



UNIVERSIDAD DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

La resistencia a la transparencia en España: el
derecho de acceso

D. José Luis Ros-Medina

2022

UNIVERSIDAD DE
MURCIA



Autor:
D. José Luis Ros-Medina

Directores:
Dr. D. Fernando Jiménez Sánchez
Dr. D. Enrique Peruzzotti



TESIS DOCTORAL

La Resistencia a la Transparencia en España: El derecho de acceso

PROGRAMA DE DOCTORADO EN
SOCIEDAD, DESARROLLO Y RELACIONES LABORALES

“Porque en el camino de la transparencia y del buen gobierno aparecen obstáculos, a veces muros, que hay que derribar para que la ética en la función pública penetre sin mayores dificultades”

José Molina Molina, discurso de investidura como Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, en Molina (2016:167)

Agradecimientos

El camino para llevar a buen puerto una tesis doctoral nunca es fácil. En los cinco años que ha durado esta etapa de mi vida han sido muchas las personas que me han aconsejado, ayudado y sostenido y a las que les debo agradecer haber podido concluir este trabajo. Sirvan estas breves líneas como un agradecimiento de todo corazón.

En primer lugar, quiero agradecer a mi director Fernando Jiménez, figura que me ha acompañado desde que comencé la carrera de Ciencias Políticas y en la que siempre he visto un referente. Tuve la suerte de que ya fuera mi director de TFM y, desde entonces, quizá antes, siempre supe que quería trabajar con él en muchas más ocasiones. Estos años Fernando ha sido la guía más importante para este trabajo y desde aquí le doy las gracias. Sigo con Enrique Peruzzotti, mi otro director de tesis, con el cual tuve la suerte de coincidir, también gracias a Fernando, en una estancia predoctoral en la Universidad Torcuato Di Tella y que desde ahí pasó a formar parte también de la dirección de esta tesis. Tener dos directores como Fernando Jiménez y Enrique Peruzzotti no solo es un honor, sino también y, sobre todo, una gran responsabilidad, ya que debes estar a la altura de lo que se espera ante dos académicos, profesionales y personas de tanta magnitud. Gracias a los dos por servir de faros estos años.

Extiendo el agradecimiento a todos los profesores de las áreas de Ciencia Política y Sociología de la Universidad de Murcia con los que estos años he tenido la suerte de coincidir, también gracias a la beca de Formación al Profesorado Universitario, y que tantos y tan buenos consejos me han proporcionado. Especialmente debo estar agradecido a mi tutor en el programa de Doctorado en Sociedad, Desarrollo y Relaciones Laborales, Juan José García Escribano. Gracias Juanjo por toda tu ayuda y consejo. Para acabar, dentro de la Universidad de Murcia, también quiero darle las gracias a Longinos Marín, el actual Vicerrector de Responsabilidad Social y Cultura de la UM, del que también he recibido grandes consejos y al que puedo considerar un amigo.

Continúo dando las gracias a todas las personas entrevistadas en el trabajo de campo, así como a todos los empleados públicos que han permitido que con su trabajo construya las que pueden ser las dos primeras bases de datos sobre la gestión de las solicitudes de acceso y las reclamaciones de acceso de ámbito nacional y autonómico. En esa empresa, agradezco especialmente a Daniel Cerdán y a Itxiar Ayerdi su amabilidad y profesionalidad a la hora de ayudarme a confeccionar una agenda de entrevistas en profundidad en Canarias y Navarra. Sin su ayuda la parte cualitativa de esta tesis habría sido imposible de llevar a cabo. También mi agradecimiento a muchos colegas que han enriquecido con referencias y apuntes mi trabajo estos años como Isaac Martín, Lorenzo Cotino o Miguel Ángel Blanes.

Con especial cariño debo agradecer a los siguientes compañeros y amigos: mi compañera de trabajo en la Red Académica de Gobierno Abierto, Ester Kuafman, por su comprensión y acompañamiento estos meses finales de la tesis; el inmenso apoyo brindado por Julieta Lernaduzzi en la revisión del trabajo estadístico, con la que tuve la suerte de desarrollar varios cursos en la Escuela TIBER sobre esta materia y que ha tenido a bien aconsejarme desde entonces (sin su ayuda, desde luego, no sé si habría podido llegar a buen puerto, pero sí sé que habría sido mucho más difícil); Encana Hernández y José Manuel Mayor, por ser los mejores amigos que cualquiera puede tener y dos doctores en Ciencia Política especializados en transparencia que me acompañan y de los que aprendo desde hace años; y, por último, en este plano profesional y de amistad, le doy las gracias a Alejandro Mañogil por toda su ayuda, sin duda, otro de los pilares en los que me he apoyado.

Quiero terminar con el agradecimiento a las personas que claramente han sido mi mejor y más fiel soporte, mi familia. Gracias a mi madre y a mi padre, Mercedes y José Luis, por haberme querido tanto desde que nací, amor que me sostiene en todas mis empresas. Gracias al amor de mi vida, Chema, por ser tan comprensivo y amable conmigo, sobre todo, en los momentos finales en los que todos somos un poco peor versión de nosotros mismos, por entender las renuncias y el sacrificio que supone entregar una tesis doctoral.

Termino ya, no sin antes referirme a un familiar que ya se fue, que aunque no lo fuera de sangre lo era de espíritu, Pepe Molina. Gracias Pepe por acogerme como un nieto desde que me conociste, por permitirme acompañarte en tantas batallas cual fiel escudero, gracias por inspirarme y por hacer que amase lo que estudio e investigo, y que lo haga siempre con vocación de mejorar la sociedad que me rodea.

A todos ellos y ellas y algunos más, muchas gracias.

Resumen:

Este trabajo de tesis doctoral desarrolla una investigación sobre la gestión del derecho de acceso a la información en España bajo la pregunta de cómo se materializan las resistencias a la implantación de la transparencia desde la implantación de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Para ello, realizamos un proceso de recopilación de datos mediante solicitudes de acceso y una posterior síntesis de los mismos, generando finalmente dos bases de datos: una para la gestión de las solicitudes de acceso por parte de las Administraciones públicas territoriales de ámbito nacional y autonómico y otra para las reclamaciones de acceso ante los órganos de control de la transparencia, para los niveles local, autonómico y nacional. Sometemos a contraste mediante técnicas estadísticas hipótesis sobre la influencia de tres conjuntos de variables independientes sobre dicha gestión, tomando como variables dependientes lo que hemos denominado “rendimiento” de las respuestas y el tiempo promedio en el que se producen. Entre los resultados, cabe destacar fundamentalmente: la existencia de un carácter eminentemente masculino de los solicitantes en todos los niveles del derecho de acceso, así como un sesgo en la respuesta de carácter negativo en el nivel autonómico hacia las mujeres, un sesgo en contra de lo online en las vías de registro, la concentración de mayores niveles de opacidad en el nivel local, una alta relevancia del silencio administrativo como gran flaqueza del sistema español de transparencia y, por último, la clara influencia de las variables políticas e institucionales sobre la gestión del derecho de acceso. Comprobamos que tanto la ideología como la configuración del gobierno y el ciclo de la legislatura influyen en la gestión de las solicitudes de acceso, y que la calidad de la configuración de los órganos de control produce mejores rendimientos de estos sobre las reclamaciones. Nuestros aportes son relevantes por cuanto avanzan por una línea casi inexplorada en el estudio de la gestión del derecho de acceso, sus resultados prácticos, ya que este campo ha estado dominado casi en exclusiva por el análisis jurídico volcado hacia la configuración normativa, mientras que la ciencia política se ha centrado en el estudio de los resultados de la transparencia activa.

Abstract:

This doctoral thesis presents an analysis of the right to access information in Spain under the question of how the resistance to the implementation of transparency materializes since the Law 19/2013 on transparency, access to information and good government come into force. To do this, we collected data through access requests resulting in two databases: one for the management of access requests by territorial public administrations at the national level and another for access to information claims before the transparency control bodies for the local, regional and national levels. We propose a series of statistical tests to contrast our hypotheses on the influence of three sets of independent variables on what we have called "performance" of the responses and the average time in which they occur. Among the results, we can highlight the following: the existence of an eminently masculine nature of the applicants at all levels for the right of access, as well as a bias against women's requests and in the autonomous communities and against requests registered online; the concentration of higher levels of opacity at the local level; a high relevance of "administrative silence" (non-response) as a great weakness of the Spanish system of transparency; and, finally, the clear influence of political and institutional variables in the management of the right of access. Ideology, government configuration and the cycle of the Legislature affect the management of requests for access, and the design of control bodies has influence on their performance responding to claims. Our contributions are relevant because they represent an advance in an unexplored line of research in the field of access rights management, its practical results, since it has been so far dominated almost exclusively by legal analyses focused on norms, while political scientists have been focused on the study of the results of active transparency.

Índice

Capítulo I.....	15
Introducción	15
Capítulo II.....	22
Marco teórico	22
II.1. Qué es la transparencia.....	22
II.1.1. Orígenes y derroteros del concepto	22
II.1.2. Definiciones	34
II.1.3. Relación con otros conceptos	41
II.1.4. Nuestra definición de transparencia	47
II.2. Medición de la transparencia.....	51
II.2.1. Los índices de transparencia	51
II.2.2. Debilidades de los índices	54
II.2.3. La medición de la transparencia en España: Transparencia Internacional y MESTA.....	55
II.2.4. Superar las debilidades de los índices	62
II.3. Teorías que explican la transparencia	66
II.3.1. La teoría del agente-principal.....	66
II.3.2. Dilemas de la acción colectiva	71
II.3.3. Normas de transparencia, compromiso cívico y cultura institucional	74
II.3.4. El rol de las burocracias.....	78
II.3.5. Nuestro enfoque teórico	80
Capítulo III.....	85
Marco metodológico	85
III.1. Pregunta de investigación, objetivos e hipótesis	86
III.2. Conceptos básicos.....	94
III.3. Unidades de análisis.....	95
III.4. Análisis cuantitativo	96
III.4.1 Variables e indicadores	96
III.4.2. Técnicas cuantitativas	103
III.4.3. Obtención de datos cuantitativos.....	108
III.5. Análisis cualitativo.....	119
III.5.1. Selección de casos.....	119
III.5.2. Técnicas de recolección de datos cualitativos	120

III.5.3 Obtención de datos cualitativos	121
III.6. Resumen del marco metodológico.....	122
Capítulo IV	125
Las solicitudes de acceso en el ámbito autonómico y nacional	125
IV.1. Características de los y las solicitantes	126
IV.1.1. Género de las y los solicitantes.....	126
IV.1.2. Personalidad jurídica de los y las solicitantes.....	130
IV.2. Características de las solicitudes.....	133
IV.2.1. Vía de acceso de las solicitudes	133
IV.2.2. El idioma de las solicitudes de acceso en Cataluña.....	138
IV. 3. Diferencias entre Administraciones y unidades en la gestión de las solicitudes de acceso.....	140
IV.3.1. Gestión de plazos e indicadores de rendimiento en las solicitudes	141
IV.3.2. Conjunto gubernamental a las que van dirigidas las solicitudes de acceso en la AGE	147
IV.3.3. Área gubernamental a la que se dirige la solicitud en la AGE	152
IV.3.4. Motivaciones jurídicas en las respuestas de la AGE a las solicitudes de acceso.....	156
IV.4. Factores político-institucionales.....	162
IV.4.1. Antigüedad del gobierno.....	162
IV.4.2. Nacionalismo y configuración partidista de los ejecutivos.....	165
IV.4.3. Ideología y configuración partidista de los ejecutivos.....	167
IV.5. Conclusiones parciales sobre la gestión de las solicitudes de acceso por parte de las Administraciones territoriales autonómicas y nacional.....	174
Capítulo V	183
Reclamaciones de acceso ante los OCT	183
V.1. Características de los y las reclamantes	184
V.1.1. Género de las y los reclamantes.....	184
V.1.2. Personalidad de los y las reclamantes.....	189
V.2. Características de las reclamaciones: vías de registro.....	194
V.3. Diferencias entre OCT, Administraciones y unidades en la gestión de las reclamaciones de acceso	199
V.3.1. Gestión de plazos e indicadores de rendimiento en las reclamaciones entre OCT.....	200
V.3.2. Conjunto gubernamental contra la que se presenta la reclamación ante el CTBG para el caso de la AGE	208

V.3.3. Tipo de Administración contra la que se presenta la .. reclamación de acceso	214
V.3.4. Tipo de respuesta de la solicitud de acceso por la que se produce la reclamación.....	218
V.4. Diseño institucional de los OCT	224
V.5. Conclusiones parciales sobre la gestión de las reclamaciones de acceso ante los OCT	229
Capítulo VI	237
Análisis cualitativo en Canarias y Navarra	237
VI.1. Comparación general entre ambas regiones	239
VI.1.1. Transparencia activa y gestión del derecho de acceso.....	239
VI.1.2. La gestión del derecho de acceso.....	242
VI.1.3. Tiempo y calidad de respuesta.....	245
VI.1.4. Diferencias entre las consejerías	247
VI.2. Relevancia de los empleados públicos en la gestión del derecho de acceso	249
VI.2.1. Formación de los empleados públicos	249
VI.2.2. Cultura de la transparencia.....	251
VI.2.3. Imparcialidad y profesionalidad	253
VI.3. Demanda de transparencia: conocimiento y uso por parte de la ciudadanía	256
VI.3.1. Diagnóstico sobre el involucramiento ciudadano.....	256
VI.3.2. Derecho de acceso y rendición de cuentas	259
VI.3.3. Actualidad de la transparencia en la agenda	262
VI.4. Diferencias en los y las solicitantes y las solicitudes	263
VI.4.1. Diferencias por género y personalidad de los y las solicitantes....	264
VI.5. La relevancia de la normativa de transparencia en la apertura institucional.....	274
VI.5.1. Actualizaciones normativas en ambas regiones.....	275
VI.5.2. La regulación de los órganos de control de la transparencia activa y el derecho de acceso.....	283
VI.5.3. Relación entre el órgano de control y el gobierno	292
VI.5.4. Reformas para los OCT	296
VI.6. Conclusiones parciales sobre el análisis cualitativo de dos casos dispares en rendimiento en la gestión del derecho de acceso por parte de sus Administraciones territoriales: Canarias y Navarra	298
Capítulo VII	306

Conclusiones sobre la gestión del derecho de acceso en España y el despliegue de resistencias a su implantación	306
Capítulo VIII	325
Bibliografía	325
Índice de tablas y figuras	348
Anexos	353

Capítulo I

Introducción

Después de la gran oleada de transiciones democráticas vividas durante el pasado siglo con la caída de la Unión Soviética y muchos regímenes dictatoriales en otras regiones como América Latina, el foco de atención se ha deslizado desde la cantidad hacia la calidad democrática, toda vez que estos países no han logrado en muchos casos consolidar sistemas políticos democráticos alejados de los vicios heredados de sus predecesores autoritarios. Así, en las últimas décadas ha crecido enormemente el acervo académico sobre conceptos concomitantes tales como “calidad democrática”, “buen gobierno”, “gobernanza” o “calidad de gobierno”. En esta corriente tan extensa la transparencia ha ocupado un papel fundamental. Como sucedía con el Quijote, la transparencia se ha convertido para muchos en el “Bálsamo de Fierabrás” de las instituciones democráticas, para alejarlas de vicios como la corrupción, el clientelismo o la ineficiencia. En palabras de Manuel Villoria, esta confusión ha supuesto que la transparencia se considere “un valor evanescente que, se supone, genera beneficios sin límite y está fuera de toda perversión” (Villoria 2021: 215). Como veremos en estas páginas, muchas veces ese uso se ha realizado precipitadamente y se han establecido relaciones causales impropias haciendo que el concepto abarque mucho más y de forma más imprecisa de lo que debería.

En las dos primeras décadas del siglo XXI se ha producido una clara manifestación de este fenómeno mediante la “explosión” global de promulgaciones de leyes de libertad de información, en las cuales se ha regulado en su práctica totalidad tanto las obligaciones de las entidades públicas de divulgar información (publicidad activa), como los procesos para que estas entreguen información a la ciudadanía previa demanda (derecho de acceso). Si al comienzo del presente siglo sólo había en el mundo 27 leyes de libertad de información nacionales, en 2005 nos encontramos con una cosecha de 33 leyes más de nivel nacional (Ackerman y Sandoval-Ballesteros 2006; Relly 2012) y,

según *Access Info*, a la altura de 2017 se habían aprobado ya un total de 110 leyes de libertad de información de nivel estatal (*Access Info y Center for Law and Democracy 2017*), cifra que, según la web Datos Macro, se había incrementado hasta las 123 en 2019. Esto significa que se han aprobado en el mundo un promedio de 5 leyes de información de carácter estatal al año durante las dos últimas décadas. Todo ello, sin contar la multitud de normas de ámbito subnacional que ya existen. Por ejemplo, en nuestro país, después de la implantación de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG) y con las recientes aprobaciones de las normativas autonómicas de transparencia de Asturias, Cantabria y Madrid, solo una comunidad autónoma -País Vasco- no tiene normativa específica de transparencia.

Dependiendo del caso, estas reformas institucionales pueden haber logrado o estar en vías de convertirse en palancas de cambio que generen nuevos incentivos y expectativas que incidan sobre el control de la corrupción, la generación de una cultura de la legalidad y la difusión del universalismo ético como referente cultural en la gestión pública y en la sociedad (Mungiu-Pippidi 2016; Villoria y Jiménez 2014). Para que esto se produzca es preciso que se dé una coyuntura crítica favorable, unas reformas institucionales precisas y una coalición de actores estable que logre vencer los procesos de resistencia y asuma los costes (Jiménez 2016a). Y es que más allá de que se propaguen las normas, hay también mecanismos de “resistencia” a la transparencia, ya que aquellos que no quieran ver reducida su discrecionalidad o descubierta su mala gestión, tendrán un incentivo hacia la opacidad.

Considerando este contexto, en el presente trabajo pretendemos arrojar un poco de luz sobre los procesos activados en España a raíz de la implantación de la LTAIBG, así como de la cascada de leyes que la han replicado a nivel autonómico. Nuestro propósito es específicamente estudiar estos procesos de resistencia a la transparencia y evaluarlos mediante su manifestación en la implementación de la ley, concretamente en su vertiente más participativa, la del derecho de acceso, ya que es fundamental para el efecto de una norma de transparencia la demanda social que la misma encuentre. Si la ciudadanía se implica y emplean los nuevos resortes que se ofrecen para controlar la acción

pública, los efectos serán considerables; en cambio, si no hay demanda social suficiente, la oferta de información de una ley de transparencia puede tener efectos minúsculos (Ixtacuy, Prieto, y Wills 2014).

Siguiendo esta línea teórica, partimos de la pregunta de investigación de cómo se manifiestan los procesos de resistencia a la implantación de la transparencia en nuestro país, centrándonos en la vertiente de transparencia pasiva o derecho de acceso. Para ello, realizamos un ejercicio de sistematización de la información del derecho de acceso con la recopilación de datos sobre la gestión de las solicitudes de acceso por parte de las comunidades autónomas (CCAA en adelante) y la Administración General del Estado (AGE en adelante), que constituye nuestra primera base de datos, así como de la gestión de las reclamaciones de acceso realizada por los órganos de control de la transparencia (OCT en adelante) con competencias autonómicas y locales y el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno (CTBG en adelante), que constituye nuestra segunda base de datos. Esta información se obtuvo mediante sendas solicitudes de acceso, ya que en su mayoría no se publica proactivamente por los organismos que la generan.

