficiente cultura de la legalidad, que se une a la grave crisis de derechos humanos que se vive en el país (Carreón Gallegos, 2018).

Entre 2007 y 2009 se organizaron tres consultas públicas en el Distrito Federal, las únicas figuras con cierta aplicación, que versaron sobre políticas ambientales, energéticas y de servicios públicos, con una abstención creciente. En una consulta ciudadana de 2009 sobre el aumento del precio del billete de metro participarían tan sólo seis mil personas (Vargas Solano y Galván Gómez, 2014: 457). Era evidente que algo no estaba funcionando, con un desinterés notorio del ciudadano común por ocupar los espacios de participación e involucrarse en los procesos de gestión. Se intentaría entonces buscar una mayor implicación de las organizaciones sociales y civiles del ámbito territorial.

En 2010 se conformó un catálogo de colonias y pueblos originarios para configurar comités ciudadanos y consejos de los pueblos[6]. La delimitación territorial por colonia y pueblos originarios se realizó atendiendo a la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica y demográfica del Distrito Federal y representó grandes retos en su momento y en cierta manera, como luego se verá, es una cuestión aún inacabada; sin embargo, resultó también de aplicación muy

[5] El 28 de enero, 16 de mayo y 13 de julio de 2005; el 15 de mayo de 2007; el 30 de diciembre de 2009; el 27 de mayo, 30 y 20 de diciembre de 2010; el 17 de enero, 16 de marzo y 26 de agosto de 2011; el 3 de abril y 13 de mayo de 2013; el 7 de marzo, 2 de mayo y 18 de diciembre de 2014; el 25 de mayo y 17 de noviembre de 2016; y el 27 de mayo, 5 de abril y 7 de junio de 2017.

[6] A través de una serie de modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicadas el 27 de mayo de 2010 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

limitada. Existía un gran abismo entre la legislación y la realidad (Morán Torres, 2010: 152).

3. La participación ciudadana en la Ciudad de México

La regulación actual de la participación ciudadana y el gobierno abierto se contiene en la Constitución local de 2017 y la nueva Ley en la materia de 2019[7], que se analizarán por separado, prestando atención a las novedades que parecen más prometedoras en la consecución definitiva de la ansiada participación ciudadana en la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

3.1 La consagración constitucional

La Constitución política de la Ciudad de México conceptualiza la misma como republicana, democrática, representativa, laica y popular, bajo un sistema de división de poderes, pluralismo político y participación social (art. 1.3). Entre sus principios rectores acoge, aunque sin mencionarlo, el de buena administración, caracterizado como el recto ejercicio de la función pública apegada a la ética, la austeridad, la racionalidad, la transparencia, la apertura, la responsabilidad, la participación ciudadana y la rendición de cuentas con control de la gestión y evaluación (art. 3.2).

La participación social se contempla expresamente en el procedimiento de elaboración y seguimiento del Programa de Derechos Humanos a que se refiere el art. 5.A.7; respecto a las iniciativas relacionadas con los derechos culturales en el 8.D.4; específicamente en el marco de la política campesina y rural en el 11.B.2 y como un derecho de los jóvenes en el 11.E. Es uno de los pilares del Derecho a la Ciudad (art. 12) y se declina asimismo en clave ambiental (art. 13.A.2 y art. 16.A), territorial y también urbanística, con la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México y su oficina especializada en consulta pública y participación social (art. 15).

Se prevé la creación de un Sistema Público de Radiodifusión que será garante y promotor del conjunto de derechos que gozan sus habitantes, así como del ejercicio de ciudadanía y participación social (art. 16.F.8). La participación ciudadana ha de presidir también los programas de uso, mantenimiento y ampliación del espacio público (art. 16.G.6), la movilidad y accesibilidad (art. 16.H.3), el transporte (art. 16.H.4), el desarrollo de una cultura de la seguridad y la resiliencia (art. 16.I.1), las políticas y programas sociales (art. 17.A.2), la política económica (art. 17.B.1) y de patrimonio (art. 18.A.5).

Igualmente aparece en sede de coordinación metropolitana y regional (art. 19) y asuntos internacionales (art. 20). Además, los mecanismos de participación

[7] Publicada el 1 de abril de 2019 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

ciudadana, como los electorales, serán controlados por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (art. 38).

Habrá participación también en el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (art. 47) y en el Sistema Anticorrupción (art. 63). Además, y tal y como se recoge a lo largo del art. 56, la participación ciudadana es un elemento clave en la configuración de las demarcaciones territoriales y las alcaldías (Boto Álvarez, 2020: 770).

Puede verse como la participación está formalmente omnipresente en el texto constitucional, pero ¿en qué cabe esperar que ello se traduzca en la práctica? A continuación, se presta atención a las iniciativas más concretas previstas en la Constitución.

a. Instrumentos de democracia directa: la revocación de mandato

El art. 25 del texto constitucional de 2017 reconoce la iniciativa ciudadana respecto a leyes, proyectos e incluso reformas de la Constitución, y en particular el derecho de proponer modificaciones a las iniciativas legislativas que se presenten al Congreso de la Ciudad de México. El período para recibir las propuestas no será inferior a diez días hábiles a partir de su publicación en la Gaceta Parlamentaria. Todas las propuestas deberán ser tomadas en cuenta en el dictamen. Ese mismo artículo define la democracia participativa como el derecho de las personas a incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública, en los términos que las leyes señalen.

Allí se regula también el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana y popular, y la revocación de mandato. Esa última figura ha alcanzado en los últimos tiempos un protagonismo inesperado. La Constitución local prevé que la ciudadanía tiene derecho a solicitar la revocación del mandato de representantes electos cuando así lo demande al menos el diez por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo[8]. Es un ejercicio de democracia directa avanzada, que sin embargo parece no haberse dimensionado bastante desde otras instancias. Así, a finales de 2019 se aprobaba una modificación de la Constitución federal, precisamente en materia de consulta popular y revocación de mandato[9]. Entre otras cosas, esa reforma da una nueva redacción al artículo 122 para incluir la revocación de mandato del Jefe de Gobierno; es una previsión que supone ignorar los avances dados en la Ciudad de México, donde ya existía la revocación de

[8] La consulta para la revocación del mandato sólo procederá una vez, cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo de representación popular de que se trate. Sus resultados serán obligatorios siempre que participe al menos el cuarenta por ciento de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo y que el 60% se manifieste a favor de la revocación.

[9] Decreto del Honorable Congreso de la Unión firmado por el Presidente el 19 de diciembre de 2019.

mandato, y concebida además en términos más amplios, pues afectaba a todos los cargos de elección popular.

Por su parte, el resto de herramientas de democracia directa resultan viejos conocidos poco ilusionantes. El derecho ciudadano al referéndum se prevé en relación con aprobación de reformas a la propia Constitución, en el marco del procedimiento de reforma por ella previsto, y a las demás disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del Congreso de la Ciudad de México, salvo en materia de derechos humanos, penal y tributaria. Para ponerlo en marcha se exige una barrera de entrada relativamente baja (0,4% de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la Ciudad, aunque también puede solicitarse por dos terceras partes de las y los integrantes del Congreso de la Ciudad). El umbral de acceso al plebiscito, que se refiere a decisiones públicas competencia del Poder Ejecutivo de la Ciudad o las alcaldías, es idéntico en cuanto a la solicitud por los electores, aunque se facilita de forma llamativa y considerable en lo que se refiere a los miembros del Congreso, bastando que sea solicitado por un tercio de ellos (además, también cabe a instancia de la Jefatura de Gobierno o de las dos terceras partes de las alcaldías). En el caso de las consultas, la barrera de entrada a instancia vecinal sube al 2% de los electores (para la consulta popular) o de las personas inscritas en el listado nominal del ámbito territorial correspondiente (para la consulta ciudadana). Las cuestiones fiscales son además un límite material adicional a los del referéndum para el plebiscito y para la consulta popular, que se realiza el mismo día de la jornada electoral local, precisamente buscando la participación más alta posible.

Y es que existen otros obstáculos para la efectiva democracia directa, en las tasas de participación que se exigen para considerar vinculantes los resultados obtenidos, dada la tradicional dificultad para movilizar al electorado: en el caso de referéndum y plebiscito, deberán haber participado al menos la tercera parte de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo, y en el caso de las consultas, un 15%. Son resultados más accesibles que los exigidos en el ámbito federal (donde para las consultas se prevé, por ejemplo, una participación mínima del 40% para que el resultado resulte vinculante), pero aun así difíciles de conseguir en la inercia actual. Y es que la apatía ciudadana ante las urnas en la Ciudad de México es de tal calado que, por ejemplo, en 2016 menos de un 30% de los electores registrados acudió a elegir a los constituyentes que les representarían en la redacción de su primera Carta Magna[10]. Sin embargo, ante esa misma Asamblea Constituyente se debatirían nada más y nada menos que 978 propuestas ciudadanas (Reyes, 2019: 12), lo que en mi opinión parece estar traduciendo el interés por formas más disruptivas de participación ciudadana.

[10] El dato concreto de participación, de acuerdo con los datos ofrecidos por el Instituto Nacional Electoral, encargado de supervisar aquellas elecciones, fue del 28.3631% (https://prep2016-cdmex.ine.mx/Asambleistas/Entidad/Votos/).

b. Instrumentos de democracia participativa: la silla ciudadana

El art. 26 de la Constitución de la Ciudad establece la obligación de instituir, para las autoridades de la Ciudad y también las alcaldías, formas de gobierno abierto que garanticen la participación social efectiva, amplia, directa, equitativa, democrática y accesible en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos, en los términos que establezca la ley. Ese mismo artículo contiene una referencia al presupuesto participativo, aunque acaba siendo una mera remisión a la legislación sectorial aplicable, por lo que se analizará un poco más adelante.

En el ámbito de las alcaldías, merece la pena señalar la previsión constitucional (art. 54 y 56) de que en las sesiones de los concejos de las alcaldías y del cabildo, concebido como consejo de alcaldes, existirá una "silla ciudadana" que será ocupada por las o los ciudadanos que así lo soliciten cuando en las sesiones se traten temas específicos de su interés, a fin de que aporten elementos que enriquezcan el debate. La ley de la materia establecerá las bases para el acceso en forma transparente, representativa y democrática. Las personas ocupantes contarán sólo con voz.

Cabría pensar que, ante la histórica falta de representación política en el gobierno de la Ciudad, la posibilidad de ocupar esta silla para el gobierno abierto sería bien recibida por la ciudadanía. No parece que esté siendo así del todo, existiendo noticias de prensa que acreditarían que hasta diciembre de 2019 nadie ocupó la silla ciudadana en el cabildo[11]; no hay datos fiables sobre la situación en las alcaldías, al estar la gestión descentralizada, aunque sí parece que la participación en ese nivel, más cercano al ciudadano, genera más interés a juzgar por las consultas registradas al respecto en el Instituto Electoral[12] (el fenómeno se enmarcaría en una tendencia global generalizada, de acuerdo con López Olvera, 2007).

c. Instrumentos de democracia representativa: candidaturas sin partido y agrupaciones políticas locales

En el art. 27, la Constitución de la Ciudad establece que la ciudadanía podrá presentar candidaturas para acceder a cargos de elección popular sin necesidad de que sean postuladas por un partido político, siempre que cuenten con el respaldo de una cantidad de firmas equivalente al uno por ciento de la lista nominal de electores en el ámbito respectivo.

---

[11] "Ningún capitalino ocupa las sillas ciudadanas del Cabildo" del diario *El Sol de México*, en su edición de 5 de diciembre de 2019.

[12] La información en la plataforma digital institucional puede verse en: https://www.iecm.mx/participacionciudadana/plataforma-digital/silla-ciudadana/

Regula, asimismo, junto a los partidos políticos al uso, las agrupaciones políticas locales, como formas de asociación ciudadana. Su finalidad es coadyuvar al desarrollo de la vida democrática de los habitantes de la Ciudad de México, mediante el desarrollo de una cultura política sustentada en la tolerancia, respeto a la legalidad y la creación de una opinión pública mejor informada. De nuevo hay una remisión a la ley para determinar los requisitos para su constitución, funcionamiento y extinción.

Son nuevas conquistas de representación, impensables en la génesis del Distrito Federal.

3.2 La configuración legal de la participación ciudadana

La vigente Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, aprobada en agosto de 2019, retoma la clasificación tripartita de la democracia constitucional y profundiza en los instrumentos allí previstos y que ya se han ido presentando.

A sus fines, distingue entre personas originarias (las nacidas en el territorio de la Ciudad, así como sus descendientes en primer grado); personas habitantes (quienes residan en la Ciudad); personas vecinas (residentes de más de seis meses), y personas ciudadanas (personas que reúnan los requisitos constitucionales y posean, además, la calidad de persona vecina u originaria de la Ciudad).

Uno de los aspectos que se regulan con mayor detalle es el presupuesto participativo (art. 116-134), como instrumento que permite a los ciudadanos votar para destinar cierto porcentaje de recursos públicos a proyectos presentados por ellos mismos. La regulación pretende mejorar la previamente existente estableciendo por ejemplo la evaluación previa de las propuestas que se registren, aumentando el monto de sus partidas, implementando el seguimiento de los proyectos ganadores y estableciendo sanciones en caso de incumplimientos.

Los recursos del presupuesto participativo son distribuidos en el ámbito de las demarcaciones territoriales. El 50% se distribuye de forma alícuota entre las colonias, pueblos y barrios de la alcaldía. El 50% restante se distribuye atendiendo a criterios como el índice de pobreza, la incidencia delictiva, la condición de pueblo originario o rural, y la población, incluyendo la flotante. En teoría puede ser una técnica dinamizadora, pero parece que no está funcionando del todo bien por la insuficiente permeabilidad de las estructuras instrumentales, muy complejas, en la sociedad real, y consiguientemente por una participación sesgada[13].

[13] El argumento sólo puede quedar aquí apuntado, en la página web oficial del Instituto Electoral de la ciudad puede verse información sobre la convocatoria de 2019 y un comparativo con convocatorias anteriores: http://portal.iedf.org.mx/consultasciudadanas/

Ciertamente, la organización está lejos de resultar sencilla. El sistema de apoya sobre las Asambleas Ciudadanas, y los Comités de Ejecución y de Vigilancia. A las primeras se les encomiendan, en distintos momentos, funciones de diagnóstico, deliberación, información, selección, evaluación y rendición de cuentas. Existen además Comisiones de Participación Comunitaria, supervisadas por el Instituto Electoral. Se prevé también la creación de dos plataformas de participación digital, una del Gobierno de la Ciudad de México y otra del propio Instituto Electoral, lo que desde luego tampoco simplifica el funcionamiento.

Además, la delimitación del marco geográfico para la participación no está exenta de polémicas. Así, en marzo de 2020 y en cumplimiento a una sentencia de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad tuvo que cancelar la elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021 en 48 pueblos y barrios originarios. El procedimiento sí se llevaría a cabo, en su modalidad electrónica y presencial, en las otras más de 1.500 unidades territoriales que integran el marco geográfico de la Ciudad de México.

4. A modo de cierre

La construcción de la participación ciudadana en la Ciudad de México es paradójica y frustrante. Debido a la existencia histórica de un fuerte déficit democrático en la configuración político-administrativa del Distrito Federal como capital de la República, los instrumentos de participación local conocieron un desarrollo normativo temprano, pero por diversas razones, algunas de las cuales conectan precisamente con las competencias decisorias en el Distrito Federal, muy poco exitoso. Hubo constantes reformas, sin conseguir con ello dinamizar efectivamente la participación; incluso cabe ver en la motorización legislativa un efecto pernicioso, con una cultura de la legalidad, confianza y seguridad jurídica en declive a nivel nacional.

Hoy, conseguido ya el reconocimiento de la capital también como una entidad federativa autónoma, y afianzada la representación democrática de sus habitantes, ha seguido avanzándose en la configuración de mecanismos de participación, pero de una forma que sigue pareciendo poco atractiva para la ciudadanía.

