**La transparencia en la administración pública española: El caso de la Comunidad de Madrid y de la Comunidad de Castilla y León**

Gema SÁNCHEZ MEDERO

Universidad Complutense de Madrid

[gsmedero@cps.ucm.es](mailto:gsmedero@cps.ucm.es)

Rubén SÁNCHEZ MEDERO

Universidad Carlos III de Madrid

[rsmedero@polsoc.uc3m.es](mailto:rsmedero@polsoc.uc3m.es)

Iris ÁLVAREZ ALDEGUNDE

Universidad Complutense de Madrid

[irisalvarezaldegunde@ucm.es](mailto:irisalvarezaldegunde@ucm.es)

**Resumen**

España se había convertido en el único país de Europa con más de un millón de habitantes que no disponía de una Ley de Transparencia y de Acceso a la Información, a pesar de que éste era un derecho reconocido en todos los tratados internacionales sobre los derechos fundamentales. Este es un derecho considerado como crucial para el mantenimiento de un Estado democrático moderno, además de ser una herramienta esencial para la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, la lucha contra la corrupción y la optimización de los recursos. Pero esta carencia del sistema político-administrativo español fue, en parte o aparentemente, resuelta con la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

Por tal motivo, en esta ponencia se plantea la siguiente pregunta ¿Es España más transparente hoy? ¿La Ley de Transparencia ha contribuido a incrementar los niveles de transparencia y de regeneración en la administración pública en España? Según el informe “Global Right to Information Rating” España ocupa el puesto 64 de 100 países en niveles de transparencia. Para verificar esta información, y medir su verdadero alcance, vamos a analizar las medidas que se han llevado a cabo en materia de transparencia en el territorio español, además de determinar su alcance tomando como unidad de estudio dos comunidades autónomas: Castilla y León y Cataluña.

**Palabras claves:** ley de transparencia, España, comunidades autónomas, partición ciudadana e información.

**Autores:**

Gema SÁNCHEZ MEDERO, Doctora en Ciencia Política y de la Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora Contratada Doctor Interina por la citada universidad. Ha participado en diversos master y cursos en la Universidad Complutense, Instituto Nacional de Administraciones Públicas (España) Universidad de Alicante, Universidad de Alcalá de Henares, CESEDEN, etc. Ha sido profesora o investigadora invitada de la Universidad de Firenze, Universidad de Costa Rica, Universidad La República, Universidad de Michigan, Universidad de Minnesota, Instituto de Altos Estudios para la Defensa de la República de Venezuela, etc.

Rubén SÁNCHEZ MEDERO, Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Carlos III de Madrid. Profesor Visitante en la citada universidad. Coordinador del Máster Universitario de Liderazgo Político y Social. Autor de numerosos artículos académicos, y especialista en Comunicación Política.

Iris ÁLVAREZ ALDEGUNDE**,** Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la UCM. Magíster en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria por Cruz Roja Española. Actualmente es Colaboradora Honorífica e Investigadora en el Instituto Complutense de Ciencia de la Administración.

**1º. Introducción**

En un momento en el que reina la desafección política entre los ciudadanos, la transparencia se ha convertido en una exigencia generalizada. Como consecuencia de ello, en un buen número de países democráticos se han impulsado y aprobado normas que guardan relación, directa o indirectamente, con la transparencia. Se trata de buscar una regeneración democrática que otorgue una mayor legitimidad a las instituciones políticas-administrativas. Tal es así, que la implantación de una cultura de transparencia en las administraciones públicas se ha convertido en un tema de actualidad en todos los ámbitos sociales, políticos y económicos de nuestro país. En España, en el ámbito estatal, la aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno en el año 2013, así como su materialización al año siguiente en el Portal de la Transparencia del Gobierno de España marcan el recorrido del Gobierno en este aspecto (Martínez Moya, 2015: 36). Dado que gracias a la existencia de un portal de transparencia se facilita el acceso a toda la información de la administración por una única puerta de entrada (Fernández Ramos, 2014). Pero si por algo se caracteriza la transparencia es por la apertura y el flujo de información de las organizaciones políticas y administrativas al dominio público.

Con esta ponencia se pretende propiciar una reflexión sobre el estado de la transparencia en España, y en concreto en dos comunidades autónomas, Madrid y Castilla y León, que obtienen una posición diferente en el ranking de transparencia español. De esta manera, se podrá determinar si las medidas que están adoptando las distintas administraciones son fruto de la ley de transparencia, qué nivel de transparencia hay realmente en España y qué deficiencias existen en torno a esta cuestión, y qué factores influyen para impulsar una mayor transparencia.

**2º. La transparencia en las instituciones político-administrativas**

En la actualidad hay más de 90 leyes en todo el mundo que reconocen el acceso a la información y promueven la transparencia. Los países que se encuentran política, social y económicamente más desarrollados actuaron como pioneros, pero, en la actualidad, países de todos los continentes se han sumado a este movimiento, con leyes en muchos casos más completas y actualizadas debido precisamente a su fecha de aprobación, mientras que en los países pioneros la inmensa mayoría de las leyes originales se han ido modificando, especialmente para adaptarse a nuevas realidades, como la reutilización de la información pública y la apari­ción de las nuevas tecnologías de la información (Guichot, 2011: 10). Primero fueron los países escandinavos y EE.UU y los países de su área de influencia (Canadá, Nueva Zelanda y Australia), después esta tendencia se extendió a los países latinos de la Europa occidental (Francia, , Grecia e Italia), Alemania, Reino Unido, los países del Este y algunos países de América Central y del Sur (Colombia, Belice, Trinidad y Tobago, Panamá, México, Perú, República Dominicana, etc), Asia (Israel, Turquía, Jordania, Irán, etc), África (Sudáfrica, Angola, Zimbabue, Uganda, Etiopía, etc) y Oceanía (Isla de Cook). A ello se une que el derecho de acceso a la información pública figura en una buena parte de las nuevas Constituciones, o se incorpora en la reforma de algunas de las más antiguas, en las que, en otros casos, el derecho se ha enlazado, por lo común, a la libertad de información (Guichot, 2011: 10).

Con ello, se está consiguiendo promover la libertad de expresión y de información, pero también la democracia. Dado que en un verdadero sistema democrático los ciudadanos no sólo deben votar si no que tienen que ser exigentes con los políticos que los representan y, para ello, es necesario que tengan información sobre sus acciones y los impactos de la actividad política. Es la única forma de poder pedirles responsabilidad, y legitimarles con el voto. Ya que la falta de transparencia es un foco potencial de abuso de poder y corrupción, otorgando discrecionalidad a quien controla, restringe o deliberadamente distorsiona el acceso a información (Valverde, 2004: 1). Y un gobierno democrático no tiene más remedio que ser transparente y rendir cuentas de sus acciones. Por tanto, la transparencia en la gestión pública debe ser entendida como la posibilidad de que tiene los ciudadanos para acceder a cualquier tipo de información procedente de las entidades públicas en el desarrollo de sus funciones y cometidos (cuentas, presupuestos, compensaciones de funcionarios públicos, etc). Por eso, es necesario que no sólo se difunda la información sino que se haga de manera estructurada, abierta y procesable para que pueda ser fácilmente utilizable (Guardián, 2010: 84). Porque cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o qué criterios priman en las instituciones, se puede hablar de una sociedad crítica, exigente y participativa. Por eso, la transparencia no sólo implica conocer sino también participar en la deliberación que supone la toma de decisiones de cualquier acción. De esta manera, se puede llegar a afirmar que la democracia es la participación de la sociedad en el gobierno, pero una sociedad que no se informa no puede participar.

Pero entonces ¿qué es la transparencia? y ¿qué implica la misma? Existen múltiples definiciones sobre transparencia (Chevalier, 2007; Meijer, 2009, etc). Por ejemplo, según Sommerman (2010), la transparencia lo que pretende es fortalecer el Estado de Derecho mediante un incremento de la legitimidad democrática de las administraciones públicas y la rendición de cuenta a los ciudadanos; Guerrero (2005) la entiende como la acción del gobierno para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público; Vergara (2008) considera que es el compromiso del gobierno para hacer pública información sobre los asuntos públicos; o Transparencia Internacional que la define como *arrojar luz sobre reglas, planes, procesos y acciones. Es conocer por qué, cómo, qué y cuánto. La transparencia garantiza que cargos públicos, funcionarios públicos, directivos, consejeros y empresarios actúen de forma visible y comprensible, e informen sobre sus actividades. Y esto significa que el público en general puede exigirles rendir cuentas. Esta es la forma más segura de evitar la corrupción y de contribuir a aumentar la confianza en la gente e instituciones de las que depende nuestro futuro*.

.

Por tanto, la transparencia es un concepto aglutinador de muchos elementos, principios y derechos que no siempre encajan homogéneamente en el ámbito jurídico. Pero la transparencia en función de lo mencionado debe entenderse como un acto de honestidad y claridad acerca del propósito del gobierno, integrando los límites (en términos de qué puede cambiarse, quién puede involucrarse y cómo) y especificando los resultados (Warburton, 2007: 37). Por tanto, la transparencia no sólo debe informar sino que también debe facilitar a los ciudadanos datos sobre cuáles son los objetivos y los resultados que se pretenden conseguir o que se han alcanzado, invitando para ello a la sociedad civil a participar, y propiciando que ambos actúen de manera conjunta. Porque si los ciudadanos no se involucran ni participan en el proceso no se puede hablar de una verdadera transparencia ni de un reforzamiento de la democracia, combatiendo la corrupción e impulsando la buena gobernanza.