La información que hemos logrado integrar en estas bases de datos es relativa a las características de los y las solicitantes (sexo y personalidad, ya sea física o jurídica), las características de las solicitudes (vía de registro e idioma), las instituciones a las que van dirigidas (Administración nuclear o periférica y conjunto gubernamental en el caso de la AGE), así como sentido de la resolución y motivación jurídica de la misma. Para el caso de las reclamaciones de acceso, ya que estas se pueden interponer contra las resoluciones recibidas ante solicitudes de acceso que no sean favorables o que produzcan una situación insatisfactoria, también tenemos variables relativas a dicha resolución previa, como cuál es la institución contra la que se reclama y cuál es el motivo por el que se realiza. Además, en estas bases de datos también hemos integrado información relativa a las Administraciones territoriales y a los órganos de control, relacionadas con la gestión política de las mismas, y hemos construido indicadores e índices: sobre el tiempo promedio de respuesta, el rendimiento del derecho de acceso y la independencia y capacidad de acción de los OCT.

Por tanto, bajo la idea de que la transparencia es un factor limitador del poder y de que este tendrá el incentivo a querer ser lo más discrecional posible, creemos que en España -como en otros contextos de implantación de normativas de transparencia- se desarrollarán procesos de resistencia a su desarrollo. Estos procesos los analizamos en relación a las variables propias de los y las solicitantes y de las solicitudes, aunque aquí no se manifestarían propiamente procesos de resistencia, sino sesgos estructurales como los de género o la preferencia por el papel sobre lo digital por parte de los empleados públicos. Analizaremos dónde se concentra la opacidad, en qué tipo de Administraciones, de qué nivel de gobierno o dónde dentro de una misma Administración, como puede ser la AGE. Por último, nos centraremos en la relación entre las variables políticas, como puede ser la ideología, la configuración del gobierno o el tiempo en el mismo, para evaluar si impactan en la gestión del derecho de acceso en nuestro país. Bajo la lógica ya señalada de que el poder político tendrá un incentivo a resistirse a la implantación de las medidas de transparencia por cuanto estas limitan su discrecionalidad, los gobiernos con menores contrapesos y balances tendrán más incentivos para la resistencia que los que tengan mayores contrapesos y balances, de ahí que creamos que estas variables políticas van a ser importantes y van a afectar a la gestión administrativa del derecho de acceso.

Además, complementamos esta visión cuantitativa con un análisis cualitativo esta vez centrado en dos CCAA que hemos seleccionado por sus singulares características y por representar rendimientos altos y bajos en la gestión del derecho de acceso, especialmente de las solicitudes de acceso: Navarra y Canarias. Nuestra intención con este apartado es complementar los datos estadísticos y dotarlos de mayor profundidad narrativa e interpretativa.

Todo este trabajo, además, se desarrolla desde una perspectiva de análisis propia de las ciencias sociales, no desde una perspectiva de análisis jurídico, centrándonos en los resultados del marco de transparencia español y no tanto en su configuración normativa. Esta última ha sido la visión que ha dominado el análisis del derecho de acceso en nuestro país. Siendo una perspectiva necesaria, no creemos que sea suficiente y consideramos que debe complementarse con otros análisis que pongan la atención en los rendimientos

y resultados. Por ello, nuestro trabajo se centra en la gestión del derecho de acceso, siendo la primera vez que, como ya se ha dicho, se sintetiza y sistematizan los datos de dicha gestión por parte de las 17 comunidades autónomas y el Estado central.

Así, en las siguientes páginas el lector encontrará en el segundo capítulo, la discusión teórica, donde abordaremos ciertas cuestiones centrales como el concepto de transparencia, sus diversas definiciones y su vínculo con la democracia y con otros fenómenos a los que esta se asocia; la medición de la transparencia y sus indicadores, entre los que se encuentra la gestión del derecho al acceso que nos interesa especialmente como base para nuestra propuesta de medición; y, por último, las teorías que explican los diversos niveles de transparencia que se encuentran en las Administraciones a nivel global. Con todo ello, indicaremos cuál será el marco teórico general de nuestro trabajo.

Seguidamente, en el segundo capítulo destinado al marco metodológico presentaremos las hipótesis a contrastar, el proceso de obtención de datos, los principales conceptos, así como las técnicas estadísticas empleadas para llevar a cabo la contrastación de hipótesis. Dichas técnicas serán fundamentalmente la ANOVA de un factor, la prueba T para muestras independientes y la regresión logística binaria. Además, este capítulo también explicará la selección de casos y el procedimiento seguido en la realización de las entrevistas en profundidad desarrolladas en dos CCAA, Canarias y Navarra.

En el capítulo 3 ofreceremos una exploración y análisis descriptivo de los datos, así como las pruebas de contraste destinadas a las solicitudes de acceso. Primero centraremos la atención en las características de los y las solicitantes y de las solicitudes, analizando los sesgos existentes en la gestión hacia dichas variables, después analizaremos las diferencias entre las Administraciones y, por último, contrastaremos las hipótesis relativas a la influencia del poder político sobre la gestión de las solicitudes de acceso. En el capítulo 4 realizaremos de nuevo una exploración de datos y las pruebas estadísticas para la contrastación de las hipótesis, pero esta vez destinadas a las reclamaciones de acceso. El recorrido será similar al realizado en el capítulo anterior, analizando sesgos en base a variables de reclamantes y reclamaciones, diferencias entre

Administraciones e influencia de variables políticas, en este caso concretamente en las diferencias detectadas en función de la configuración institucional de los OCT y cómo estas afectan a su gestión.

En el capítulo 5 desarrollaremos el análisis cualitativo a partir de las entrevistas realizadas en los casos paradigmáticos ya señalados de Navarra y Canarias. Seleccionados, en líneas generales, por registrar, en base a nuestros indicadores, diferencias muy importantes en la gestión de las solicitudes de acceso por parte de sus Administraciones territoriales, aunque, en cambio, rendimientos similares de sus órganos de control. Aquí intentaremos profundizar en las relaciones entre variables más allá de los datos cuantitativos, intentando desarrollar una comprensión holística del fenómeno.

Para finalizar, presentaremos las conclusiones finales donde abordamos los principales hallazgos, sus interrelaciones y las líneas futuras de investigación que creemos se deberían desarrollar. Algo que consideramos que deja claro esta tesis es que había un vasto terreno prácticamente inexplorado sobre la gestión y el rendimiento del derecho de acceso en nuestro país, sobre todo trascendiendo el plano del análisis jurídico. Esta tesis viene a desarrollar un punto de partida para que futuros trabajos sigan profundizando sobre un fenómeno de creciente importancia social.

Capítulo II

Marco teórico

En este capítulo destinado a la discusión teórica vamos a abordar diferentes puntos que consideramos centrales para entender la transparencia, los procesos de resistencia ante su implementación y cómo afecta a la gestión del poder: el propio concepto de transparencia y su discurrir histórico, así como los vínculos con otros conceptos relacionados, la medición de este fenómeno tanto en su vertiente activa como pasiva, como base para nuestra propuesta de medición, y, por último, las teorías que explican los distintos niveles de transparencia y sus efectos institucionales. Con todo ello, indicaremos cuál es el marco teórico general sobre el que desarrollamos nuestro análisis cuantitativo y cualitativo.

II.1. Qué es la transparencia

II.1.1. Orígenes y derroteros del concepto

“Transparencia” (*transparentia* y *transparentem*) es una palabra proveniente del latín usada en muchos idiomas con un significado bastante unificado en las distintas lenguas en las que se emplea, en primer lugar, como opuesto a la opacidad¹ y, en algunos casos, como trazabilidad y conocimiento de los procesos o accesibilidad a la información de interés para la opinión pública². Pero su

¹ Para la Real Academia de la Lengua Española, *transparencia* tiene 3 significados, la “cualidad de ser transparente” y dos acepciones relacionadas con la proyección de imágenes#. El *Oxford Dictionary of English* tiene dos acepciones de *transparency*, “la condición de ser transparente” y otra relacionada con la proyección de imágenes. Oxford Dictionary of English (2010). Oxford University Press. El *Merriam-Webster* también lo define como la “cualidad o el estado de ser transparente” y recoge una acepción sobre la proyección de imágenes o películas (<https://www.merriam-webster.com/dictionary/transparency>)

² <https://www.duden.de/rechtschreibung/Transparenz#Bedeutung1> El *Duden* alemán define *transparenz* desde 1915, fecha en que la incluyó, bajo tres acepciones: como sinónimo de permeabilidad, como medida del paso de la luz a través de un objeto, opuesta a la opacidad, y como trazabilidad y conocimiento de procesos. Por último, el diccionario *Larousse* define *transparence* como “propiedad de lo que es transparente” y “propiedad de lo que es traslúcido”, incluye una acepción destinada a la proyección de imágenes, otra, como el Duden, relacionada con la capacidad de dejar pasar luz, y, por último, una más moderna aplicada a la política: “accesibilidad perfecta a la información en áreas que interesan a la opinión pública” <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/transparence/79194?q=transparence#7823>

aplicación mucho más compleja a la Administración y la política que conocemos hoy en día no tiene una continuidad evidente desde la evolución etimológica latina. Ball (2009) analiza el significado de la palabra *transparencia* como indicando un problema, el de la corrupción, y ofreciendo una solución, la apertura: “en lugar de describir un material por el que se puede ver a través, es un sinónimo de funcionarios y decisiones honestas y responsables” (Ball 2009: 296). Una frase que resuena hasta nuestros días y vincula la transparencia con la lucha contra la corrupción es la atribuida al juez de la Corte Suprema norteamericana Louis Brandeis: "La publicidad ha sido ensalzada, con justicia, como un remedio para las enfermedades sociales e industriales. Se suele considerar a la luz solar como el mejor de los desinfectantes y la luz eléctrica como el más eficiente de los policías" (Brandeis 1914/1994:88). Aunque el juez Brandeis se refería a los negocios bancarios, su frase ha sido recogida por multitud de autores como mantra a favor del efecto corrector que tiene la transparencia pública sobre los actos políticos inmorales (Heald 2006; Piotrowski 2007; Stiglitz 1999).

Esta mutación conceptual tiene un recorrido histórico fundado en las últimas décadas del siglo XX con un hito incuestionable, que la que ha sido la ONG más importante en la historia de la lucha contra la corrupción (Florini 2007), *Transparencia Internacional*, fundada en 1993, adoptase dicha denominación. La extensión y carga de la palabra transparencia en aquel momento no era ni mucho menos la de ahora, y la aceptación de la denominación fue un proceso al que se llegó después de múltiples propuestas. Por ejemplo, Michael Hershman, uno de los fundadores de la organización, propuso *Integrity International*, mientras que otros miembros preferían optar por *Honesty international* (Ball 2009). El éxito de *transparency* parece explicarse precisamente por la consonancia de significados entre *transparency*, *transparence* y *tranparenz*, al ser una ONG en la que sus 10 fundadores eran principalmente europeos y norteamericanos.³ Así también lo recogen las comunicaciones personales que Ball recopiló (Ball 2009: 303). Transparencia Internacional ayudó a situar en la agenda pública el término y a crear una metáfora de apertura, honestidad y

³ Solo el jurista y político bengalí Kamal Hossain y el activista neozelandés Jeremy Pope eran de otros continentes.

responsabilidad, así como a situarlo en el lenguaje de funcionarios y decisores (Ball 2009: 297). A ello también colaboró la polémica por el lanzamiento prematuro del Índice de Percepción de la Corrupción en 2002 que aumentó el conocimiento sobre la organización (Ball 2009: 303).

Aunque la creación de la ONG *Transparencia Internacional* marca un hito fundamental en el uso de este término, el concepto actual de transparencia tampoco puede pensarse sin retrotraerse al 10 de diciembre de 1948⁴, día en que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵. Desde entonces, el artículo 19 de la Declaración, relativo a la libertad de expresión e información, se ha asociado a la transparencia pública, bajo el argumento de que sin el derecho de acceso a los documentos públicos no se puede cumplir la máxima expresada en dicho artículo: “[el derecho] de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.” Algunos autores han sido categóricos a este respecto: “la libertad de expresión en cuestiones públicas no tiene sentido sin la libertad de estar informado” (Florini 2002: 3).

Dicha vinculación entre transparencia y derechos humanos ha calado en el derecho público internacional, desde el Tribunal Europeo para los Derechos Humanos en aplicación del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas, al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (Moreno 2015). También podemos encontrar la misma argumentación desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos en

⁴ Antes de la gran expansión de los instrumentos legales de reconocimiento del derecho de acceso y la libertad de información que vemos en la actualidad, ha habido múltiples factores que han promovido la transparencia. El más antiguo dentro de esta etapa moderna es probablemente el militar. Después de la Primera Guerra Mundial las condiciones de paz impuestas a Alemania comprendían su desarme y la verificación por parte de las potencias vencedoras de que dichas acciones se llevaban a cabo, aunque en la práctica no se impusieron las acciones más intrusivas de dicho acuerdo, ya que las potencias consideraron pronto que no tenían el derecho de obligar a una nación soberana a tales condiciones. Moralmente se reconocía el derecho al secreto. En 1922 Alemania desafió abiertamente las inspecciones y en 1927 se disolvió la última comisión de control (Florini 2002). Sin embargo, 80 años después, la comunidad internacional apoyó casi unánimemente las inspecciones de la ONU sobre Irak. La visión sobre el derecho al secreto había cambiado radicalmente (Florini 1998).

⁵ <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>

el caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*⁶. Pero ello no está exento de controversia, ya que países como España no recogen en su ordenamiento que el acceso a la información sea un derecho fundamental (Piñar 2014).

Yendo más al pasado podemos verificar que antes de 1948 solo existían dos países que consagraban a nivel legal el derecho de acceso a los documentos públicos: Suecia y Colombia. La Ley de Libertad de Prensa sueca promulgada en 1766 es considerada la primera ley de libertad de información o transparencia, la cual abrió la puerta a una prensa libre en un contexto marcado por la represión, la censura y las restricciones financieras hacia la misma, incluso en las incipientes democracias liberales (Goldstein 1983). Por su parte, en Colombia, la Ley 4 de 1913, aunque está silenciada en la mayoría de publicaciones sobre la transparencia, recoge nítidamente el principio en su artículo 320: “Todo individuo tiene derecho a que se le den copias de los documentos que existan en las secretarías y en los archivos de las oficinas del orden administrativo, siempre que no tengan carácter de reserva; que el que solicite la copia suministre el papel que debe emplearse y pague al amanuense, y que las copias puedan sacarse bajo la inspección de un empleado de la oficina y sin embarazar los trabajos de esta.”⁷ Cabe mencionar que no hay registros sobre la efectividad de esta norma y parece que tiene un preludeo legal ya en 1888 (Ackerman y Sandoval-Ballesteros 2006; Relly 2012).

Si volvemos a ubicarnos en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial⁸, veremos la evolución del derecho a la información pública en Occidente. Solo tres años después de la Declaración de los DD. HH., aunque 185 más tarde que su vecino nórdico, Finlandia continuó la senda 1951. EE.UU. fue el cuarto país en aprobar una ley de libertad de información en 1966, aunque es considerado el tercero por la omisión de Colombia. Esta ley fue reforzada posteriormente en

⁶ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

⁷ <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8426>

⁸ Después de la Segunda Guerra Mundial surgieron propuestas a favor de la transparencia entre estados, como la del presidente Dwight D. Eisenhower de “cielos abiertos” efectuada en 1955, una propuesta para que aviones estadounidenses y soviéticos sobrevolasen recíprocamente los territorios estando desarmados, como medida de confianza mutua (Florini 2002; Pardo de Dolubún 1994). Pero no fue hasta la década de los 70 que se articularon avances sustantivos en el campo de la verificación de armamento, área en la que la transparencia ha tenido un papel insoslayable, como por ejemplo en el Acuerdo de Helsinki de 1976, con el anuncio anticipado de grandes maniobras militares como referente, iniciándose lo que se vino a denominar las *medidas de confianza mutua* (Schanzer y Bárbaro 2014).

1974 en respuesta al escándalo del *Watergate*. Después del ejemplo americano, cinco países más aprobaron leyes de libertad de información en los 70.

El contexto histórico que se extendió entre el final de la Segunda Guerra Mundial y los últimos años de la Guerra Fría puede ser denominado como el de mayor preeminencia del secreto⁹. Todo cambió en la década de los 80, la cual es sin duda la gran impulsora de la transparencia que se consolidaría en la década posterior. El principal avance en el campo de la seguridad se registró con la llegada al poder de la Administración Reagan y sus radicales propuestas de transparencia entre estados y mecanismos de verificación, que inesperadamente fueron aceptadas por la Administración Gorbachov, dejando el camino abonado para que en la década de los 90 la norma de la transparencia fuese el referente más que la excepción en el área de la seguridad (Florini 2002; Tudda 2012). El premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, escribía en 1999:

“El final de la Guerra Fría ha dejado al descubierto los fracasos de la cultura del secreto y socavado la necesidad de su continuidad en el futuro. Tal vez la mayor ironía de la Guerra Fría es que en el intento de preservar la democracia y los valores democráticos, adoptamos políticas que socavaron los procesos democráticos. La cultura del secreto fue como un virus que se extendió de una parte del gobierno a otra, hasta que invadió áreas donde la seguridad nacional no jugaba ningún papel en absoluto” (Stiglitz 1999: 27).

En los 80 la globalización también impulsó la transparencia, toda vez que un número creciente de relaciones económicas se entretejieron entre empresas de los países más avanzados y cada vez más regiones del mundo, lo impulsó un doble estímulo: por un lado el de estas empresas por tener un marco de referencia claro para sus relaciones comerciales e inversiones y, por otro, el de los gobiernos receptores, para tener más información que les permitiera cierto grado de control sobre las actividades económicas que afectaban a su territorio y a sus intereses (Florini 1999). Y, al mismo tiempo, las redes de activistas

⁹ El senador americano Daniel Patrick Moynihan, en su obra *Secrecy*, argumentó que la carrera militar durante la Guerra Fría de EE.UU. contra la URSS se pudo producir en base al secreto de las deliberaciones y decisiones, dado que el potencial militar ruso estuvo sobrevalorado por la opinión pública durante décadas gracias a dicho secretismo. Mientras tanto, los cuadros decisores, sobre todo los militares, presionaron para que continuara la carrera armamentística (Moynihan 1998).

internacionales levantaron la voz con notoriedad creciente en contra de la opacidad de organizaciones internacionales como el Banco Mundial (Florini 2007; Metcalfe 2014). Además, un hecho reforzó positivamente este avance: la crisis económica de 1987. En un contexto de opacidad financiera y empresarial, la caída sistemática del crédito afectó por igual a proyectos sostenibles y no sostenibles, lo que desencadenó una gran crisis bancaria y la desestabilización de economías (Vishwanath y Kaufmann 2001).

La década de 1990 fue la de consolidación de las demandas que se habían manifestado ya en fechas anteriores. El avance fue evidente en todos los campos. Con la creación de la Unión Europea en 1993 se adoptó la *Declaración Relativa al Derecho de Acceso a la Información*, que sentenciaba:

“La Conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración. La Conferencia recomienda, por consiguiente, que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las Instituciones.”¹⁰

En el campo del medio ambiente, uno de los primeros impulsores de la transparencia, se habían producido pasos significativos como la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente¹¹ o la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que recoge en su *Principio 10* el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente. Aunque en estos ejemplos, aún el término de transparencia no estaba incluido en los documentos públicos salvo en lo relativo al derecho de acceso, fue misión de Transparencia Internacional hacer de lobista para que entrase en la agenda. Si bien en la Convención Interamericana Contra la Corrupción de 1996 no se halla aún, fue la Organización de los Estados Americanos una de las principales impulsoras del concepto desde finales de los 90 (Ball 2009).