La cuestión, por tanto, no acaba de quedar definitivamente zanjada; es necesario perfeccionar, y sobre todo simplificar, el régimen de técnicas ya conocidas, como la de los presupuestos participativos, y afianzar innovaciones constitucionales y legales como la revocación de mandato o la silla ciudadana.

Bibliografía

Aceves Díaz de León, L. 2018. "El derecho a la buena administración pública en la Constitución Política de la Ciudad de México y su aporte a la gobernanza", en López Velarde Campa, J. A. (coord.), *La gobernanza en la Ciudad de México. Visiones multidisciplinarias*, México: Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, pp. 17-38.

Balbuena Cisneros, A. y Fragoso Lugo, L. 2010. "Las figuras de la participación ciudadana en México", en Revuelta Vaquero, B. y Patrón Sánchez, F. (coord.), *Democracia participativa. Visiones, avances y provocaciones*, México: IFE-CDD, pp. 61-87.

Boto Álvarez. A. 2020. "El refuerzo del gobierno local en la Ciudad de México", en Barrero Rodríguez, C. y Socías Camacho, J. M. (coord.), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid: INAP-AEPDA, pp. 763-773.

Camacho Vargas, J. L. 2016. "Evolución constitucional de la Ciudad de México", en VV.AA., *Apuntes y comentarios a la esencia constitucional mexicana (1917-2016)*, Ciudad de México: Publicaciones de la Cámara de Diputados, pp. 416-435.

Carreón Gallegos, R. G. 2018. "Reflexiones sobre el reformismo y la obesidad constitucional en México. De la costumbre institucional a la realidad cultural". *Quaestio Iuris*, 11 (4): 2965-2988.

Castelazo, J. R. 1992. *Ciudad de México: reforma posible*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Concha Cantú, H. A. 2017. "La evolución político-institucional de la Ciudad de México", en Esquivel, G., Ibarra Palafox, F. A. y Salazar Ugarte, P. (coord.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo 4: Estudios políticos, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Belisario Domínguez, pp. 53-74.

Fix Fierro, H. 2017. "¿Por qué se reforma tanto la Constitución mexicana de 1917? Hacia la renovación del texto y la cultura de la Constitución", en Esquivel, G., Ibarra Palafox, F. A. y Salazar Ugarte, P. (coord.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo 4: Estudios políticos, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Belisario Domínguez, pp. 143-162.

Flores Mendoza, I. B. 2005. "Reinventar el gobierno: renovarse o morir. Hacia una gestión jurídica pública eficiente y transparente en la Ciudad de México", en Cienfuegos Salgado, D. y López Olvera, M. A. (coord.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz. Derecho Constitucional y Política*, México: UNAM, pp. 235-254.

Hernández Cruz, A. 2016. "La participación ciudadana en el marco de la Constitución de la Ciudad de México". *Dfensor. Revista de Derechos Humanos*, 7: 49-53.

Hirschl, R. 2020. *City, State. Constitutionalism and the megacity*, Nueva York: Oxford University Press.

López Olvera, M. A. 2007. "La participación ciudadana en el Municipio", en González Oropeza, M. y Cienfuegos Salgado, D. (coord.), *El Municipio en México*, México: Laguna, pp. 371 y ss.

Luna Estrada, L. 2018. "Del Poder Legislativo y su principio de construcción de buen gobierno", en López Velarde Campa, J. A. (coord.), *La gobernanza en la Ciudad de México. Visiones multidisciplinarias*, México: Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, pp. 167-180.

Mejía Garza, R. M. 2017. "Artículo 43" y "Artículo 44" en Cossío, J. R. (coord.), *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Ciudad de México: Tirant lo Blanch, pp. 869 y ss.

Morán Torres, E. F. 2010. "La democracia participativa en México, abismo entre legislación y realidad", en Revuelta Vaquero, B. y Patrón Sánchez, F. (coord.), *Democracia participativa. Visiones, avances y provocaciones*, México: IFE-CDD, pp. 133-160.

Olvera Acevedo, A. 2019. *Ciudad de México. La reforma jurídico-política del Distrito Federal*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.

Reyes, A. 2019. "The evolution of local governance in Mexico City: pursuing autonomy in a growing región". *IMFG Perspectives*, 25.

Rivera León, M. A. 2017. "Understanding Constitutional Amendments in Mexico: Perpetuum Mobile Constitution". *Mexican Law Review*, 9 (2): 3-27.

Sánchez Mejorada F., M. C. 2000. "La participación ciudadana en el Distrito federal. reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales". *El Cotidiano*, 16 (99): 80-91.

Vargas Solano, N. y Galván Gómez, M. A. 2014. "La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas" en Ayala Sánchez, A. (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*. México: UNAM, pp. 433-463.

Ziccardi, A. 1998. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México: UNAM.

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 12. Primer Semestre. Enero-junio de 2021, pp. 227-246
ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com
DOI: https://doi.org/10.51915/ret.136

PROFESIONAL Y DIVULGACIÓN

¿Se vulneró el Derecho a recibir información durante el primer estado de alarma en la crisis del COVID 19?

Victoria Rodríguez-Blanco[1]
Universidad Miguel Hernández
España

ORCID: 0000-0001-8685-7520

RECIBIDO: 11 de enero de 2021
ACEPTADO: 9 de marzo de 2021

RESUMEN: Durante el confinamiento de los ciudadanos españoles decretado por el primer estado de alarma de marzo de 2020 la mayoría de los medios de comunicación disponían únicamente de la información oficial que emitía el Gobierno en las ruedas de prensa diarias. Pero los ciudadanos no recibimos información alternativa ni tampoco toda la información relativa a la Covid 19. Después de comparar diferentes medios y la opinión de expertos se concluye que desde el gabinete de comunicación del gobierno se ocultó deliberadamente fotos o imágenes de los fallecidos que se agolpaban en instalaciones previstas *ad hoc*. No vimos imágenes de los muertos en los hospitales de campaña establecidos para atender a todos los ciudadanos fallecidos. Hubo un silencio informativo gubernamental intencionado con un afán de manipulación política.

PALABRAS CLAVE: Covid 19, derecho a la información, fotoperiodismo, comunicación política.

CONTENIDOS: 1. Introducción. - 2. El Derecho a la información. - 3. La responsabilidad social de los medios de comunicación. - 4. El control de la información gubernamental durante el primer estado de alarma en la crisis de la COVID 19. - 5. Conclusiones. - Bibliografía.

1 Profesora de Ciencia Política de la Universidad Miguel Hernández de Elche. Licenciada en Derecho por la Universidad de Alicante y Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la UNED. Doctora en Ciencia Política. Sus principales líneas de investigación refieren a las complejas relaciones entre la justicia y la política y la importancia de los partidos en el sistema político. Colaboradora habitual de medios de comunicación sobre temas de actualidad política.

Was violated the right to receive information during COVID 19? complaints

ABSTRACT: During the confinement of Spanish citizens decreed by the first state of alarm in March 2020, most of the media had only the official information issued by the Government in daily press conferences. But, we citizens do not receive alternative information nor do we receive all the information related to Covid 19. After comparing different media and the opinion of experts, it is concluded that photos or images of the deceased who were crowding into planned ad hoc facilities were deliberately hidden. We did not see images of the dead in the field hospitals established to care for all deceased citizens. There was a deliberate government information silence with a desire for political manipulation.

KEYWORDS: Covid 19, Right to information, photojournalism, political communication.

1. Introducción

Durante la COVID 19 y el primer estado de alarma decretado en España el 14 de marzo, son muchos los derechos que se han visto "limitados". Nuestra Constitución reconoce entre otros muchos, el derecho fundamental a recibir información veraz, tal y como establece el artículo 20 en su apartado d. Sin embargo, este derecho se conculca cuando los ciudadanos recibimos *Fake news*, tan frecuentes en las redes sociales, pero también cuando no recibimos información relevante gubernamental a través de los medios de comunicación. En España, durante la crisis sanitaria, a diferencia de otros países, por ejemplo, Italia, no hemos visto féretros agolpados en las calles, ni en los lugares habilitados para ellos, como la Pista de Hielo de Madrid que se convirtió en un gran tanatorio durante los picos álgidos de la pandemia.

Sólo un medio de comunicación generalista publicó una foto en el Diario el Mundo, y fue duramente criticado por usuarios de Twitter. ¿Quién decide lo que se debe publicar? Existe la libertad de prensa, pero también el derecho tener información veraz ¿Qué ánimo paternalista se esconde tras ese pacto de silencio entre los grandes medios de comunicación acerca de la ocultación de imágenes de las muertes por la COVID 19? ¿Se pretendía minimizar la crisis sanitaria desde el gabinete de comunicación del Gobierno?

El objeto de este trabajo será presentar un marco para la reflexión y la búsqueda de respuestas a todos estos interrogantes.

2. El Derecho a la información

El derecho a la información es un derecho fundamental básico reconocido en el artículo 19 de la Declaración de los Derechos Humanos y en el artículo 20 de nuestra Constitución. Además, es un derecho instrumental que permite el acceso o el ejercicio de otros derechos, así como también es fundamental para controlar la acción del gobierno (Londero, 2015: 121).

El artículo 20 de la Constitución reconoce un doble derecho: por una parte, el derecho de todo ciudadano a recibir información y por otra parte también el derecho de expresar la opinión. Así mismo el T.C. ha reconocido que la exigencia de la veracidad de la información significa que el informador tiene un especial deber de contrastar las fuentes de la información mediante las oportunas averiguaciones debidamente contrastadas (STC 183/95).

El artículo 20.2 expresa que el ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa. Por tanto, la censura no se permite en nuestra Constitución, pero la letra de nuestra norma fundamental se viola cuando desde los poderes facticos o políticos se impone informar de un determinado sentido u ocultar información que puede ser relevante para la sociedad.

Los Derechos Fundamentales imponen límites al Estado y esos mismos poderes del Estado han de respetarlos y también crear el Derecho indispensable para que esos mismos derechos sean eficaces en la vida cotidiana de los gobernados, (Rubio Llorente, 2006).

También sostiene (Aguilar, 2017: 416) que la comunicación como derecho encarna una vertiente subjetiva que se relaciona con la limitación del poder, y se reconoce en el derecho a expresar y difundir ideas sin interferencias. Pero también comprende una vertiente objetiva que es garantía constitucional de la opinión pública. Nuestra Constitución prohíbe la censura previa (Teruel, 2014:55) entiende que la prohibición de censura impone "salvaguardar que se pueda dar una comunicación libre sin injerencias gubernamentales, por tanto, públicas y en particular, gubernativas".

Como una vertiente del Derecho de información existe el denominado "derecho de información estatal" (Núñez, 2008: 300) que implica que en un estado democrático existe la obligación de dar a conocer a la opinión pública no sólo las leyes sino también difundir noticias de interés general. Eran noticias de interés general durante el estado de alarma decretado en marzo por la crisis del Coronavirus, conocer el número de los fallecidos, y también poder ver a través de los medios de comunicación, las imágenes que relacionaban los contenidos con las noticias sobre la crisis sanitaria. Ofrecer algunas imágenes de los féretros de los miles de fallecimientos de coronavirus en España debió ser una obligación ineludible del gabinete de comunicación de presidencia del Gobierno. Además, ello era más relevante en una situación de confinamiento de la mayoría de periodistas que se encontraban tele- trabajando para cumplir mejor con la no propagación del virus. La mayoría de las informaciones públicas en aquellos días eran monotemáticas y procedían del gobierno, sin que apenas los periodistas pudieran ejercer una labor de contrastación a pie de calle ni tuvieran las oportunidades de contra- restar la información oficial.

Durante el estado de alarma decretado en marzo de 2020 mediante el RD 463/2020 de 14 de marzo se inició un periodo de confinamiento general para la ciudadanía con el objeto de frenar la extensión del Coronavirus. Se limitaron muchos derechos fundamentales y libertades públicas que a fecha de hoy (2021) siguen vigentes. La excepcionalidad ya dura demasiado. "Frente a la excepcionalidad necesariamente debe haber contrapesos y límites", (Cotino, 2020: 90). Sin embargo, como se argumentará más adelante, no dispusimos de toda la información pública sobre la crisis sanitaria que si disponía el gobierno y por tanto se diluyeron los mecanismos de control de la opinión pública. Después de aquel decreto de estado de alarma con sus prórrogas, se aprobó otro RD 926/2020 de 25 de octubre que decretaba un estado de alarma nada más y nada menos que hasta el 9 de mayo. No se podía saber la evolución de la pandemia, pero por si acaso se

establecía un toque de queda y restricciones durante siete meses. En este segundo estado de alarma ya se descentralizaron las medidas restrictivas a favor de las Comunidades Autónomas que han asumido las competencias como agentes delegadas. Durante la gestión autonómica de la crisis sanitaria ya si se ha podido apreciar una mayor pluralidad informativa en los distintos territorios por parte de sus gobiernos.

3. La responsabilidad social de los medios de comunicación

Gracias a los medios de comunicación, los ciudadanos acceden a la información política. La información periodística es el principal capital informativo con el que cuenta la ciudadanía sobre el conocimiento de la vida política (Cala ,2015). La corrupción, los abusos de los partidos, la prevalencia de los intereses de los partidos sobre los intereses de los ciudadanos ha provocado un desprestigio de la política y resulta necesario recuperar la confianza ciudadana en los actores políticos y también en los medios de comunicación públicos y privados[2].

La información periodística es fundamental en la sociedad de la información, la información provoca el poder de la agenda, la prevalencia de unos temas sobre otros, orienta la atención de los ciudadanos y genera una influencia excesiva en la formación de la opinión pública (Casero:2009). Si las *Fake News* son negativas y perniciosas, también lo es el silencio cómplice de la información. Sostiene (González, 2019) que los bulos han existido siempre y han sido utilizados por los gobiernos y los totalitarismos como herramienta de desinformación. También es desinformación, no informar de algo relevante de modo consciente. Los medios de comunicación también tienen su culpa cuando colaboran faltando a la comprobación de los datos o de los hechos Como sostiene (Hoyos, 2010:52), los medios de comunicación cumplen un papel esencial que debe ir más allá de las encuestas, los populismos y adentrarse en garantizar el Estado Democrático y Social de Derecho, de ahí que su papel sea tan relevante en la construcción de las democracias.

El papel de los medios de comunicación es fundamental como instrumento de control, ello es aún más necesario en nuestro sistema político donde las mayorías parlamentarias hacen inútiles los instrumentos de control de que disponen las Cortes en su labor de control al gobierno. También el papel censor de los medios de comunicación puede colaborar a fortalecer la calidad democrática. "En España los niveles sobre la satisfacción con la democracia están alcanzando progresivamente las cotas más bajas desde la instauración de la democracia" (Delgado Sotillos, 2015: 10).

[2] Según el estudio del CIS A.1.02.06.013 en el año 2013 la confianza en los periódicos era de 6,5, en el 2017 (último dato que se tiene) es de 4,6.

Si los profesionales de la comunicación no tienen libertad para realizar su trabajo y se les obliga a silenciar determinados temas, los ciudadanos no estarán recibiendo información totalmente veraz y no podrán contrastarla en varios medios y tampoco podrán hacer uso los informadores de su derecho a la libertad de expresión. Como sostiene (Hoyos, 2010:52), los medios de comunicación cumplen un papel esencial que debe ir más allá de las encuestas, los populismos y adentrarse en garantizar el estado democrático y social de Derecho. Por tanto, el papel responsable de los medios de comunicación es indiscutible, aunque los medios de comunicación tienen dueños, pertenecen a grandes grupos empresariales con sus intereses y objetivos, pero ello no debe impedir reflejar las noticias tal y como son. Otro aspecto será que aprovechen las editoriales o los artículos de opinión para entrever sus críticas y opiniones personales, pero ello ya se presenta o se anuncia a través de esos instrumentos editoriales. Pero no es ético presentar noticia como opinión y opinión como noticia. En la era de la post televisión, se ha perdido la línea divisoria entre información y opinión. Como afirma (García de Castro, 2020) ya nada es verdad o mentira porque todo es opinable[3].