De esta manera habría que hacer una categorización entre medidas y políticas de transparencia. Las primeras son aquellas que se incorporan a políticas públicas que tienen sus propios objetivos, por lo que la transparencia es una medida que auxilia la consecución de tales objetivos (Moreira, Spinelli y Vinicius, 2011), mientras que las segundas son aquellas que se diseñan de forma autónoma y su objetivo es la transparencia en sí como herramienta de prevención de la corrupción (Moreira, Spinelli y Vinicius, 2011). Ambas categorías comparten la característica de que para que sean efectivas requieren ser parte de la rutina de la toma de decisiones (Moreira, Spinelli y Vinicius, 2011).

Además, es necesario distinguir en transparencia activa y pasiva. La primera hace referencia a la difusión periódica y sistemática de información acerca de la gestión estatal, de manera que se pueda evaluar socialmente su desempeño. La segunda se entiende como aquella obligación que tiene el Estado para facilitar a los ciudadanos la información que les sea solicitada, siempre que no medie razón legal para justificar la reserva o el secreto. Por tanto, la transparencia activa se asocia con el término “publicidad activa”, mientras que la transparencia pasiva se relaciona con el derecho de acceso a la información pública. Según Villoria (2014) la publicidad activa se diferencia del derecho de acceso en la actitud de los poderes públicos a la hora de aportar datos a la ciudadanía. En la publicidad activa, el gobierno pone la información a disposición de la ciudadanía de manera proactiva. En el derecho de acceso, el gobierno responde a las demandas de documentos que le hace la ciudadanía, es decir, de manera reactiva (Martínez Moya, 2015: 38).

**3º. Metodología**

En los últimos años están proliferando los estudios sobre la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en España. La mayoría tienen un marcado carácter jurídico, pero sin embargo, existe cierta carencia en aquellos que analizan el impacto de la misma en la transparencia de los gobiernos autonómicos. Este es el principal objetivo de esta ponencia, medir la transparencia de la Comunidad de Madrid y la Comunidad de Castilla y León en comparación con otras comunidades autónomas. De esta manera, se podrá determinar el impacto de la ley y el nivel de transparencia que existe realmente en España y las deficiencias que todavía hay en torno a esta cuestión, y los factores que contribuyen a que se dé más o menos transparencia cuando se cuenta con una normativa estatal que establece las mismas pautas para todos.

En este sentido para poder realizar esta investigación se han efectuado las siguientes preguntas: ¿Cómo es la situación actual en materia de transparencia? ¿Cuál es el impacto “real” de la ley de transparencia en los gobiernos autonómicos? ¿Qué deficiencias existen todavía en torno a la transparencia? En virtud de estas interrogantes se han elaborado una serie de hipótesis:

1º. La ley de transparencia española supone un cambio importante propiciado por una demanda concreta y una necesidad de reforma política, pero no se trata de un cambio radical.

2º. La ley de transparencia ha contribuido a impulsar nuevas medidas en aras de la transparencia pero todavía son muchos los gobiernos autonómicos que se limitan a cumplir con la normativa vigente pero no van más allá de la misma.

3º. Solo la participación de los ciudadanos en este proceso y la propia voluntad de las autoridades políticas pueden favorecer a la implantación de un verdadero proceso de transparencia política y administrativa.

Por tal motivo, se ha estructurado la ponencia en dos partes. En la primera, se trata de analizar el concepto de transparencia y sus implicaciones, para después poder abordar la cuestión de la ley de transparencia en España, junto a sus consecuencias a nivel autonómico, y la exposición de las medidas que estos entes territoriales han adoptado en relación a esta cuestión. En la segunda, se evalúa los portales de transparencia de dos comunidades autónomas, Madrid y Castilla y León, para intentar determinar el grado de transparencia.

En un primer momento, se ha comprobado la influencia que tienen una serie de factores para impulsar la transparencia. Los indicadores empleados son:

* la tendencia ideológica de los gobiernos,
* la fragmentación parlamentaria: se han fijado el número de partidos presentes en cada parlamento.
* el grado de participación ciudadana: se ha tomado como referencia los datos de participación del Informe CAE elaborado por el Comité Sectorial de la Administración Electrónica.
* la aprobación de su ley de transparencia: si la ley se ha aprobado a final de la legislatura se considera un factor clave para establecer medidas que contribuyan a la transparencia, dado que buscan fomentar su relección. Por ello, se ha otorgado un 1 punto si se ha aprobado en los 12 últimos meses de legislatura, mientras que si fue aprobada durante el resto de la legislatura un 0, por considerarla que está exenta de interés partidista.

En segundo lugar, se tiene como referencia los datos cuantitativos resultantes de 80 indicadores de Transparencia Internacional. Los mismos abarcan un total de seis áreas distintas por el cual son evaluadas todas las comunidades autónomas. En este sentido, se ha otorgado una puntuación a cada apartado (1 punto, si la información del indicador está en la web, y 0 si no está publicada).

Tabla1: Áreas y puntuaciones en las que se agrupan los indicadores

|  |  |
| --- | --- |
| **Áreas** | **Puntuaciones máxima** |
| 1. Información sobre la CC.AA | 21 |
| 1. Relaciones con los ciudadanos y la sociedad | 14 |
| 1. Transparencia económico-financiera | 13 |
| 1. Transparencia en las contrataciones de servicios, obras y suministros | 9 |
| 1. Transparencia en materias de ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas | 7 |
| 1. Indicadores de la nueva ley de transparencia | 16 |

Fuente: Transparency International España.

Para finalizar, se ha evaluado los portales de transparencia de las dos comunidades autónomas que son objeto del estudio. Primero se midió si los condicionantes que aparecen reflejados en cada uno de los artículos de la ley de transparencia estatal se cumplen en los portales de ambas autonomías y en qué grado. En este sentido, se ha empleado una escala que se divide en tres categorías: Alto (cumple con los requisitos establecidos de la ley, e incluso los amplía), Medio (se limita a cumplir los requisitos establecidos de la ley), y Bajo (no llega a cumplir con todos los requisitos fijados por la ley). Gracias a esta información se ha podido determinar si el grado de transparencia que se atribuye a la Comunidad de Madrid y Castilla y León es tan real como indica el Índice Transparencia Internacional, o simplemente se limitan a colgar la información que se exige y que les permite obtener un alto grado de transparencia.

**4º. La Ley de Transparencia en España**

De los 27 países que componen la Unión Europea, sólo tres Estados carecían de una regulación en materia de transparencia, y España era uno de ellos. Incluso en el ámbito autonómico tampoco había ninguna legislación específica que abordará esta cuestión, salvo en Galicia, Navarra e Islas Baleares. Pero con la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, se suple esta deficiencia, y el país cumple con los compromisos internacionales adquiridos, tanto en relación con la Alianza por el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) como con el Convenio Europeo de Acceso a los Documentos Oficiales del Consejo de Europa (Sánchez de Diego Fernández, 2014: 1), y con una de las preocupaciones de la población española, la transparencia[[1]](#footnote-1). No obstante, esta normativa no introduce nada novedoso en el contexto del derecho comparado, dado que ya existía una la regulación en torno a esta cuestión en los países de la Unión Europea.

Aunque también es cierto, que antes de la aprobación de esta ley, había algunas normas que regulaban la transparencia y el acceso de la información, pero no de manera específica ni exclusiva. Por ejemplo, en el artículo 105 *b* de la Constitución (CE) y los artículos 35*e* y 37 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Adminis­traciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJA-PAC), referidos al acceso a la información relativa a procedimientos admi­nistrativos en marcha y a procedimientos ya finalizados, respectivamente (Ridao Martín, 2014: 288). Con lo cual, desde la aprobación de la Constitución en 1978, que implícitamente incorpora el principio de transparencia a través del reconocimiento del derecho de acceso a archivos y registros administrativos (artículo 105.b), diferentes normas han regulado diversos mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden tener conocimiento de la información del sector público, y numerosas administraciones públicas han puesto en marcha los mecanismos necesarios para garantizar el pleno ejercicio y uso de dichos mecanismos (Cerrillo-i-Martínez, 2012: 709).

En todo caso, esta ley fue la estrella de la X Legislatura (2011-2016), y vino a regular tres cuestiones básicas: la transparencia de la actividad pública mediante la publicidad activa, el derecho de acceso a la información pública y las obligaciones de buen gobierno, no está exenta de polémica por presentar algunas deficiencias. Por ejemplo, deja fuera principios básicos como el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, algo que sí ocurre en el ámbito internacional (Martínez Moya, 2015: 38). Tal es así, que según la Escala Global de Acceso a la Información, la ley español ocupa el puesto 76 de 96 en leyes de transparencia en el mundo[[2]](#footnote-2). Por otra parte, existen ciertas restricciones, como es lógico, al acceso de la información, por ejemplo,éste derecho no podrá ser ejercido sobre expedientes que contengan información sobre las actuaciones del gobierno central o de las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas al derecho administrativo; o sobre la defensa nacional o la seguridad del Estado, o los tramitados para la investigación de delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de derechos y libertades de terceros, o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando; o las materias protegidas por el secreto comercial o industrial, y a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria (Valvarde Loya, 2004). Pero pese a todo, gracias a esta normativa se logra reforzar la transparencia, garantizar el derecho de acceso a la información y establecer las obligaciones del buen gobierno, así como las consecuencias por su incumplimiento, lo que indudablemente ha supuesto un avance en la regeneración del sistema político-administrativo, aunque todavía queda mucho camino por recorrer, y los ciudadanos deben tener un mayor conocimiento de alcance de los derechos y obligaciones de la ley de transparencia[[3]](#footnote-3).

**5º. Las Comunidades Autónomas ante la transparencia**

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno aprobada en 2013 ha empujado a las comunidades autónomas a reducir los niveles de opacidad, y eso ha conducido a que muchas de ellas hayan establecido su propia ley y portal de la transparencia. Tal es así, que los resultados del último Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU) publicados en el 2016 señalan que estas entidades territoriales han vuelto a mejorar su valoración media global desde 2010. Las cuatro comunidades que mejores índices de transparencia poseen son País Vasco, Cataluña, Madrid y Baleares, mientras que las tres que ocupan los puestos inferiores del ranking son Navarra, Extremadura y Aragón.