¹⁰ https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A31990L0313>

Estos factores, unidos al cambio de paradigma en las relaciones internacionales (Fukuyama 1992), contribuyeron a asentar la transparencia como tendencia frente al secreto imperante en las décadas precedentes. Junto a ello, el gran número de transiciones democráticas, que en los últimos 40 años han duplicado la cantidad de países con regímenes democráticos (Morlino 2015). También, como ya se ha dicho, la creciente fuerza de las organizaciones civiles, como Transparencia Internacional o Amnistía Internacional, y la difusión del alcance y el número de los medios de comunicación independientes (Florini 2002). Demandas de transparencia y rendición de cuentas se extendieron por todo el mundo con mayor o menor impacto, afectando tanto a los estados como a las organizaciones internacionales, especialmente al Banco Mundial, el cual fue objeto de fuertes demandas de información (Gartner 2013).

Otro factor que ha tenido una importancia sustantiva en la expansión de la transparencia desde los años 90 hasta el presente es la tecnología. Si bien en los 70 u 80 no se podía aspirar a que la transparencia fuese un hecho, debido al alto costo que suponía recopilar la información y publicarla o hacer efectivo el acceso a un documento en papel que estaba a cientos o incluso miles de kilómetros de donde se podía realizar la solicitud de acceso, por lo que estos procesos no habrían podido llevarse cabo pese a que existiese voluntad para ello (Sandoval-Almazán 2015). La revolución de las tecnologías de la información y la comunicación ya hizo que en los 90 la transparencia pudiera ser una realidad viable (Florini 1999; Stiglitz 1999) y los costes que supone han seguido reduciéndose hasta la fecha.¹²

¹² Quizá baste un ejemplo para comprobar cómo la transparencia se abrió paso en los 90 en la mayor parte de las democracias, como fue el caso de la americana. Al igual que sus predecesores, desde 1977, fecha en que lo hizo por primera vez el Fiscal General Griffin B. Bell, la Fiscal General Janet Reno de la Administración Clinton emitió un memorando a los jefes de todos los departamentos y agencias federales para hacer patente el estándar del Departamento de Justicia en la defensa ante litigios a dichos organismos por aplicación de la ley de libertad de información americana (Florini, 2002). Cada vez que hay un cambio de color político en la Casa Blanca, el Fiscal General, emite una carta en la que especifica la futura actuación legal respecto de dicha norma y, por tanto, sienta en gran parte los principios de actuación sobre transparencia de la Administración federal norteamericana. Dicho memorando comenzaba así: "El presidente Clinton ha pedido a cada departamento y agencia federal que tome medidas para garantizar el cumplimiento tanto de la letra como del espíritu de la Ley de Libertad de Información (FOIA en adelante), 5 U.S.C. § 552. El Departamento de Justicia está plenamente comprometido con esta directiva y está dispuesto a ayudar a todas las agencias a medida que implementamos esta nueva política." Además, en el texto se deroga las pautas fijadas en 1981 por el ex Fiscal General de la Administración Reagan, William French Smith, aclara que el Departamento de Justicia no

Junto a esto, el apoyo académico a la corriente institucionalista o neoinstitucionalista también fue muy relevante. El premio Nobel de Economía en 1993 Douglass North situó a las instituciones en el centro de los cambios políticos y como fuente del desarrollo económico (North 1990). Al tiempo el Banco Mundial se convirtió en un decidido impulsor de medidas de buen gobierno, desarrollando los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI por sus siglas en inglés) que han tenido un alto impacto desde entonces en el desarrollo de políticas públicas y reformas institucionales (Kaufmann, Kraay, y Mastruzzi 2010; Kaufmann, Kraay, y Zoido-Lobaton 1999). Además, los ex presidentes del Banco Mundial James Wolfensohn y Paul Wolfowitz situaron en el centro de la agenda de la negociación con prestatarios el problema de la corrupción y el ex presidente Bush abanderó una campaña de ayuda externa a países destacados por el buen gobierno (Thomas 2010).

Sin embargo, en este contexto de expansión clara, y pareciera que definitiva, de la transparencia en contraposición al secreto, un aciago hecho impulsó de nuevo la preocupación por la seguridad nacional y de su mano, la emergencia de nuevo de la opacidad y protección de la privacidad en la información pública: los atentados de las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001. Los atentados provocaron “un retroceso sustancial del progreso previo hacia una mayor transparencia” (Florini 2002: 31) y la Administración Bush emprendió incluso el borrado de sitios web considerados perjudiciales para la seguridad nacional. Pocos días después de aquellos atentados, el 12 de octubre de 2001, el Fiscal General John Ashcroft emitió el memorando sobre la ley de libertad de información americana¹³. En él el Fiscal matiza que el cumplimiento del derecho de acceso a la información federal tenía que compatibilizarse con la seguridad nacional, la protección de la información comercial confidencial y la privacidad personal, resaltando el papel imprescindible del secreto en el funcionamiento del gobierno y solicitando a las agencias que sopesaran debidamente el respeto de estos principios antes de liberar información protegida por la ley. Desde luego, las directrices de aplicación de la transparencia fueron antitéticas de la

defenderá la retención de información “simplemente porque haya una “base legal sustancial” y afirma que aplicará la “presunción de divulgación”. Todo ello dejaba más que clara la decidida apuesta de la Administración Clinton por la transparencia.

¹³ <https://www.justice.gov/archive/oip/011012.htm>

Administración precedente. Sin embargo, aunque en EEUU el efecto del 11-S fue muy acusado en cuanto a la preocupación por la seguridad nacional, el resto del mundo no experimentó una involución similar en el derecho de acceso, ya que el ritmo de aprobación de leyes de libertad de información se mantuvo en la dinámica de los años precedentes (Ackerman y Sandoval-Ballesteros 2006; Relly 2012).

Pese al contexto internacional generado por los atentados en EEUU y los posteriores en otros países occidentales y el auge de grupos terroristas de impacto internacional (Colom 2014), el avance del derecho de acceso y la transparencia continuó su curso en la primera década del siglo XXI, siendo probablemente esta década la más fructífera en cuanto a acuerdos internacionales en relación a la transparencia (Relly 2012). Un año antes ya la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* recogía el *Derecho de acceso a los documentos*¹⁴ para la ciudadanía de la UE, residentes y personas jurídicas con domicilio social en un Estado miembro, aunque solo en lo tocante a las instituciones comunitarias. El derecho de acceso a los documentos fue reconocido en el 2000 por la Organización de Estados Americanos en la *Declaración Interamericana de Principios sobre Libertad de Expresión*¹⁵, en 2001 en la *Carta Democrática Interamericana* y en 2004 en la *Declaración de Nuevo León*¹⁶; en el 2001 por la Comunidad de Desarrollo del África Austral en el *Protocolo Contra la Corrupción*¹⁷; en 2001 por el Banco Asiático de Desarrollo dependiente de la OCDE en el *Plan Anticorrupción para Asia y el Pacífico*¹⁸; en 2003 por la Unión Africana en la *Convención para la Prevención y el Combate de la Corrupción*¹⁹; por las Naciones Unidas en 2003 en la *Convención Contra la Corrupción*²⁰; por la Liga Árabe en 2004 con la *Carta Árabe de Derechos*

¹⁴ http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

¹⁵ <https://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>

¹⁶

https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/CumbreAmericasMexico_DeclaracionLeon.pdf

¹⁷ <http://www.sadc.int/documents-publications/show/>

¹⁸ <https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/meetingsandconferences/35021642.pdf>

¹⁹ [https://au.int/sites/default/files/treaties/7786-treaty-0028 -](https://au.int/sites/default/files/treaties/7786-treaty-0028_-_african_union_convention_on_preventing_and_combating_corruption_e.pdf)

[_african union convention on preventing and combating corruption e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7786-treaty-0028_-_african_union_convention_on_preventing_and_combating_corruption_e.pdf)

²⁰

[https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion de las NU contra la Corrupcion.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf)

*Humanos*²¹; y, como punto final más significativo, en 2008, en el Convenio de Acceso a los Documentos Oficiales del Consejo de Europa²². En todos ellos, salvo en la Carta Árabe de Derechos Humanos, no solo se reconoce el derecho de acceso sino también la obligación de los estados de fomentar la transparencia como elemento democrático fundamental.

La crisis económica de 2008 activó ataques contra las leyes de transparencia en diferentes estados debido a su coste, aunque ya se habían registrado otros con anterioridad, como en el caso de Reino Unido, donde en 2006 se produjo una revisión para limitar las solicitudes y revisar las tasas cobradas por las mismas, al tiempo que existía una propuesta para dejar al margen de la ley de transparencia británica al Parlamento inglés (Hazell y Worthy 2010). Todo ello fracasó gracias a una campaña de defensa impulsada en los medios de comunicación y al apoyo explícito del por entonces primer ministro inglés, Gordon Brown. Sin embargo, la crisis financiera que estalló el 15 de septiembre de 2008 en EEUU por la quiebra de Lehman Brothers y se propagó de forma global (Black 2010), también impulsó, como su predecesora del año 87, voces académicas y políticas a favor del aumento de la transparencia en la regulación del mercado financiero (Álvarez 2008).

La década precedente a la actual tuvo un referente claro en el impulso de la transparencia: desde su entrada en el gobierno, el entonces presidente americano Barack Obama pretendió poner en la agenda pública el tema, esta vez asociado a un concepto más amplio, el del *open government* o gobierno abierto. Este concepto se descompone a su vez en tres elementos: la transparencia, la participación y la colaboración (Oszlak 2014; Kaufman 2014) y ha sido ampliado conceptualmente hacia la ampliación de los demás poderes del Estado, legislativo y judicial, bajo el concepto de Estado abierto (Oszlak 2017). El primer día de la nueva Administración, el 24 de febrero de 2009, el presidente firmó el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto²³, el cual sentó las

²¹ <https://acihl.org/res/documents/CARTA-%C3%81RABE-DE-DERECHOS-HUMANOS.2004.pdf>

²²

http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_consejo_europeo.pdf

²³ <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>

bases del nuevo concepto e inició el camino participativo para el desarrollo de una nueva Directiva de Gobierno Abierto firmada el 8 de diciembre de ese mismo año²⁴.

El siguiente gran paso de esta Administración fue la propuesta de creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) junto a otros 7 estados (Brasil, Indonesia, Méjico, Noruega, Filipinas, Sudáfrica y Gran Bretaña)²⁵. Esta organización tiene como fines la promoción de las acciones del gobierno abierto, fundamentalmente encaminadas al aumento de la información pública a disposición de la ciudadanía, el apoyo a la participación ciudadana, incrementar los estándares de integridad de los gobiernos y aumentar el acceso a las tecnologías con el fin de lograr la apertura y la rendición de cuentas, tal como recoge su *Declaración*²⁶. Los estados que se adhieren elaboran planes bienales que comprenden un conjunto de compromisos que deben alcanzar y que son evaluados anualmente por la OGP²⁷. Para 2017 esta organización internacional ya contaba con 75 miembros de todos los continentes que habían efectuado más de 2.700 compromisos (Cruz 2017) y, según su último informe global de 2019, 78 miembros con más de 100 planes presentados y 3.800 compromisos (OGP 2019). La Administración Obama también firmó en 2016 una importante modificación de la *Freedom of Information Act* (FOIA por sus siglas en inglés) para introducir importantes avances en la misma, como la de eliminar la excepción de acceso a los documentos de más de 25 años de antigüedad (Madison 2016).

En el tiempo de gobierno de Donald Trump las acciones emprendidas en esta área fueron fuertemente regresivas. Además de que miembros de su *staff* se habían pronunciado en contra de la apertura²⁸, el propio presidente realizó en

²⁴ https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf

²⁵ <https://www.npr.org/2011/09/22/140700647/foreign-policy-obamas-hybrid-multilateralism>

²⁶ <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>

²⁷ Para más información sobre los planes de acción y el funcionamiento de OGP ver Naser y Alujas (2017).

²⁸ El entonces Fiscal General, Jeff Sessions, había sido uno de los pocos miembros del Senado en plantear objeciones a la reforma legal de la FOIA de 2016 relacionadas con la cláusula de 25 años establecida para la Exención 5, aunque el proyecto fue aprobado finalmente por unanimidad en el Senado. Además, tras su nombramiento también hubo polémica precisamente en relación con la aplicación de la FOIA, tras la solicitud de información a su documento de seguridad "SF-86", durante su etapa de senador, por la ONG American Oversight, el cual no recogía contactos

múltiples ocasiones declaraciones en contra de la transparencia, como el anuncio de romper con la publicación del registro de visitantes de la Casa Blanca iniciado por la Administración Obama, que no serán públicos hasta 5 años después de abandonar el cargo²⁹, y efectuar el cierre del portal donde se hacían públicos³⁰, algo que ha cambiado el actual mandatario estadounidense³¹. Sin embargo, nada indica que los republicanos americanos deban estar ideológicamente en contra de la transparencia, e incluso se ha sugerido lo contrario tanto teórica como empíricamente (Armstrong 2010; McNeal et al. 2003; McNeal, Schmeida y Hale 2007).

Desde luego, en parte por la Administración Trump y en parte por el desgaste de la política pública de la transparencia, lo cierto es que el papel mundial de la misma se ha visto reducido en estos últimos años. Es más, la emergencia de cada vez más gobiernos de corte populista de uno y otro signo ideológico, así como otros procesos como la difusión de *fake news*, ha llevado a que la propia OGP alerte en su último informe mundial sobre un retroceso de la apertura:

“El autoritarismo está creciendo nuevamente. La nueva ola es diferente, el proceso es más gradual y menos directo que lo que ha ocurrido en épocas pasadas. Hoy, los retos a la democracia no se expresan en forma de robo de votos o de golpes militares, sino como ataques constantes a los activistas y periodistas, a los medios y al Estado de derecho.” (OGP 2020: 10)

Ann Florini escribía en 1999 que el discurrir futuro de la transparencia dependería fundamentalmente de la demanda ciudadana hacia la misma, vaticinando ya con optimismo que esta se incrementaría: “las llamadas a la transparencia que se han visto hasta la fecha probablemente sean solo el comienzo de una gran ola de tales demandas” (Florini 1999: 26). Todo ello sería fruto de la continuidad de cuatro procesos que ya hemos señalado: la globalización y la consecuente mayor interdependencia mundial entre gobiernos, empresas y

con gobiernos extranjeros. Sin embargo, medios como *The Washington Post*, *The Wall Street Journal* y *The New York Times*, habían revelado que dichos contactos sí se realizaron y que Jeff Sessions se reunió al menos con el embajador ruso Sergey Kislyak. Todo ello a su vez se relaciona con la polémica por las interferencias rusas en la campaña electoral de 2016 y el despido del ex director del FBI James Comey.

²⁹ <http://time.com/4740499/white-house-visitor-logs-public-record-trump/>

³⁰ <https://open.gov>

³¹ <https://www.lanacion.com.ar/estados-unidos/biden-pide-que-se-revelen-los-registros-de-visitas-a-la-casa-blanca-durante-el-mandato-de-trump-nid16022022/>

ciudadanos que incrementa la necesidad de estar informados entre sí; la evolución exponencial de la tecnología; los procesos de democratización y más especialmente el crecimiento del capital social en los países sin tradición democrática; y el liderazgo americano como impulsor de estas reformas a favor de la transparencia. Coincidimos con Florini en todos estos elementos. Aunque el liderazgo americano en la nueva Administración Biden está aún por consolidarse, el impulso del resto de dinámicas y el surgimiento de otros referentes nos hace ser optimistas con la evolución futura de la implantación de la transparencia en los asuntos públicos y en la sociedad en general, aunque a un ritmo menor del de décadas precedentes fruto del incremento del populismo y de la difusión de la desinformación.

II.1.2. Definiciones

El uso académico del concepto de transparencia ha evolucionado a la par que la importancia en la agenda pública internacional y, en ocasiones, ha estado profundamente marcado por esta, como en la actualidad, en la que se encuentra bajo el paraguas del paradigma de gobierno abierto. Además, ha adolecido de una gran indefinición, confundiéndose muchas veces el concepto con su operacionalización, es decir que “transparencia” era un conjunto de indicadores que medían la transparencia, aunque no quedase del todo claro qué significaba teóricamente aquello que sustentaba la construcción de dichos indicadores. De esta forma, se ha caído en importantes fallos metodológicos y técnicos a la hora de su medición.

Probablemente la autora más citada a la hora de definir transparencia sea Ann Florini, de la que podemos encontrar una primera definición en 1998, entendiendo la transparencia como oposición al secreto: “La transparencia es lo opuesto al secreto. Secreto significa ocultar deliberadamente tus acciones; la transparencia significa revelarlas deliberadamente.” (Florini 1998: 5). Sobre esta primera definición podemos decir que hace referencia al carácter corrector de la transparencia, que no solo supone la ausencia de impedimento para el acceso a la información, o la inexistencia de opacidad o secreto, sino que se convierte en

un correctivo para las acciones ocultas que se deben adaptar a un nuevo estándar moral.

Ya al año siguiente encontramos una de las definiciones más empleadas de transparencia, también de la misma autora: “La divulgación de información por parte de las instituciones que es relevante para evaluar esas instituciones” (Florini 1999: 5). Esta definición de gran sencillez condensa con brillantez el concepto. Florini no concibe la transparencia como un fin en sí mismo, sino como un instrumento que para ser útil debe permitir a la ciudadanía juzgar las acciones de sus representantes y superar el problema del agente-principal, es decir, que los primeros representen debidamente a los segundos y no sucumban a intereses particulares. En ausencia de transparencia no se puede producir esa evaluación y en ausencia de evaluación no se puede sancionar justamente. La existencia de transparencia no garantiza el proceso, pero su ausencia sí lo condena.

Por último, en 2007 podemos encontrar en esta autora una ampliación de las definiciones anteriores, como el “grado en que la información está disponible para personas externas que les permite tener voz informada en las decisiones y/o evaluar las decisiones tomadas por los iniciados.” (Florini 2007:5). De esta definición es importante resaltar que concibe dos espacios políticos, el interno y el externo, el de los representantes y el de los representados, y sitúa a la transparencia como el elemento necesario para que las personas externas, la ciudadanía, puedan evaluar las acciones de los iniciados, los que ocupan cargos públicos, e incluso puedan tener voz informada. Una voz o participación que de otra forma podría existir, pero no sería “informada”, o lo que es lo mismo, sería “manipulada”.

El concepto también se ha ampliado y hecho más concreto, introduciendo matices y salvedades, como las de la siguiente definición:

“La transparencia comprende las estructuras legales, políticas e institucionales que hacen que la información sobre las características internas de un gobierno y la sociedad estén disponibles para los actores tanto dentro como fuera del sistema político nacional. La transparencia se ve incrementada por cualquier mecanismo que conduzca a la divulgación pública de información, ya sea una prensa libre, un gobierno abierto,

audiencias o la existencia de organizaciones no gubernamentales con un incentivo para divulgar información objetiva sobre el gobierno.” (Finel y Lord 1999:316).

Lo más interesante de esta definición es que incorpora un elemento multifocal sobre el concepto: no solo depende de la publicación de información por parte de una Administración; otros actores también pueden colaborar a la transparencia pública de un determinado marco político, como sería el caso de los medios de comunicación publicando una información oculta o difundiendo una información pública.