El poder de los medios de comunicación es inmenso, tanto que casi están exentos de responsabilidad. Así como los partidos políticos se sujetan a remoción en cada convocatoria electoral, los medios de comunicación, por mucho daño que puedan hacer, sólo responden ante el consejo de administración en función de sus intereses económicos. Aunque también están sujetos a muchas dependencias. Y en este aspecto las redes sociales son un obstáculo en su labor. Uno de los inconvenientes a la hora de ofrecer información veraz es que los redactores se ven sometidos a la presión de ser los primeros en publicar la noticia que debe estar debidamente redactada y cuidada. También en las redes sociales muchos particulares, no profesionales de la comunicación comparten y reproducen información no verificada que en cierto modo contribuye a esa mentira popular. Se dice (González, 2019) que en unos años habrá más información falsa que verdadera porque no habrá medios para verificar todo lo que se vuelca en la red.

Pero, no siempre la información que ofrecen los medios es neutra u objetiva. Si observamos las portadas de un día cualquiera de diversas fuentes de comunicación podemos comprobar que parece que las noticias no son las mismas, parecen universos informativos distintos. El medio no puede ser tendencioso porque ello aminora la posibilidad de informarse que tiene el ciudadano corriente que no tiene tiempo ni empeño en analizar las noticias por diferentes medios. Se debe exigir a los medios de comunicación que no dejen de ser instrumento de control del poder político ni dejen de informar de modo veraz y objetivo.

[3] Mario García de Castro, "Política espectáculo", *Cambio 16*, 2/10/2020

4. El control de la información gubernamental durante el primer estado de alarma.

Durante el primer confinamiento se silenciaron los miles de fallecidos, los féretros, y las muertes en los hospitales. No se vieron fotos ni imágenes en los medios sobre esos dramas. Se presenta necesario al respecto, preguntar cómo puede un periodista informar en la pandemia sobre lo que acaecía en los hospitales, y morgues si no podían acceder a visualizar dichos espacios. Parece, por lo que han manifestado varios periodistas, que hubo una negativa de las administraciones y autoridades competentes a ceder imágenes a los medios de comunicación. También se negó el mismo acceso de los periodistas e informadores a los hospitales y residencias, así como a los espacios habilitados con carácter de urgencia para acoger a los féretros durante las semanas más virulentas de la epidemia. ¿Quién se atribuyó el derecho a decidir que eso no se podía contar? ¿No es acaso esa actitud una forma de censura en la era de la información? A nuestro juicio esa deliberada omisión de información supone una vulneración consciente del derecho fundamental a la información.

Pudimos observar el despliegue de los camiones del ejército italiano transportando los féretros de la ciudad de Bérgamo, no cabían más muertos en esa preciosa ciudad italiana. Sin embargo, no hemos podido acceder a fotos similares en España. Pero además del silencio institucional ante la muerte durante aquellos días, también llama la atención la ausencia de crítica al respecto. Parece sospechosa esa unanimidad ante el silencio, nadie o muy pocos fotoperiodistas ha criticado esta censura porque ocultar deliberadamente una información también es censura. De los medios de comunicación generalistas destacan, dos; el Diario Independiente y el Diario El Mundo que sí han ofrecido alguna referencia al respecto. Ambos hablaron del silencio sobre la información y el diario El Mundo se atrevió a publicar una foto con féretros en su portada, pero fue completamente criticado en las redes sociales. También se ciernen algunas dudas y cabe preguntarse si con otro partido político en el Gobierno, los medios de comunicación y la ciudadanía en general hubieran sido igualmente de respetuosos y callados.

Foto 1, Traslado de ataúdes a hornos crematorios fuera de la ciudad de Bérgamo por camiones del ejército italiano.

Publicado en BBC el 20 de marzo del 2020

A nuestro juicio el Gobierno mostró un control de la información de una forma monopolizadora. De hecho, el diario El País publicaba el 15 de abril que el CIS había incorporado una pregunta al último barómetro sobre si había que mantenerla libertad toral de información sobre el coronavirus y si sería mejor "restringir información sobre la pandemia a fuentes oficiales". Esta pregunta resultaba tan peligrosa como antidemocrática[4]. Como es lógico generó todo tipo de críticas y fue el inicio del desprestigio social de un organismo oficial fundamental para los investigadores.

En la era de información resulta que tenemos controles sobre qué debemos ver, leer u oír. Se trata de otro de los defectos de la partitocracia y del abuso de los partidos políticos sobre las instituciones. Las instituciones ya no funcionan como contra-peso, sino que el partido que gana las elecciones coloniza todos los resortes del estado. Sostiene (Ruiz, 2020) que el parlamentarismo está cada vez más difuminado. La política se hace fuera, en los consejos europeos, en el gobierno o en las comparecencias del Presidente a través de las pantallas de televisión. El Parlamento se limita a convalidar los decretos que aprueba el gobierno. Las comparecencias del Presidente ya no se realizan en las Cortes y si en la televisión.

[4] Diario el País, de 15/4/2020

También hay que considerar que las circunstancias específicas de la pandemia, y la extensión de los contagios de la enfermedad obligó a adoptar medidas sanitarias que siendo necesarias para preservar la salud suponían al mismo tiempo un aislamiento institucional respecto a la ciudadanía. Se cerraron administraciones, se clausuraron los parlamentos, (Congreso y autonómicos) no se podía acudir a los centros de salud, no se podía salir a la calle. Toda la información que se necesitaba en aquellos días, sobre todo las primeras semanas de aislamiento sólo procedía de los medios de comunicación (que tenían la información oficial) y de las redes sociales. Pero el Ministerio de Sanidad centralizó la gestión de la crisis sanitaria con el Doctor Simón al frente. Sólo nos informaban ellos y un comité de expertos que después supimos que nunca existió. Ahí empezó la mentira y la ocultación de la verdad.

Desde el gabinete de comunicación del Gobierno se impidió que los periodistas y medios de comunicación tuvieran acceso a las residencias, hospitales o morgues, para poder visualizar también la muerte. Esa censura sibilina y no tipificada ha sido denunciada por algunos profesionales de la comunicación tal y como se recoge en el reportaje del diario El Independiente[5]. En este texto del Diario Independiente, Rafael Ordoñez, expone que llama la atención de que en la sociedad de la información se haya dejado un vacío sobre la pandemia, una crisis que pasará a la historia con ausencia de imágenes. La de los féretros que no hemos visto. No se ha contado la gente que ha muerto en hospitales, en residencias, en infraestructuras públicas provisionales, habilitadas para ello. Como afirma también Gervasio Sánchez, critica que "se ha violado la libertad de prensa". Se ha evitado por todos los medios y desde todas las administraciones, la imagen de los muertos por la pandemia cuando han multiplicado por cuatro, los caídos en la guerra de Sarajevo[6].

Ha habido más muertos que si se hubiera producido más de cien 11M. En los atentados del 11M hubo un intento de manipular a la opinión pública con la autoría de los atentados y rápidamente la ciudanía castigó al gobierno en las elecciones del 14 de Marzo de 2004[7]. Sin embargo, ante la envergadura de muertes en la crisis del coronavirus, casi nadie ha criticado la labor informativa del gobierno. Es extraordinariamente curioso y gravemente injusto.

El control ejercido por el Gabinete de comunicación del Gobierno sobre la información viola el Derecho Fundamental a la información. Ninguna mayoría, ni

[5] Rafael Ordoñez, "Los muertos invisibles, censura en la pandemia", Diario *El independiente*, 13/6/2020

[6] Gervasio Sánchez "Los muertos invisibles, censura en la pandemia", *Diario El Independiente*, 13/6/2020

[7] Para un análisis detenido de los atentados del 11M de 2004 y su repercusión en las elecciones del 14M puede verse Michavilla, N. "Guerra, terrorismo y elecciones; incidencia electoral de los atentados islamistas en Madrid", Real Instituto El Cano, Documento de trabajo, Nº 13, Madrid, 2005.

siquiera la unanimidad del poder político puede o tiene autoridad para suprimir o anular un Derecho Fundamental, cual es el derecho a la información. Si las instituciones no ofrecen o limitan la información, nuestra democracia será de ínfima calidad.

El Gobierno nombró un portavoz durante la pandemia que ha sido el encargado de comunicar los asuntos públicos de la crisis sanitaria del coronavirus. Durante la pandemia "hubo una polémica constante sobre la calidad de la información respecto de los infectados y los ingresados en las UCIS" como asegura (Sierra Rodríguez, 2020:18).

Los académicos definen "asuntos públicos" como una función especializada de las relaciones públicas encaminadas a promover, frenar o paliar los efectos de las políticas públicas (Elena Gutiérrez y Jordi Rodríguez, 2014:73).

Por tanto, podemos deducir que de la estrategia comunicativa del Gobierno durante el primer estado de alarma mostró un cierto interés en "promover u ocultar" cierta información. Por eso se ha dicho tantas falsas verdades, por eso no hay un número claro de fallecidos, por eso nos enteramos que no existía comisión de expertos, por eso no hemos visto féretros agolpados en recintos….

El miedo, la desinformación, la acumulación de información, alguna limpia, otra manipulada, otra falsa, nos dejó confundidos. Alguien desde el Gobierno y de modo interesado intentó anular la capacidad de reflexión propia, nos creímos todo lo que nos contaba el Gobierno, porque estábamos aislados, no había opción a más fuentes de información. Sin embargo, no se centró el gobierno en exclusiva a cuidar de nuestra salud mientras los ciudadanos estábamos encerrados en nuestros hogares, tele-trabajando y tele-combinando las actividades escolares de nuestros hijos. También, se aprovechó el decreto del estado de alarma para modificar la composición de un órgano, el Centro Nacional de inteligencia. En un momento donde primaba la salud y el Congreso estaba cerrado se inició el proceso para reformar la Ley de Enjuiciamiento Criminal (que data de 1882), para que sea el fiscal quién ejerza la instrucción en el proceso penal. Extremo éste que casa muy mal con la necesaria independencia judicial[8]. Se hicieron muchas cosas anómalas durante el estado de alarma y sus sucesivas prórrogas, todas ellas consentidas al amparo de nuestro miedo. Y los ciudadanos no respondíamos a tanta vulneración de derechos, era una situación muy extraña, como si nos hubieran anestesiado.

Durante el primer estado de alarma, la mayoría de los ciudadanos nos informábamos por la televisión. Es en la televisión donde "los políticos alcanzan el estrellato del gran teatro de la política en tiempos de ganar votos, que por otra parte son casi permanentes", (López García, 2020:260). Pero la televisión pública ha

[8] Victoria Rodríguez- Blanco, "Ciudadanía anestesiada", *Alicante Plaza*, 26 de abril 2020.

perdido independencia política. Afirmaba (Javier Marías, 2020) que TVE, sufragada con dinero público y que por tanto nos "pertenece" a todos; obedece al Gobierno con más servilismo que nunca (y ya es decir en España), "se ha convertido en uno de los espectáculos más vergonzosos que recuerdo"[9].

Existe un problema de independencia de la prensa y es posible que la información política quede condicionada "por el gobierno de turno y éste puede tener la tentación de amordazar a la prensa con dádivas encubiertas" tal y como afirma (Bastida Freijedo, 2004: 168). Existe una cierta dependencia del gobierno, es lo que se conoce como la dependencia de la publicidad institucional que limita o en cierta medida coacciona el tratamiento de muchas noticias. Esta dependencia es mayor en la era actual cuando hay tantos medios de comunicación generalistas y digitales que compiten por atraer al mayor número de suscriptores o fieles lectores.

Se ha vertido desde el Gobierno muchas mentiras durante la pandemia. Que si el 8 de marzo no conocían la envergadura de los contagios. Que si había un grupo de expertos que después supimos que nunca existió. Fernando Simón, el experto al frente de la pandemia nos decía que no habría muchos brotes, después que tampoco había miedo a los contagios. Que la mascarilla no era relevante para evitar el contagio, que después si era necesaria y ahora es obligatoria. En plena pandemia, durante los meses más graves, no era obligatorio el uso de las mascarillas y con el calor del verano, en pleno mes de julio y agosto ya fue obligatoria en todas las Comunidades Autónomas. El equipo de comunicación del Gobierno ha hecho un verdadero esfuerzo de comunicación en la mentira.

(Rubiales, 2009: 81) distingue tres niveles de periodismo de la mentira, el primero es de quienes ponen su pluma y han tomado partido al servicio del poder, el segundo nivel es el de los que mienten porque reciben o esperan recibir privilegios y premios de los poderes a los que sirven, el tercero es el de los que mienten porque son engañados y no perciben o distinguen la mentira.

Es obligación de los medios de comunicación informar y contar la verdad. Como afirma (Rubiales, 2009: 67) "la misión del periodista es poner la verdad al servicio de la sociedad, lo que significa que está obligado a divulgar hechos reales". Los muertos eran la noticia y la realidad de la pandemia que nos ha transformado nuestra vida de forma repentina, y esa verdad no ha sido contada, ni en cifras oficiales, ni en imágenes. Como dice (De la Rubia, 2020) "España está inmersa no sólo en una guerra sanitaria sino también en una guerra propagandística. Como ocurre en todas las guerras, la primera víctima es la verdad y esa es la única verdad.

Parecía que Internet había aportado democracia y pluralismo informativo, pero existe otro tipo de censura, sibilina a veces, otras veces más patente. "La Red no

[9] Javier Marías, "Terrorismo informativo", *El País*, 6 de septiembre 2020.

está exenta de control y aparece sometida al control público y privado, actuando de manera incisiva sobre la libertad de los ciudadanos", (Teruel, 2014:51).

Los políticos no sólo quieren visibilidad pública, sino que además pretenden controlar las modalidades de presentación pública de los temas, de los sujetos y acontecimientos de las noticias, (Casero, 2009:353). Las implícitas relaciones de complicidad entre el poder y la prensa alerta de la falta de crítica. "La prensa y el poder no están necesariamente en bandos distintos", como sostiene (Bastida Freijedo, 2004: 185). En relación con esa falta de información sobre las imágenes que no tuvimos hay que decir que otros países sí ofrecieron esa imagen visual de la gravedad de la pandemia. La CNN si emitió imágenes de muertos en Detroit, fuera de los lugares comunes, no cabían en otro sitio, incluso aparece el muerto sentado en un sofá.

Foto Nº 2 Muerto en un sofá en Detroit

Fuente: CNN en español de 14 de abril de 2020

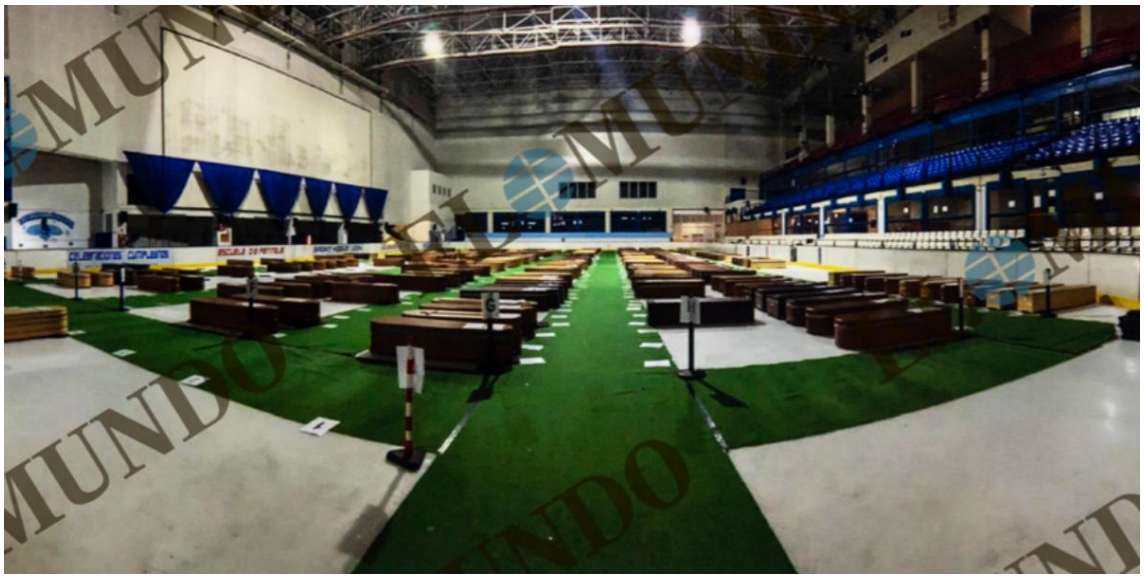
En España, hemos visto poquísimas imágenes de féretros y ninguna de la televisión pública.