*5.1. La legislación a nivel autonómico en materia de transparencia*

En cuanto a la existencia de normas autonómicas en materia de transparencia, la más antigua es la Ley de Transparencia y de Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega, aprobada antes que la ley nacional, en concreto, bajo el mandato del Presidente autonómico socialista, Emilio Pérez Touriño. Esta normativa va más allá de la normativa estatal, al relacionar el derecho de acceso a la información pública con el deber de los poderes públicos en difuminar las barreras que existen para que los ciudadanos puedan participar de manera efectiva en la toma de decisiones públicas. La segunda ley de transparencia aprobada a nivel autonómico fue la de las Islas Baleares, en la cual se consagra el derecho que tienen los ciudadanos a una buena administración pública y el acceso a la información. En Navarra, se elabora una normativa exhaustiva del procedimiento de acceso de información pública, y se define un nuevo modelo de administración, sobrepasando incluso la ley estatal. Por tanto, todas las regulaciones autonómicas aprobadas antes de la normativa estatal ya habían reconocido el derecho de acceso a la información de los registros y archivos públicos, incluso hacían alusión a la legitimación pasiva, reconociendo el deber de las administraciones autonómicas de informar a los ciudadanos.

Tabla 2: Leyes de transparencia autonómicas

|  |  |
| --- | --- |
| **Comunidades Autónomas** | **Leyes de Transparencia** |
| Andalucía | Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía |
| Aragón | Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón |
| Asturias | Proyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias |
| Baleares | Ley 4/2011, Govern de les Illes Balears |
| Canarias | Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública |
| Cantabria | Proyecto de Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Cantabria |
| Castilla La Mancha | Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen de Gobierno de Castilla La Mancha |
| Castilla y León | Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León |
| Cataluña | Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno |
| Comunidad de Valencia | Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana |
| Extremadura | Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura |
| Galicia | Ley 4/2006, de 30 de junio, de Transparencia y de Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega |
| La Rioja | Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno en La Rioja |
| Comunidad de Madrid | Proyecto de Ley de Transparencia de la Comunidad de Madrid |
| Región de Murcia | Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia |
| Comunidad Foral de Navarra | Ley Foral, 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto |
| País Vasco | Proyecto de Ley de Transparencia, Participación y Buen Gobierno |

Fuente: Elaboración propia.

A raíz de la Ley de Transparencia 19/2013, las comunidades autónomas disponían de un plazo de 2 años naturales para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta ley. No obstante, no todas las comunidades han elaborado y aprobado su propia normativa de transparencia (Asturias, Cantabria, Madrid y País Vasco), y algunas de ellas, lo han hecho en el último año, 2015 (Aragón, Castilla y León, y Comunidad Valenciana). Por tanto, al menos en apariencia, se está ante una carrera para ser más transparentes. Dado que actualmente, sólo existen 5 comunidades autónomas que no disponen de una normativa que regule el derecho al acceso a la información. Pero incluso está comunidades autónomas dispondrán en futuro no muy lejano de una normativa específica a este respecto, ya que se encuentran en el proceso de elaboración, debate y aprobación de sus propias leyes de transparencia.

No obstante, para que la transparencia y la información sean efectivas es necesario que se habiliten toda una serie de nuevas regulaciones que vayan destinadas a promover la participación ciudadana, cosa que todavía no se ha hecho en toda su dimensión. También hay que señalar a este respecto, que en una comunidad autónoma no haya una normativa específica, no supone que la misma no sea trasparente y no se encuentre comprometida a la transparencia. Si se tiene en cuenta el Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas, de los tres territorios que ocupan los últimos lugares en el ranking, sólo una no dispone de ley de transparencia. Por tanto, disponer de una normativa propia no es garantía de una mayor transparencia porque puede no ejecutarse de manera efectiva. No obstante, también es cierto, que una normativa propia supone un compromiso formal y una sujeción al poder judicial ante una posible falta de ejercicio efectivo que propicia su buen cumplimiento y, al mismo tiempo, reconoce al ciudadano su derecho a intervenir legalmente para hacer valer su desempeño.

*5.2. Las medidas de transparencia adoptadas por las Comunidades Autónomas*

Aunque el mapa de transparencia en España aún está incompleto, ya se puede encontrar en él una buena parte de la información que la ley obliga a hacer pública. Es cierto, que si se observan los datos de la tabla 3 se puede comprobar que todas las comunidades autónomas disponen de un portal de transparencia, aunque su nivel información es dispar. Téngase en cuenta que la Ley 19/2013, de Transparencia tiene dos vertientes: 1) Publicidad Activa: la obligación de las administraciones de mostrar su información, utilizando internet como escaparate, y 2) Publicidad Pasiva: los ciudadanos pueden solicitar información al gobierno central y a los autonómicos, fijándose en qué plazo debe responderse y en qué tiempo. En este último caso, es necesario crear un organismo que se encargue de dar respuesta a las demandas de información de los ciudadanos, además en algunos casos deben ocuparse de las reclamaciones que se efectúen (Castilla La Mancha, Asturias, La Rioja, Extremadura y Cantabria). Pero no todas las comunidades han creado este tipo de organismo, ya que en algunos casos, han confiado en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal para que sea éste el que resuelva las demandas y reclamaciones de los ciudadanos, y otras simplemente han delegado estas funciones a otras instituciones autonómicas. Por tanto, como se podrá comprobar en el siguiente apartado, el tratamiento de la transparencia difiere de una comunidad a otra, no basta con tener un portal de transparencia y un organismo que se encargue de recibir las solicitudes de los ciudadanos, sino que debe existir una verdadera voluntad política que impulse y consolide la transparencia, y eso implica, indudablemente, una mayor participación ciudadana.

Tabla 3: Medidas de transparencia a nivel autonómico

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Comunidad Autónoma** | **Ley de Transparencia** | **Portal de Transparencia** | **Órganos que velan por la Transparencia** |
| Andalucía | X | X | Consejo de Transparencia y Protección de Datos |
| Aragón | X | X | Consejo de Transparencia |
| Asturias | --- | X | ------------------------- |
| Baleares | X | X | Comisión |
| Canarias | X | X | Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública |
| Cantabria | --- | X | Consejo de Transparencia y Buen Gobierno |
| Castilla La Mancha | --- | X | Consejo de Transparencia y Buen Gobierno |
| Castilla y León | X | X | Procurador del Común |
| Cataluña | X | X | Comissió de Garantía del Dret d´Accés a la Informació Pública |
| Comunidad de Valencia | X | X | Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y el Buen Gobierno de Valencia |
| Extremadura | X | X | Consejo de Transparencia y Buen Gobierno |
| Galicia | X | X | Valedor do Pobo |
| La Rioja | X | X | Consejo de Transparencia y Buen Gobierno |
| Comunidad de Madrid | --- | X | Consejo de Transparencia y Buen Gobierno |
| Región de Murcia | X | X | Consejo de Transparencia de la Región de Murcia |
| Comunidad Foral de Navarra | X | X | Consejo de Transparencia de Navarra |
| País Vasco | --- | X | Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública |

Fuente: Elaboración propia

**6º. Evaluar la transparencia en las Comunidades Autónomas**

El Estado y cada una de las CC.AA tiene uno portal de transparencia, aunque su funcionamiento y nivel de información que cada una de ellas ofrece a través del mismo no es homogéneo. Las comunidades autónomas más transparentes de España en 2016 son País Vasco, Cataluña, Madrid, y Baleares. El caso más curioso es el de Madrid, que es la comunidad autónoma que ha experimentado desde 2014 un crecimiento espectacular en cuanto a transparencia se refiere. Hasta tal punto, que en el 2014 ocupaba el último lugar en el ranking de transparencia, y en cambio, actualmente se ha situado en la segunda posición Esto indica que el grado de transparencia existente, no sólo depende de las normas, sino también de la propia voluntad de los políticos.

*6.1. Factores que determinan el grado de transparencia*

Existen, indudablemente, múltiples factores que condicionen el grado de transparencia, aunque aquí únicamente se va hacer mención a la tendencia ideológica de los gobiernos que impulsaron la aprobación de su ley de transparencia, la fragmentación parlamentaria, y el grado de participación ciudadana.

En primer lugar, es necesario estudiar si el factor ideológico de los gobiernos autonómicos condicionan o no la transparencia de los mismos. En función de los datos de la tabla 4 se puede afirmar que son los gobiernos de centro-derecha los que han impulsado más leyes de transparencia, dado que bajo su mandato se ha aprobado 9 frente a 2 en los gobiernos de centro-izquierda. Es cierto, que existe un predominio de los gobiernos de centro-derecha durante esta época, pero no es menos cierto que de las 5 comunidades que todavía no han aprobado ninguna normativa de transparencia, 3 se encuentran gobernadas por partidos de centro-izquierda y 2 de centro-derecha. Además, sólo un gobierno autonómico ha llevado acabo su ley en el último año de legislatura, el PSOE en Andalucía, pudiéndose ser considerada que ésta guarda relación con el interés político de intentar buscar una reelección. En los demás casos, la normativa ha sido aprobada en primer tramo de la legislatura, y aquellas han visto la luz a finales de 2014 y 2015 son consecuencia de la ley estatal.