Esta distinción en el foco desde el que se implementa la transparencia unos años más tarde sería concretada por Lindstedt y Naurin, quienes diferenciaron dos tipos de transparencia en función de quién es el actor que libera la información, si es el propio agente que la produce o si no es este y la información se libera por otros actores. Dichos actores, como los medios de comunicación, pueden tener una doble función: por un lado, la de obtener información que no es difundida por el agente y ponerla a disposición de la ciudadanía (transparencia) y, por otro, la de promover el conocimiento efectivo de dicha información por parte de la ciudadanía (publicidad). Esta doble función es caracterizada por los autores como “transparencia no controlada por el agente”, ya que la difusión es realizada por un tercero. La “transparencia controlada por el agente” se efectuará en virtud de leyes de libertad de información y elementos homólogos de nivel normativo o relativos a políticas públicas, autoimpuestos por el agente o por otro actor (Lindstedt y Naurin 2006).

Otros autores se han centrado más en la importancia de la simetría de la información, una corriente que en la transparencia está claramente marcada por los trabajos de Stiglitz (Stiglitz 1999, 2002): “La transparencia se refiere a la existencia de información simétrica (según la cual el público recibe la misma información que el formulador de políticas) y, por el contrario, la opacidad se refiere a la información asimétrica (por lo que el responsable de la política tiene cierta información privada)” (Libich 2006: 28-29). También encontramos definiciones con una vocación más empírica, aunque al cristalizar la transparencia en ciertos procesos, muy probablemente también se incluyen aspectos que no son propiamente parte del concepto: “La transparencia

gubernamental equivale a abrir el gobierno a través de vías como el acceso a los registros del gobierno, las reuniones abiertas o la protección de denunciantes” (Piotrowski 2007: 10).

Las definiciones antes mencionadas forman el grueso de lo que denominamos *definiciones orientadas al metaconcepto*, en contraposición con las *definiciones orientadas a la medición*. La diferencia fundamental entre ambas es que las segundas optan por elaborar un concepto de transparencia directamente orientado a la medición empírica. La definición icónica de esta segunda tipología es la Vishwanath y Kaufmann (1999), quienes en su obra ya avanzan sus intenciones de desarrollar una definición operacionalizable y medible de transparencia: “el desafío es definir una medida de transparencia que sea empíricamente tratable” (Vishwanath y Kaufmann 1999: 42). Por eso, su definición de transparencia se basa en concretar los atributos que tiene que tener una mayor disponibilidad de información confiable y oportuna para ser considerada como tal. Concluyen que esos atributos son la exhaustividad, la relevancia, la calidad y la fiabilidad. El primero se refiere a que el acceso sea posible para todos y que se dé accesibilidad, promovida por medios de comunicación y permitida por la educación de la sociedad. La relevancia es un requisito difícil de lograr por cuanto cada colectivo estará interesado en una información específica: “paradójicamente, a medida que proliferan las fuentes de información como Internet, la sobrecarga de información amenaza con diluir el ideal de relevancia” (Vishwanath y Kaufman, 1999: 43). Por último, en cuanto a la calidad y fiabilidad, los autores sostienen lo siguiente: “para ser efectiva, la información debe ser justa, confiable, oportuna, completa, consistente y presentada en términos claros y simples. Los estándares de calidad deben establecerse y luego monitorearse por agencias externas o auditores o por las organizaciones que establecen estándares.” (Vishwanath y Kaufman 1999: 43).

Esta definición ha sido de gran utilidad y ha dejado su impronta en numerosos sistemas de evaluación de la transparencia como puede ser el caso del recientemente creado por el CTBG en España, la Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia en la Actividad Pública (MESTA en adelante). También se puede reconocer su influencia en multitud de textos normativos que recogen estos principios. Además, otros trabajos y definiciones se han asentado

sobre ella (Bauhr y Grimes 2017; Grimes y Bauhr 2012; Michener 2015; Michener y Bersch 2013). Por ejemplo, la definición de Bauhr y Grimes centra su atención en la disponibilidad de información relevante y la viabilidad de acceso y difusión para evaluar las instituciones en cuanto a reglas, operaciones y resultados (Bauhr y Grimes 2012), mientras que la de Michener sitúa como criterios exigibles de la información la disponibilidad, visibilidad, inferenciabilidad, precisión y facilidad en el acceso (Michener 2015; Michener y Bersch 2013).

Muchos de estos trabajos, al mismo tiempo que hacen más concreto el concepto de transparencia de cara a su operacionalización y medición, también centran sus esfuerzos en desligar el concepto de transparencia de otros relacionados, ya que no pocas veces, sobre todo cuando un concepto está de moda en la agenda pública, tiende a ser estirado en el discurso público y académico de forma que en la práctica la “transparencia” se ha visto como un paraguas que comprende toda medida relacionada con la ética pública y que es capaz de solucionar todos los males que afectan a la gestión de lo público, desde la ineficiencia a la corrupción. Pero estas relaciones no pueden ser afirmadas a la ligera y, sobre todo si queremos lograr un conocimiento científico de cierta validez, no podemos caer en la indefinición teórica y sumar al concepto de transparencia otras muchas variables que en nada son parte del mismo.

Otra tendencia en la evolución conceptual del término ha sido la de establecer tipologías de transparencia, como la desarrollada por Heald (2006): diferencia entre transparencia hacia arriba, cuando el superior jerárquico pueda ver las acciones del subordinado jerárquico, y transparencia hacia abajo, que se produce cuando los gobernados pueden observar la conducta, el comportamiento y los resultados de sus gobernantes. Esta dimensión vertical puede ser combinada con una dimensión horizontal, que produce dos tipos de transparencia: la transparencia hacia adentro y la transparencia hacia afuera. La primera se produce cuando agentes externos a una organización pueden observar lo que se produce dentro de la misma (como la ciudadanía sobre una Administración pública), pero también se puede aplicar a la información disponible entre la ciudadanía, mientras que la transparencia hacia afuera se dará cuando un miembro de una organización puede observar lo que se desarrolla fuera de esta.

Además de la dirección de la transparencia, el autor diferencia entre tres dicotomías sobre la información, a saber: información del proceso o del evento, información retrospectiva o en tiempo real e información nominal o efectiva. La transparencia sobre eventos hace referencia a una transparencia sobre los *inputs, outputs* y *outcomes*, mientras que la transparencia de procesos se centra en el cómo las entradas se convierten en productos y como los productos tienen unos impactos o resultados, siendo de transformación, los primeros, y de vinculación, los segundos. La transparencia en retrospectiva implica que una organización lleva a cabo sus actividades y periódicamente libera información sobre las mismas, mientras que la transparencia en tiempo real implica una liberación continua de información. La transparencia puede ser solamente nominal, es decir, una transparencia identificada legal o publicitariamente como tal, pero no tener aplicación real o que esta esté por debajo de lo anunciado, o puede ser efectiva, es decir, que se lleve a término fidedignamente (Heald, 2006). Estas diferenciaciones nos sirven también para afirmar que no todo tipo de transparencia es buena en cualquier contexto y en cualquier medida: la transparencia hacia arriba en un estado totalitario no es compatible con los derechos humanos y la transparencia hacia dentro puede chocar con el derecho a la intimidad.

También se han realizado distinciones en función del objetivo o la misión de la transparencia. Por ejemplo, Bauhr y Grimes, para las que los motivos de la transparencia gubernamental pueden ser tres: deliberación, previsibilidad y responsabilidad. Una mayor transparencia en la etapa de elaboración de formulación de políticas permite una mayor participación de la ciudadanía y, por lo tanto, más deliberación, aunque esta relación no es lineal y un exceso de información, perjudica la deliberación. En la previsibilidad tiene que ver la seguridad jurídica que encuentra en la transparencia uno de sus requisitos, para el conocimiento de las normas y la confianza en la acción gubernamental, como elementos catalizadores de la inversión y el crecimiento económico. Por último, la responsabilidad es el objetivo ligado a la lucha contra la corrupción, pero no debe extenderse hasta abarcar la rendición de cuentas en su totalidad, ya que la transparencia es condición necesaria pero no suficiente de la rendición de cuentas. Distinguen dos tipos de transparencia orientados a dos tipos de

rendición de cuentas: la primera sobre el desempeño, la eficacia y eficiencia de la gestión de los recursos públicos por parte de los representantes, centrando su atención en los resultados de las políticas; y la segunda orientada a la gestión honesta y proba (Bauhr y Grimes 2017).

Otros autores realizan una distinción parecida, aunque con importantes diferencias, como la de Frederick Schauer que distingue la transparencia como regulación, de la transparencia como democracia y de la transparencia como eficiencia o epistemología (Schauer 2014). La transparencia se puede distinguir de la “traslucidez”, lo que otros autores denominan “transparencia opaca” (Fox 2007), para saltar ese estadio de transparencia difusa, es necesario no solo la disponibilidad sino también a la accesibilidad, en la senda planteada por Vishwanath y Kaufman (1999). Para responder a la pregunta de cómo se cumple la accesibilidad, habrá que responder a la pregunta de quién tiene la información y quién debe compartirla, qué documentos o informaciones tiene que compartirse y, por último, quién debe acceder a la información.

Son casi las mismas funciones que especifica Ball cuando habla de “metáforas de la transparencia”, que desarrolla también tres funciones: la transparencia como valor público para contrarrestar la corrupción, que conectaría con la transparencia como democracia; la transparencia como facilidad de acceso a la información, que conectaría con la transparencia como regulación; y la transparencia como buena gobernanza, la evaluación de políticas públicas, que también conectaría también con la transparencia como democracia (Ball 2009). Las dos dimensiones de la transparencia como democracia, la transparencia como lucha contra la corrupción y la transparencia como elemento de buena gobernanza, son las que nos parecen especialmente interesantes para el marco teórico de este trabajo. Como señaló el premio Nobel de economía en 2001, Joseph Stiglitz, la libertad de expresión y la libertad de prensa tienen sentido como instrumento además de como derecho humano, para conseguir otros fines como la satisfacción de las necesidades básicas en una sociedad y la lucha contra la corrupción (Stiglitz 2002). La idea fundamental es que la transparencia no es un valor finalista, sino un instrumento para promover el “buen gobierno”, poniendo coto a las conductas extractivas (Acemoglu y Robinson 2012), ineficientes, fraudulentas e ilegales (Villoria 2012).

II.1.3. Relación con otros conceptos

Giovanni Sartori nos habla del “estiramiento conceptual” en un artículo publicado en 1970 que el politólogo italiano Gianfranco Pasquino considera “el que casi seguramente sigue siendo el artículo más importante de política comparada publicado hasta hoy” (Pasquino 2015:480). Mediante este proceso, “no obtenemos un concepto más general, sino su falsificación, una mera generalidad [...] Y si bien un concepto general conduce a “generalizaciones” científicas, las meras generalidades solo conducen a la vaguedad y la oscuridad conceptual.” (Sartori 1970:1041). Por otro lado, como bien resume en esta frase Sartori “¿Medida de qué? No podemos medir a menos que sepamos primero qué es lo que estamos midiendo. Tampoco puede los grados de algo decirnos qué es una cosa” (Sartori 1970:1038). Muy pocos son los estudios que analizan la transparencia y tienen claro el necesario equilibrio entre extensión e intensidad dentro de la escalera de abstracción en el uso del término, entre los que podemos destacar el de Meijer (2013).

La “transparencia” es un universal teórico que ha generalizado su uso tanto en frecuencia como en número de casos, logrando una extensión enorme. Toda organización es susceptible de ser considerada más o menos transparente, desde una fundación a un organismo público, desde un ayuntamiento a una organización internacional, incluso se puede aplicar a un ser humano en particular, a una familia o a una empresa. Transparencia es lo contrario de opacidad, pero opacidad no es una categoría diferente que también se puede cuantificar. Por lo tanto, no son dos categorías taxonómicas y excluyentes, sino dos extremos de un continuo, es decir, de una misma categoría. Esta indefinición teórica es llamativa, pero al menos permite a la transparencia definirse como un universal empírico, ya que apunta a algo, al menos a todo aquello que no sea la opacidad más absoluta, y como referencia, le permite poder medirse. Pese a ello, la indefinición del concepto amenaza con convertir la mayoría del trabajo empírico sobre el mismo en inservible.

La falta de definición del concepto de transparencia y su uso sin suficiente reflexión teórica se ha señalado en múltiples ocasiones (Bauhr y Grimes 2017; Michener y Bersch 2013; Vishwanath y Kaufmann 2001). Se ha criticado su

ambigüedad constante, su “agradable ambivalencia” y su uso desproporcionado en correlaciones con “listas de lavandería” de conceptos y variables relacionadas del ámbito teórico del buen gobierno (Michener y Bersch 2013). De ahí que cualquier planteamiento que pretenda evaluar la transparencia deba partir de una reflexión detenida de qué es transparencia y qué no, para después plantearse cómo identificarla y medirla y no recaer en un uso indebido, por no decir directamente en un abuso del concepto. Dicho “estiramiento” al que se refiere Sartori se agudiza por el carácter itinerante del concepto que ya se ha señalado, el cual está viajando de una a otra parte aplicándose cada vez a más ámbitos.

Entonces, uno de los objetivos más importantes que tenemos que perseguir para introducir y garantizar el rigor teórico en el concepto es separarlo de otros afines y cercanos fácilmente confundibles con él, los que pueden conducirnos a falsos positivos, al tiempo que dichas medidas de carácter demasiado amplio desdibujan las partes centrales del concepto, lo que puede llevarnos al resultado inverso, falsos negativos (Bauhr y Grimes 2017). Las dos primeras diferenciaciones teóricas que haremos respecto de la participación política y la capacidad estatal, tratan de separar la transparencia de conceptos afines; mientras que las introducidas por los conceptos rendición de cuentas o *accountability* y de publicidad tratan de mejorar analíticamente el proceso en el que se enmarca la transparencia en relación al control de las acciones de los representantes (Florini 1999).

Comenzando por una primera distinción, argumentaremos que la transparencia no debe confundirse con la participación ciudadana en los asuntos públicos. Aunque cercana normativamente, analíticamente es radicalmente diferente de la transparencia (Grimes y Bauhr 2012). Un gobierno transparente puede ser un gobierno que no permita la participación ciudadana ni habilite demasiadas vías de voz (Bauhr y Grimes 2012). Hay que tener claro que como mucho la transparencia es un elemento importante en las definiciones de democracia, pero no equivale a la misma, que tiene toda una suerte de otros elementos donde el principal ha sido la existencia de elecciones libres y competitivas (Dahl 1971/1974).

La transparencia tampoco equivale a la capacidad estatal o gubernamental, aunque para que un gobierno sea transparente, este deba tener cierto grado de capacidad o, incluso, un grado alto de esa cualidad. Esta variable genera un umbral por debajo del cual los gobiernos no pueden ser transparentes y por encima del mismo dependen de otros factores para serlo (Hollyer et al 2014). El proceso de la transparencia -agrupar la información, codificarla, tratarla, analizarla, etc., para finalmente publicarla- requiere un cierto grado de capacidad, sin el cual estas labores no se podrían llevar a cabo. Sin embargo, el término de capacidad va más allá de la transparencia y se aplica a la multiplicidad de tareas gubernamentales, no solo a la de ser transparentes. Se puede diferenciar entre capacidad coercitiva, administrativa y fiscal, y los recursos para el proceso de la transparencia solo dependerían de la administrativa y esta sería mucho más amplia que las labores que precisa dicho proceso (Bauhr y Grimes 2017).

En tercer lugar, la rendición de cuentas o *accountability* puede ser la pieza final en el proceso accionado por la transparencia -entre otros factores-, pero para el cual la transparencia no es suficiente (Fox 2007). Hay una relación muy estrecha entre transparencia y *accountability* o rendición de cuentas, también en el sentido en que transparencia y democracia se relacionan entre sí, sin ser sinónimo una de otra. La relación entre transparencia y democracia ya era reivindicada por Aristóteles, quien en su obra *Política* (S. IV a.C./2007) hablaba de la necesidad de la transparencia de las cuentas públicas como requisito del mantenimiento de una república³². Son muchos los autores clásicos que desde entonces han vinculado la democracia con el acceso de la ciudadanía a la información pública, de Jeremy Bentham (1776/1985) a Stuart Mill (1861/2001), o más recientemente otros como Arend Lijphart (1984/1987) o Robert Dahl. Este último, en su obra *La Poliarquía: participación y oposición* (1971/1974), establece como uno de los requisitos de su planteamiento de democracia procedimental el de la igualdad de

³² Resulta especialmente interesante esta cita que tiene un mensaje de fondo contemporáneo: “para evitar la dilapidación de las rentas públicas, que se obligue a cada cual a rendir cuentas en presencia de todos la ciudadanía reunidos, y que se fijen copias de aquéllas en las *fratrias* de los cantones y en las tribus, y que para que los magistrados sean íntegros, que la ley procure recompensar con honores a los que se distinguen como buenos administradores” (Aristóteles S. IV a.C./2007: 276).

trato por parte del gobierno a toda la ciudadanía. Una igualdad que debería manifestarse en distintas áreas entre las que señala la diversidad de fuentes de información, ligada con la transparencia. Además, la existencia misma de elecciones libres y competitivas, elemento básico considerado por Dahl y la práctica totalidad de los autores en relación a los requisitos procedimentales de democracia desde Schumpeter (1942/1988), conecta con la transparencia pública, en la medida en que dicha libertad e igualdad de concurrencia se verá limitada o impedida si la información sobre la gestión pública es incompleta o está manipulada.

En este sentido, el concepto de democracia ha estado íntimamente ligado al de *accountability*, entendido como los resortes mediante los cuales el poder representativo rinde cuentas ante los representados y se asegura que la representación del poder no se convierta en irresponsable y completamente alejada de los intereses de los representados, en un doble sentido legal y político: por un lado el respeto de la legalidad y la constitucionalidad y por otro la receptividad y representatividad de la ciudadanía (Peruzzotti 2007).

La *accountability* en sentido vertical precisa de la transparencia como elemento necesario para su cumplimiento, siendo esta un proceso de información y justificación sobre los actos de los gobernantes hacia la ciudadanía, tras el cual se produce una sanción o recompensa mediante las elecciones en forma de voto (Wences 2010). Por tanto, elecciones libres y competitivas y *accountability* vertical como proceso en el que culmina el primero, son elementos indisolubles de la definición procedimental de democracia. Sin embargo, no es posible juzgar con cierta objetividad la acción gubernamental, es decir, que un gobierno rinda cuentas a la ciudadanía, si no aporta información objetiva sobre su gestión. Si la información pública obra solo en poder del gobierno y este se dedica a comunicar solo con fines partidistas, la rendición de cuentas se verá frustrada (Maravall 2003).

Tampoco sería posible sin transparencia la *accountability* horizontal (O'Donnell 2001), la rendición de cuentas que se produce entre instituciones enfocadas a realizar un control de legalidad de las acciones de funcionarios y representantes públicos, ya que, aunque se le confieran funciones de control o balance a una

institución, si esta no puede obtener la información que precisa para ejercer el control, no podrá cumplir su función con garantías. Un buen ejemplo de ello puede ser nuestro Tribunal de Cuentas, que no tiene capacidad para controlar la financiación de los partidos políticos más allá de las cuentas que estos le aportan³³.