Foto Nº 3 Imágenes del sótano de un tanatorio de un municipio de Barcelona

Fuente: Publicado en Factual el 8 de abril de 2020

Estas fotos aparecieron como *Fake News* pero, después se comprobó que eran reales y los féretros tenían fallecidos registrados con nombres y apellidos. En abril los tanatorios no daban abasto, podían quemar hasta sesenta y cuatro muertos, cuatro veces más que un día de abril sin crisis sanitaria.

Foto 4 Imagen del Palacio del Hielo de Madrid



Fuente: Diario el Mundo el 8 de abril de 2020

El Diario El Mundo publicó una foto del Palacio del Hielo de Madrid habilitada como una gran morgue y que fue duramente criticada en las redes sociales. Era "la foto necesaria que congeló Moncloa" en palabras de Fernando Lázaro en el Blog "Bajos Fondos del Diario el Mundo el 12 de abril[10]. Decía el periodista que la consigna de Moncloa, era nada de muertos, aquí sólo palmas y mensajes positivos, "este virus lo paramos unidos", y slogans del estilo que estuvieron tan presente en la campaña de comunicación del gobierno. El periodista no comparte la idea proteccionista y paternalista de ocultar información a los ciudadanos por muy dura que ésta sea.

Tremending público se hacía eco de la polémica en las redes sociales, que giraba en torno al debate del silencio o la luz[11]."Portada indecente", carroña máxima", "he bloqueado a El Mundo", eran algunas de las consignas que se leían en las redes sociales contra el Diario El Mundo que se atrevió a publicar una foto sobre la muerte.

Cabe preguntarse a la luz de la información a la que tiene derecho la ciudadanía por qué unas muertes se pueden fotografiar y dar la vuelta al mundo y otras se

[10] Fernando Lázaro, "Bajos Fondos", *El Mundo*, 12 de abril 2020.

[11] *Tremending Público* de 15 de abril de 2020.

tienen que esconder. Pensemos en las fotografías de los inmigrantes que se ahogan en el Mediterráneo, las del conflicto Árabe-Israelí, etc. y por qué las fotografías de las muertes de esta epidemia en España, debían ser distintas. ¿No quería el gobierno dar el espectáculo? ¿No quería mostrar el Gobierno una inoperante y pésima gestión de la crisis?

Si pensamos en los atentados del 11M con los trenes de Atocha en Madrid el PSOE, el mismo partido político que ahora gobierna, no tuvo reparo en divulgar las muertes del atentado, y hasta se rompieron las reglas del juego el día de la jornada de reflexión. Hubieron manifestaciones el día anterior de las elecciones generales con gritos de los manifestantes, queriendo saber la verdad[12]. El día antes de las elecciones de 2004 el PSOE salió en manifestación contra el Gobierno y su portavoz Rubalcaba criticó la gestión informativa del entonces Ministro del Interior del PP. Después de las elecciones en estado de shock el PSOE ganaría las elecciones cuando las encuestas de los días previos daban ganador al Partido Popular. Se aprecia dos formas distintas de medir como contar las cosas.

Cabe preguntarse quién decide lo que debe publicarse o no. Afirma (Rubiales, 2009:132) que la prensa está en crisis porque hay poderes políticos que intentan controlarla y éste tiene malas intenciones con la democracia. Yo diría aún más, que la prensa está casi completamente controlada, por unos grandes grupos empresariales económicos. En la nueva jerarquía mediática "el director y el consejo de redacción ya no toman las decisiones importantes sobre cierta clase de información sensible", (Soto, 2017:58). Pero todavía podemos encontrar a algunos periodistas valientes que se han jugado su puesto de trabajo por querer publicar una información que entendían debía ser noticiable. Así lo cuenta David Jiménez en su libro *El Director* que todavía cree en la función del periodismo. Pero también existe una cierta complicidad entre el mundo del periodismo y el mundo de la política basada en las relaciones de influencia mutua (Cala, 2015).

En noviembre de 2019 Trump decidía romper y dejar de recibir dos diarios. The New York Times y The Washington Post[13]. Esta medida, supuso una reducción considerable de los ingresos de ambos diarios, además de suponer una afrenta a la libertad de expresión y al derecho de información. También en España el grupo político VOX vetó al Diario El País durante la campaña electoral de las últimas elecciones nacionales[14].

Los medios de comunicación forman parte del sistema político, juegan un papel fundamental, observan, difunden, "pero no son un mecanismo neutro como lo es el termómetro que registra pasivamente las temperaturas de un ambiente

[12] Diario *El País*, de 14 de marzo 2004.

[13] Diario *El País*, 24 de octubre de 2019.

[14] Diario El País, 7 de noviembre 2019.

determinado"; (Vallés, 2012: 48). Algunos estudios han comprobado la complicidad de los medios con los actores políticos en el enfoque y tratamiento de los contenidos informativos dependiendo de quien ocupara el Gobierno, (Casero, 2009). También los políticos suelen mentir, pero lo del Presidente Sánchez parece que cubre todos los records. En septiembre decía públicamente que sino, se aprobaban los presupuestos no vendría el dinero de Europa tan necesario para la reconstrucción económica, pero hasta la misma presidenta de la Comisión Europea tuvo que decir públicamente que no se vinculaba el dinero de Europa con la aprobación de los presupuestos.

Sostiene (Valles, 2012: 51), que todavía "no ha sido posible convertir a los medios públicos en instrumentos al servicio del pluralismo social y político". Y la pandemia ha confirmado esta afirmación. No ha existido una comunicación veraz y para todos, sino que ha sido manipulada, pero con apariencia de veracidad.

La aparición de las redes sociales ha multiplicado la imagen y los mensajes de los políticos, pero también en esta ocasión, para faltar a la lealtad, en muchas ocasiones utilizan el perfil institucional para meterse con el enemigo político. Así, por ejemplo, el Ministro Ábalos uso la cuenta twitter del Ministerio de Transportes para arremeter contra el presidente regional de la Junta de Andalucía y hablar sobre un tema que nada tenía que ver con el Ministerio que ostenta. Si nadie hubiera advertido el engaño, ahí queda el abuso o la mala utilización del perfil institucional para hacer propaganda política o competencia electoral desleal.

Durante la pandemia hubo un "verdadero blindaje institucional", afirma Cela Márquez en The Objetive[15]. Desconocemos si los efectos del silencio institucional en ese afán por protegernos o por esconder su gestión, hubiera evitado la segunda oleada que se vivía en el verano. ¿Hubiéramos sido los ciudadanos más conscientes y hubiéramos llevado más cuidado en los contactos durante el periodo estival si hubiéramos visto las muertes por Coronavirus? esas son las dudas que no tienen fácil respuesta en estos momentos. Pedro Armestre, fue uno de los pocos que se adentró en el pabellón de IFEMA con un EPI para fotografiar la situación de los enfermos todavía vivos. Como él asevera, no hacía este trabajo para "cambiar el mundo, sino para que la sociedad se informe a través de sus fotos y se convierta en una sociedad crítica"[16]. Se produjo evasivas, demoras y negativas que impidieron el acceso de los fotoperiodistas y sobre todo a las morgues, ahí, ya era imposible.

En tiempos de excepcionalidad es una práctica general la "centralización de competencias a favor del poder ejecutivo y dentro del mismo, una concentración

[15] Celia Márquez, "Retratar la zona cero", *El Objetivo,* 5 octubre 2020

[16] Pedro Armestre, "Retratar la zona cero", *El Objetivo*, 5 octubre 2020

dentro del mismo poder" (Cotino, 2020:90). Durante el primer estado de alarma, el Presidente del Gobierno se metía en nuestros hogares durante más de una hora para explicarnos que "este virus lo paramos unidos". Se trata de una práctica de control informativo que pretende imponer una imagen favorable tanto de sí como de las propuestas que promueve, se trata de la estrategia del *Going Públic,* que pretende acudir al público de forma directa, (Casero,2009), es otra forma de control político de la información periodística.

Como sostiene (Cala,2015) se produce manipulación cuando el mensaje solo favorece al emisor y trasgrede los derechos de información de los ciudadanos manipulados. Nadie nos enseñó fotos de muertos, así, el gobierno salía menos perjudicado que si hubiéramos visto los féretros de miles de ciudadanos. También se burlaron las normas deontológicas de la Asociación de Comunicación Política que establece el compromiso de sus asociados a fomentar la integridad en la información, proporcionando información veraz. Hubo durante el primer estado de alarma manipulación informativa, al no contarnos todo lo que aconteció durante el primer confinamiento donde la información disponible estaba únicamente en manos del Gobierno.

5. Conclusiones.

En la era de la información y multiplicidad de medios de comunicación asistimos a un mayor control de los contenidos informativos.

Existe cierta complicidad entre los actores políticos y los medios de comunicación sobre los aspectos que son susceptible de ser noticias. La ciudadanía no tiene armas para enfrentarse a ese control informativo, que viene favorecido por la partitocracia, que impide el funcionamiento eficaz de las instituciones encargadas de delimitar las diferentes esferas de poder.

Durante los meses que duró el confinamiento decretado por el primer estado de alarma, se legisló a golpe de decreto del Gobierno, se clausuró el Congreso, y se anuló la acción de la oposición. Se aprovecharon los decretos de urgencia, para modificar la titularidad de un órgano importantísimo de la esfera del Estado cual es el Centro Nacional de Inteligencia, cuando no existía medios físicos para un control de la acción del Gobierno por parte de la oposición.

Si los profesionales de la comunicación no tienen libertad para realizar su trabajo y se les obliga a silenciar determinados temas, los ciudadanos no estarán recibiendo información totalmente veraz. y no podrán contrastarla en varios medios y tampoco podrán hacer uso los informadores de su derecho a la libertad de expresión.

Ante la ausencia de control en el ámbito de la comunicación política, aparece la desinformación, las *Fake News*, la manipulación política y la propaganda.

Durante la pandemia los ciudadanos no recibimos toda la información relativa a la gravedad de la misma, no vimos los muertos, que se agolpaban en instalaciones previstas *ad hoc* para el momento, ni vimos fallecidos en los hospitales de campaña establecidos para atender los decesos. Hubo un silencio informativo con un afán de manipulación política.

Bibliografía.

Aguilar Calahorro, A. 2017. "El derecho fundamental a la comunicación 40 años después de su constitucionalización, expresión, televisión e internet", *Revista de Derecho Político* Nº 100, Madrid, UNED, pp.405-439

Bastida Freijedo, Fco. 2004. "Medios de comunicación social y democracia en veinticinco años de Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 24, Nº 71, mayo–agosto, pp.161-186

Cala Siria R..2015. "La persuasión en el discurso político. Aproximación a las estrategias de comunicación de los partidos españoles desde las elecciones europeas hasta las elecciones andaluzas", *Ámbito*s, Revista Internacional de Comunicación.

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

Cotino Hueso, L.2020. "Los Derechos Fundamentales en tiempo del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* Nº, 86/87, 2020, pp.88-101

De la Rubia Guijarro, J.A. 2020. "Antifascismo; el nuevo fascismo", *El Asterisco*

Delgado Sotillo, I. 2015. "La satisfacción con la democracia en España: ¿qué efectos produce ganar o perder en las elecciones?", Universidad de Santiago de Compostela, *RIPS*, Volumen 14, Nº 2, pp. 9-32

Fernández Areal, M. 2004. "El derecho a la información como garantía de libertad", Valencia, Fundación COSO; pp.126-144

González, M.A, 2019. "Fake News: desinformación en la era de la sociedad de la información", *Ámbitos*, Revista Internacional de Comunicación, 45, pp.29-52

Gutiérrez, E. y Rodríguez J. 2014. *El futuro de la comunicación,* Lid, 2014

Hoyos Vasquez, G. 2010. "Estado de opinión, información, comunicación y lenguajes públicos", *Signo y pensamiento,* Volumen 29, Nº57, pp.50-64

Laguna Platero, A. 2003. "Política y Televisión; las perversiones de la democracia", *Ámbitos,* pp.1-12

Londero O. 2015. "La información pública como Derecho", *Tiempo de Gestión,* Nº 19, junio, pp.119-134

López García, A. M. 2020. "Algunas reflexiones sobre la democracia en la España del Siglo XXI", *Defender la democracia*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp.247-265

López López, P. y Morillo Calero, Mª J. 2010. "Derecho a la información y democracia en el marco de la globalización neoliberal, bibliotecas, archivos y medios de comunicación de masas", *Revista General de Información y Documentación*, 13, pp.97-131

Michavilla, N. 2005 "Guerra, terrorismo y elecciones; incidencia electoral de los atentados islamistas en Madrid", *Real Instituto El Cano*, Documento de trabajo, Nº 13, Madrid

Núñez Martínez, M., 2008. "El Tribunal Constitucional y las libertades del artículo 20 de la Constitución española", *Revista de Derecho,* Madrid, UNED, Nº 3, pp.289-317

Rodríguez-Blanco, V. 2017. "Algunas reformas necesarias en el funcionamiento de los partidos políticos", Valencia, C*orts*, Nº 29, pp. 365-396

Rubiales Francisco 2009. *Periodistas sometidos. Los perros del poder*. Córdoba, Almuzara

Rubio Llorente, F. 2006. "Derechos Fundamentales, Derechos Humanos y Estado de Derecho, *Cuadernos*, Nº 4, Asturias, Principado, pp. 5-40

Ruiz Robledo A. 2020. "El parlamentarismo difuminado", *Iustel,* Madrid, Diario del Derecho

Sartori, G. 1998. *Homo Videns. La sociedad teledirigida,* Madrid, Taurus

Sierra Rodríguez, J. 2020. "Periodismo, comunicación institucional y transparencia: aprendizajes de la crisis sanitaria del COVID-19". *Revista de Comunicación y Salud*, vol. 10, núm. 2: 569-591.

Sierra Rodríguez, J. 2020. "Estado de alarma, transparencia gubernamental y rendición de cuentas durante la crisis del COVID-19", en Reniu Vilamala, J. y Meseguer Sánchez, J.V. (Dirs.), *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia*. Cizur Menor: Aranzadi, pp. 255-276.

Soto Ivars Juan 2017. *Arden las redes. La poscensura y el nuevo orden mundial.* Barcelona, Debate

Teruel Lozano Germán 2014. "Libertad de expresión y censura en Internet", Bilbao, *Estudios de Deusto*, pp.41-72

Vallés, J.M 2012. "Desfiguración. Qué trato recibe la política en los medios de comunicación", Vallés, J.M y Ballart, X., *Política para apolíticos*, Barcelona, Ariel.

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 12. Primer Semestre. Enero-junio de 2021, pp. 247-251
ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com

RECENSIONES Y RESEÑAS

RUBIO NÚÑEZ, Rafael. 2020. *La administración consultiva como mecanismo de participación ciudadana.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Gonzalo Pardo-Beneyto[1]
Universidad de Alicante
España

Instituto Mediterráneo de Estudio de Protocolo – Centro adscrito UMH
España

ORCID: 0000-0001-7142-1740

RECIBIDO: 29 de enero de 2021
ACEPTADO: 9 de marzo de 2021

RESUMEN: Reseña del libro de Rafael Rubio Núñez titulado "La administración consultiva como mecanismo de participación ciudadana", publicado en 2020.

PALABRAS CLAVE: Administración Consultiva, Administración General del Estado, Intermediación de Interés, Órganos Colegiados.