Tabla 4: Partidos gobernantes en el momento de la aprobación de las leyes de transparencia autonómicas

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **CC.AA** | **Ranking de**  **transparencia**  **en 2016** | **Partido del Gobierno** | **Tendencia ideológica** | **Ley de Transparencia** | **Fecha de aprobación** |
| Andalucía | 7 | PSOE | Centro-izquierda | Si | 1 |
| Aragón | 15 | PP | Centro-derecha o Derecha | Si | 0 |
| Asturias | 12 | PSOE | Centro-izquierda | No | --- |
| Baleares | 2 | PP | Centro-derecha o Derecha | Si | 0 |
| Canarias | 8 | CC | Centro-derecha | Si | 0 |
| Cantabria | 8 | PRC-PSOE | Centro-izquierda | No | --- |
| Castilla y León | 10 | PP | Centro-derecha o Derecha | Si | 0 |
| Castilla La Mancha | 14 | PSOE | Centro izquierda | No | --- |
| Cataluña | 2 | CIU | Centro-derecha | Si | 0 |
| Extremadura | 16 | PP | Centro-derecha o Derecha | Si | 0 |
| Galicia | 13 | PP | Centro-derecha o Derecha | Si | 0 |
| Madrid | 2 | PP | Centro-derecha o Derecha | No | --- |
| Murcia | 6 | PP | Centro-derecha o Derecha | Si | 0 |
| Navarra | 17 | UPN | Centro-derecha o Derecha | Si | 0 |
| País Vasco | 1 | PNV | Centro-derecha | No | --- |
| La Rioja | 5 | PP | Centro-derecha o Derecha | Si | 0 |
| Valencia | 10 | PSOE | Centro izquierda | Si | 0 |

Fuente: Elaboración propia.

Para estudiar la fragmentación parlamentaria, el grado de participación, e incluso la aprobación de la ley de transparencia autonómica, se ha realizado una regresión entre las variables presentadas.

Tabla 5: Resultados de la influencia de factores político-sociales

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Variables independientes** | **Coeficiente** | **Error típico** | **Significación** |
| Fragmentación parlamentaria | 0.071 | 0.075 | 0.368 |
| Participación ciudadana | 0.151 | 0.211 | 0.491 |
| Aprobación con las elecciones a un año | 0.518 | 0.216 | 0.049 |

Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a la fragmentación parlamentaria, la tabla 5 releva el hecho de que haya una mayor fragmentación en los parlamentos autonómicos favorece *a priori* la aprobación de una ley de transparencia propia. Cuanto más presiones políticas se encuentre el gobierno más posibilidades existen para que se establezcan medidas de control político y administrativo, y por tanto, se incremente la transparencia. Dado que un parlamento con pocos partidos, hace que éstos se acomoden, y sea más difícil aprobar medidas y normativas que supongan un mayor control del gobierno y la administración. Sin embargo, los datos aportados por la tabla 6 vienen a contradecir en parte esta afirmación, ya que cuando ha existido gobiernos de mayoría absoluta se han aprobado la normativa autonómica de transparencia. Por contra, cuando los gobiernos han sido minoritarios en el parlamento y necesitan de apoyos, no han podido sacar adelante su normativa a este respecto. Eso sí, allí donde la fragmentación es elevada, al rondar las 7 y 6 formaciones políticas, existe una ley de transparencia, con la única excepción de Asturias.

Tabla 6: Fragmentación parlamentaria en el momento de la aprobación de las leyes de transparencia autonómicas

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **CC.AA** | **Ranking de**  **transparencia**  **en 2016** | **Partido del Gobierno** | **Ley de Transparencia** | **Fecha de la ley** | **Fragmentación**  **Parlamento** | **Forma de mayoría** |
| Andalucía | 7 | PSOE | Si | 2014-jun | 5 | m.r |
| Aragón | 15 | PP | Si | 2015-mar | 7 | m.a |
| Asturias | 12 | PSOE | No | ---- | 6 | m.r |
| Baleares | 2 | PP | Si | 2011 | 3 | m.a |
| Canarias | 8 | CC | Si | 2014-dic | 6 | m.r |
| Cantabria | 8 | PRC-PSOE | No | --- | 5 | m.c.a |
| Castilla y León | 10 | PP | Si | 2015-mar | 5 | m.a |
| Castilla La Mancha | 14 | PSOE | No | --- | 3 | m.c.a |
| Cataluña | 2 | CIU | Si | 2014-dic | 6 | m.r |
| Extremadura | 16 | PP | Si | 2013-may | 3 | m.r |
| Galicia | 13 | PP | Si | 2006-jun | 3 | m.a |
| Madrid | 2 | PP | No | --- | 4 | m.r |
| Murcia | 6 | PP | Si | 2014-dic | 4 | m.a |
| Navarra | 17 | UPN | Si | 2012-jun | 7 | m.c.a |
| País Vasco | 1 | PNV | No | --- | 5 | m.c.a. |
| La Rioja | 5 | PP | Si | 2014-sept | 3 | m.a |
| Valencia | 10 | PSOE | Si | 2015-abri | 4 | m.a |

Fuente: Elaboración propia.

Siglas: m.a=mayoría absoluta; m.r=mayoría relativa; m.c.a.=mayoría con apoyos; m.c=mayoría de coalición.

*6.2. La transparencia en las Comunidades Autónomas*

En virtud de los datos que facilita la tabla 7, las comunidades que en 2016 cuentan con un alto grado de transparencia son como se ha mencionado anteriormente: País Vasco, Cataluña, Madrid y Baleares. Después le siguen: La Rioja (97,5), Murcia (96,9), Andalucía (96,3), Canarias (95,0), Cantabria, (95,0), Castilla y León (94,4), Valencia (94,4), Asturias (93,8), Galicia (91,8) y Castilla la Mancha (90,6). Las comunidades que más han mejorado sus niveles de transparencia respecto a 2014 son: Andalucía, Murcia, Madrid, Cantabria y Canarias, y las que empeorado son: Navarra, Cataluña y Castilla y León. Curiosamente estas dos en el ranking de 2014 eran las mejores posicionadas junto al País Vasco.

En todo caso, hay que mencionar que la media de transparencia en 2016 se ha incrementado en 6 puntos, lo que sitúa a un gran número de comunidades por encima de los 90 puntos. Hay que reconocer por tanto, que desde que se aprobara la ley de transparencia, se abrieran los portales y comenzaran a funcionar los Consejos, la mayoría de las comunidades autónomas han mejorado sus porcentajes de transparencia. Dado, que desde que este índice se lleva publicando se puede observar como la media nacional ha ido aumentando y ha pasado de 71,5 puntos en el 2010 a 94 en el 2016, y lo que es más importante, con una tendencia en alza durante todos estos años.

No obstante, también es cierto que existen ciertas deficiencias que habrá que mejorar. Tal es así, que hay comunidades autónomas que cuentan con un nivel de información publicada que pese a que cumplen con unos requisitos de calidad, aún tienen que mejorar, ese es el caso de Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla La Mancha, Extremadura y Navarra. El caso de esta última comunidad es paradigmático, ya que ha pasado de ocupar el sexto lugar en el 2010 al último en el 2016. Tal vez la causa de esta caída en picado se deba a que esta comunidad autónoma presenta unos bajos índices en el apartado de derecho de acceso a la información.

Tabla 7: Evolución de la transparencia en las Comunidades Autónomas

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **CCAA** | **Puntuaciones 2016** | **Puntuaciones 2014** | **Puntuaciones 2012** | **Puntuaciones 2010** |
| Andalucía | 96,3 | 87,5 | 92,5 | 87,5 |
| Aragón | 88,8 | 85,0 | 75,0 | 70,0 |
| Asturias | 93,8 | 90,0 | 66,3 | 67,5 |
| Baleares | 98,1 | 92,5 | 83,8 | 56,3 |
| Canarias | 95,0 | 80,0 | 63,8 | 66,3 |
| Cantabria | 95,0 | 87,5 | 95,0 | 53,8 |
| Castilla y León | 94,4 | 100,0 | 90,0 | 73,8 |
| Castilla La Mancha | 90,6 | 83,8 | 58,8 | 62,5 |
| Cataluña | 98,1 | 100,0 | 78,8 | 82,5 |
| Extremadura | 88,1 | 85,0 | 87,5 | 81,3 |
| Galicia | 91,9 | 93,8 | 90,0 | 87,5 |
| Madrid | 98,1 | 65,0 | 72,5 | 80,0 |
| Murcia | 96,9 | 78,8 | 55,0 | 70,0 |
| Navarra | 81,9 | 88,8 | 91,3 | 80,0 |
| País Vasco | 100,0 | 100,0 | 97,5 | 57,5 |
| La Rioja | 97,5 | 96,3 | 97,5 | 83,8 |
| Valencia | 94,4 | 92,5 | 63,8 | 56.3 |
| Media Global | 94,0 | 88,6 | 79,9 | 71,5 |

Fuente: Transparency International España.

En este sentido habría que decir, que en todos los puntos analizados existen comunidades que deben incrementar la calidad de la información facilitada a los ciudadanos. Por ejemplo, en el punto de transparencia activa e información sobre las comunidades autónomas, Aragón, Navarra y Extremadura presentan los porcentajes más bajos. También deben facilitar una mayor participación ciudadana en sus webs, Castilla La Mancha, Cantabria y Galicia. Respecto a la transparencia económica y financiera las que presentan peores resultados son: Navarra, Valencia, Extremadura y Aragón. Las menos transparentes en cuanto a transparencia en las contrataciones, convenios y subvenciones son: Navarra, Canarias, Galicia y Valencia. En cuanto a la transparencia en materias de ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas, Navarra, Galicia y Extremadura son las que tienen los índices más bajos. Y por último, relación con el derecho a la información, tienen peores resultados son: Navarra, Asturias, Extremadura y Aragón.