No se podrá desplegar sin transparencia el tercer tipo de *accountability*, la rendición de cuentas social (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 2006), que es aquella que realizan los actores sociales y los medios de comunicación enfocada a un cumplimiento de la legalidad, y que puede servir como resorte de activación y de efectividad de las anteriores, pero que también puede ser mitigada y frustrada en un contexto de opacidad. Sin embargo, a este tipo de *accountability* se le ha reconocido como más concreta y precisa en cuanto a “mecanismo de señalamiento” de acciones de un gobierno o un representante dado, toda vez que las elecciones son un veredicto holístico sobre una gestión donde la evaluación de, por ejemplo, una acción deshonesta puede ser neutralizada por otros factores (Maravall 2003; Peruzzotti 2007).

Además, como sostiene el politólogo americano Jonathan Fox, se puede generar dos tipos de transparencia, la transparencia clara y la transparencia opaca o traslúcida, que pueden generar a su vez *accountability* dura y *accountability* blanda. La transparencia opaca o traslúcida, que sería aquella que no cumple con los requisitos de fiabilidad y calidad que ya hemos descrito, no conlleva la generación de rendición de cuentas, mientras la transparencia clara puede conducir a ambos tipos de rendición de cuentas, necesariamente a una rendición blanda y junto con sanciones efectivas a una rendición dura (Fox 2007). Esta conceptualización es considerada de especial relevancia en nuestro marco

³³ Sirvan de ilustración las palabras del ex presidente del Tribunal de Cuentas, Ramón María Álvarez de Miranda García, en la Comisión para la Auditoría de la Calidad Democrática, la Lucha Contra la Corrupción y las Reformas Institucionales y Legales del Congreso de los Diputados: “Porque, sinceramente, si el que presenta cuentas lo hace con trampas, directamente no salen esas trampas de la revisión de cuentas. Por eso he hecho mucho hincapié en que quizá el mayor mal de la legislación sobre financiación de partidos políticos era esa orientación exclusiva hacia la financiación. Porque nosotros podemos ver los medios que se declaran para la realización de las campañas, pero la única manera de intentar encontrar o poder encontrar irregularidades es que viendo la aplicación que un determinado partido político hace de sus campañas podamos llegar a la conclusión de que con los medios financieros que ha declarado es imposible hacer esa cantidad de aplicación” Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 7 de junio de 2017, P. 12.

teórico, ya que creemos que en nuestro país se está generando actualmente ambos tipos de transparencia y que también podemos hablar de transparencia opaca o traslúcida en la configuración institucional de la transparencia y no solo en sus resultados. En palabras de Manuel Villoria, significaría “pasar de la brumosa a la verdadera transparencia” (Villoria, 2018: 37).

La transparencia, por tanto, puede ser un resorte importante a la hora de controlar la corrupción, toda vez que, si la ciudadanía tiene información objetiva sobre la acción de sus representantes, podrán castigar electoralmente y por otras vías las prácticas corruptas o, incluso, toda acción que no consideren moral, representativa de sus intereses o provechosa para los mismos. No obstante, la relación entre transparencia y *accountability* no es tan clara y lineal como podría parecer: la puesta a disposición de la ciudadanía de una gran cantidad de datos de la Administración no hace necesario que estos puedan juzgar mejor la acción de los gobernantes, ni mucho menos que sobre dicha acción se ejerza una sanción o recompensa efectiva por sus decisiones. Esto se produce no solo porque se debe dar la condición de que dicha información puesta a disposición de la ciudadanía sea de calidad, lo que hay que dar por sentado, ya que en la mayoría de las ocasiones la calidad de la información liberada brilla por su ausencia (CTRM 2017; Ros-Medina 2018). También debe contemplarse el hecho de poner información pública de calidad a disposición de la ciudadanía no contiene una sanción aparejada ante la revelación de actos inmorales, errores e ineficacias, ni siquiera implica que vaya a activar dicha sanción de forma necesaria. Para que ese proceso se haga efectivo hacen falta más elementos y no solo la transparencia (Fox 2007).

Por último, otro concepto con el que se ha confundido la transparencia es la publicidad o difusión de la transparencia, pero no presenta correlación con ella y responde a fenómenos diferentes (Bauhr y Grimes 2017; Lindstedt y Naurin 2006). La transparencia como liberación de información pública o como acceso a la misma bajo solicitud de la ciudadanía no implica que dicha información sea conocida por la sociedad. Por ejemplo, una web pública municipal puede no ser visitada por los vecinos de su ámbito pese a disponer de abundante información sobre la labor de sus representantes, de forma que no se desarrollaría una voz informada ni se juzgarían las acciones. Publicidad y transparencia no son el

mismo concepto. La transparencia habilita la publicidad, pero no la asegura, ya que entre otras cuestiones precisa de la existencia de interés por parte de la ciudadanía por la información liberada (Naurin 2002). Por tanto, la publicidad hace referencia a la posibilidad real de que las irregularidades o ineficacias lleguen a conocerse por las partes interesadas e implica la voluntad y la capacidad de los actores, especialmente de los medios de comunicación, para llamar la atención sobre los abusos detectados (Bauhr y Grimes 2012). La publicidad sería una variable interviniente entre transparencia y *accountability*: si la ciudadanía no conoce la información liberada, no podrán evaluarla y, en última instancia, no podrán ejercer ningún tipo de sanción. Incluso podemos distinguir, en base a la transparencia y la publicidad, el *derecho a saber* del *derecho a conocer* (Libich 2006).

En cualquier caso, estas diferenciaciones, que como se ve son protagonizadas por una bibliografía relativamente reciente, ponen de manifiesto el largo periplo de confusión e indefinición del que ha sido protagonista el concepto, siendo durante mucho y quizás aún todavía, un “concepto resbaladizo” (Michener y Bersch 2013).

II.1.4. Nuestra definición de transparencia

Como vemos, los matices que los diferentes autores han aportado al concepto de transparencia han sido muy diversos y desde diferentes enfoques. Las primeras definiciones, orientadas al metaconcepto, han colaborado a distinguir el término transparencia de otros relacionados, pero al mismo tiempo han recibido críticas por incluir variables más allá del mismo, como la rendición de cuentas, la participación política, la capacidad del estado o la publicidad. También han recibido críticas por su compleja e imprecisa operacionalización. En cambio, otras definiciones han estado diseñadas con una clara vocación de medición del concepto, las que hemos denominado *definiciones orientadas hacia la medición*, estableciendo dimensiones y atributos de este, que han logrado que sean más manejables de cara a su operacionalización posterior y al establecimiento de índices de transparencia. Se destaca la importancia de este acervo teórico que ha precisado el concepto y lo ha aislado, ya que de otra forma

poco sentido tendría establecer relaciones de una variable tan difusa teóricamente que probablemente sería un cúmulo de otras relacionadas. También es importante contar con el conocimiento creado sobre los tipos, las variedades o los sentidos de la transparencia. Ni tan solo a nivel teórico, la transparencia es “positiva” siempre. Como ya se ha dicho, una alta transparencia de la vida cotidiana de las personas expondría su vida privada, acabaría con el derecho a la intimidad y nos convertiría en una sociedad distópica con remotos beneficios, donde seríamos “enormemente vulnerables al abuso y la manipulación” (Villoria 2021: 219). No es interesante, por ejemplo, para la ciudadanía de un estado como la actual Federación de Rusia, que el estado conozca sus orientaciones sexuales, ya que sus derechos humanos están mejor protegidos si esa información es privada. Por último, los sentidos, fines o metáforas de la transparencia, nos indican la vocación del concepto como instrumental, un medio para lograr mejores instituciones públicas y gobiernos más responsables, predecibles y participativos (Bauhr y Grimes 2017).

A partir de estas lecturas, en nuestro trabajo la transparencia es entendida como un flujo de información que puede ser liberada por diferentes actores, ya sean el propio agente público o no, y que permite a la ciudadanía tener una voz informada y poder desarrollar un control sobre las acciones de dichas instituciones y sus representantes. Este flujo de información estará disponible mediante las vías de la transparencia activa y de la transparencia pasiva, siendo la primera la información puesta a disposición de la ciudadanía de forma proactiva por los agentes mediante las páginas webs, mientras que la segunda será el acceso efectivo a información demandada directamente por la ciudadanía. Como tercera vía de ampliación de la transparencia existirá la publicación de información por terceros como los medios de comunicación, sobre la actividad pública, una acción de transparencia que no se debe confundir con el concepto de “publicidad”, que como ya se ha argumentado, que es la promoción del conocimiento de los datos e informaciones reveladas mediante la transparencia, que puede ser ejercida tanto por el agente como por terceros.

Para que dicha información permita controlar realmente las acciones de los representantes, debe cumplir unas ciertas características de calidad, no solo publicarse o entregarse. Enumeramos estos atributos en función de su

relevancia: la veracidad, porque si una información no es veraz, no permitirá al ciudadano tener una voz informada ni juzgar las acciones de sus gobernantes de forma objetiva; será en cambio una propaganda que confundirá y restará transparencia en vez de sumarla. La relevancia, ya que de nada sirve que se publique una montaña de datos si estos no son relevantes para juzgar la acción de las instituciones, a veces más información supone más dificultad para encontrar la información relevante y puede causar el efecto contrario al esperado. La exhaustividad es importante porque si una información omite parte de su contenido (siempre habrá más probabilidad que la omisión sea de una parte que revela un error o una acción inmoral si dicha omisión es pretendida), no permitirá que la ciudadanía tenga la visión completa del asunto analizado y puedan ejercer una valoración informada. La actualización es necesaria también para juzgar las acciones recientes y no retrasar o impedir el control. También es necesario contar con la información de otros ejercicios o el histórico de la misma, porque ello permite la comparación de insumos y resultados entre períodos. Un lenguaje claro alentará al ciudadano a comprender la información publicada; en cambio un lenguaje confuso establecerá un mayor coste de información y hará que la información sea menos útil. La visibilidad y accesibilidad son prácticamente el mismo concepto; se trata de la forma en que la información es ofrecida y si la canalización hacia ella es sencilla para un ciudadano que la esté buscando, si se encuentra fácilmente en un buscador, si en la web de referencia de la institución hay un apartado visible y único que la recoge, o si está escondida y diseminada en multitud de apartados de la web o varios sitios web. Ello, al igual que el lenguaje claro, incrementa los costes de acceso a la información y disminuye el interés y el uso por parte de la ciudadanía. Por último, el que la información esté en un formato reutilizable es importante, aunque no tanto para la ciudadanía, ya que por lo general no realizan tratamientos estadísticos o procesamientos para los que son necesarios los formatos abiertos. Es una característica mucho más útil para los intermediarios que procesan y analizan esa información, como los medios de comunicación o los investigadores, que pueden ofrecer reportes y análisis que contribuyan a la transparencia³⁴. De esto

³⁴ No obstante, los formatos abiertos permiten la búsqueda interna de información en los documentos, algo que sí es realmente útil para la ciudadanía. El peor formato posible, que sería representado icónicamente por el formato de documento portátil (PDF por sus siglas en inglés)

último, en España podemos destacar como un ejemplo paradigmático el trabajo realizado desde hace años por la Fundación Civio.

Como se ve, tanto la veracidad, la relevancia, la exhaustividad y la actualización son condiciones *sine qua non* para que la transparencia se adapte al concepto que hemos usado y sirva para controlar las acciones de los representantes y tener una voz informada, mientras que el resto de variables -el lenguaje claro, la accesibilidad/visibilidad y la reutilización- son características que operan aumentando o reduciendo los costes de información. El lenguaje claro y la accesibilidad/visibilidad operan directamente aumentando o reduciendo los costes de información mientras que el formato abierto lo hace en su mayor medida indirectamente. Sin embargo, no consideramos que sean atributos de la transparencia propiamente, sino de los costes de acceso a la información, que en la mayoría de los casos se abordan como un todo. Posteriormente deberíamos unir, como ya se ha explicado con anterioridad, el concepto de publicidad de la transparencia, aunque nos parece más correcto denominarla “promoción” de la transparencia, que en español tiene unas connotaciones menos propagandísticas. La cantidad, calidad y promoción del conocimiento y uso de los datos transparentados, son la cadena de eslabones que deben cumplir las instituciones públicas si realmente quieren ser transparentes.

Estos requisitos se aplican prácticamente de forma equivalente al derecho de acceso, ya que las características de la información que se le entrega al ciudadano bajo una solicitud de acceso deben ser las mismas que las que ha de cumplir la información publicada en las webs para poder permitir la participación no manipulada y controlar la acción de los representantes, salvo que la propia solicitud demande lo contrario. Además, las solicitudes de acceso deben cumplir otros requisitos que les son específicos: en primer lugar, ser afirmativas y que se les suministre la información solicitada en el formato solicitado, con la excepción de la aplicación proporcional de los límites que estén fijados normativamente, así como que la respuesta y el acceso sean lo más rápidos posibles, y también

formado por fotografías, no permite que un ciudadano realice ninguna búsqueda de información, algo que es un coste de acceso a la misma en algunas ocasiones insalvable.

entrarían en escena los requisitos de calidad de la respuesta, que serían los mismos aplicables a la publicidad activa.

Por último, los requisitos de visibilidad/accesibilidad se aplicarían a la facilidad de acceso telemático y físico para la solicitud de información: que la sección web de solicitud de información esté indexada correctamente en los buscadores de información, que sea fácilmente visible en la web de referencia, que se dé información sencilla y útil sobre el procedimiento y que el mismo sea lo más rápido y cómodo posible al usuario. Aquí entran en juego multitud de especificidades, como que no se usen formularios externos, que el soporte sea compatible con todos los navegadores, que se exija la mínima identificación posible (esta puede ir desde el número de DNI hasta los certificados digitales oficiales), que no se usen aplicaciones de verificación de las firmas digitales particulares de la Administración, que se ofrezca justificante de la solicitud, que se envíe correo electrónico al demandante para asegurar que se ha tramitado correctamente la misma, también de la recepción de la solicitud por el órgano responsable de responderla lo que activa el cómputo del plazo de un mes para responder fijado en la LTAIBG o que la respuesta a la solicitud se remita directamente al correo electrónico del solicitante cuando se solicite remisión online, en lugar de alojarse en una carpeta ciudadana u otro elemento similar.

II.2. Medición de la transparencia

II.2.1. Los índices de transparencia

Heald criticó hace años “el excesivo entusiasmo contemporáneo por la construcción de índices de transparencia” (Heald 2006:41) o Villoria nos advirtió más recientemente y de forma más general que “los impactos de la transparencia tienden a ser difusos, graduales e indirectos, medirlos con técnicas cuantitativas y centradas en su relación con conceptos tan difusos como la legitimidad, no es lo más adecuado” (Villoria 2021: 223). Sin embargo, los índices de transparencia han tenido una gran importancia a nivel global y especialmente en nuestro país, donde los trabajos de Transparencia Internacional España (en adelante TIE), han gozado de un gran impacto tanto político como mediático. Sin embargo, los índices tal como los conocemos son solo una de las formas de evaluación de la

transparencia y no precisamente la más robusta a nivel metodológico, tanto por las manifestaciones concretas, como por las características técnicas de la herramienta en sí.

Partiendo de tipologías de formas de evaluación ya desarrolladas (Hazell y Worthy 2010) se puede distinguir entre cuatro tipos: los índices de buena gobernanza que recogen medidas de transparencia (Kaufmann et al. 2010, 1999) y los índices relacionados con la transparencia de ONG como *Freedom House* o *Transparency International* (Freedom House 2018; Transparency International 2015); estudios que emplean solicitudes de acceso y evalúan el proceso y la respuesta (Lidberg 2009; Open Society Institute 2006); y análisis particulares de impacto de la ley de transparencia con las vistas puesta en la reforma. Otros han diferenciado entre la evaluación de la transparencia mediante el mercado de medios de comunicación, la presencia de leyes de libertad de información o transparencia y el estudio mediante la disseminación de datos agregados (Hollyer et al 2014). Incluso, se ha profundizado en la distinción entre índices de transparencia conceptuales e índices de políticas de transparencia, siendo los primeros aquellos que evalúan al modo de los Indicadores de Gobernanza Mundial (Kaufmann et al. 1999) un metaconcepto en función de múltiples dimensiones del mismo, con una fuerte reflexión estadística a su lado, mientras que los índices de políticas, ya sean sobre transparencia o no, son aquellos que tienen como objetivo evaluar una política, siendo su característica distintiva que no se pueden considerar como un índice agregativo sino interdependiente (Michener 2015).

Las clasificaciones tipológicas son muchas, pero las formas que más se han destacado para la evaluación de la transparencia han sido cuatro: los índices sobre divulgación de la información, las encuestas de opinión sobre transparencia (normalmente realizadas a expertos, aunque también a ciudadanos), los ejercicios de realización de solicitudes de acceso y la evaluación del rendimiento de los marcos de transparencia, centrandose la atención en los procesos y resultados de dichos marcos o sistemas. La más relevantes han sido los índices sobre divulgación de información a escala global, dándose en gran número y diversidad. Por un lado, se ha desarrollado índices de forma periódica por organizaciones estables, como se enumeran en la Tabla

I, y por otro, se ha construido índices sobre divulgación de información *ad hoc* en investigaciones. Entre estos últimos hay una gran diversidad, desde índices generados *ex novo* en el contexto de investigaciones (como Bellver y Kaufmann (2005), aunque bajo el paraguas del Banco Mundial) a otros construidos tomando como indicadores el envío o no de la información económica al Banco Mundial necesaria para la construcción de los Indicadores de Gobernanza Mundial (Hollyer et al. 2014; Islam 2006; Williams 2009) o la parte sobre transparencia de dichos indicadores (Lindstedt y Naurin 2006), así como otros generados a raíz de múltiples fuentes combinadas (Williams 2015). También se han generado índices que se han centrado en la escala subnacional, como en el caso de todos los desarrollados en nuestro país por Transparencia Internacional España (Lizcano 2016) y otros muy diversos en todo el mundo que han analizado, por ejemplo, la transparencia local y de las juntas escolares (Armstrong 2010), de los museos (Cordón y Espinola 2017) o de organismos de diverso tipo como organismos públicos, fundaciones o asociaciones (CTRM 2017) o de las universidades públicas (Fundación Haz 2020; Dyntra 2022), por poner solo algunos ejemplos.

Tabla I: Principales índices de transparencia de carácter global

Nombre del Índice	Organización que realiza el índice	Qué se mide	Fecha de inicio e índice final	Casos analizados en última edición
<i>Aid Transparency Index</i>	Publish What You Fund	Transparencia en la ayuda al desarrollo	2010/2020	47 organizaciones donantes
<i>Linaburg-Maduell Index</i>	Sovereign Wealth Fund Institute	Transparencia en los fondos de riqueza soberana	2008/4º trimestre 2021	51 fondos de inversión
<i>Global Open Data Index</i>	Open Knowledge Foundation	Apertura de datos gubernamentales	2013/2016	94 estados
<i>Open Budget Index</i>	International Budget Partnership	Transparencia presupuestaria	2006/2019	117 estados
<i>Resource Governance Index</i>	Natural Resource Governance Institute	Transparencia en el sector extractivo de materias primas	2010/2021	28 evaluaciones en 18 países
<i>Global Right to Information Rating</i>	Info Europe and the Center for Law and Democracy	Fuerza legal de las normas de transparencia	2011/2021	137 estados

Fuente: Elaboración propia a partir de las respectivas páginas webs de las distintas organizaciones responsables de estos informes.