ABSTRACT: Review of the book "La administración consultiva como mecanismo de participación ciudadana", Rafael Rubio Núñez, published by Centro de Estudios Políticos y Constitucionales in 2020.

KEYWORDS: Consultative Administration, General Administration of the State, Intermediation of Interest, Collegiate Bodies.

[1] Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Miguel Hernández. Máster en Política y Democracia y Máster en Internacionalización Económica. Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Alicante y Profesor de Relaciones Institucionales en el Instituto Mediterráneo de Estudios de Protocolo (acreditado a AD). Sus líneas de investigación se centran en la cartelización, la modernización administrativa, las instituciones, así como las políticas de buen gobierno y de gestión de la integridad.

El libro "La administración consultiva como mecanismo de participación ciudadana" escrito por Rafael Rubio Núñez realiza un diagnóstico y análisis riguroso de un tipo de órganos de la Administración General del Estado "casi desconocidos". Su contenido es útil, ya que permite a cualquier interesado tener una idea aproximada del funcionamiento básico y los cometidos de este tipo de organizaciones desde múltiples perspectivas como la Teoría de la Organización, la Ciencia Política, la Ciencia de la Administración y el Derecho, entre otros.

Dicho trabajo es fruto de las labores de diagnóstico circunscritas al III Plan de Gobierno Abierto del Reino de España y comparte sus metas y objetivos con otras publicaciones del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Estas, realizadas por Ibarz y Rubio (2019) y Sierra (2019), tratan temáticas relacionadas con la participación en los canales digitales y la aprobación de nueva normativa, respectivamente.

En esta línea, el estudio de dichos órganos es interesante para conocer las tareas de apoyo que realizan en la toma de decisiones públicas y la forma en la que se produce la coordinación entre distintas entidades. Asimismo, es útil para comprender la forma en la que se intermedian intereses, se generan flujos de información y se participa de las dinámicas de diseño de políticas públicas, cuando se integran a actores de la sociedad civil. Su contenido también aporta valor al caracterizar los flujos de información en la Administración General del Estado.

Este trabajo de investigación se centra en la consecución de los siguientes objetivos:

- Realizar un censo de órganos consultivos dentro de la Administración General del Estado,

- Comprender su funcionamiento en relación con la participación,

- Generar un diagnóstico y una serie de acciones de mejora y,

- Diseñar un sistema de evaluación basado en indicadores.

Para cumplir con estos cometidos, el libro está organizado en cuatro partes que, a su vez se, dividen en capítulos. Asimismo, cuenta con una serie de anexos que dotan de transparencia la investigación presentada en el libro y facilitan que se pueda replicar en otros contextos institucionales. La caracterización de la

metodología utilizada es robusta lo que hace que sea uno de los puntos fuertes de la publicación.

La primera de estas partes está dedicada a aspectos teóricos y metodológicos que son imprescindibles para el desarrollo del resto de la obra. El primer capítulo está centrado en contextualizar, desde una perspectiva histórica y jurídica, la realidad de los órganos consultivos en las autonomías, España y la Unión Europea. El segundo se encarga de describir la relación entre los órganos consultivos y su aporte al gobierno abierto. Mientras que el tercero define los principales objetivos del estudio y detalla la metodología utilizada para su realización. Así, este bloque es uno de las más interesantes del libro, tanto por la bibliografía de autores de prestigio nacionales e internacionales citada, como por la síntesis teórica que elabora el autor al respecto.

En concreto, el autor define el objeto de estudio en relación a las siguientes características: 1) son representativos de la sociedad y reflejan su pluralidad, 2) generan flujos de información bidireccional tanto dentro como fuera del órgano en cuestión, 3) son instrumentos de coordinación y de gestión del conflicto y, 4) articulan la generación de poder experto y su aplicación a la toma de decisiones.

Asimismo, la metodología utilizada es seria y rigurosa, al basarse en un procedimiento reglado y que está disponible en el anexo 1 de esta publicación. Esta trató de salvar la falta de datos e información relevante y así evitar posibles sesgos en la investigación. Esto algo que el estudio salva de forma certera con una metodología bien detallada y, al mismo tiempo, útil. Igualmente, combina un análisis documental de diferentes fuentes con la realización de entrevistas semiestructuradas tanto a los representantes de la Administración Pública como a miembros de la sociedad civil.

La siguiente parte del estudio realiza una clasificación general de este tipo de órganos mediante estadística descriptiva. Cabe mencionar las categorías teorizadas por el autor y que dividen dichos órganos en: 1) Especializados, 2) Representativos de la sociedad civil, 3) Mixtos con Comunidades Autónomas y, 4) Mixtos con otros ministerios. Además, Rubio centra su labor en describir dichas entidades a través de variables como: la adscripción, el área de actuación, el tipo de normativa que la regula, la denominación, los años de funcionamiento y su creación, la transparencia en su actividad (publicación de información y memoria de actividad), el lapso de tiempo en que se celebró la última reunión e, incluso, el acceso a la información de sus representantes.

La próxima sección del libro destaca los principales casos de la Administración Consultiva de la Administración General del Estado. Estos son descritos a través de aspectos básicos como el marco jurídico, la función consultiva, la estructura, el funcionamiento, la transparencia y la función de participación. En concreto, se tratan los siguientes organismos que el autor considera como representativos en capítulos separados: a) el Consejo de Estado, b) el Consejo Económico y Social, c)

el Foro de Gobierno Abierto, d) el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y, e) el Consejo de Cooperación al Desarrollo y, f) la Comisión General de Codificación. Al final de esta parte del libro, se realiza una comparación entre los distintos órganos. Aunque el autor considera que no se pueden hacer generalizaciones por el limitado número de casos estudiados, la clasificación en función del beneficiario, el objeto de sus funciones y el carácter de los informes que emiten es muy certera y puede ser interesante para futuras investigaciones sobre la materia.

La comparación de estos organismos sirve para destacar su naturaleza heterogénea y un punto en común en todos ellos: su papel informador. No obstante, Rubio destaca que no son, en sí, un instrumento de participación y tampoco tienen una orientación al ciudadano, algo que queda patente por la falta de relevancia pública de dichos órganos y que, posteriormente, trata el texto.

La cuarta y última parte es la más interesante, ya que Rafael Rubio realiza un diagnóstico, en el que se integra la información cualitativa generada en la investigación, y lo acompaña de una serie de recomendaciones y medidas para la mejora de los órganos consultivos. El primero de los capítulos que la forman destaca una idea fundamental que guía el resto de esta sección y es la disparidad de percepciones entre los representantes de la Administración y los miembros de la sociedad civil que forman parte de los mismos. Mientras que los primeros tienen una visión optimista y destacan el espacio generado que permite la representación ciudadana y el intercambio de ideas en estos órganos; los segundos discrepan, siendo pesimistas. En esta línea, estos últimos valoran el esfuerzo realizado, pero destacan la falta de dinámicas participativas.

Una de las razones que fundamentan esta visión es que son los planes normativos los que marcan las dinámicas y la agenda del ejecutivo y no se cuenta con un programa propio de trabajos en pro de la participación. Es este sentido, la Administración Consultiva tiene un carácter unidireccional asimétrico. También, existen otras variables que dificultan un buen desarrollo de las dinámicas como que las reuniones suelen producirse de forma presencial, algo que dificulta la participación. Otra de las trabas es la falta de instrumentos de seguimiento, así como de notificaciones sobre la aceptación de propuestas.

En relación con la transparencia y el acceso a la información, los entrevistados destacan que tienen acceso a la documentación de trabajo, aunque a veces no se les dé suficiente tiempo para su estudio. Asimismo y en cuanto a la publicación de datos, no todos los órganos de esta naturaleza tienen página web, algo que dificulta el acceso de información a la ciudadanía. Eso sí, estos también reconocen que aquellos que cuentan con dicho instrumento suelen publicarla, a excepción de las actas y la agenda. La mayoría de los representantes de la sociedad civil también coinciden en la inexistente difusión en los medios de comunicación social de sus actividades, logros y trabajos realizados, algo que les resta visibilidad.

En cuanto a las recomendaciones, el libro destaca la necesidad de reforzar el papel de foro de participación de estos órganos colegiados y que, además, estos implementen sistemas de evaluación cualitativos y cuantitativos. También hace hincapié en generar competencias de participación en los empleados públicos participantes, así como en enrolar a las principales organizaciones para desplegar todo el potencial representativo la organización consultiva.

En esta línea, Rafael Rubio determina que es básico mejorar los procesos de funcionamiento para conseguir lo anterior y también la bidireccionalidad en la comunicación en estas estructuras. Asimismo, propone implementar un sistema de indicadores para evaluar el desempeño de forma muy completa en áreas como: 1) la actividad desarrollada, 2) la participación, 3) la validez y el seguimiento de las propuestas y, 4) la rendición de cuentas y la transparencia.

En definitiva, este trabajo permite al lector tener una visión de la realidad actual de los órganos consultivos y de las oportunidades de mejora que se les brindan para ser mucho más eficientes y operativos. La perspectiva descrita en este manuscrito refuerza la idea de que las democracias contemporáneas necesitan revitalizar un sistema de intermediación de intereses que mejore la legislación y la toma de decisiones en las políticas públicas. En resumidas cuentas, este libro pone de manifiesto que, sin una combinación de poder experto y representación de la ciudadanía en las actividades de este tipo de estructuras, difícilmente se podrá contar con una legislación de calidad y resolver los problemas públicos en un entorno lleno de incertidumbre como el actual.

Bibliografía.

Ibarz, A. y Rubio, R. 2019. *La participación en la Administración General del Estado a través de medios digitales.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Sierra, J. 2019. *La participación en la elaboración de normas de la Administración General del Estado.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 12. Primer Semestre. Enero-junio de 2021, pp. 253-266
ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com

RECENSIONES Y RESEÑAS

ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio. 2020. *Las Transiciones de U.C.D. Triunfo y desbandada del centrismo (1978-1983).* Barcelona: Galaxia Gutenberg y Fundación Alfonso Martin Escudero.

José Manuel Canales Aliende[1]
Universidad de Alicante
España

RECIBIDO: 28 de noviembre de 2020
ACEPTADO: 9 de marzo de 2021

RESUMEN: Reseña del libro de Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona titulado "Las transiciones de UCD. Triunfo y desbandada del centrismo (1978-1983)", publicado en 2020.

PALABRAS CLAVE: Transición, Centrismo.

ABSTRACT: Review of the book "Las transiciones de UCD. Triunfo y desbandada del centrismo (1978-1983)", Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona, published by Galaxia Gutenberg Editorial in 2020.

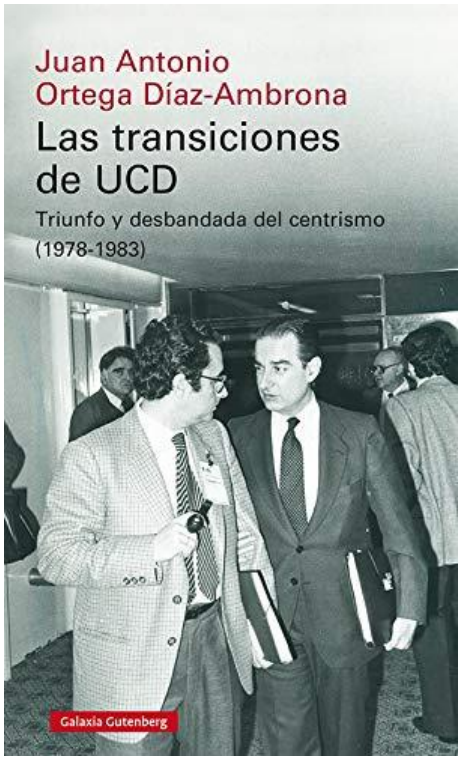
KEYWORDS: Centrism, Transition.

[1] Catedrático del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante, y con anterioridad profesor de esta materia en la Universidad Complutense de Madrid .Autor de más de cien publicaciones de su especialidad. Profesor Visitante de postgrado y doctorado de más de cincuenta universidades en España, Europa, América Latina y Estados Unidos. Miembro de varios Comités Académicos y Científicos de revistas especializadas de ciencia política y ciencias sociales. Evaluador de la ANECA y de la Fundación para el Conocimiento Madrid. Funcionario por oposición, ahora excedente, de varios Cuerpos Superiores de la Administración Pública Española.

1. Introducción.

La publicación antedicha y que comento en las líneas siguientes es la continuación o bien la segunda parte de la precedente del mismo autor titulada "Memorial de Transiciones (1939-1978). La generación de 1978" (2015)[2].

Esta obra, sugerida al autor, como éste confiesa, por el prestigioso historiador SANTOS JULIA, es ante todo una autobiografía y no un tratado o manual de historia o una novela histórica, ni lo pretende.



El libro se centra en un partido político concreto, la U.C.D., que fue clave y muy influyente en el periodo histórico de España llamado la transición, fundado precisamente para pilotar ese proceso. Y en el que el autor del libro fue un miembro y protagonista muy destacado y por eso conoció a fondo las interioridades del mismo, sus fortalezas y debilidades. La posición de ese partido en el periodo estudiado es denominada como centrista o "del centro"(p.15). Si bien la finalidad y el contenido esencial de la publicación, se centra en U.C.D. además y de forma complementaria a este hecho y al rol significativo de este partido en el proceso histórico en el que acontece el autor incluye también en su texto unas reflexiones, experiencias, y comentarios personales de gran interés. El libro no cuenta por tanto la historia completa de U.C.D. sino lo que el autor vivió y vió.

Siguiendo al autor, éste señala sobre el libro que: "El foco principal estará en los años de 1978 a 1983. En ellos se realizó por U.C.D. la tarea fundacional y de siembra de la democracia actual. Fueron también los de mi juventud ya madura, tiempos nuevos, encendidos por la ilusión de estrenar un mundo. Tuvieron su arranque en la Constitución. Fue una época de preparación intensa para un futuro más libre y justo, mientras se extinguió el franquismo y se sustituían sus instituciones por otras más modernas, que sobreviven hoy en gran medida, cuarenta años después."(p.15). Esta frase del autor antes transcrita, constituye en mi opinión el espíritu y la visión esencial no sólo del libro sino también de su autor.

[2] ORTEGA DIAZ-AMBRONA, Juan Antonio (2015). *Memorial de Transiciones (1939-1978). La generación del 1978.* Barcelona: Galaxia Gutenberg. S.L.

El libro, al ser una autobiografía, se basa en diversas fuentes documentales propias junto a una gran diversidad de anotaciones personales archivadas del autor a lo largo del periodo analizado y todas ellas, ahora seleccionadas de forma ordenada y sistemática, sirven de fundamento para las afirmaciones, comentarios y juicios de valor del mismo en un momento de madurez de su vida con la serenidad y distancia que este hecho implica y ello de una forma bastante objetiva. La extensión es de 445 páginas.

Ahora bien, estamos en mi opinión, no solo en una obra autobiográfica de un periodo histórico contemplado y de la historia en el mismo de un partido crucial en esa época, sino también ante un libro de pensamiento político de indudable calidad e interés. Me atrevería a decir que es un manual de reflexión y de praxis política centrista o centrada, a lo que también, en mi opinión, se añadiría un valor añadido relevante y hoy algo escaso en nuestra clase política cual es la existencia de criterios, valores y principios públicos democráticos de indudable valor de contenido y orientación pluralista a los que se unen y no se ocultan sus vivencias y creencias demócrata cristianas.

Esto último es reseñable, como un modelo aun necesario y valido, de un político católico que no quiere imponer sus ideas de forma inquisitorial y que respeta las creencias de los demás, a diferencia de los ultraconservadores de su época o los "neocoms" dogmáticos y autoritarios actuales de muchos movimientos eclesiales pretendidamente católicos. Esa convicción, actitud y conducta del autor en su época, hoy sin duda, es además la del magisterio al respecto del papado actual, el cual también recibe críticas interesadas de precisamente esos movimientos. La actualidad y la vigencia de la necesaria distinción y separación entre el derecho natural y el derecho positivo a la hora de regular la vida social es fundamental y esa fue la posición y la actuación del autor en su época y una de las enseñanzas del libro.