Otro dato relevante que proporciona la tabla 8 es que los dos indicadores donde todas las comunidades autónomas logran mejores resultados son la información de las comunidades y el derecho de acceso a la información, aunque también las relaciones con los ciudadanos y la sociedad. En principio la información que se expone, en este sentido, es menos comprometedora que la de los otros indicadores. Es más fácil para cualquier gobierno presentar a los ciudadanos cuales son las normas e instituciones, características de las webs, la atención al ciudadano, incluso la información sobre los cargos públicos, que, por ejemplo, los gastos e ingresos, las deudas o los procedimientos de contratación.

Tabla 8: Evaluación de transparencia de las Comunidades Autónomas

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indicadores** | **Puntuación máx.** | **CCAA** | | | | | | | | | |
| **Andalucía** | **Aragón** | **Asturias** | **Baleares** | **Canarias** | **Castilla- Mancha** | **Castilla y León** | **Cataluña** | **Extremadura** | **Galicia** |
| **1.Información sobre las CCAA** | **19** | **18** | **16** | **17,5** | **19** | **19** | **17** | **18** | **19** | **17** | **17,5** |
| 1.1.Información sobre los cargos electos y de designación política de la CCAA | 8 | 8 | 6 | 8 | 8 | 8 | 6 | 7,5 | 8 | 7 | 6,5 |
| 1.2. Información sobre la organización y el Patrimonio de las CCAA | 7 | 6 | 7 | 6,5 | 7 | 7 | 7 | 6,5 | 7 | 7 | 7 |
| 1.3. Información sobre normas e instituciones | 4 | 4 | 3 | 3 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 3 | 4 |
| **2. Página Web, Relaciones con los ciudadanos y la sociedad** | **12** | **11,5** | **11** | **12** | **12** | **12** | **10** | **12** | **12** | **11** | **10,5** |
| 2.1.Características de la web de la CCAA | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 6 | 7 | 7 | 7 | 7 |
| 2.2.Información y atención al ciudadano | 5 | 4,5 | 4 | 5 | 5 | 5 | 4 | 5 | 5 | 4 | 3,5 |
| **3. Transparencia económico-financiera** | **16** | **15** | **14** | **15,5** | **16** | **15,5** | **14,5** | **14,5** | **15,5** | **14** | **16** |
| 3.1.Información contable y presupuestaria | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 7,5 | 7,5 | 7,5 | 8 | 8 |
| 3.2.Transparencia en los ingresos y gastos | 8 | 7 | 6 | 7,5 | 8 | 7,5 | 7 | 7 | 8 | 6 | 8 |
| **4. Transparencia en las contrataciones de servicios, obras y suministros** | **13** | **13** | **11** | **12** | **11,5** | **10,5** | **11** | **11,5** | **12** | **11** | **11** |
| 4.1. Contrataciones | 7 | 7 | 5 | 6 | 6,5 | 4,5 | 6 | 5,5 | 7 | 6 | 5 |
| 4.2. Convenios y subvenciones | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 3 | 4 | 4 |
| 4.3. Suministradores y costes del servicio | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 |
| **5. Transparencia en materia de ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas** | **10** | **9,5** | **10** | **10** | **10** | **9** | **10** | **9,5** | **10** | **8,5** | **8,5** |
| 5.1.Ordenación territorial y urbanismo | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 3,5 | 3,5 |
| 5.2.Informes, anuncios y licitaciones de obras públicas | 4 | 3,5 | 4 | 4 | 4 | 3 | 4 | 3,5 | 4 | 4 | 3,5 |
| 5.3. Urbanismo y obras de infraestructuras | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1,0 | 1,5 |
| **6. Derecho Acceso a la Información** | **10** | **10** | **9** | **8** | **10** | **10** | **10** | **10** | **10** | **9** | **10** |
| 6.1.Visibilidad, canales y características de acceso a información | 7 | 7 | 6 | 5 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 6,5 | 7 |
| 6.2.Reclamaciones y evaluación del derecho a la información | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2,5 | 3 |
| **TOTAL** | **80** | **77** | **71** | **75** | **78,5** | **76** | **72,5** | **75,5** | **78,5** | **70,5** | **73,5** |

Fuente: Transparency International España.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indicadores** | **Puntuación máx.** | **CCAA** | | | | | |
| **Madrid** | **Murcia** | **Navarra** | **País Vasco** | **La Rioja** | **Valencia** |
| **1.Información sobre las CCAA** | **19** | **18** | **19** | **16,5** | **19** | **18** | **19** |
| 1.1.Información sobre los cargos electos y de designación política de la CCAA | 8 | 8 | 8 | 7 | 8 | 8 | 8 |
| 1.2. Información sobre la organización y el Patrimonio de las CCAA | 7 | 6 | 7 | 5,5 | 7 | 7 | 7 |
| 1.3. Información sobre normas e instituciones | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 3 | 3 |
| **2. Página Web, Relaciones con los ciudadanos y la sociedad** | **12** | **12** | **11,5** | **11,5** | **12** | **12** | **12** |
| 2.1.Características de la web de la CCAA | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 |
| 2.2.Información y atención al ciudadano | 5 | 5 | 4,5 | 4,5 | 5 | 5 | 5 |
| **3. Transparencia económico-financiera** | **16** | **16** | **16** | **12** | **16** | **16** | **13,5** |
| 3.1.Información contable y presupuestaria | 8 | 8 | 8 | 6 | 8 | 8 | 8 |
| 3.2.Transparencia en los ingresos y gastos | 8 | 8 | 8 | 6 | 8 | 8 | 5,5 |
| **4. Transparencia en las contrataciones de servicios, obras y suministros** | **13** | **13** | **12** | **10,5** | **13** | **13** | **11** |
| 4.1. Contrataciones | 7 | 7 | 6 | 6 | 7 | 7 | 5 |
| 4.2. Convenios y subvenciones | 4 | 4 | 4 | 3,5 | 4 | 4 | 4 |
| 4.3. Suministradores y costes del servicio | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 |
| **5. Transparencia en materia de ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas** | **10** | **9,5** | **9,5** | **8** | **10** | **9,5** | **10** |
| 5.1.Ordenación territorial y urbanismo | 4 | 3,5 | 4 | 4 | 4 | 3,5 | 4 |
| 5.2.Informes, anuncios y licitaciones de obras públicas | 4 | 4 | 4 | 3 | 4 | 4 | 4 |
| 5.3. Urbanismo y obras de infraestructuras | 2 | 2 | 1,5 | 1 | 2 | 2 | 2 |
| **6. Derecho Acceso a la Información** | **10** | **10** | **9,5** | **7** | **10** | **9,5** | **10** |
| 6.1.Visibilidad, canales y características de acceso a información | 7 | 7 | 6,5 | 5 | 7 | 6,5 | 7 |
| 6.2.Reclamaciones y evaluación del derecho a la información | 6 | 6 | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 |
| **TOTAL** | **80** | **78,5** | **77,5** | **65,5** | **80** | **78** | **75,5** |

Fuente: Transparency International España.

Estos aspectos hacen mención a la publicidad activa, pero que sucede con la transparencia pasiva. A este respecto hay que mencionar que según los datos de la tabla 9, las comunidades autónomas que más rápido contestan a los ciudadanos son: Castilla y León, Baleares, País Vasco, Aragón, Andalucía. De ellas, solo País Vasco y Baleares obtienen posiciones similares en los índices de publicidad activa. En este aspecto, la publicidad pasiva, como se puede comprobar todavía existe muchas comunidades autónomas que ni siquiera tienen canal o no contestan a sus ciudadanos, y otras sí lo hacen, pero con demasiado demora. Por tanto, en cuanto a la ley de transparencia las comunidades autónomas han optado por centrarse en la primera parte de la ley, que en la segunda. Tal vez, el motivo, sea porque es más cómodo y menos comprometido ofrecer un volumen, en ocasiones, excesivo de información, que puede dificultar su consulta, que responder a las consultas directas de les puedan hacer los ciudadanos.

Tabla 9: Tiempo de respuesta a las cuestiones planteadas en los portales de transparencia

|  |  |
| --- | --- |
| **CCAA** | **Plazo de respuesta** |
| Andalucía | 50 minutos |
| Aragón | 30 minutos |
| Asturias | ---- |
| Baleares | 15 minutos |
| Canarias | ---- |
| Cantabria | ---- |
| Castilla y León | 10 minutos |
| Castilla La Mancha | Sin canal |
| Cataluña | 2 días |
| Extremadura | Sin canal |
| Galicia | Sin respuesta |
| Madrid | ---- |
| Murcia | ---- |
| Navarra | 3 días |
| País Vasco | 20 minutos |
| La Rioja | 4 horas y media |
| Valencia | ---- |
| Media Global | ---- |

Fuente: Fundación Orange-Arvo Consultores (2014).

Siguiendo con esta cuestión, las comunidades autónomas que ofrecen el mayor número de datos abiertos son: País Vasco, Cataluña y Aragón, y sólo dos de ellas ocupan un puesto relevante en el ranking de transparencia, en concreto, las dos primeras. En cuanto a la posibilidad que se ofrece a los ciudadanos para poder entrar en contacto con los altos cargos del gobierno a través del correo electrónico, sólo cabe decir que la mayoría de las comunidades autónomas permiten esta opción. Sin embargo, todavía existen un número elevado de ellas donde no es posible, en concreto, siete. Hecho que se ve agravado porque en algunas de ellas ni siquiera se habilita la participación ciudadana en la tramitación legislativa. Otra deficiencia que la legislación de transparencia no ha logrado resolver aún, y que resulta de vital importancia, ya que como se ha señalado la transparencia no solo implica información si no también participación.