Como ya se ha dicho con anterioridad, conviene distinguir entre dos tipos de índices de transparencia, los destinados a evaluar el metaconcepto de transparencia, formulados a imagen y semejanza de uno de los índices más influyentes de las últimas décadas a nivel global en las ciencias sociales, los Indicadores de Gobernanza Mundial del Banco Mundial (Kaufmann et al. 1999). Y, por otro lado, los índices destinados a evaluar políticas de transparencia, no como concepto, sino como proceso interdependiente. Mientras que los primeros se basan en la intercambiabilidad de sus partes, los segundos se basan en la necesidad y la dependencia, aunque son construidos normalmente con menos rigor estadístico y una perspectiva normativa (Michener 2015).

II.2.2. Debilidades de los índices

El inconveniente antes mencionado, sin embargo, es mucho menor que el que se introduce con la visión de que la transparencia puede evaluarse mediante un índice conceptual que presupone la intercambiabilidad. Esa es la debilidad que subraya convenientemente Kim Lane Scheppele cuando se posiciona en contra de las listas de verificación de indicadores relacionadas con el cumplimiento de los estándares del *estado de derecho*, debido a que estas listas no tienen en cuenta las interrelaciones entre sus partes y cómo dicha interrelación puede socavar el espíritu global de concepto que se mide, ya sea *Estado de derecho* o *transparencia* (Scheppele 2013). Scheppele denuncia que el cumplimiento de estos indicadores se puede combinar de forma disfuncional, inmoral y perjudicial para el concepto medido, como en el caso extremo supuso la combinación de elementos positivos del estado de derecho en la República de Weimar para el ascenso del totalitarismo nazi, comprobando la existencia de lo que él denomina un “Frankenstate”, que vendría a traducirse como *Estado Frankenstein*. La advertencia de Scheppele no hay que tomarla solo en su estado más radical, sino también como manifiesto de que las listas de verificación suelen fallar al no interconectar sus elementos ni discriminar cuáles son sustantivos y cuáles no. Como él bien resume “el diablo está en las interacciones” (Scheppele 2013:571).

Además, esta reflexión trae a colación la importancia de la reactividad de los sujetos analizados hacia las listas de verificación, ya que muchos ayuntamientos,

comunidades autónomas, estados o empresas pueden reaccionar adoptando una estrategia de cumplimiento de una lista de verificación, por ejemplo, sobre transparencia, y dicha estrategia puede tener la racionalidad del cumplimiento del índice con nota positiva al mismo tiempo que esconde las partes más comprometidas de su gestión. Por tanto, en la práctica se puede poner en marcha una estrategia de opacidad para cumplir una lista de verificación. Este *fraude de ley* de los índices se puede aplicar a todos los ámbitos institucionales, como el ejemplo en estos últimos años de Hungría que ha combinado los elementos constitucionales, el control de la prensa, la limitación de la competencia electoral y otros arreglos institucionales en una suerte de *Frankenstate* difícil de seguir siendo considerado como democracia (Bánkuti, Halmai, y Scheppele 2012; Krugman 2011).

II.2.3. La medición de la transparencia en España: Transparencia Internacional y MESTA³⁵.

Ya hemos fijado en las páginas precedentes que los índices de transparencia no son la mejor herramienta para generar un conocimiento científico sobre la transparencia, pese a que sí sean la mejor herramienta para producir un efecto social e institucional debido al impacto que tienen en la opinión pública, por lo que no los usaremos en nuestro análisis. Pese a ello, y debido a su importancia, creemos conveniente realizar una breve explicación de por qué, además, los índices usados para analizar la transparencia pública en nuestro país no son herramientas convenientes para el análisis científico. En este sentido, cabe destacar las dos herramientas de mayor relevancia: los índices de diverso ámbito generados por TIE y la recientemente implantado MESTA generado por el CTBG.

Los primeros índices, los de TIE, llevan aplicándose desde el 2008 en siete ámbitos distintos generando índices concretos para cada uno de ellos, como los ayuntamientos, las diputaciones, las asambleas legislativas o los gobiernos autonómicos. Estos índices son de sencilla aplicación metodológica, dentro de

³⁵ Para más información sobre las críticas a estos índices, véase (Ros Medina 2018).

la dificultad intrínseca a cualquier evaluación, no universales, sino acotados a conjuntos de casos, y centrados en la evaluación de la cantidad de información publicada, considerada relevante previamente por los expertos de la organización. Ello ha producido que una asociación sin ánimo de lucro como es TIE con un presupuesto ordinario muy reducido, que según su memoria anual de 2019³⁶, año en el que publicó su último índice de transparencia activa, fue de solo 73.499€, haya generado 28 ediciones de estas evaluaciones que han sometido a estudio un total de 1.280 casos. Sin embargo, parece que TIE ha cesado en su empeño de aplicar esta metodología de evaluación o que, como apuntaba uno de sus miembros más destacados, Manuel Villoria, en un artículo hace unos años ha evolucionado ante la necesidad de “diseñar nuevos modelos de evaluación y puntuación más exigentes y sofisticados que los existentes” (Villoria, 2018: 40).

El otro gran referente en lo que respecta a la evaluación de la transparencia en nuestro país, es mucho más reciente y comienza a caminar en 2016 al ser elaborado mediante convenio entre el CTBG y la Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL en adelante). Se trata del primer sistema de evaluación de la transparencia oficial y se concreta metodológicamente en dos documentos: *Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública. Informe final* (AEVAL y CTBG 2016b) y *Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública. Anexos* (AEVAL y CTBG 2016a). Las características principales de MESTA es que permite evaluar a cualquier organización que esté obligada por la LTAIBG, lo que resulta un reto de alta complejidad metodológica, como llega a reconocer AEVAL en sus informes sobre MESTA, debido a la multiplicidad de actores, los diferentes niveles de gobierno que pueden desarrollar legislación de transparencia, las indefiniciones del objeto de estudio y las diferentes características de los sujetos a analizar (AEVAL y CTBG 2016b:11).

La herramienta elegida para resolver estas dificultades fue la figura del *cuestionario de actividades*, que según AEVAL es un cuestionario para preguntar a la organización analizada de forma previa a su evaluación mediante MESTA,

³⁶ Se puede consultar aquí: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2021/06/CCAA-TIE-2019-Def-Firmadas_compressed.pdf

qué obligaciones le son de aplicación. Ello debido a que “Los sujetos del ámbito de aplicación de la LTAIBG tienen distintas obligaciones de transparencia en publicidad activa según su naturaleza y, por tanto, las informaciones susceptibles de ser publicadas varían. Además, otras informaciones, aun siendo *obligatorias* para un organismo por su naturaleza, no pueden ser publicadas por alguna razón normativa o por no tener competencia o actividad en ese ámbito” (AEVAL y CTBG 2016b:29). Sin embargo, esta fórmula supone en ocasiones realizar comparaciones con obligaciones tan diferentes como las existentes entre los índices desarrollados por TIE. Esto es así porque supone que MESTA puede llegar a comparar la nota de un ayuntamiento de gran tamaño al que probablemente se le apliquen las 60 obligaciones de la LTAIBG, con la nota de una pequeña asociación o empresa que haya recibido ayudas públicas por motivo de la pandemia del Covid-19 con muy pocas obligaciones de la LTAIBG. Parece un salto comparativamente igual de grande.

El segundo gran apartado sobre el que se debe reflexionar respecto de este sistema de evaluación es la importancia que le da a las cualidades de la información o calidad de la misma. La norma existente en cuanto a los índices de transparencia activa antes de MESTA era la exigencia sobre la cantidad de información, con la práctica excepción del Índice de las Comunidades Autónomas 2016 de TIE. Sin embargo, MESTA aporta un avance significativo en este sentido, ya que la publicación de los contenidos a los que determinada institución está obligada solo es una de las once variables que valora de los mismos: siendo tres las dimensiones evaluadas de la publicación de la información, cuatro los atributos de esta y otros cuatro los criterios valorados del soporte web. Como se puede comprobar en el Tabla II, todos los indicadores tienen el mismo valor, lo que supone no solo un cambio respecto de los modelos de indicadores centrados en la cantidad, sino, bajo nuestro punto de vista, una ruptura con los mismos, ya que la cantidad de la información publicada pasa a ser una variable más, en este caso, solo el 9% de la nota final, lo que puede comportar situaciones no deseables.

Tabla II. Indicadores del sistema de evaluación MESTA

Obligaciones de Transparencia en Publicidad Activa					
Información				Soporte web	
Publicación de la Información		Atributos de la información			
Criterios	Puntuación máxima	Criterios	Puntuación máxima	Criterios	Puntuación máxima
Contenido de la publicación	100 puntos	Accesibilidad	100 puntos	Accesibilidad	100 puntos
Forma de la publicación	100 puntos	Claridad	100 puntos	Estructura	100 puntos
Actualización de la publicación	100 puntos	Estructura	100 puntos	Lugar de publicación	100 puntos
		Reutilización	100 puntos	Disponibilidad de banner	100 puntos

Fuente: Elaboración propia a partir de AEVAL y CTBG 2016b.

De forma general, podemos hacer las mismas críticas a los sistemas de evaluación de la transparencia españoles que ya se han lanzado hacia los índices de transparencia de carácter global. En primer lugar, su falta de seriedad teórica, incluso se podría decir que más acusada en el caso de los índices españoles, tanto para los de Transparencia Internacional España como para el recientemente desarrollado MESTA. Ambos parten de la casi absoluta indefinición conceptual, pese a que dejen claras las dimensiones que pretenden evaluar y estas tengan consistencia diacrónica y sincrónica, como en el caso de TIE. Esta situación le aboca a una alarmante falta de validez de constructo que probablemente sea la validez central y más importante (Boudon y Lazarsfeld 1973; Cronbach y Meehl 1955; Rodríguez Jaume 2000), sobre todo para no caer en los llamados “estiramientos conceptuales” (Sartori 1970).

Además, tanto MESTA como TIE caen en el error de no concebir la evaluación de la transparencia como una evaluación de un marco, en cambio, evalúan un concepto en el caso de TIE y la aplicación de los preceptos legales de transparencia activa en el caso de MESTA. Ambas son extrañas al argumento de que para conseguir que una organización sea transparente, es más importante que se publique información, a que esta se haga directamente en la web analizada o mediante un enlace a otra web (caso del MESTA), o que es más relevante la publicación del Presupuesto General que los convenios firmados

(caso de Índice de Transparencia en los Ayuntamientos de TIE). De esta forma, en realidad, lo que tenemos son listas de verificación que pueden dar notas abultadas a instituciones que evitan las informaciones centrales que permiten a la ciudadanía juzgar la acción de sus instituciones y gobernantes, misión que teóricamente es la asignada a la transparencia. Esta evasión en la práctica del punto central al que remite la teoría, indica hasta qué punto estos índices son ajenos a aquella. Además, para el caso de TIE, en bastantes ocasiones sus indicadores han trascendido el concepto de transparencia para centrarse en otros como el de participación ciudadana, lo que convierte a sus índices en herramientas científicas menos consistentes y con menor validez interna.

En cuanto al equilibrio entre la importancia conferida a la cantidad de información publicada y la calidad de la misma en las metodologías, parece que ninguna alcanza un punto óptimo entre los dos enfoques que obtenga el máximo potencial de una integración que se hace imprescindible si queremos realizar un análisis completo y más útil, en la senda de la construcción de índices de marcos de políticas. En primer lugar, los enfoques adoptados por TIE están excesivamente centrados en la cantidad. Esta exigencia, para los primeros estadios de implantación de la transparencia activa en las Administraciones públicas españolas, parece más que acertada, pero, como reveló la prueba realizada por el Índice de las Comunidades Autónomas 2016, es en las características de calidad de la información publicada donde en la actualidad se produce el menor cumplimiento de las exigencias propias a la transparencia activa. En cambio, MESTA opta por un planteamiento en las antípodas del anterior, tanto que podemos decir que sacrifica casi totalmente el enfoque de la cantidad en pro de la calidad. Esto es así, ya que la publicación o no de la información cuenta una décima parte de la nota final. Es decir, la cantidad de información publicada cuenta tanto como que esta se publique directamente en la web de referencia o que sea reutilizable³⁷.

³⁷ Este hecho se produce por una decisión lamentable que lleva a cabo MESTA y que podemos ver representada en las páginas 33 a 36 de su Anexo metodológico, donde se ofrece una guía de “ayuda para la cumplimentación de la aplicación de grabación en Excel de las informaciones”. Concretamente recoge lo siguiente en relación a los indicadores centrados en la calidad en relación al primer indicador centrado en la cantidad: “En el caso de que haya marcado algún SI en la pregunta P1 deberá continuar con el resto de preguntas. Dichas preguntas solamente van referidas al conjunto de la información marcada en P1. Por ejemplo, una información que tiene 4

La no publicación supone la ausencia total de transparencia, tanto en cantidad como en calidad, por tanto, el paso entre la no existencia de información y la existencia de esa información relevante, debe ser más valorado que cada uno de los múltiples atributos de calidad de esta o su soporte. Esto responde a la concepción de este índice como un índice conceptual basado en la sustituibilidad, lo que puede producir el efecto que ya advirtió Scheppele sobre las listas de verificación que podían arrojar buenos resultados sobre objetos analizados que en realidad incumplían en sus puntos centrales (puede que incluso deliberadamente). Si se mantiene como está concebido en sus dosieres metodológicos, convertirá a un buen número de sus valoraciones en inválidas, como ya denunció Michener para los casos de Linaburg-Maduell Index o el Global Open Data Index, construidos con la misma filosofía de valorar por igual los diversos indicadores, no interconectar sus resultados ni establecer indicadores necesarios (Michener 2015).

Su transparencia metodológica es muy mejorable, sobre todo para los índices de TIE, y ninguna de las instituciones promotoras han publicado los microdatos de sus investigaciones, lo que colaboraría decididamente a la mejora de su transparencia científica. La exigencia de validez y fiabilidad a cualquier técnica en ciencias sociales hace imprescindible que el “etiquetaje” metodológico sea lo más detallado y claro posible, con el objeto de que cualquier investigador pueda replicar la técnica y, por tanto, criticar los resultados. Hablando de metodologías de evaluación de la transparencia, el incumplimiento de este requisito fundamental se convierte en irónico, por cuanto supone además una falta de transparencia en el proceso de investigación. Este es el caso de TIE, al no detallar pormenorizadamente muchos de los conceptos usados en sus cuestionarios y no clarificar si exige para su cumplimiento requisitos de actualización o publicación directa. Por otro lado, la posibilidad de uso discrecional de MESTA por parte de cada institución para evaluarse a sí misma,

ítems, p1_1, p1_2, p1_3, p1_4 y se ha marcado un 1 ('Sí') en p1_1 y p1_2 y un 0 ('No') en p1_3 y p1_4, el resto de las preguntas solamente irán referidas a la información de p1_1 y p1_2, es decir, si la información de p1_1 y p1_2 se encuentra de manera directa deberá marcar un 100 en p2, y NO un 50. PARA EL RESTO DE PREGUNTAS (P2 A P7) SOLAMENTE SE TIENE EN CUENTA Y SE EVALÚA LA INFORMACIÓN DISPONIBLE MARCADA EN LA PREGUNTA P1”(AEVAL y CTBG 2016a:34).

eliminaría la validez de la herramienta y haría evaporarse su potencial científico, por cuanto, incluso no contando con la introducción de sesgos por parte de los evaluadores que no serían imparciales y les interesaría mejorar su nota, la multiplicidad de fuentes de evaluación anularía totalmente la fiabilidad de la herramienta (Cea D'Ancona 1998).

Además, la aplicación de MESTA por parte del CTBG y de los órganos de control de la transparencia autonómicos ha sido bastante decepcionante hasta la fecha, con la honrosa excepción del Comisionado de Transparencia de Canarias, que ha desarrollado una evaluación cada vez más completa de sus sujetos obligados y sostenida en el tiempo. Además, esta institución ha aplicado MESTA habiendo interconectado las distintas dimensiones de valoración y haciéndolas depender de la publicación de la información, en la misma dirección que aquí hemos defendido (Cerdán 2022). En cambio, al CTBG parece que le ha costado poner en marcha la aplicación de esta herramienta, algo que se explica probablemente por sus muchas turbulencias institucionales, desde el lamentable fallecimiento de su presidenta en el cargo en 2017, la situación de interinidad de su dirección posterior y el dramático recorte presupuestario que sufrió en 2018 del que no se recuperó hasta 2021. En cualquier caso, su aplicación ha sido reducida y ha recibido tanto críticas por falta de transparencia como por escaso rigor metodológico a la hora de aplicar su propio sistema de indicadores (Ros-Medina, 2018).

Para acabar, merece una mención especial el Informe de Fiscalización del Cumplimiento de la Ley 19/2013 realizado por el Tribunal de Cuentas en 2021 ya que este se realizó sobre 2.000 entidades locales, siendo el examen más ambicioso de una institución pública sobre el cumplimiento de la normativa nacional de transparencia³⁸. Es ciertamente sorprendente que sea el Tribunal de Cuentas y no el CTBG el que haya llevado a cabo un informe tan ambicioso. Dicho trabajo no se realiza con MESTA, sino que simplemente es un análisis de cumplimiento jurídico. En cualquier caso, sus resultados son muy interesantes

³⁸ El informe se puede consultar aquí: <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/sala-de-prensa/noticias/El-Tribunal-de-Cuentas-aprueba-el-Informe-de-fiscalizacion-del-cumplimiento-de-la-Ley-19-2013-de-9-de-diciembre-de-transparencia-acceso-a-la-informacion-publica-y-buen-gobierno-en-las-entidades-locales/>

ya que reflejan cómo la LTAIBG ha fallado, de momento, a la hora de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa y cómo esta situación se podría haber evitado con un texto normativo más exigente en cuanto a sus controles. Sin ir más lejos, uno de los aspectos más relevantes en el deslizamiento de las prácticas corruptas, los contratos públicos, es un área de las que mayor cumplimiento reciben en las obligaciones de transparencia, y ello, claramente, no es por la LTAIBG, que no fija mayores exigencias a este respecto sobre el resto, sino por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que fija la obligación legal de publicar los contratos en la Plataforma de Contratación del Sector Público o equivalente autonómica. En cambio, otras muchas áreas sustantivas como la ejecución presupuestaria, según este informe, prácticamente no son publicadas, señal de que la normativa es muy poco exigente a la hora de establecer mecanismos que aseguren el cumplimiento de sus obligaciones. Algo que ha señalado la bibliografía en numerosas ocasiones (Delgado 2017; Piñar, 2014; Rams 2018). En palabras de Elisa de la Nuez “estamos ante un sistema “soft law” donde los costes del incumplimiento, de existir, serán exclusivamente reputacionales” (De la Nuez 2022).

II.2.4. Superar las debilidades de los índices

Para superar la debilidad de los índices, Scheppele propone la técnica de “análisis legal forense”, consistente fundamentalmente en detectar las interacciones perversas entre indicadores de la lista y saber cuáles son indicadores sustantivos. Sin embargo, esta estrategia no solo puede emplearse en sustitución de los índices, sino también a la hora de construirlos, de forma que no se conciban como listas interminables que suman por igual indicadores fundamentales y ordinarios, o, incluso, índices que establezcan indicadores necesarios. Esto es lo que se conocería ya como *índices de políticas* en base a la tipología de Michener, que ya se ha señalado con anterioridad.