Otra aportación esencial del libro, en la que coincido fundamentalmente, así como otros muchos autores, es que la transición, que tuvo muchas dificultades y problemas y, a pesar de ello se llevó a cabo, con sus errores, limitaciones y disfunciones, fue en su conjunto bastante positiva ya que permitió, sin lugar a dudas, la implantación y desarrollo de un sistema político democrático fundado en la Constitución de 1978 consensuada de forma pluralista y que todavía está en vigor. Nadie puede cuestionar con fundamento que se implantó una autentica, real y moderna democracia constitucional.

Este hecho transcendental en la historia de España no puede ni debe ser olvidado ni minusvalorarse y menos aún cuestionarlo en su totalidad, como hacen en la actualidad algunos políticos y grupos políticos populistas y nacionalistas de imaginarios mesiánicos y fragmentarios, siendo no precisamente caracterizados sus líderes destacables por su rigor científico ni por el histórico, fruto de su sectarismo y menos aún por el consenso. Precisamente esa democracia

cuestionada es la que permite su crítica hecho que no hubiese sido posible durante el franquismo y ello gracias al nuevo sistema político democrático pluralista y tolerante implantado en ese periodo.

2. La figura y la personalidad del autor del libro

Este autor nacido en 1939, miembro de esa generación de 1978, como él se considera en su autobiografía, tiene una amplia y rica trayectoria intelectual, profesional y política de la que destacaría seguidamente algunas peculiaridades y aspectos por su importancia:

1) Estudió Derecho y Filosofía y Letras en la Universidad Complutense de Madrid, en la que fue profesor ayudante en la Facultad de Derecho.

   Posteriormente ganó las oposiciones al prestigioso Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado donde en la actualidad, tras muchos años de actividad en el mismo, es Consejero Electivo de Estado.

   Es por tanto un digno e ilustrativo representante de las élites jurídicas [3] madrileñas, las cuales junto a otras periféricas más minoritarias, tuvieron un papel relevante y activo en el tardo- franquismo, el postfranquismo, la transición, la democracia y su desarrollo y ello con una vocación generosa y altruista. La configuración de un régimen constitucional y su desarrollo normativo y la implantación de un" Estado Democrático de Derecho" (en la expresión, entre otros, de Elías DIAZ) requerían de la labor básica de los juristas. Hoy las ciencias sociales y económicas y sus expertos no son solo complementarias, como entonces, sino que han pasado a ser también esenciales, dada ya la arquitectura institucional y normativa consolidada, fruto precisamente de ese periodo de la transición.

2) Además de esa faceta de jurista de "reconocido prestigio" se une su relevante y amplia experiencia y trayectoria política, pudiéndose de ella a su vez, destacar lo siguiente:

   Fue colaborador de la revista "Cuadernos para el Dialogo", fundada por el insigne catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad Complutense y exministro franquista de Educación D. Joaquin RUIZ-GIMENEZ, la cual tuvo un papel importante en el tardo-franquismo y la transición y que fue un lugar de encuentro para el dialogo, como su título señalaba, para todos los políticos democráticos y antifranquistas de la época y además un semillero de las élites políticas de la democracia. El papel de esta revista estimo que aún no se ha valorado y ponderado

[3] Véase en ese sentido, entre otros, y para mayor detalle la significativa obra de JAUREGUI, Fernando (2019). *Los abogados que cambiaron España .Ochenta años de historia de los letrados y juristas que contribuyeron a la democracia (1.939-2019).*Córdoba::Editorial Almuzara S.A.

bastante en nuestra historiografía y hoy está olvidada por muchos.

Fue militante del Partido Político Izquierda Democrática (luego desaparecido) de inspiración demócrata cristiana creado y liderado por D. Joaquín RUIZ GIMENEZ.

Participó activamente como miembro del "Grupo Tácito", elitista y prestigioso "think tank", de orientación plural demócrata-cristiana, que con sus reflexiones y propuestas influyó notablemente en la opinión pública y en los políticos de esa época, donde la mayoría de sus miembros luego ocuparon cargos políticos relevantes.

Fue nombrado por Adolfo SUAREZ, en los gobiernos de U.C.D., primeramente Subsecretario de Justicia, Secretario de Estado para el Desarrollo Constitucional y posterior y sucesivamente ministro de Coordinación Legislativa y ministro de Educación. Todo un "cursus honorum" de cargos políticos significativos en ese momento de éxito y preeminencia de ese partido.

Junto al periodo exitoso de su partido también vivió sus momentos difíciles finales hasta su desaparición, sin abandonar "el barco " que se hundía, como hicieron otros de sus colegas. Fiel y leal al partido que lo encumbró a la cima política, aceptó ser el Secretario de Estudios y Programas del mismo y finalmente su Secretario General, siendo uno de los albaceas de U.C.D.

3) No puede dejar de mencionarse en la biografía del autor la vinculación personal, profesional y política del mismo con la insigne figura del gran jurista y político Landelino LAVILLA ALSINA, personalidad de gran papel en la transición y desarrollo constitucional objeto del libro. La relación entre ambos fue muy estrecha, intensa y continua, pues marcó sin duda la vida del autor en las diferentes etapas de la misma como su preparador de oposiciones al ilustre Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado, en el que luego fueron compañeros. Fue su jefe político y mentor en el gobierno y luego acompañó a aquel, lealmente, en el proceso final y de extinción del partido U.C.D. Esta vinculación y relación personal, así como su lealtad, amistad y agradecimiento se expresa en concreto por el autor en dos hechos concretos:

   En la portada del libro aparecen ambos juntos, si bien en primera fila lo hace el autor del libro, y detrás como apoyo simbólico del mismo la figura de su mentor.

   La dedicatoria del libro es a su amigo y mentor Landelino LAVILLA ALSINA.

4) No puedo dejar tampoco de reflejar en este comentario también mi opinión sobre otras personas intelectuales y políticas destacables que estimo influyeron en esta etapa en el autor y que son:

   Gregorio PECES BARBA, colega y amigo del autor y sin embargo adversario político y no enemigo del mismo. Así como Luis GOMEZ LLORENTE también amigo y colega universitario y destacado líder del P.S.O.E. en aquel momento. Esta relación amistosa sin duda facilitó el diálogo y el consenso entre los dos principales partidos del momento. La honestidad, la capacidad intelectual, la colaboración y la lealtad personal e institucional de ambos dentro de las posibles y lógicas discrepancias merecen destacarse. Unas figuras socialistas significativas por su prestigio, precedentes de éstos, en la España republicana, y con similares actitudes, si bien en momentos distintos, fueron Julián BESTEIRO y Fernando DE LOS RÍOS.

   El nivel personal e intelectual, así como su visión y deseo del consenso a través del diálogo sincero, la opción por el olvido, la ausencia de venganza, la vocación europea y la ilusión no interesada de cambio puede sin equivoco predicarse del conjunto de aquella clase política española de la transición[4].

   La relación profesional y el aprendizaje del autor durante trece años en el despacho del gran jurista iusadministrativista Eduardo GARCIA DE ENTERRIA.

   La amistad y la relación política, con Oscar ALZAGA, gran jurista y maestro del derecho constitucional a la vez que político y líder de una de "las familias "de la U.C.D. y luego tras su extinción, fundador del Partido Demócrata Popular, de inspiración demócrata cristiana, en el que no se afilió el autor del libro por lealtad a U.C.D. y a su mentor y amigo Landelino LAVILLA.

5) El texto también menciona a una serie de colaboradores del autor provenientes de la elite funcionarial española y de sus grandes cuerpos funcionariales, así como de la elite de la magistratura. Con independencia de esta relación profesional, e incluso luego amistad con los mismos, si quisiera también aquí mencionar este importante papel coadyuvante en el proceso constitucional y en su desarrollo de estas personas, generosas y dedicadas con vocación al servicio público que colaboraron técnicamente con lealtad y entusiasmo en este proceso con la clase política. Sin perjuicio de lo anterior, si quisiera significar un hecho relevante y digno de mención y

[4] Véase al respecto entre otros recientemente MARAÑÓN BERTRÁN DE LIS (2020). *Memorias de Luz y Niebla*. Barcelona: Galaxia Gutemberg S.L.

es la meritocracia de esas élites, frente a una función pública actual, en ocasiones caracterizada por su inexperiencia, amateurismo, clientelismo y su vinculación a la misma no por oposición sino por nombramiento político eventual.

6) La propia biografía y el "iter" político y profesional, reflejan de forma inequívoca que el autor tuvo un protagonismo político relevante en este periodo en una "atalaya" privilegiada de forma continua en los ministerios de Justicia, Presidencia, de Desarrollo Legislativo y de Educación.

7) Por último, junto a la faceta del autor de jurista de "reconocido prestigio" y político, quisiera también reseñar su sensibilidad y formación humanística, no solo por haber cursado la licenciatura en Filosofía y Letras, como su pasión por la música, la literatura y la poesía (no puede olvidarse que su suegro fue el gran poeta Gerardo DIEGO).

3. Los principales temas destacables de la obra comentada

Esta obra es bastante extensa, y a la vez rica en múltiples datos, comentarios y opiniones del autor, pero de toda ella si me gustaría a título personal de comentarista, recalcar las que yo considero de mayor interés y que serían las siguientes:

1) El papel de la U.C.D. y sus gobiernos que fue crucial para el nacimiento y desarrollo de un sistema constitucional novedoso en España, tras el franquismo y el final previo de la II República y que se refleja clara e inequívocamente en toda la obra. Este partido surgió con la finalidad de crear lo antedicho y lo logró plenamente con todas sus deficiencias y errores, siendo un modelo para otros países y ensalzado por múltiples comentaristas mundiales sin excepciones notables. El autor con una actitud muy hispana de no sobrevalorar lo nuestro, es en el epílogo, en mi opinión, demasiado modesto, prudente, y nada jactancioso de la gran tarea llevada a cabo por su partido y ello a pesar de que como se manifiesta sobradamente en el libro, la creación difícil, compleja y artificial del mismo a la que se añadiría el personalismo de muchos de sus fundadores. Este germen original se mantuvo mientras este partido tuvo apoyo electoral y gobernó, pero cuando este hecho decayó y desapareció, se reavivó y causó la "desbandada" y su desaparición.

2) Ahora bien, si la U.C.D. fue la artifice del nuevo sistema político constitucional, no puede olvidarse tampoco, aunque estimo que no lo magnifica mucho el autor, fue también la que fruto de lo anterior trajo a España un régimen público de derechos y libertades inexistentes hasta ese momento, creando además el marco de una economía dinámica a través de los Pactos de la Moncloa y un nuevo modelo de relaciones laborales a través del Estatuto de los Trabajadores. El desarrollo político sin el social y económico es insuficiente y esto se logró creó, e hizo posible un crecimiento notable económico del país y una mejora de todas las

clases sociales empoderando en especial a las clases medias, factor de estabilidad y movilidad social ascendente indiscutible.

3) El libro relata con detalle el debate interno en el seno de la U.C.D. sobre el modelo de ordenación y configuración territorial del Estado, cuestión histórica pendiente, en donde había una posición a favor de la igualdad de todos las regiones frente a una posición más selectiva solo a favor de los territorios o regiones llamadas impropiamente " históricas"(pues todas tenían su historia, costumbre y cultura) e identificando esta calificación con la tenencia de una lengua propia. Finalmente triunfo la opción de "café para todos" en expresión de un líder del partido y profesor sevillano de derecho administrativo ,como es sabido, D. Manuel CLAVERO AREVALO, expresada en un modelo abierto y flexible pero inconcreto a veces ,dando origen al llamado "Estado de las Autonomías" procediendo de forma desigual y bilateral a la transferencia de competencias estatales. Esta indecisión, a la que se unía la propia indefinición del modelo territorial en la Constitución aprobada de 1978, hizo que años después el modelo no haya sido plenamente satisfactorio y ha conducido a su crisis actual.

4) El autor hace un análisis pormenorizado de la desaparición de la U.C.D., tras la desbandada de sus principales líderes, y como causas principales enumera las siguientes: a) el desgaste progresivo de su fundador y líder Adolfo SUAREZ ; b) la propia diversidad, fragmentación y descoordinación política e ideológica de los líderes fundadores y de los partidos integrantes (un cierto precedente fue el de la C.E.D.A. durante la II República Española); c) el excesivo personalismo de sus líderes fundadores; d) la falta final de un proyecto político estable y de comunicación política; e) la ausencia de presupuesto y apoyo financiero exterior suficiente; f) la pérdida de la confianza del Rey en Adolfo SUÁREZ, del empresariado y de ciertos grupos de presión como los militares.

Diversos autores han analizado el fin de la UCD y entre otros citaría a Fernando GARCÍA DE CORTÁZAR (2020: 158), que ha dicho al respecto: "Al cabo fue la división cainita de UCD, mezcla de ideologías y personalismos, la que aceleró su estrepitosa caída. Criticado a derecha e izquierda, a los ojos de sus antiguos camaradas era un traidor, a las de aquellos para los que había abierto el camino un optimista, abandonado por todos incluido el rey, sin que nadie lo reconociera que había cumplido gran parte de sus compromisos".

5) La UCD sin dudas fue la principal artífice del pacto para la aprobación de la Constitución de 1978 principalmente con la colaboración del PSOE a través de Gregorio PECES BARBA como ponente constitucional de este partido. Ésta en su desarrollo configuró un régimen de libertades en España.

6) Además y previo al proceso constituyente la UCD fue la que hizo desaparecer la simbología franquista de los edificios públicos, así como los medios de comunicación adscritos al Movimiento Nacional, traspasando todos los medios humanos y materiales de éste a través de la A.I.S.S. (Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales) a la Administración General del Estado.

7) Este partido, la UCD, aprobó la Amnistía Laboral y Política y la legalización de todos los partidos políticos, y en especial, el Partido Comunista de España, como paso previo para la participación de todos ellos en las primeras elecciones democráticas del 15 de junio de 1977.

8) Como líder indiscutible y creador de la UCD aparece en el libro la figura de Adolfo SUÁREZ, personaje muy denostado en su tiempo y al que la historia reciente le ha reconocido su papel como un auténtico hombre de Estado. A pesar de su origen falangista supo evolucionar y ser un instrumento de la Corona elegido por ésta de acuerdo con el programa diseñado por Torcuato FERNÁNDEZ MIRANDA, para desde dentro cambiar el régimen político precedente apostando por la nueva democracia y negociando hábilmente la transición política, mediante la fórmula "De la ley a la ley".

Con independencia de su carácter abierto, dialogante y simpático, objeto de diversas biografías, varias de ellas, de personas de su entorno, lo cierto es que su liderazgo fue eficaz, coherente y honesto, y en palabras del autor del libro como: "intuitivo y simpático". Estimo que un buen líder integrador como lo fue Adolfo SUÁREZ, se debió a su capacidad de saber elegir su equipo. Y éste eligió para ello a altos funcionarios de prestigio, experiencia y conocimientos, como es el caso del propio autor del libro.

El semblante y el juicio de valor sintético entre los muchos existentes sobre la figura de Adolfo SUÁREZ, sería el de Juan Luis CEBRIÁN que recientemente ha señalado: "Suárez fue el último secretario general del Movimiento. Fue un converso, pero un converso de verdad, se creyó la democracia". [5]

Una incógnita y a la vez una laguna histórica, que el libro no revela, es el porqué del abandono de la confianza real en la figura de Adolfo SUÁREZ.

10) En el libro queda claro el proceso de diálogo, consenso, pacto y colaboración de todos los partidos políticos democráticos y de forma especial del Partido Comunista de España a través de su figura representativa, Santiago CARRILLO. Había una voluntad y un espíritu inequívoco de evitar la confrontación precedente de las dos Españas y de la Guerra Civil.

[5] CEBRIÁN, Juan Luis (2020). *El Mundo*. Sábado 31 de Octubre 2020. Págs. 4 y 5.