Tabla 10: CCAA con canales de participación

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **CC.AA** | **Ranking de**  **transparencia**  **en 2016** | **Open data. Conjunto de datos** | **Contactar con los miembros del gobierno por correo electrónico** | **Participación en la tramitación legislativa** |
| Andalucía | 7 | 73 | Si | Si |
| Aragón | 15 | 1.218 | Si | Si |
| Asturias | 12 | 428 | No | Si |
| Baleares | 2 | 41 | No | Si |
| Canarias | 8 | 39 | Si | Si |
| Cantabria | 8 | ---- | Ns | Ns |
| Castilla y León | 10 | 128 | Si | Si |
| Castilla La Mancha | 14 | 10 | Ns | Ns |
| Cataluña | 2 | 2.856 | Ns | No |
| Extremadura | 16 | 26 | Si | No |
| Galicia | 13 | 303 | Si | Si |
| Madrid | 2 | --- | No | Si |
| Murcia | 6 | --- | Si | No |
| Navarra | 17 | 143 | Si | Si |
| País Vasco | 1 | 2.311 | Si | Ns |
| La Rioja | 5 | 74 | Si | Si |
| Valencia | 10 | --- | Si | Si |

Fuente: Elaboración propia en base Informe CAE elaborado por el Comité Sectorial de la Administración Electrónica.

**7º. Evaluar el portal de transparencia de Castilla y León y de la Comunidad de Madrid.**

La Ley de Transparencia 19/2013 de 9 diciembre, está compuesta por 40 artículos, entre los cuales se encuentran los correspondientes a los principios generales de la información a publicitar, es decir, la obligación que tienen las administraciones públicas de facilitar la información que se les encomienda utilizando Internet como escaparate, es decir, publicidad activa. Al mismo tiempo, la ley permite a los ciudadanos solicitar información a los gobiernos autonómicos y fija en qué casos se debe responder y con qué plazo, es lo que se conoce como “publicidad pasiva”.

El portal de transparencia de la Comunidad de Castilla y León se puso en funcionamiento el 27 de marzo de 2012 con el siguiente dominio: <http://www.gobiernoabierto.jcyl.es/>. El portal contiene 4 grandes áreas: transparencia, datos abiertos, participación y redes sociales. En cada una de estas áreas, el internauta puede desplegar pasando únicamente el cursor del ratón un menú donde se específica la información que puede ser consultada. Cumpliendo con ello con las reglas de accesibilidad y la estructuración de estas páginas webs.

Figura 1: Mapa web del Portal de Transparencia de Castilla y León

Por otra parte en función de la Figura 1 cabe señalar que el Portal de Transparencia de la Comunidad de Castilla y León cumple *a priori* con el cometido de la Ley de Transparencia tanto en lo relativo a la publicidad activa como la publicidad pasiva. Ahora bien, eso no significa que respete plenamente con las exigencias estipuladas en la mencionada ley para analizar este aspecto se va estudiar si realmente lo hace y hasta qué punto.

Tabla 11: Análisis del Portal de Transparencia de la Comunidad de Castilla y León

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Artículos** | **Presencia** | **Tipo de cumplimiento** |
| 5.1. | Sí | **Alto:** Es un portal intuitivo que se ve completando con un buscador, lo que implica que tiene una buena accesibilidad para los ciudadanos. |
| 6.1. | Sí | **Alto:** Está publicada la información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que le sea de aplicación, así como el organigrama. A solo dos clic de ratón. |
| 6.2. | Sí | **Alto:** Publican los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. También la evaluación de su grado de cumplimiento y resultados. Además, dispone de un buscador concreto para los programas y planes. |
| 7a | Sí | **Medio:** Publica las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos. |
| 7b | Si | **Medio:** Publica los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. |
| 7c | Sí | **Medio:** Publica los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. |
| 7d | Sí | **Medio:** Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos. A tres clics de ratón se puede encontrar la información. |
| 7e | Sí | **Medio:** Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación. |
| 8.1.a | Sí | **Bajo:** Los contratos indican el objeto, el importe de la licitación, el procedimiento celebrado para su celebración, los instrumentos a través de los que se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario. La información de los contratos menores. Sin embargo, no aparece la duración de los contratos y las modificaciones de los mismos. No obstante, dispone de un buscador para facilitar la búsqueda de información. |
| 8.1.b | Sí | **Alto:** Los convenios suscritos indicando las partes firmantes, su objeto, plazo, modificaciones, prestaciones y obligaciones. Además cuenta con un buscador propio, y se puede consultar escaneado el documento original del convenio. |
| 8.1.c. | Si | **Alto:** Las subvenciones y ayudas públicas te remite a la web del Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones, y allí se indica el beneficiario, importe y el objeto. Además en el portal esta enlazado con las convocatorias de ayudas y subvenciones existentes en la comunidad autónoma. |
| 8.1.d. | Si | **Medio:** Los presupuestos aparecen con las principales partidas presupuestarias, la ejecución, los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Desde el portal te redireccionan a otras webs. |
| 8.1.e | Si | **Medio:** Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan. |
| 8.1.f | Sí | **Bajo:** Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades. Sin embargo, no aparecen publicadas las indemnizaciones percibidas en caso abandono del cargo. |
| 8.1.g | Si | **Medio:** se específica las resoluciones de autorizaciones o reconocimiento de compatibilidad. |
| 8.1.h | Si | **Medio:** aparecen recogidas las declaraciones anuales de bienes y actividades de los cargos. Pero son difíciles de encontrar porque al final de la ficha biográfica de cada cargo. |
| 8.1.i | Sí | **Medio:** dispone de la información estadística para valor el grado de cumplimiento y calidad de los servicios. |
| 8.3 | Si | **Alto:** Relación de los bienes inmuebles, además expone el patrimonio de bienes muebles. |
| 11.a | Si | **Alto:** Accesibilidad. |
| 11.b | Si | **Alto:** Interoperabilidad. |
| 11.c | Si | **Alto:** Reutilización. |
| 12 | Si | **Alto:** Derecho a la información. |
| 13 | Si | **Alto:** Información pública |
| 17 | Si | **Medio:** Cumple con los datos requeridos por la ley en las solicitudes de acceso a la información. |
| 18 | Si | **Medio:** Cumple con las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información. |
| 21.1 | Si | **Medio:** Establece sistemas para integrar las solicitudes de los ciudadanos en el funcionamiento de la organización interna a través del Portal de Transparencia. |
| 21.3 | Si | **Medio:** Fija el órgano competente para conocer las solicitudes de acceso. |
| 22 | Si | **Medio:** Cumple con la formalización de la solicitud vía electrónica. |
| 24.5 | Si | **Alto:** Se encuentran publicadas las resoluciones contra el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Están clasificadas por temática. |
| 33 | Si | **Medio:** Se crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. |

Fuente: Elaboración propia.

El Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid es el que más incrementado su grado de transparencia, en concreto 33 puntos, según los datos facilitados por Transparencia Internacional España. Tal es así, que actualmente ocupa el segundo puesto empatado con Cataluña y Baleares, mientras que en el 2014 se situaba en el último lugar. La región ha pasado de los 65 puntos sobre 100 que obtuvo en el 2014 a los 98,1 puntos sobre 100 en el informe de 2016. La razón de este importante aumento en la valoración de la Comunidad de Madrid obedece a que el Gobierno de Cristina Cifuentes decide poner en marcha el Portal de Transparencia que cumpla *a priori* con lo establecido en la ley, y todo ello se produce con un gobierno en minoría apoyado por otra fuerza política, Ciudadanos. Además, hay que tener en consideración que hasta entonces esta comunidad autónoma no contaba con una herramienta de este tipo para dar acceso a la información y participación a los ciudadanos.

De tal manera que desde noviembre de 2015 los ciudadanos pueden realizar sus consultas en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, en la dirección: <http://www.madrid.org/es/transparencia/> El mencionado portal se encuentra estructurado en 5 áreas: Plan de gobierno, información institucional, información jurídica, información económica y estadística, y canal de acceso a la información pública. En cada una de estas áreas se puede desplegar un menú con el simple paso del cursor del ratón, de manera que es una web de fácil acceso a la información.

Figura 2: Mapa web del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid

Si se observa los datos de la figura 2 en el Portal de Transparencia aparecen recogidos tanto la transparencia activa como pasiva. Además e hay que decir que el citado portal no solo dispone de un buscador sino que también se puede encontrar un link para solicitar información y de atención al ciudadano. Sin embargo, no se haya como en otros portales, foros donde los ciudadanos puedan interactuar, y la participación se limita a las consultas y las propuestas normativas. Otra cuestión es el grado de cumplimiento de la Ley de Transparencia, para ello, como en el caso anterior, se analiza el grado de transparencia del portal como queda reflejado en la tabla 12.