En cualquiera de los casos, es evidente que los índices de evaluación de la transparencia deben hacer esfuerzos por garantizar su validez que en el contexto de “estiramiento conceptual” en el que se hallan, puede quedar muy en entredicho. En primer lugar, se debe atender a su validez de constructo, aquella

destinada a determinar si una medida es una representación válida de una construcción hipotética (Cronbach y Meehl 1955; Smith 2005; Westen y Rosenthal 2005). El problema aquí es que, si la construcción hipotética es poco precisa, más difícilmente podremos determinar si su medida se ajusta o no. Y, en segundo lugar, conviene centrar la atención en la validez de criterio, aquella que se produce cuando se da convergencia entre medidas independientes del mismo rasgo y discriminación entre medidas de rasgos diferentes (Carmines y Zeller 1979). El problema aquí se debe a la falta de consenso en las definiciones, en las dimensiones de los conceptos y en su medición ya que con evaluaciones tan diversas la discrepancia entre ellas es común y la forma de establecer la validez de criterio es más compleja. Muchos trabajos se han centrado en determinar la validez de los índices, tanto conceptuales como de políticas (Alkire y Santos 2014; Grupp y Schubert 2010; Thomas 2010), pero muy pocos trabajos se han preocupado de determinar la validez de las medidas de transparencia, en toda la literatura revisada solo dos trabajos han hecho ese ejercicio (Grimes y Bauhr 2012; Michener 2015), por lo que es de suponer que las debilidades de validez en la disciplina son bastante generalizadas, toda vez que no es una preocupación importante para estos estudios.

Una alternativa planteada para superar estas debilidades de los índices que evalúan la transparencia, ha sido sustituirlos por encuestas de percepción a expertos sobre la implementación de la transparencia, la apertura de las instituciones, la facilidad del acceso a los documentos públicos o la posibilidad de sanciones por denuncias de corrupción (Grimes y Bauhr 2012), aunque en estos trabajos también se ha caído en errores conceptuales profundos, como considerar que la protección de los denunciantes de la corrupción es parte del concepto de transparencia y no una herramienta más propia del concepto de integridad. Incluso se han aplicado encuestas a gran escala a ciudadanos (Charron y Lapuente 2018; Charron et al. 2012). La ventaja de las encuestas sobre percepción es que pueden separar analíticamente conceptos cuya operacionalización es problemática, como los de transparencia y publicidad, ya que, como ya hemos señalado, no es lo mismo liberar información que el hecho de que dicha información efectivamente llegue a ser conocida por la ciudadanía, proceso en el cual intervienen actores importantes como los medios de

comunicación. Mediante este enfoque, además, también se puede separar analíticamente la transparencia de la rendición de cuentas y desplegar una comprensión holística sobre el proceso que teóricamente activa la transparencia (Fox 2007; Islam 2006; Lindstedt y Naurin 2006). Dentro de estos trabajos podemos destacar en España el de Valle (2021), que realizó encuestas a 339 municipios españoles para ver el efecto de las normativas de transparencia y que constató aún efectos relativamente modestos en el impacto sobre el control de la corrupción o la promoción de la participación ciudadana, salvo en los municipios de mayor tamaño.

Los trabajos reconocidos como los más robustos destinados a evaluar la transparencia y su desempeño en un marco determinado, son los del tercer grupo entre los señalados con anterioridad, la evaluación del rendimiento de los marcos de transparencia, centrando la atención en los procesos y resultados de dichos marcos o sistemas. Estos trabajos también pueden dar lugar a índices, que en cuyo caso serían índices de políticas o marcos de políticas y no índices conceptuales. Estarían destinados a evaluar tanto los atributos *de jure* como *de facto* de un sistema de transparencia o marco de transparencia, es decir, las cuestiones legales y el desempeño real de las mismas junto con otros elementos del sistema, su adopción, implementación, cumplimiento, supervisión, control y evaluación (Michener 2015). Por ejemplo, de los índices de transparencia global recogidos en la Tabla I, solo el *Aid Transparency Index*, el *Open Budget Index* y el *Resource Governance Index* evalúan tanto elementos legales como de implementación, aunque no elimina totalmente las debilidades de los índices de conceptos, toda vez que, para ello, además de evaluar también la implementación, se debe reemplazar el enfoque de la sustituibilidad de indicadores por el de la interdependencia (Michener 2015). Son pocos los trabajos que han adoptado esta perspectiva que es incipiente, cabe descartar el de Hazell y Worthy (2010), el cual evaluó el rendimiento de los marcos de transparencia de Gran Bretaña, Canadá, Australia, Irlanda y Suiza, centrándose en el uso de la ley de libertad de información en su vertiente de derecho de acceso, desde el número de solicitudes, el número de aceptaciones y rechazos y sus motivos, el número de apelaciones o recursos ante las denegaciones,

accesos parciales o inadmisiones, y el número de estos recursos que tienen éxito.

Lo que hemos intentado poner de manifiesto en este apartado es que los índices sobre flujos de información ofrecen una visión muy limitada de la transparencia, que debe concebirse como un sistema o marco de políticas interdependiente. La liberación de información es solo una de las dos grandes dimensiones de la transparencia que mencionamos anteriormente (la activa y la pasiva) y, de las dos, es la única que depende enteramente del agente. Trabajos empíricos han demostrado que el efecto de la transparencia controlada por el agente y no controlada por el agente, es diferente. La controlada por el agente, que sería fundamentalmente la transparencia activa, tiene el efecto de anticipar los actos del agente, incentivando a que este evite las acciones que puestas al descubierto serían censuradas por el público, como por ejemplo la corrupción. En cambio, la publicidad no controlada por el agente, como puede ser la impuesta por los medios de comunicación, sí tiene el potencial de exponer casos de corrupción (Lindstedt y Naurin 2006). Pues bien, la transparencia pasiva no depende exclusivamente del agente o gobierno que la debe proporcionar, sino que es solicitada por cualquier ciudadano u organización, y tiene mayor potencial que la transparencia activa para poner al descubierto casos de supuesta corrupción, inmoralidad, parcialidad, error o ineficiencia, más aún en el caso de que existan organismos garantes del derecho de acceso que puedan obligar a los agentes a entregar la información demandada.

Además, centrar la atención sobre el derecho de acceso conecta con otra indicación teórica como es la argumentación sólidamente construida de que la acción de la ciudadanía en relación a los marcos de transparencia, es decir, su demanda para el uso de las herramientas que dichos marcos establecen es una variable interviniente fundamental para ampliar o minimizar el efecto de control sobre los agentes (Mungiu-Pippidi 2013, 2016). Por todo ello, nuestro enfoque para analizar las resistencias a la implantación de la transparencia se basa fundamentalmente en el análisis de los rendimientos del marco de transparencia generado en nuestro país, sabedores de que es más importante la implementación de las políticas públicas de transparencia que la definición normativa dada (Calland y Bentley 2013). Con ello, centraremos nuestra

atención empírica sobre la implementación, parte que pone al descubierto no solo la oferta de transparencia desplegada por una ley determinada y los demás elementos del marco, sino también la demanda e interés generado entre la ciudadanía sobre el mismo.

La conclusión después de estas reflexiones es que estos instrumentos no son los más convenientes para la investigación científica sobre la transparencia en España ni, como pretendemos aquí, un estudio sobre las estrategias de resistencia a la transparencia puestas en práctica desde las Administraciones para impedir que la transparencia les suponga un excesivo control ciudadano y una limitación de su discrecionalidad. Consideramos más indicado abordar este problema de investigación con otras técnicas, como el análisis del marco o sistema de la transparencia en España, tomando como referencia trabajos que han analizado desde una perspectiva racional/tecnocrática, como el ya citado de Hazell y Worthy (2010).

II.3. Teorías que explican la transparencia

II.3.1. La teoría del agente-principal

La relación entre transparencia y control de la corrupción que se reconoce tanto teórica como empíricamente, es algo más compleja de lo que la opinión pública o incluso algunos autores han supuesto. No se trata de una cadena de efectos automática y lineal, sino que se ajusta a un complejo entramado de relaciones en las que los incentivos y las expectativas tienen una alta importancia. Teóricamente, dos grandes argumentaciones se dan la mano para explicar estos procesos, la teoría de la agencia y la teoría sobre la acción colectiva (Jensen y Meckling 1976; Olson 1965).

Siguiendo el razonamiento de la teoría del agente-principal (políticos y ciudadanos en este caso) enmarcada en la corriente teórica de la elección racional, los agentes eludirán su compromiso de representación si estiman que los beneficios son mayores que los costes, y estos se concretarán en función de la gravedad de las consecuencias de la responsabilidad y la probabilidad de que esta sea efectiva, lo que tiene relación con la fórmula clásica de Klitgaard sobre

la corrupción, dependiente de la discrecionalidad, el monopolio de la decisión y la rendición de cuentas (Klitgaard 1988), concretamente con la última variable. Por tanto, la probabilidad de que los agentes se aparten de su agencia, será menor tanto si aumentamos la fuerza de la responsabilidad como la probabilidad de que se produzca (que se detecte y se sancione), así como si reducimos los beneficios de eludir dicho proceso (Lindstedt y Naurin 2006).

Es aquí donde la transparencia juega su papel como catalizadora de la rendición de cuentas. No obstante, dentro de este enfoque encuadrado en la teoría más general de la elección racional, los agentes tendrán incentivos para no ampliar la transparencia o para aplicarla de la forma más reducida posible, algo que se ha comprobado empíricamente como cierto, por ejemplo, en el caso local español (Garrido-Rodríguez et al 2018). Los agentes, por tanto, tendrán un incentivo para que su poder no sea limitado mediante la transparencia, lo que en este trabajo denominamos *resistencia*, y ello lo realizarán, siguiendo a Pasquier y Villeneuve (2007), mediante estrategias de limitación de las áreas transparentadas, la obstrucción legal del acceso, la insuficiencia de recursos para la transparencia y el exceso de datos sin medios adecuados de procesamiento. Para estos autores, además, las razones de este comportamiento van más allá de las propias de la teoría de la elección racional, ya que conectan con la preexistencia de una cultura del secreto y la jerarquía dentro de las Administraciones públicas, así como razones de protección de otros intereses como la seguridad y, por último, la falta de capacidad de muchas Administraciones para impulsar adecuadamente estos cambios (Pasquier y Villeneuve 2007).

Pero, además, no se puede degradar la importancia del valor de la información y su monopolio. La información puede generar rentas a sus poseedores y en la medida en que estas se produzcan o tengan cierto potencial de producirse, existirá un incentivo para su control (Stiglitz 1999, 2002). El motivo para que los estados guarden secreto sobre sus decisiones es que dicho secreto les otorga poder, control sobre esas acciones y una mayor discrecionalidad. Por ello, no tienen un incentivo para publicar sus procesos de toma de decisiones y explicar los mismos. Es preferible para cualquier decisor político, en caso de que quiera maximizar la discrecionalidad sobre su poder, no publicar información sobre sus

decisiones, ya que de hacerlo se expone al control de la opinión pública y de otros actores políticos. Por tanto, podemos decir que la transparencia tiene una fuerte imbricación con el poder. Según Ann Florini no hay una equivalencia total pero sí una clara relación: “la información en sí misma no es poder. Pero es un primer paso esencial en el ejercicio del poder político y económico. La apertura de flujos de información cambia quién puede hacer qué” (Florini 2007:1). Por ello, las estrategias de resistencia a la implantación de la transparencia existirán siempre que se activen procesos de liberalización de información. Estrategias que vendrán auspiciadas por los corruptos y deshonestos en la representación pública y los rentistas de la información, así como los colaboradores de ambos, que intentarán proteger sus privilegios y hábitos. Incluso puede que también exista una oposición sempiterna de los trabajadores públicos que han ejercido su labor al margen de la transparencia y que no tienen instalada una cultura de la misma.

Podemos encontrar un ejemplo de ello en la configuración autonómica del derecho de acceso y de su control por parte del órgano correspondiente. La configuración institucional de los mismos puede estar enfocada a su control por parte de los ejecutivos como una estrategia de resistencia ante la transparencia, o bien a la independencia de estos y a una transparencia clara en relación con el derecho de acceso. Estos órganos de control forman parte de las llamadas entidades de fiscalización superior (EFS), dentro del conjunto que O’Donnell denomina agencias de control asignadas (O’Donnell 2004), pudiendo depender como el resto de instituciones de control de cualquiera de los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, o ser un extra-poder, es decir, no tener una dependencia orgánica de ninguno de los tres poderes tradicionales siendo una institución configurada orgánicamente como independiente (Rezzoagli 2015). Es una de las áreas donde podemos identificar las resistencias a la transparencia si no se dota a estos organismos de cuatro de las características de calidad necesarias: independencia, especialización, experiencia y dotación de recursos humanos y materiales (Cardona 2015). Otros autores también han incidido en la necesidad de atribuir estos controles a instituciones de control asignadas frente a las instituciones de balance tradicionales, ya que mientras estas reaccionan normalmente *a posteriori* una vez que se ha trascendido la legalidad, las

agencias asignadas realizan una labor continua de prevención y/o sanción (O'Donnell 2002). Y se ha insistido en la necesidad de la especialización y meritocracia interna de estas agencias asignadas para que sean realmente operativas (Peruzzotti 2008).

Ahora bien, ¿cómo sigue la cadena de relaciones que hace que la transparencia reduzca o controle la corrupción? Entre los factores que pueden afectar al beneficio esperado de la corrupción están los sueldos públicos o las normas sociales sobre la moralidad o inmoralidad de la corrupción que tiene efectos sobre la autoestima. Por el lado de la sanción actuaría la configuración del Derecho Penal y la dureza del mismo en relación a esos delitos en cuanto a penas privativas de libertad, la imposición de sanciones económicas y/o la pérdida por inhabilitación de la posibilidad de poder ocupar cargos públicos en el futuro, así como la probabilidad de que los delitos sean detectados y condenados. Sin embargo, la transparencia no afectaría a ninguna de estas cuestiones, sino que iría enfocada a la probabilidad de que los incumplimientos de la agencia sean detectados (que no tienen por qué ser ilegales), es decir, que es un elemento que potencialmente aumenta las probabilidades de que los actos oportunistas de los representantes sean visibilizados (Rose-Ackerman 2001).

El ámbito de la transparencia se limita a la liberación de información bajo criterios de calidad tanto activa como pasiva o bajo demanda, pero no implica, sobre todo en su vertiente de transparencia activa, donde no hay participación ciudadana *a priori*, que la información liberada sea conocida, ése el ámbito del concepto que algunos autores denominan *publicidad de la transparencia* (Lindstedt y Naurin 2006), aunque en este trabajo preferimos, como ya se ha dicho, denominarlo promoción de la transparencia. Es evidente que la transparencia aumenta la posibilidad de la publicidad, incluso, es un paso previo necesario en gran medida, pero no la asegura. Una baja demanda de la información liberada por parte de la sociedad disminuirá *ceteris paribus* el nivel de publicidad que obtenga la transparencia. Esto sucederá dependiendo del compromiso cívico, pero dentro de la teoría de la elección racional a la que pertenece el esquema del agente-principal, es coherente la baja implicación o participación, ya que la mayor parte de la información de la acción pública solo interesará a ciertos sectores de la sociedad con intereses especiales y solo estos encontrarán que los costes de

información son menores que el interés que le puede aportar la información. Para la gran mayoría de la sociedad se produce una “ignorancia racional”.

Por tanto, es determinante reducir los costes de información que se dan para garantizar una difusión amplia de la información pública, ya que, si esta no se difunde, no tendrá prácticamente efecto institucional. Hay intermediarios que pueden reducir los costes de información procesando y difundiendo la información de forma más asequible, siendo los más relevantes los medios de comunicación de masas (Rose-Ackerman 2001), aunque también podemos encontrar ejemplos de organizaciones de la sociedad civil, como en nuestro país puede ser la Fundación CIVIO o Transparencia Internacional España, lo que entronca con el concepto de rendición de cuentas social (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 2006). La tecnología también ha reducido notablemente estos costes y probablemente lo siga haciendo en el futuro (Florini 1999), solo hay que pensar que hace unas décadas la publicidad activa eran poco más que los tablones de anuncios de las organizaciones públicas, y ha sido Internet el que realmente ha habilitado esta dimensión de la transparencia en los últimos tiempos.

La publicidad será una variable interviniente entre la transparencia y la rendición de cuentas. En última instancia, la sanción será la variable que estará más relacionada, al menos teóricamente, con el comportamiento del agente en general y con el control de la corrupción en particular. Dentro del marco de la teoría de la elección racional, cabe esperar que, ante una sanción inexistente, la probabilidad de ser descubierto no implique cambios de comportamiento. Si bien en el momento en que se dispone de la sanción como elemento potencial, la probabilidad de ser aplicada incentivará o desincentivará las acciones de los agentes. Para emprender el camino de la acción de sanción, el principal tendrá que contar, por tanto, con vías para hacerla efectiva. Las principales vías de rendición de cuentas son la democracia y el estado de derecho, es decir, el voto y los tribunales. Como muestran Lindstedt y Naurin en su trabajo empírico, la transparencia funciona como variable explicativa de la corrupción cuando se supera un determinado umbral de instrucción y existen mecanismos de responsabilidad, concretamente rendimientos altos de democracia electoral (Lindstedt y Naurin 2006).

Esta corriente teórica de agente-principal que ha alumbrado gran cantidad de reformas institucionales durante los 90 y los primeros años del presente siglo, no ha llevado aparejada la reducción teóricamente esperada de la corrupción, siendo sus resultados algo decepcionantes (Johnsøn et al 2012). Esto se ha asociado a una escasa acción del principal para hacer valer su posición y defender sus propios intereses, un principal “sin principios” (Persson et al 2013). Es cierto que la teoría que sustenta la relación entre principal y agente da por sentado que el principal tiene interés en controlar a su agente y, por tanto, en impedir que este use el cargo que ostenta para perseguir fines privados. Sin embargo, parece que de nuevo estamos ante una relación apresurada en relación con la transparencia y la rendición de cuentas. En primer lugar, porque, como ya se ha señalado, controlar a un agente supone un coste de información y de participación, que no todos los electores o principales estarán dispuestos a asumir. Un coste que, además, puede ser manipulado por los agentes, de modo que se obstaculice e incremente como estrategia para desalentar las dinámicas de control. En segundo lugar, hay otros factores y otras relaciones causales que pueden desactivar la relación de agencia y el interés de control, como el clientelismo (Blakeley 2001; Lumby 2006; Piattoni 2001; Rothstein 2011).

II.3.2. Dilemas de la acción colectiva

El principal problema surge en entornos donde la corrupción es generalizada o está muy desarrollada: en estos contextos, y dentro de la lógica de la acción colectiva (Ostrom 1994), gran parte de la economía y la sociedad se ve afectada por las prácticas corruptas y la ciudadanía tiene grandes incentivos para participar en las mismas, toda vez que dichas prácticas implican solo en parte al poder político, pero precisan también, sobre todo en sociedades liberalizadas, de empresas y ciudadanos que colaboren en las mismas para que puedan llevarse a cabo. Por tanto, no solo los agentes son partícipes de la corrupción, sino que otros muchos actores pertenecientes al principal están implicados en redes y círculos colaborativos viciosos. Aquí es donde el interés y el incentivo para controlar a los agentes se disuelve parcialmente, toda vez que para muchas personas se hace imprescindible participar en estas redes para asegurar su calidad de vida e integridad (Villoria y Jiménez 2014).