11) Además de lo anterior quisiera señalar también otros logros de los gobiernos de la UCD que el autor del libro o bien no menciona, o quizás no enfatiza demasiado, y ello debidamente a que la actuación política de su autor se circunscribió sólo a una parte, si bien relevante, del aparato del Estado, en los ministerios de Justicia, Presidencia, Desarrollo Legislativo y Educación, que serían los siguientes:

a) La Política Exterior de España pro-occidental y pro-Europea, complementada por una apertura a los países del tercer mundo. La recepción de ARAFAT en Madrid, tuvo un gran valor simbólico.

b) La mejora de la Seguridad Social y Sanidad Pública mediante el "Libro Blanco de la Seguridad Social".

c) La creación y los informes de la "Comisión para la reforma del Gasto Público" dirigida por FUENTES QUINTANA, cuyo precedente sin duda fue la Ley de Restricciones de 1935 inspirada y aprobada a propuesta del entonces Presidente del Gobierno y Ministro de Hacienda Joaquín CHAPAPRIETA. Esta reforma estructural del gasto público incluía también una reforma integral y completa de la Hacienda y Administración Pública.

d) El Estatuto de los Trabajadores al que se menciona en la página 229 del libro pero que no se enfatiza demasiado. Hay que señalar que esta Ley de 1980, definió y configuró un nuevo modelo de las relaciones laborales y de los derechos sociales de los trabajadores, estableciendo un modelo de economía más abierto y dinámico, que aún perdura en nuestros días, si bien ha sido objeto de varias modificaciones.

e) Los Pactos de la Moncloa ya fueron comentados en la autobiografía precedente

f) Se menciona pero no en profundidad el intento fallido de racionalización y reconducción del nuevo Estado Autonómico, que fracasó debido a la no aprobación completa del texto de la L.O.A.P.A., convirtiéndose ésta en una mera Ley del Proceso Autonómico.

g) La nueva Política Fiscal que sentó las bases de la modernización fiscal básicamente a través de la legislación novedosa del I.R.P.F. y del Impuesto de Sociedades en particular. Este hecho debería haberse recalcado más por la importancia que tuvo, no sólo para el sector público sino también para las empresas.

12) La tarea en el ámbito de la educación de la UCD fue notable, y en particular la del autor de este libro como titular del Departamento que heredó de su predecesor el Estatuto de Centros Docentes, y que intentó un pacto educativo.

En este sentido coincido plenamente con el autor en su manifestación de que las dos dificultades esenciales de la educación en España han sido siempre las siguientes:

> a) La dificultad de lograr un pacto de Estado o de interés nacional debido a la polarización y sectarismo ideológico de los partidos políticos. No es ningún secreto lo ya reseñado tantas veces en los tratados de historia acerca del intento de dominación y control de la escuela por parte de los absolutismos, totalitarismos y nacionalismos, como instrumento de manipulación de la sociedad.
>
> La historia de nuestro país y del mundo nos señala inequívocamente que la educación es un instrumento de formación de la ciudadanía que además implica un apoyo al desarrollo económico y social de los países, y por tanto es una aspecto fundamental como para dejarlo sólo en manos de una visión parcial, sesgada, sectaria y unilateral del conocimiento y de la ciencia con base a planteamientos de imaginarios colectivos fragmentarios e ideologizados.
>
> b) La desatención financiera y la infradotación presupuestaria de la educación, considerada muchas veces como un gasto improductivo y no como una auténtica inversión. El desarrollo y el futuro de una sociedad van unidos inexorablemente a nivel de desarrollo de la educación.

13) La propuesta de Ley de Autonomía Universitaria diseñada por el autor, no gozó del apoyo de su propio partido e hizo que éste presentase su dimisión. Este hecho estimo que le honra por su coherencia y dignidad ya que la dimisión no es una constante en nuestra clase política, y menos en la actual.

14) En el libro se menciona el traspaso de las competencias educativas a favor del País Vasco y Cataluña como una cesión del gobierno de la UCD a favor de sus aliados coyunturales nacionalistas.

Una amplia doctrina ha comentado el intento siempre de los nacionalismos de controlar y manipular la escuela para así falsos imaginarios simbólicos y carentes de historicidad, dotados de un mesianismo y racismo cultural que condujesen a la ficción nacionalista de un Estado diferente, fragmentaria y fragmentada. [6]

15) Resulta interesante el comentario y la explicación bastante inusual de la mención en el libro de que el presidente SUÁREZ en virtud de un real decreto estableció que algunos departamentos ministeriales tendrían la denominación de "Ministerios de Estado" con la finalidad de coordinar a los demás, sin que ésta estuviese bien fundada. Este hecho fue coyuntural, y además rompía con la

[6] Véase al respecto para mayor extensión y detalle la magistral obra de SOSA WAGNER, Francisco y SOSA MAYOR, Igor (2007). *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de nacionalismo en España*. Madrid: Editorial Trotta y Fundación Martín Escudero.

tradición en nuestra historia político-administrativa que reservó durante el siglo XIX y el XX hasta la II República incluida la denominación de Ministerio de Estado para el Ministerio de Asuntos Exteriores. Esta denominación de Ministerios de Estado parece más bien que se debió circunstancialmente al titular del departamento, y no a las competencias de éstos.

16) Es significativa en el texto la afirmación y juicio de valor del autor, que sin perjuicio de su visión demócratacristiana de la política, tiene una actitud y talante dialogante liberal e integrador que le lleva a hacer una clara diferenciación entre el derecho positivo y el derecho natural. El autor cree con fundamento que el derecho natural y que la doctrina católica y la legislación canónica no podía ser impuesta obligatoriamente en la legislación que iba a regular la nueva sociedad civil pluralista española. Esta posición chocaba lógicamente con el dogmatismo, el fanatismo y la intransigencia ultraconservadora de muchos sectores de la jerarquía, del clero y de los fieles españoles, pero a pesar de ello se intentó legislar para todos, siendo el caso más paradigmático la Ley del Divorcio, debida a UCD.

17) Resulta curiosa y anecdótica la mención de la creación por parte de la Comisión de Subsecretarios del premio a la figura del "coñazo de oro" destinado a premiar a la persona de más intensa y larga intervención en este órgano colegiado.

18) Resulta ilustrativa también la experiencia que se cuenta en el libro por su autor respecto a su relación personal y circunstancial con el entonces obispo de San Sebastián José María SETÍEN, quien manifestó posición y criterio auténticamente xenófoba y dogmática, como mucha de la jerarquía eclesiástica y del clero vasco, la cual sin duda estaba muy lejos del espíritu evangélico olvidando además que la Iglesia Católica es universal, ante todo y sobre todo frente a visiones y posiciones sectarias, nacionalistas endogámicas e irracionales.

19) La mención y el juicio positivo de valor del autor dado a la Institución Libre de Enseñanza, que comparto, merece significarse cuando además, viene de una persona que fue titular del Ministerio de Educación, dado que ésta fue pionera en la modernización educativa de nuestro país frente al dogmatismo autoritario de corte clerical.

20) Se menciona la influencia notable de KELSEN, en el pensamiento jurídico español del periodo analizado y por tanto en la nueva legislación democrática.

4. Epílogo

Para concluir este comentario académico, estimo que estamos ante una obra de interés, actualidad, redactada de forma rigurosa y apoyada documentalmente, que nos aporta y enriquece la historia de nuestro país en los últimos años, y en particular del papel de la UCD. Una segunda aportación de este libro además de lo anterior es la enseñanza y la utilidad del periodo estudiado para el momento actual que se ha denominado por algunos *segunda transición*. Estamos en la actualidad en una disyuntiva en la que se presentan básicamente dos posturas: una sería la adaptación, mejora y actualización del sistema constitucional de 1978, a pesar de sus limitaciones y lagunas fruto del momento. Adaptar, mejorar y actualizar lo anterior no equivale a su destrucción y partir de cero. La otra posición es la de ruptura total y desaparición del modelo precedente.

Para concluir quisiera hacer mías las palabras tanto del eminente economista Gabriel TORTELLA: "¿estamos hoy los españoles a desandar lo andado desde 1976 y transitar de nuevo para convertirnos en un paria en Europa y en un país del tercer mundo?" "Se están dando pasos decisivos para convertir nuestra democracia liberal en una república tercermundista"[7] ; como las del historiador Fernando GARCÍA DE CORTÁZAR: "los artífices de la transición decidieron mirar al país desde las ilusiones comunes —libertad, igualdad, paz, democracia— para dar entrada en la historia a la primera constitución pactada y no impuesta por el grupo dominante. No España tuya o mía, España nuestra"[8].

[7] TORTELLA, Gabriel (2020). "De vuelta al tercer mundo". *El Mundo*, jueves 22 de Octubre 2020, pág.19
[8] GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando (2020). *Ob.cit*, pág.551

Bibliografía

GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando (2020). *Y cuando digo España. Todo lo que hay que saber*. Madrid Arzalia Ediciones S.L.

JAUREGUI, Fernando (2019). *Los abogados que cambiaron España. Ochenta años de historia de los letrados y juristas que contribuyeron a la democracia (1939-2019).* Córdoba: Editorial Almuzara S. A.

MARAÑÓN BERTRÁN DE LIS, Gregorio (2020). *Memorias de Luz y Niebla.* Barcelona: Galaxia Gutemberg S.L.

ORTEGA DIAZ-AMBRONA, Juan Antonio (2015). *Memorial de Transiciones (1939-1978). La generación del 1978*. Barcelona: Galaxia Gutenberg. S.L.

ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio (2020). *Las Transiciones de U.C.D. Triunfo y desbandada del centrismo (1978-1983).* Barcelona: Galaxia Gutenberg S.L. y Fundación Alfonso Martin Escudero.

SOSA WAGNER, Francisco y SOSA MAYOR, Igor (2007*). El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*. Madrid: Editorial Trota S.A. y Fundación Alfonso Martín Escudero.

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 12. Primer Semestre. Enero-junio de 2021, pp. 267-273
ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com

RECENSIONES Y RESEÑAS

CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge. 2020. *Participación ciudadana y buen gobierno democrático: posibilidades y límites en la era digital.* Madrid: Marcial Pons.

María Dolores Montero Caro[1]
Universidad de Córdoba
España

ORCID: 0000-0001-9033-620X

RECIBIDO: 26 de enero de 2020
ACEPTADO: 9 de marzo de 2021

RESUMEN: Reseña del libro de Jorge Castellanos Claramunt titulado «*Participación ciudadana y buen gobierno democrático: posibilidades y límites en la era digital*». Colección Derecho, Buen Gobierno y Transparencia, publicado por Marcial Pons en 2020.

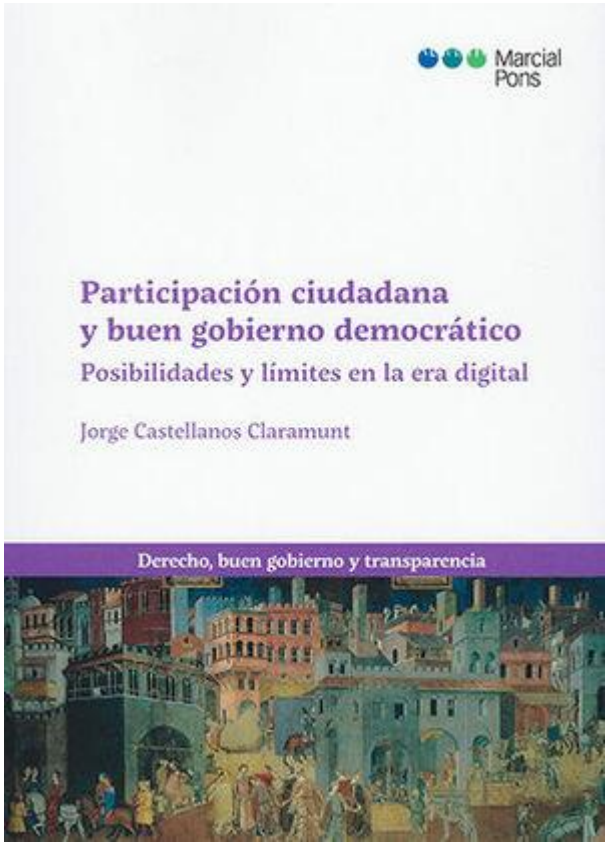
PALABRAS CLAVE: Participación ciudadana, buen gobierno, democracia, digitalización democrática.

[1] Doctora en Derecho Constitucional y profesora de esta disciplina en la Universidad de Córdoba. Licenciada en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas con Máster en Derecho Autonómico y Local y Máster en Profesorado. Autora de la monografía "Gobierno Abierto como oportunidad de cambio" publicado en septiembre de 2020 en la editorial Dykinson, posee además diversos artículos en revistas científicas y divulgativas sobre gobierno abierto, transparencia, participación y nuevas tecnologías aplicadas al desarrollo democrático. Igualmente, ha sido invitada como ponente en diversos congresos nacionales e internacionales sobre estas materias, y ha sido coordinadora del recientemente celebrado IV Congreso Internacional Derecho a la Educación. Innovación docente y mejora educativa.

ABSTRACT: Review of the book: «Participación ciudadana y buen gobierno democrático: posibilidades y límites en la era digital». Colección Derecho, Buen Gobierno y Transparencia, by Jorge Castellanos Claramunt, published by Marcial Pons in 2020.

KEYWORDS: Citizen participation, good governance, democracy, democratic digitalization.

La obra *Participación ciudadana y buen gobierno democrático: posibilidades y límites en la era digital* representa un exhaustivo y riguroso estudio del derecho a la participación ciudadana en España. En cuanto a la relevancia del tema tratado en el libro, cabe indicar que la participación ciudadana es una cuestión que suscita una considerable atención por parte de todos los sectores sociales. En los últimos años los ciudadanos, ya sea por la crisis de legitimidad de la democracia representativa y/o por otra serie de motivos, han aumentado su interés en cuestiones participativas. Los medios de comunicación han captado ese creciente interés en este tipo de información política, dándole un mayor protagonismo, ya que habitualmente dicha información era relegada a escenarios menos propicios para aglutinar la atención de los ciudadanos. Y, a su vez, el legislador ha estado atento a este interés respondiendo con una literatura normativa mucho mayor sobre buen gobierno, transparencia y participación ciudadana de la que sin duda creaba en las décadas anteriores. De ahí que la participación ciudadana, o bien la ausencia de la misma, ha propiciado un incremento del debate público sobre los cauces participativos y con ello una ingente cantidad de trabajos académicos al respecto. Dentro de los cuales, ya adelantamos que el que estamos comentando



destaca por su análisis integral de la participación ciudadana y su inserción en las políticas de buen gobierno.

La obra de Castellanos, en la que destaca un número ingente de citas de referencia, hace un estudio pormenorizado del derecho a la participación política desde diversas perspectivas, pero siempre desde una línea argumental claramente definida por un prolijo estudio normativo y jurisprudencial. De hecho, la profunda investigación normativa, desglosada y minuciosamente detallada por cada una de las diecisiete comunidades autónomas, se ve reforzada por el estudio de la continua labor del Tribunal Constitucional en la materia del derecho a la participación política, por lo que el análisis jurisprudencial es determinante para entender con amplitud la materia abordada.