Tabla 12: Análisis del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Artículos** | **Presencia** | **Tipo de cumplimiento** |
| 5.1. | Sí | **Alto:** Es un portal intuitivo que se ve completando con un buscador, lo que implica que tiene una buena accesibilidad para los ciudadanos. |
| 6.1. | Sí | **Alto:** Está publicada la información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que le sea de aplicación, así como el organigrama, no lo general si no el específico de cada consejería. A solo dos clic de ratón. |
| 6.2. | Sí | **Medio:** Publican los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Aparecen divididos las acciones del gobierno en función de la Consejería que las impulsa. Sin embargo, no aparece recogida la evaluación de su grado de cumplimiento y resultados. |
| 7a | Sí | **Alto:** Publica las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos. |
| 7b | Si | **Medio:** Publica los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. |
| 7c | Sí | **Medio:** Publica los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. |
| 7d | Sí | **Alto:** Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos. Pero también informa de la Resolución que afecta a la misma. A tres clics de ratón se puede encontrar la información. |
| 7e | Sí | **Medio:** Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación. |
| 8.1.a | Sí | **Alto:** Los contratos indican el objeto, el importe de la licitación, el procedimiento celebrado para su celebración, los instrumentos a través de los que se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento, la identidad del adjudicatario, la duración de los contratos, y las modificaciones de los mismos. La información de los contratos menores. Además, dispone de un buscador para facilitar la búsqueda de información. Asimismo, aparece datos sobre los principales suministradores, el periodo medio de pago de proveedores, licitadores, estadísticas, tablón de anuncios, etc. |
| 8.1.b | Sí | **Alto:** Los convenios suscritos indicando las partes firmantes, su objeto, plazo, modificaciones, prestaciones y obligaciones. Además cuenta con un buscador propio, y se puede consultar escaneado el documento original del convenio. |
| 8.1.c. | Si | **Alto:** Las subvenciones y ayudas públicas se indican el beneficiario, importe y el objeto. Además se facilita datos sobre las convocatorias, el listado de subvenciones actuales y anteriores, las ayudas a la educación, las inversiones con subvenciones finalistas, etc. |
| 8.1.d. | Si | **Alto:** Los presupuestos aparecen con las principales partidas presupuestarias, la ejecución, los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Además existe información sobre los presupuestos de ejercicios anteriores, los créditos extraordinarios, la relación de puestos de trabajos, gastos por habitantes, indicadores de superávit y déficit, inversiones y subvenciones, deuda pública, grado de endeudamiento, etc. |
| 8.1.e | Si | **Alto:** Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan. Además, se facilita el periodo de medio de pago a proveedores. |
| 8.1.f | Sí | **Bajo:** Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades. Sin embargo, no aparecen publicadas las indemnizaciones percibidas en caso abandono del cargo. |
| 8.1.g | Si | **Alto:** Se específica las resoluciones de autorizaciones o reconocimiento de compatibilidad. Se facilita toda la información del reconocimiento de compatibilidad como destino, denominación de la segunda actividad, fecha de la resolución, etc. |
| 8.1.h | Si | **Alto:** Aparecen recogidas las declaraciones anuales de bienes y actividades de los cargos. No solo del año vigente si no también la de los años precedentes. |
| 8.1.i | Sí | **Alto:** Dispone de la información estadística para valor el grado de cumplimiento y calidad de los servicios. Además se aporta información sobre los costes de los servicios públicos. |
| 8.3 | Si | **Alto:** Relación de los bienes inmuebles, además expone el patrimonio de bienes muebles. |
| 11.a | Si | **Alto:** Accesibilidad. |
| 11.b | Si | **Alto:** Interoperabilidad. |
| 11.c | Si | **Alto:** Reutilización. |
| 12 | Si | **Alto:** Derecho a la información. |
| 13 | Si | **Alto:** Información pública |
| 17 | Si | **Alto:** Cumple con los datos requeridos por la ley en las solicitudes de acceso a la información. Además, existe un apartado “Ayúdanos a mejorar” donde los ciudadanos pueden hacer recomendaciones para la mejora del portal, y los datos estadísticos sobre las solicitudes de información. |
| 18 | Si | **Medio:** Cumple con las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información. |
| 21.1 | Si | **Medio:** Establece sistemas para integrar las solicitudes de los ciudadanos en el funcionamiento de la organización interna a través del Portal de Transparencia. |
| 21.3 | Si | **Medio:** Fija el órgano competente para conocer las solicitudes de acceso. |
| 22 | Si | **Alto:** Cumple con la formalización de la solicitud vía electrónica. Pero además se habilita un espacio para las recomendaciones de mejora. |
| 24.5 | Si | **Alto:** Se encuentran publicadas las resoluciones contra el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Además, se ofrecen datos estadísticos sobre las reclamaciones y las resoluciones. |
| 33 | Si | **Medio:** Se crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. |

Fuente: Elaboración propia.

En ambos casos, el Portal de Transparencia cumple con las disposiciones que regulan la ley de transparencia estatal. Únicamente se ha encontrado alguna carencia, por ejemplo, en el Portal de la Comunidad de Castilla y León no aparece toda la información requerida en los contratos y en las indemnizaciones de los altos cargos de las entidades públicas, aspecto este último que tampoco se recoge en el Portal de la Comunidad de Madrid. No obstante, el nivel de cumplimiento de la ley es alto, eso sí, en la mayoría de las ocasiones se limitan a cumplir con lo estipulado por la normativa, y en pocos casos va más allá de la misma. Es cierto, que en el caso del portal de la Comunidad de Madrid este hecho se da más que en el portal de la Comunidad de Castilla y León. En este sentido hay que decir que el portal madrileño está diseñado en un intento de ofrecer al ciudadano que desee consultarlo la sensación de que hay mucha información a su disposición, de ahí que los datos aparezcan muy disgregados. Por ejemplo, en el apartado de presupuestos, a diferencia de otros portales en los que los datos se pueden consultar de manera total, aquí existen distintos archivos como: cumplimiento de objetivos estabilidad y sostenibilidad financiera, ejecución presupuestaria, presupuestos 2017, presupuestos ejercicios anteriores, relación de puestos de trabajo, créditos extraordinarios, información básica sobre financiación, modelo de financiación, indicadores de superávit y déficit, gasto por habitante, inversión y subvenciones, deuda pública, grado de endeudamiento y gastos electorales. Esto sin duda facilita la búsqueda de cualquier internauta, pero al mismo le crea la impresión que toda la información se encuentra volcada en esta sección. Se transmite la idea al usuario que cuenta más información mayor transparencia. No obstante, es cierto que el portal de la Comunidad de Madrid ha obtenido según nuestra valoración 21 altos, lo que significa que en todos esos apartados ofrece más de lo exigido por la ley, frente a los 12 altos del portal de Castilla y León.

Por otra parte, se puede decir que la disponibilidad de ambos portales es más que correcta, dado que facilitan a la ciudadanía la posibilidad de localizar, en la mayoría de los casos, la información que precisan de manera clara y rápida. No solo se disponen de los datos si no que en un número elevado de ocasiones aparecen ordenados y clasificados de manera que puedan ser localizados sin grandes dificultades. En ambos casos, se tratan de un portal organizado que se caracterizan por ofrecer contenido, pero que en general tienen poco tráfico, y que especialmente es nutrido por un público especializado. Hecho que se puede comprobar en el número de solicitudes de información que se efectúan. Por ejemplo, en el portal de la Comunidad de Madrid en el mes de abril y mayo se recibieron 735 consultas. Esto demuestra que realmente no se trata de un portal activo con un alto tráfico y fidelizado, donde se realicen muchas descargas y solicitudes de información.

De ahí, que se pueda afirmar que los dos portales fallan en la difusión del contenido que los ciudadanos tienen disponibles en la red, dado que todavía son muchos los que ignoran la existencia de estas herramientas. Esto se puede demostrar simplemente consultando el número de visitas que tienen este tipo de web y el uso que hacen de ellas los internautas. En este sentido, por ejemplo, el portal de Castilla y León en el mes de junio de 2017 fue visitado por 786 usuarios, y el tiempo medio de la visita fue 00:01:31, según los datos estadísticos de la propia página. Unos números muy bajos para la potencialidad que tiene internet y la que debería ofrecer este tipo de portales. Con lo cual se puede deducir otro dato, los usuarios que acuden a estos portales son principalmente buscadores puntuales y documentalistas. Los primeros emplean el portal para conseguir unos datos concretos y no tienen intención de tramitar ninguna consulta, son visitas ocasionales; mientras que los segundos son los que están familiarizados con una temática o materia concreta del portal, y visitan el portal con frecuencia.

Esto además guarda relación con la actividad de participación que tienen los ciudadanos en estos portales de transparencia. No obstante, los portales son el punto de interacción entre las instituciones y los ciudadanos y entre ellos mismos. Por eso, habría que diferenciar, por una parte, entre portales que están destinados a facilitar el intercambio de ideas y el debate, es decir, sitios deliberativos, y por otra, entre los portales que están destinados a que la ciudadanía elija entre distintas opciones sobre uno o varios temas, es decir, sitios de votos. En ambos se puede decir que los portales pueden clasificarse como portales de debates, aunque el portal de la Comunidad de Castilla y León parece que es más propició por su diseño para tal cometido. Tal es así, que disponen con una pestaña dedicada a tal efecto en el menú principal de la web, y gracias a ello, los usuarios pueden consultar los distintos foros abiertos. Mientras que en el caso de la Comunidad de Madrid el acceso al espacio de participación se ha añadido en la parte superior de la página, y no te lleva directamente al espacio de opinión. Además, mientras que el portal de la Comunidad de Castilla y León se abre un espacio donde se explica al ciudadano cuáles son las normas de participación, qué es lo que se somete a participación, el manual del funcionamiento, y un listado de los foros; el portal de la Comunidad de Madrid se limita a ofrecer información sobre los proyectos que se encuentran abiertos a debate y los proyectos más votados. Eso sí, en ambos casos, la participación de los ciudadanos queda grabada y publicada para que pueda ser consultada por cualquiera que adentre en el espacio, y requiere de un previo registro para participar. Asimismo, en el portal de la Comunidad de Madrid, los usuarios pueden examinar toda la información de los proyectos aprobados, es decir, memoria, resolución de la consulta pública en el mismo espacio y resultado de la votación. Cosa que por otra parte no aparece de esta manera en el portal de Castilla y León, donde además los ciudadanos no pueden acceder de una manera sencilla al cuestionario de solicitud de información pública como en el caso del portal madrileño. En cualquier caso, los dos portales parecen que están más interesados en ofrecer información que fomentar la participación ciudadana.