Lo que pretende el autor es estudiar la materia de la participación ciudadana, tan relevante y trascendente para la correcta ordenación política y humana, desde un conjunto de perspectivas que permitan mostrar una imagen global del objeto de estudio, he ahí la novedad y el interés del trabajo que se plantea. Obviamente el artículo 23 de nuestra Constitución (en adelante, CE) tiene un gran protagonismo en la obra que nos ocupa, pero con su estudio no se agota el análisis constitucional del derecho a la participación en España. Todos y cada uno de los elementos constitucionales de los que se deriva un cariz participativo son abordados en el libro que analizamos. Y no solo eso, el estudio se aproxima desde un contenido global, con su desarrollo como derecho humano y el estudio de Tratados Internacionales, así como con su tratamiento en el Derecho comunitario, y desciende no solo al ámbito autonómico, sino que se capilariza, cual vaso sanguíneo, hasta la matriz misma de la participación: el ámbito local. No se soslaya, por tanto, ningún aspecto normativo que afecte a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

El autor comienza su obra reflexionando sobre ese mayor detenimiento en las cuestiones participativas. Se pregunta dónde podríamos encontrar el epicentro de esa escalada de atención sobre la participación ciudadana. Y sobre ello determina que, quizás, el punto sobre el que comienza este mayor interés sea la crisis económica de finales de la primera década del siglo XXI. Y es que con el estallido de la crisis económica en 2008 surgieron movimientos sociales que trataron de aglutinar las exigencias ciudadanas. Ese movimiento sincero, de base y ciudadano ha sido objeto de innumerables mutaciones y manipulaciones para darle forma jurídica y política. Realmente Castellanos considera que se tomó la parte por el todo, y se trató de focalizar una fracción importante de las reivindicaciones en un conjunto más global. La consecuencia de ello ha sido determinar que la participación ciudadana, que es patrimonio de todos y orgullo de los logros conseguidos en el ámbito de la ciudadanía, responde a las exigencias de un perfil determinado. Ante esa usurpación de los valores cívicos Castellanos concluye que convenía dar una respuesta meditada, sensata y argumentada afirmando el

carácter universal del derecho a participar libremente en la vida política, sea cual sea la ideología y formación, motivo principal del que deriva su trabajo.

Por todo ello el autor afirma que la participación política y ciudadana responde a la cultura y tradición política de cada lugar y aquellos que se fundamentan en la democracia y la convivencia pacífica subrayan con especial énfasis la capacidad de participar en las decisiones de toda la ciudadanía. De ahí que afirme que si se enarbola la bandera de la participación desde solo una parte de la ciudadanía y se elevan a la categoría de universales aspectos que solo son reclamaciones de un ámbito en concreto, corremos el riesgo de perder algo tan valioso como la capacidad de participar en el destino común de todos, de participar en los asuntos públicos, y de este modo se hurta uno de los mayores tesoros de la democracia (p. 20).

Como es sabido, la bandera de la participación ciudadana se ha tratado de ondear desde diferentes posiciones políticas y sociales, y en base a ello se han realizado numerosos estudios sobre la materia. Lo que trata de aportar este trabajo es dar una respuesta académica, desde la reflexión y el estudio de la cuestión, para dotar de universalidad al concepto y asociarlo al de responsabilidad.

Por todo lo expuesto, se estudia la participación ciudadana, pero este análisis no se realiza aisladamente, es decir, no se estudia qué es la participación ciudadana como si fuera un concepto que existiera sin relación con ningún otro. En coherencia con lo dispuesto, el libro se estructura en *tres partes* que muestran con cierta armonía el tema objeto de estudio.

La *primera parte*, eminentemente introductoria comprende cuatro capítulos. En el primero de los cuales se estudia la participación ciudadana y se presentan las múltiples definiciones que se han dado por parte de la doctrina, intentando con ello construir una imagen completa del término en relación con todos los conceptos relacionados con ella. El telón de fondo de todo ellos es solidificar la argumentación subsiguiente en el hecho principal de relacionar democracia y participación ciudadana. El autor no concibe un desarrollo democrático puro si no se basa en la participación de los asuntos públicos y sobre esta idea describe rigurosamente todos los elementos y la naturaleza misma de la participación ciudadana en conexión con escenarios democráticos.

El capítulo segundo supone un vaciado normativo exhaustivo. El trabajo de estudio de las normas relativas a la participación ciudadana es notorio. Desde luego supone un punto de partida interesante para muchos investigadores que se quieran aproximar a la cuestión participativa desde un prisma jurídico ya que la actualización normativa destaca, especialmente en un tema en el que las normas se van superponiendo unas a otras, y además de por lo acertado de los elementos a subrayar de las diferentes leyes estudiadas.

El tercer capítulo presenta las barreras que aparecen para el desarrollo de escenarios participativos. Por descontado la corrupción tiene un lugar preeminente, de la que se derivan la apatía, el egoísmo y la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones. Curioso a la par que interesante es el modo en el que vertebra la argumentación de la corrupción y la posible aparición de los populismos, estableciendo una conexión entre el descenso de la participación ciudadana de la mano de la irrupción de movimientos que pregonan, precisamente, su mayor protagonismo.

Finaliza sus reflexiones alrededor de otros elementos que, como nota común, alejan a los ciudadanos de los espacios de decisión y de participación, denotando que son muchos los elementos que perturban el desarrollo participativo de las sociedades y frente a los que conviene establecer medidas que frenen su trascendencia.

Por último, el cuarto capítulo presenta, precisamente, la perspectiva opuesta al anterior, es decir, los elementos que favorecen la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. El bueno gobierno, el gobierno abierto, la transparencia y otros aspectos detallados en este capítulo lo que generan es, precisamente, la irrupción de los ciudadanos con un mayor protagonismo. Obviamente el aspecto asociativo es abordado también. En general todos los elementos planteados destacan por la retroalimentación con la participación, llegando a dudar de cuál es el que potencia al otro. Sin duda la participación se ve beneficiada por ellos, pero es la participación, concretamente, la que las dota de contenido. Una participación ciudadana siempre, como el autor insiste en todo momento, barnizada por la responsabilidad y el sentimiento de pertenencia a la sociedad, así como auspiciada por unos dirigentes convencidos de que la participación es pieza esencial de todo entramado democrático. Sin responsabilidad ciudadana y voluntad política Castellanos es pesimista respecto de la evolución democrática, tal y como se deriva de la lectura de sus reflexiones.

La segunda parte de la obra contiene dos capítulos. En ellos destaca el carácter práctico de la participación. Se detallan los niveles participativos y los mecanismos (capítulo quinto), así como su desarrollo de la mano de internet (capítulo seis).

La verdad es que esta parte de la obra ya constituiría un trabajo en sí mismo por el detalle con el que afronta estos aspectos. Desde el punto de vista de aplicación práctica de la participación ciudadana, su engarce teórico y práctico resulta sumamente interesante ya que se presentan las muy diversas posibilidades del mundo participativo. El autor es consciente de que la saturación del ámbito teórico respecto de la participación ha supuesto un cierto recelo en su aplicación práctica y se esmera en indicar que los mecanismos existen, y que el modo de llevarlos a cabo es el factor diferencial para propiciar sociedades más participativas. Se acomete el estudio de las diversas variedades para dar paso a un aspecto todavía más actual como es el despegue de actividades participativas de la mano de

internet. No se descuida, por descontado, la influencia de las redes sociales en las actuaciones ciudadanas que impliquen participación, así como se ponen sobre la mesa los problemas que pueden derivarse. Mención especial al estudio del voto electrónico, especialmente en su variante remota por internet, del que el autor no presenta, en las condiciones actuales, halagüeñas perspectivas. Para colofón a esta parte del trabajo se profundiza en un tema que va a marcar la pauta, si no lo está haciendo ya, en el futuro de nuestras sociedades: la inteligencia artificial. El novedoso enfoque en el que establece relaciones al modo en el que la inteligencia artificial afecta a la democracia es significativo, y uno de los elementos sobre los que focalizar el interés de esta obra al plasmar interesantes reflexiones, alertar de peligros que pueden sobrevenir, así como presentar interesantes oportunidades de progreso democrático. Desde luego esta parte del libro se muestra como una aportación novedosa a los estudios democráticos preexistentes, especialmente es sus aspectos participativos.

La *tercera parte* del libro introduce reflexiones acerca de elementos actuales que afectan directamente a la democracia y al modo que tienen los ciudadanos de participar en ella. En su afán de no dejarse ningún aspecto actual fuera de su estudio y de su relación con la participación ciudadana, el autor aborda la temática de la posverdad, la proliferación de bulos y *fake news* en la actuación participativa de los ciudadanos (capítulo siete). La información, base de la participación, debe estar especialmente cuidada en un mundo en el que la velocidad de las noticias impide su más mínimo control. Un compromiso ético, en cuanto a no fomentar la rapidez sino la veracidad de las informaciones, así como una posición reflexiva del ciudadano en cuanto a la recepción de la información son elementos fundamentales para no pervertir uno de los pilares de la democracia como es la participación. La transparencia, la información veraz y la participación responsable de los ciudadanos se coaligan en este punto para hacer frente a un elemento muy importante y peligroso para las sociedades como es la proliferación de noticias falsas, y de aquellas que juegan con las emociones de los ciudadanos para extraer de ellos un determinado comportamiento político.

Se cierra la tercera parte como el capítulo ocho, en la que se pone en relación la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos con la gentrificación, la turistización, la despoblación gradual de los municipios rurales y sobre la inmigración en entornos políticos cambiantes. Sin duda, son elementos nada desdeñables en las sociedades actuales y que, en relación con la participación, tienen especial interés, tal y como pone de manifiesto Castellanos. Y es que todos estos elementos tienen una incidencia directa en el modo en que se participa en los entornos locales, ya que se modifica, de una u otra manera, el grupo de ciudadanos tradicional que participa en las cuestiones públicas más próximas. De ahí que quepa una adaptación a estas nuevas realidades para que la participación no se vea perjudicada, generando nuevos mecanismos participativos o actualizando los ya existentes, para que estos elementos no desarmen las estructuras participativas construidas durante décadas. Es, por consiguiente,

necesario estudiar el modo en el que afectan a las decisiones de la ciudadanía estos elementos para concluir si con ello se distorsiona la participación de los ciudadanos y, en consecuencia, se debilitan las estructuras democráticas.

Se culmina este trabajo con la presentación de una serie de conclusiones derivadas de la investigación que, en síntesis, indican que el pretendido objetivo de mejorar la democracia vía participación ciudadana en los entornos locales requiere de un estudio profundo sobre la cuestión participativa y los elementos positivos y negativos que la rodean. De modo que para mejorar la democracia se requiere de una participación ciudadana responsable y efectiva. El modo de desarrollarla no puede desentenderse de las nuevas tecnologías, eje central sobre el que gravitará la participación de los ciudadanos en las democracias en el futuro, si bien ya en parte en el presente, sin descuidar también, en consecuencia, la irrupción de la inteligencia artificial y sus implicaciones democráticas.

Al final de la obra se encuentran tres anexos. El primero de los cuales recoge la normativa y jurisprudencia tanto internacional, como estatal y autonómica estudiadas para la redacción del trabajo, siendo el anexo segundo una aportación adicional respecto de las iniciativas legislativas populares presentadas en España en las últimas décadas para indicar la escasa repercusión que ha tenido en nuestro país este mecanismo participativo. En el anexo tercero se detalla el listado de consultas populares realizadas. Los anexos son especialmente útiles para el estudio de las materias, siguiendo la línea del libro tratado en el que se muestra que el autor ha pretendido aportar un trabajo de análisis exhaustivo de la materia que, a su vez, facilita la labor a otros investigadores que quieran abordar la cuestión participativa y su influencia en las democracias.

En conclusión, el libro recensionado supone una visión muy completa del derecho a la participación ciudadana en España. Se trata de una obra muy bien documentada, que muestra un esfuerzo ímprobo de su autor en la recopilación de fuentes, en el estudio normativo y en el análisis de las sentencias más relevantes. El profesor Castellanos condensa mucha información en un trabajo minucioso, lo que incrementa su capacidad de transmisión de información clara y concisa ya que, con suma claridad, está presente toda la información relativa al derecho a la participación en España

#RET

Revista Española de la Transparencia
Núm. 12. Primer Semestre. Enero-junio de 2021
ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com

RECENSIONES Y RESEÑAS

Noticias de libros

Cotino, L. y Boix, A. (Coords.). 2020. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

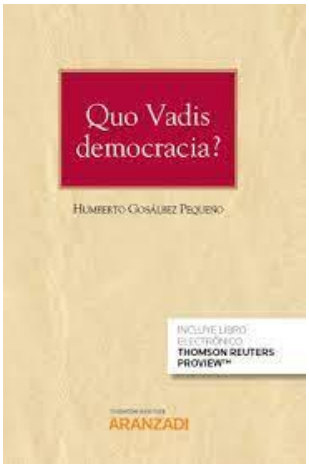
Este libro reúne a un equipo de Derecho de la transparencia en España, compuesto por once autores de distintas universidades y organismos públicos. Consta a su vez de once bloques desde donde podemos encontrar capítulos dedicados a los límites de acceso a la información pública, los límites a la transparencia en la contratación pública y el último de los bloques que puede resultar de máxima relevancia y actualidad ya que analiza las particulares restricciones en el contexto de la Covid-19, tanto al derecho de acceso a la información como en el concreto ámbito de la contratación.

Bermúdez Sánchez, J. y De Marcos Fernández, A. (Coords.) 2020. *Transparencia, lobbies y protección de datos.* Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAB), muestra el buen gobierno y la buena administración, en diversos preceptos concretos y detallados. Asimismo, se desarrollan también en la correspondiente regulación de las Comunidades Autónomas que la desarrollan, y también en otros sectores del Derecho administrativo con sus correspondientes regulaciones.

Se trata de una regulación administrativa que muestra los objetivos de transparencia y buen gobierno. Hablamos de contratación administrativa; acceso e incompatibilidades en la función pública y del personal laboral de la Administración; responsabilidad y eficacia en la actuación administrativa y de los servicios públicos; prestando especial atención a las nuevas tecnologías, y a la protección de datos e intereses personales y empresariales.

Gosálvez Pequeño. H. 2021. *Quo Vadis democracia?* Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.



Este libro reflexiona acerca de la democracia, de los partidos políticos dentro del sistema creado, y de la democracia representativa y/o parlamentaria. Analiza el sistema de partidos actual reflejando el importante déficit democrático, dominado por una la oligarquía de los partidos que decide a los candidatos sin observar ningún tipo de mérito o capacidad para gobernar o legislar.

Los partidos dominan el Poder Legislativo, el Ejecutivo y la dirección de las Administraciones públicas, así como la generalidad de las instituciones constitucionales, salvo la monárquica y la judicial pese a ejercerse una cierta mediatización o condicionalidad política.

Guichot Reina, E. y Barrero Rodríguez, C. 2020. *El derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

En un total de cinco capítulos, doce expertos reconocidos, ordenan y sintetizan resoluciones y sentencias bajo un análisis crítico y de pensamiento jurídico con un marcado carácter práctico. Desde que entró en vigor la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se han ido completando las leyes autonómicas que la desarrollan, así como, el Consejo estatal de Transparencia y sus homólogos autonómicos. Todos ellos, mediante sus resoluciones, han creado un corpus jurisprudencial objeto de este trabajo fruto de una tarea de investigación de largo alcance.

Martín Delgado, I. y Moreno Molina, J.A. (Dirs.) 2020. *Administración electrónica, transparencia y contratación pública.* Madrid: Iustel.

Uno de los grandes retos a los que se están enfrentando las Administraciones Públicas españolas en los últimos años es el relativo a la transformación digital. El uso de los medios electrónicos, la transparencia en la actividad administrativa y la participación y colaboración de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas conforman el triple eje en el que se basa esta transformación.

El ámbito de la contratación pública no está siendo ajeno a este fenómeno. Sin embargo, hasta el momento no se ha logrado plenamente el objetivo de traducir la innovación tecnológica en innovación administrativa. Efectivamente, la organización de la compra pública y los procedimientos de licitación siguen basados en prácticas burocráticas inspiradas en el modelo presencial, lo que

dificulta la innovación y consolida obstáculos disfuncionales contrarios a la eficacia y eficiencia del gasto público.

El presente volumen colectivo recoge los primeros resultados del Proyecto de Investigación «Administración electrónica, transparencia y contratación pública: hacia una auténtica innovación de la Administración INNOVAP», financiado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Integra las ponencias que, tras la primera fase de la investigación, fueron presentadas por sus autores y comentadas críticamente por un conjunto de expertos en la materia durante el Congreso celebrado en Toledo el pasado mes de noviembre de 2019. En ellas se analiza en profundidad el marco normativo regulador —europeo y nacional— de la contratación pública, identificando las carencias existentes y planteando posibles soluciones prácticas para avanzar hacia una contratación pública auténticamente innovadora, electrónica y transparente.