Otro aspecto a tener en consideración es el diseño de los portales de transparencia, si se observan los datos de la figura 1 y 2 se puede concluir que ambas web tiene un alto índice de accesibilidad. En ambos casos, los portales son muy intuitivos y sencillos de manejar, dado que la información suele encontrarse muy bien estructurada. Sin embargo, todavía hay algunas cuestiones que habría que mejorar. Por ejemplo, en los dos portales, los planes de gobiernos se puede encontrar en función de las actuaciones de las distintas consejerías, y solo entrando una a una se puede conocer el grado de cumplimiento de la misma. Eso indudablemente no siempre facilita la consulta de la información. Otro dato relevante es la cantidad de clic que hay que dar al ratón para poder acceder a la información, a priori este problema está mejor resuelto en el portal de la Comunidad de Madrid, que en cada sección que uno se adentra los usuarios pueden obtener distinta información diseccionada en distintos archivos, mientras que en el portal de Castilla y León en demasiadas ocasiones para obtener un dato te desvía a otra web donde el usuario debe navegar para encontrar la información que busca.

**8º. Conclusión**

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno ha supuesto, sin duda, un cambio favorable para lograr una administración más transparente, y por tanto, se ha mejorado la situación. Sin embargo, todavía no puede considerarse como un cambio drástico que suponga una verdadera regeneración democrática o cambio en las prácticas políticas, sino que se debe más bien a una exigencia derivada del contexto político nacional e internacional. Es más, si se hubiera querido propiciar un cambio drástico y apostar por una verdadera transparencia, y por tanto, por una regeneración democrática, el contenido de la ley hubiera sido mucho más detallado y la exigencia de cumplimiento hubiera sido mayor. La cuestión es que España continúa siendo uno de los países con menor nivel de transparencia, ocupando una posición inferior a la media de la Unión Europea. Por tanto, carece de aspectos importantes de transparencia y que configuran una organización que no asegura de manera efectiva el derecho a la información por parte de los ciudadanos. No obstante, el nivel de transparencia a nivel autonómico está consiguiendo, en general, unos buenos resultados, y es que todas las comunidades autónomas han aprobado el test de transparencia, obteniendo unos resultados que, en la mayoría de los casos, se sitúa por encima del notable. Además, una buena parte de los entes territoriales cuentan ya con su propia normativa de transparencia, con la excepción de 5 autonomías. En lo que concierne a los factores que influyen en el grado de transparencia puede destacarse, principalmente, la tendencia ideológica y la voluntad de los políticos, y en menor medida, la fragmentación parlamentaria.

En cuanto a las dos comunidades autónomas que son objeto de estudio, Castilla y León y Madrid, cabe mencionar que están realmente comprometidas con la transparencia en función de los resultados que arrojan ambas. Cumplen con las disposiciones de la ley de transparencia estatal, únicamente sus portales presentan ciertas deficiencias que ya han sido señaladas en el respectivo apartado. Sus webs están bien diseñadas, aunque tal vez la que presente más dificultades para la navegación del ciudadano sea la de Castilla y León, dado que tiene la información menos estructurada que en el caso del portal de la Comunidad de Madrid. Pero en ambos casos, se respetan los principios de transparencia activa y pasiva.

El problema es que la transparencia todavía sigue dependiendo en gran medida, del voluntarismo de los gobiernos y de los equipos que la llevan adelante, como evidencia la distancia puntuación que obtiene cada una de las comunidades autónomas. Más cuando existe una misma ley para todo el territorio nacional y una asimetría entre los portales de transparencia como se ha podido comprobar, con lo cual la ley es insuficiente para garantizar la igualdad entre los ciudadanos. Por tanto, el derecho de acceso a la información estará mejor o peor garantizado dependiendo de la comunidad autónoma donde se resida.

Además, pese a su grado de transparencia todavía hay cuestiones que deben ser mejoradas en estas comunidades y en las restantes, por ejemplo, la información presupuestaria y económica no debe limitarse a las declaraciones de bienes inmuebles, patrimonio, auditorias, presupuestos, sino que también debería incluirse los bienes muebles y patrimonio porque en ocasiones el valor de éstos puede ser superiores a los bienes inmuebles. Además, los portales de transparencia deberían centrarse más en la rendición de cuentas que en el cumplimiento de la norma. En la mayoría de los portales tienen aspectos relevantes de la contratación, los presupuestos, las auditorías, las remuneraciones, etc, pero sin embargo, rara vez se hacen mención a indicadores de rendimiento de un programa público o de los resultados de los mismos. La interacción con los ciudadanos y la participación ciudadana también muestra deficiencias, porque, por ejemplo, en algunos casos la respuesta a las consultas realizadas no se efectúa en el tiempo estipulado por la ley. Además, en la ley no se combate de manera drástica el incumplimiento de la misma, porque el sistema de infracciones o acciones ilegales no quedan suficientemente delimitadas en la normativa, dado que se expone que se sancionará a los infractores pero no específica qué medidas se tomarán para ello. Por no mencionar que el diseño de los portales de transparencia no es siempre el más adecuado para facilitar la navegación. El lenguaje empleado también puede ser una limitación para fomentar la participación de los ciudadanos. Un lenguaje muy técnico puede no ser comprendido por todos los ciudadanos. Y la poca publicidad que se está dando a los portales de transparencia, pero sobre todo a los derechos y obligaciones de la transparencia. El desconocimiento no favorece la participación ciudadana. Así como, que se promueva un desarrollo normativo completo de la legislación de transparencia propia con el fin de incrementar la participación ciudadana, y por tanto, el reforzamiento del sistema.

**Bibliografía**

Cerrillo-i-Martínez, Agustí. 2012. “La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa”, *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 188: 707-724.

Chevalier, Jacques. 2007. *Science administrative*. Paris: Presses Universitaires de France.

Fernández Ramos, Severiano. 2014.*Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.

Florini, Ann. (2007). *The right to know: Transparency for an open world*. New York: Columbia University Press.

Garrido Rodríguez, Juan Carlos y Zafra Gómez, José Luis. 2017. “Evaluación del nivel de transparencia municipal. Aplicación al caso andaluz”, *Auditoría y Gestión de los Fondos Públicos*, 69: 85-94.

Grigorescu, Alexan. 2000. “The conceptualization and measurement of transparency”. Documento presentado en *Northeastern American Political Science Association*, New York: Albany.

Guardián, C. 2010. “¿Transparencia?”, en Cesar Calderón y Sebastián Lorenzo (eds.),*Open Government: Gobierno Abierto*. Alcalá la Real: Algón.

Guerreo, Eduardo. 2005. “Libros, autores e ideas para abrir una discusión”, Merino Mauricio (coord.), *Transparencia, libros, autores e idea*. México: IFAI/CIDE.

Guichot, Emilio. 2011. *Transparencia y acceso a la información en el derecho europeo*. Sevilla: Editorial Derecho Global.

Labeaga, José Mª y Ramiro, Antonio. 2013. “Rendición de cuentas con transparencia en el sector público: ¿Otra vez lo que el viento se llevó?”, *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas,*1: 133-168.

López de la Cuesta, Marta. 2014. “Actuaciones en materia de transparencia y gobierno abierto en Castilla y León”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33: 1-16.

Martínez Moya, Diego. 2015. “Evaluación de los aspectos de usabilidad y reutilización de información en el Portal de la Transparencia de España”, *Cuadernos de la Gestión de la Información*, 5 (1): 36-52.

Meijer, Albert. 2009. “Understanding modern transparency”, *International Review of Administrative Sciences*, 75 (2): 255-269.

Moreira Corrêa, Izabela., Spinilli, Claussen., y Vinicius, Mário. (2011). “Políticas de transparencia en la administración pública brasileña”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 51: 129-152.

OCDE. 2007.*Participative web: User-created content*. Paris: OCDE.

OCDE. 2010. “The right to open public administrations in Europe: Emerging legal standards”, *Sigma Papers*, 46: 1-40. “The right to open public administrations in Europe: Emerging legal standards” (Consultado, 01/05/2016).

Ridao Martín, Joan. 2014. “Las recientes medidas para la transparencia y la probidad del sistema político y administrativo español. Alcance y valoración”, *Estudios de Deusto*, 61 (1): 285-310.

Sánchez de Diego Fernández de la Riva, Manuel. 2014. “El día después de la Ley de Transparencia”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 39: 1-20.

Sommerman, Karl-Peter. 2010. “La exigencia de una administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho”, en Ricardo García Macho (ed.), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons.

Valverde Loya, Miguel Ángel. 2004. “Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: Experiencias en la Unión Europa y México”. Documento presentado en *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, el 2-5 de noviembre.

Velasco Rico, Isabel. 2014. “La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: ¿de qué margen disponen las CC.AA en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno?”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 39: 1-34.

Velasco, Clara. 2014. “La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: ¿de qué margen disponen las CC.AA en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno?”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33: 1-33.

Vergara, Rodolfo. 2008. “Transparencia como problema”, en *Cuadernos de Transparencia*. En: <http://www.contraloria.gob.gt/i_transparencia/i_trans_problema.pdf> (Consultado, 3/05/2016).

Villoria, Manuel. 2014.*La publicidad activa en la ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: Posibilidades e insuficiencias*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Warburton, Diane., Wilson, Richard y Rainbow, Elspethe. 2007.*Making a difference: A guide to evaluating public participation in central government*. London: Department for Constitutional.

1. Según los datos, de la encuesta realizada en febrero de 2015, por el Instituto de Investigación de Consultores CSA, el 92,9% de los encuestados consideran que la transparencia es muy importante. [↑](#footnote-ref-1)
2. Global Right to Information Rating: Spain. Más información: http://new.rtirating.org/view\_country?country\_name=Spain [↑](#footnote-ref-2)
3. Según los datos, de la encuesta realizada en febrero de 2015, por el Instituto de Investigación de Consultores CSA, solo el 65,2 de los encuestados afirman conocer a qué obliga la transparencia en la gestión pública, mientras que un 34,8% no tienen ningún conocimiento. El 71,9% de los encuestados sabe de la existencia de una ley de transparencia, distinguiendo entre un 46,3% que afirma que si existe y un 25,7% que cree que sí. Un 8% afirma no saberlo. [↑](#footnote-ref-3)