En estos contextos hay un factor decisivo: las expectativas. Fruto de este círculo vicioso, se generaliza la desconfianza: el principal tiene la expectativa de que los agentes (todos o de forma generalizada) se comportarán de forma egoísta y buscarán sus intereses privados por encima de los intereses sociales. De igual forma, tendrán la expectativa de que sus vecinos, sus conocidos y desconocidos, el resto de la sociedad en general, también aceptarán participar en las dinámicas corruptas, y al mismo tiempo sabrá que quedarse fuera de ellas supone no recibir ningún beneficio y participar, en cambio, puede suponer importantes rentas. Por tanto, tanto incentivos como expectativas se darán la mano en una suerte de círculo vicioso que espoleará a los miembros de la sociedad a ser afiliados de la corrupción en lugar de combatirla u oponerse (Jiménez 2014). Aquí el uso de la transparencia y sus resortes para controlar a los representantes y hacer que cumplan su relación de agencia con los votantes, no se activa o lo hace de forma tan pusilánime que no sirve para poner coto a la corrupción. La ciudadanía está más interesada en intentar entrar en las redes corruptas que en hacer cumplir una relación de agencia de la que ya tenían la expectativa que iba a fallar. “Si mis representantes perseguirán sus propios intereses, al menos intentaré estar yo mismo dentro de esos intereses”, es el razonamiento que parece resonar tras de estos comportamientos.

El factor de confianza en las instituciones y entre las personas se ha comprobado determinante en función de múltiples investigaciones, como por ejemplo la de Rosthstein y Uslaner (2005), que demuestran que los países con niveles altos de confianza generalizada, igualdad social y percepción de un comportamiento imparcial de las instituciones de gobierno, tienen menores niveles de corrupción. Esto mismo se puso de manifiesto para el caso concreto de Lanzarote (Jiménez et al 2014), donde la desconfianza generalizada y la baja creencia en la imparcialidad de las instituciones era patente y que desveló el incumplimiento de las reglas de juego en contra de la corrupción. Esta visión supera la presentada por la teoría de la agencia, haciendo el problema más complejo. También se ha argumentado que en estos contextos más complejos las mejoras en transparencia pueden dar lugar a efectos en un plazo mayor y siempre que se pongan en marcha “en un marco global en el que las políticas de buen gobierno son impulsadas para su efectividad” (Villoria 2018: 40).

Si incluso en la visión que podemos denominar “2.0” del problema de la corrupción, puesta encima de la mesa por la teoría del agente-principal, ya se pone de manifiesto que la actitud con la que afronta su participación el principal, la ciudadanía, es fundamental para el resultado final, con los dilemas de acción colectiva se redobla su importancia. Para que se controle la corrupción, la ciudadanía deben actuar en contra de esta, por ejemplo, usando la información pública para controlar la acción de los gobiernos, desarrollar una participación informada y en última instancia activar procesos de rendición de cuentas que sancionen los incumplimientos. Sin embargo, como dice Jiménez “en un entorno social como este en el que las expectativas compartidas sobre el comportamiento que cabe esperar tanto de los demás conciudadanos como de los poderes públicos son tan negativas, se hace extremadamente difícil la coordinación de los intereses individuales que podrán generar una acción colectiva” (Jiménez 2014:167). Es decir, si estamos ante una situación de este tipo, la ciudadanía tiene un incentivo casi inexistente para articular una acción social a favor de la transparencia y consecuentemente también para articularla en contra de la corrupción.

Estas dos teorías vienen a identificar situaciones de desarrollo de las prácticas corruptas, cuando son prácticas de la élite y no se han extendido a sectores sociales amplios creando problemas de acción colectiva, o cuando sí lo han hecho. En ambos casos, el problema de agencia sigue estando presente, pero en caso de haber llegado a convertirse en un problema de acción colectiva, las soluciones institucionales indicadas para superar la asimetría de información y aumentar las sanciones, no son suficientes. Tampoco, por tanto, la transparencia es suficiente o siquiera se activa como mecanismo de control en entornos de corrupción generalizada que generan círculos viciosos de colaboración egoísta entre el poder político extractivo y considerables sectores de la sociedad. Las segundas sociedades están sujetas a una situación de *trampa política* (Charron et al 2012; Jiménez 2014) debido a la dependencia que generan estas prácticas (*path dependence*). Para entender dicha dependencia es conveniente recurrir al concepto de anclaje que Morlino emplea para los procesos de consolidación democrática: son las vías que se ponen en práctica por parte de las élites, en este caso de las élites corruptas, para su automantenimiento y

autoreforzamiento, mediante distintas formas de penetración, regulación y control de la sociedad (Morlino 2009). Los corruptos usan como anclajes sociales el reparto de pequeños dividendos entre sus clientelas, para asegurar la participación de estas en el juego corrupto, lo que crea inercias en ocasiones muy resistentes al cambio.

Estas dos dinámicas también se dan en los países avanzados con presencia de prácticas corruptas de calado, sobre todo en la escala local: los representantes públicos incumplen su relación de agencia con la ciudadanía, persiguiendo sus propios intereses y no los de estos, y la ciudadanía se enfrentan a un problema de acción colectiva que les premia al participar en las redes corruptas y clientelares y les castigan cuando no lo hacen, suponiendo un refuerzo a su mantenimiento. Por ello, para romper este círculo vicioso de la corrupción clientelar, se deben poner en marcha iniciativas que produzcan incentivos suficientes para invertir las relaciones entre los diferentes elementos que lo forman, y generar incentivos sobre las prácticas que los combaten y apuestan por dinámicas opuestas a los mismos, como pueden ser las leyes de libertad de información. Este elemento es uno de los más efectivos, siempre que se de una demanda ciudadana suficiente, para llevar a cabo ese cambio desde una sociedad con prácticas de corrupción generalizadas a una con prácticas de moralidad y ética pública generalizadas (Mungiu-Pippidi 2013), donde se cumpla la ley y se dé una alta calidad de gobierno. En estas sociedades, en cambio, la aplicación de la ley y de las políticas públicas se realizará atendiendo a criterios objetivos, no a quién es la persona concreta a la que se aplica ni su vinculación de pertenencia a ciertos grupos sociales, con criterios como la etnia, la religión, la afiliación partidista o la vinculación personal o familiar (Rothstein y Teorell 2008).

II.3.3. Normas de transparencia, compromiso cívico y cultura institucional

En este complejo engranaje de relaciones y procesos, incentivos y expectativas, una norma de transparencia puede actuar como una palanca efectiva en la labor de controlar la corrupción, pero ello no es una acción sencilla ni depende solo de

lo bien redactada y exigente que sea sobre el papel. Las leyes de transparencia, como otras que ponen en marcha políticas públicas, tienen tres momentos vitales, la aprobación, la implementación y la aplicación, lo que Calland y Neuman denominan “triángulo de la transparencia”, siendo el de la implementación el más relevante, ya que, si no es pleno y efectivo, la norma de transparencia será un ejemplo de la “hiperinflación legal” sin utilidad (Calland y Neuman 2007). Las leyes de libertad de información en ocasiones se aprueban con ánimo de que sean textos de museo, pero sin interés de que se lleven a la práctica, y en otras ocasiones no hay una vocación tan clara de impedir su aplicación, pero la falta de compromiso hace que no se destinen los recursos necesarios para lograr su aplicación plena y efectiva, mientras que habría un tercer caso de gobiernos dispuestos a aplicar normas de transparencia, pero sin capacidad política o administrativa para hacerlo. Los resultados pueden ser similares en los tres escenarios. El ejemplo probablemente menos aplicado en la realidad es el de gobiernos que han desplegado un interés real por la transparencia y han mantenido el mismo en su implementación, casos que para darse necesitan el concurso de la sociedad civil y de una opinión pública activa y comprometida con la norma que catalice la voluntad política, asegure la estabilidad de recursos necesarios y ayude a vencer las barreras y obstáculos en la implementación (Janssen et al 2012).

Por tanto, una ley exitosamente implementada que consiga que se ponga a disposición de la ciudadanía la información de las Administraciones públicas que sea fiable, de calidad y de fácil acceso y procesamiento, es decir, que reduzca todo lo posible los costes de información, podrá suponer un incentivo selectivo eficaz sobre los representantes corruptos para que tiendan a abandonar dichas prácticas o no las lleven a cabo, por miedo a ser descubiertos, así como por el aumento de los costes de dicho descubrimiento. Esto sucederá más, como ya se ha explicado, cuanto mayor sea la demanda social de esta información. También, en caso de fijarse órganos de control independientes y con capacidad de acción, con recursos suficientes tanto materiales como personales, estos pueden actuar como catalizadores de dichos incentivos.

Asimismo, otro objetivo de la ley será hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública como transparencia pasiva, es decir, como respuesta

afirmativa y de calidad de las Administraciones públicas sobre las peticiones de acceso a la información no publicada mediante la transparencia activa, bajo los límites legalmente establecidos, siendo estos aplicados de forma razonable y argumentada. El derecho de acceso tiene un papel especialmente relevante ya que las áreas que tengan un interés en ser ocultadas por una acción política o administrativa desleal hacia el interés general, con mayor probabilidad no estarán puestas a disposición de la ciudadanía mediante la transparencia activa o estarán ocultas detrás de los datos publicados (Fox, 2007). Además, el derecho de acceso es un elemento de gran relevancia para una de las herramientas de lucha contra la corrupción más eficaces, el periodismo de investigación. Igualmente, es fundamental que exista no solo una norma que obligue a que este derecho se respete, sino instituciones de control con medios, independencia y capacidad respecto de los organismos que deben controlar, así como el desarrollo de una sanción efectiva ante los incumplimientos (Rezzoagli 2015; Villoria y Cruz 2017).

Pero para que tanto la transparencia activa como el derecho de acceso tengan utilidad empírica en su función de control de la corrupción, deberán contar con la implicación de la ciudadanía, lo que se conoce como compromiso cívico generado (Mungiu-Pippidi 2015). Es decir, el nivel de divulgación, conocimiento y uso de las herramientas de transparencia especialmente las más útiles a la ciudadanía (Lizcano 2016), esto es, fundamentalmente los relativos a la transparencia activa y pasiva, los derechos que confiere, así como el uso en su vertiente de reclamación ante el órgano de control, cuando se considere que no se ha respetado el derecho. La manifestación más nítida de ese compromiso cívico se dará en la vertiente del derecho de acceso, tanto en el número de solicitudes planteadas, como en el número de reclamaciones ante los órganos de control que se planteen ante respuestas insatisfactorias de diverso tipo.

Este apartado es visto por algunos autores incluso como el elemento central para que efectivamente una ley de transparencia sirva como palanca en la lucha contra la corrupción, toda vez que se ha demostrado la limitada capacidad de los enfoques anticorrupción de arriba hacia abajo en sociedades civiles desmovilizadas (Mungiu-Pippidi 2016), lo que debería ser considerado en el caso de nuestro país que históricamente ha tenido unos niveles de participación

política informal bajos y la concepción de una ciudadanía pasiva (Benedicto 1997). Esto es así debido a que una ley de transparencia que funcione como resorte en contra de la corrupción necesita no solo efectividad en su dimensión de instrumento para ampliar la información pública puesta a disposición de la ciudadanía, sino que estos estén interesados en usar dicha información para que el círculo virtuoso del control de la corrupción se cierre eficazmente, pues sin dicho interés, la publicación de información puede no significar un aumento del control de la corrupción significativo (Ixtacuy et al 2014). Es decir, deben darse no solo una oferta de transparencia, sino también una demanda de la misma a nivel social junto con el monitoreo de la implementación que realiza el gobierno para que este no deje de tener incentivos de aplicarla y el sistema de transparencia no se atrofie (Calland y Neuman 2007).

Por último, es imprescindible atender al efecto cultural que la ley genera *ad intra*: en la función pública y en los representantes públicos. Para ello es relevante tanto la percepción de dichos actores como a los resortes establecidos en la propia ley para que se produzca este necesario cambio cultural y su nivel de aplicación efectiva. Esto es así, siguiendo las tesis del Instituto de Calidad de Gobierno de la Universidad de Gotemburgo, porque los valores de imparcialidad aprehendidos por los funcionarios públicos pueden ser de vital importancia en la lucha contra la corrupción pública (Rothstein y Teorell 2012) y es evidente lo incardinado que está en dichos valores la transparencia, ya sea en su vertiente activa como pasiva. Precisamente en los talleres impartidos por Neuman y Calland en Bolivia los funcionarios que participaron identificaron una ley de acceso a la información como elemento de protección ante decisiones políticas arbitrarias y presiones por parte del poder político (Calland y Neuman 2007). Además, el papel de los funcionarios públicos en la puesta en marcha de reformas de gobierno abierto es fundamental, siendo estos procesos adaptativos, basados en la formación y en el incentivo como medios para lograr una cultura de apertura entre los mismos (Gascó 2017).

II.3.4. El rol de las burocracias

Las Administraciones imparciales, objetivas, independientes y profesionales se convierten en un importante freno hacia las prácticas corruptas y parciales, ya que la acción gubernamental se atiene a lo dictado por las leyes y las políticas públicas, sin que en su proceso de ejecución e implementación se tengan en cuenta diferencias de trato a la ciudadanía en función de variables subjetivas, como la filiación política, personal, étnica, el estatus económico, etc. En la etapa de la implementación, por tanto, no se aceptará ningún tipo de presión, mandato, etc., proveniente del poder político que afecte positiva o negativamente a los administrados y cambie el sentido de lo que habría sido una aplicación imparcial de las leyes o de las políticas públicas. Tampoco se seguirá por parte de los miembros de la Administración ninguna regla o conducta que interfiera en dicha aplicación imparcial. Esto, como sabemos, es algo que se rompe claramente en multitud de casos, constituyéndose en la piedra de toque de la corrupción política y de otras prácticas más leves que podríamos calificar como “prácticas de parcialidad”.

Es una cuestión central, por tanto, que las burocracias sean profesionales, objetivas, independientes, deontológicamente fundamentadas y convenientemente incentivadas en pos de su comportamiento imparcial, siendo este tipo de burocracia uno de los frenos más potentes contra la corrupción. La transparencia puede tener un papel importante en incentivar estos comportamientos. El efecto último de estas instituciones será elevar la confianza generalizada de la ciudadanía y la disminución de los costes de transacción, que aumentan con la desconfianza, lo que se correlaciona con un mayor crecimiento económico. No obstante, este proceso no es sencillo ni mecánico, requiere de un cambio cultural complejo, intraadministrativo y social (Rothstein et al. 2009) pero es una de las palancas más efectivas para evolucionar hacia sociedades con gobiernos al servicio del interés general y donde operen círculos virtuosos generadores de un mayor capital social. Dicho de otro modo, es una palanca para evolucionar de sociedades particularistas a sociedades de universalismo ético (Mungiu-Pippidi 2016).

Dahlström y Lapuente (2018) precisan la teoría de la imparcialidad administrativa de forma muy relevante: aclaran que lo más importante para que dicha cualidad se manifieste en un Estado no es que cumpla con un modelo weberiano cerrado de función pública, siendo este el caracterizado por puestos de trabajo para toda la vida con alta protección laboral y leyes específicas que regulen el empleo público. Estos modelos funcionariales, también denominados napoleónicos, tienen en Europa su principal manifestación, siendo probablemente Francia y España los casos más claros. Durante algunos años se consideró que eran precisamente estas medidas protectoras de la función pública, las que hacían que dichos cuerpos funcionariales fueran resistentes a las interferencias políticas y, por tanto, combativos ante los excesos políticos, como la corrupción (Evans y Rauch 1999; Rauch y Evans 2000).

Sin embargo, la reciente investigación de Dahlström y Lapuente indica que lo realmente decisivo a la hora de generar una función pública imparcial que combata la corrupción, aumente el crecimiento económico y sea innovadora, no es el modelo weberiano cerrado sino la separación de las carreras profesionales de políticos y burócratas haciendo que los procesos de rendición de cuentas de ambos sean diferentes, de los políticos las elecciones y la opinión pública, mientras que los empleados públicos tengan una rendición de cuentas fundamentalmente profesional (Dahlström y Lapuente 2018). Para que esta cualidad se materialice no es relevante la protección laboral de los empleados públicos ni que sus empleos sean de por vida, dándose en el mundo casos de modelos *gerenciales*, aquellos que tienen un modelo de contratación similar al del mercado privado, como son Dinamarca o Suecia, con altas cotas de calidad de gobierno. Lo realmente importante para que las carreras de burócratas y políticos estén separadas es que los políticos no controlen las carreras administrativas ni las contrataciones de empleados públicos y que los empleados públicos no tengan una situación privilegiada para participar en política, es más, lo deseable es que no puedan participar o tengan altos costes para hacerlo (Dahlström y Lapuente 2018). En nuestro país, en cambio, la figura de la libre designación introduce un fuerte incentivo para que los funcionarios de mayor responsabilidad desarrollen una suerte de agenda política que les permita acceder a los mejores puestos de la carrera profesional (Ramió 2012). Al mismo

tiempo, la figura de los servicios especiales protege a los funcionarios españoles muy por encima de los de otros estados a la hora de participar en política (art. 87 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público).

II.3.5. Nuestro enfoque teórico

En definitiva y para cerrar la reflexión sobre las explicaciones teóricas sobre la importancia institucional de la transparencia, debemos insistir en que no solo habrá una élite dispuesta a resistirse a estos cambios debido a su pérdida poder, autonomía y recursos, sino que en dicha resistencia le acompañará una parte de la sociedad o de la Administración. Además, en el contexto dado de la crisis de credibilidad política que generan los entornos de corrupción, como el vivido en los últimos años en España, el partido o coalición dispuesta a poner en marcha las reformas en contra de la misma, no gozará tampoco de una alta credibilidad, muy al contrario, el escepticismo será la norma social que regirá, por lo que el apoyo social que experimentará no será demasiado potente ni estable (Jiménez 2014).

En relación a ello, cabe mencionar que este trabajo de doctorado ha estado imbricado con el proyecto de investigación “Acción colectiva y corrupción en España. Límites y posibilidades de las reformas institucionales” dirigido por el profesor de la Universidad de Murcia Fernando Jiménez Sánchez, que parte justamente de la hipótesis de que para solucionar los problemas de acción colectiva que enfrenta el control de la corrupción es necesaria la confluencia de tres factores: una coyuntura crítica favorable, unas reformas institucionales iniciales que puedan utilizarse como palancas con las que generar incentivos institucionales precisos y, además, una coalición de distintas fuerzas sociales y políticas con capacidad suficiente para enfrentarse a los obstáculos que dificultan la acción colectiva (Jiménez 2016a). Así, nuestro estudio se inscribe concretamente en el segundo factor: en nuestro país estos procesos se activarán si se ponen en marcha reformas institucionales de calado en contra de la corrupción, ya sean pasadas, presentes o futuras. La coyuntura de crisis experimentada durante esta década y el final de la precedente ha abierto una

ventana de oportunidad para poner en marcha estas reformas. La LTAIBG bien puede ser un ejemplo de esta dinámica. Ahora resta saber si esta reforma, junto a otras, han conseguido invertir los incentivos y las expectativas que brotaban a favor de la corrupción política en nuestro país, si se han hecho efectivas o han caído en el *lampedusismo* de las reformas cosméticas y si han encontrado una coalición estable a favor de mantenerlas y profundizarlas (Jiménez 2016a, 2016b, 2018). De ahí nuestro interés por evaluar el desarrollo práctico de la LTAIBG y cómo ciertas variables han impactado en producir diferencias significativas en la gestión de la misma, como primer paso para evaluar las resistencias a la implantación de la transparencia en nuestro país.

Siguiendo el modelo teórico de Ixtacuy, Prieto y Wills (2014) y Mungiu-Pippidi (2013, 2016) y la evidencia empírica generada por estos y otros trabajos, consideramos que una norma de transparencia solo tendrá un impacto significativo en el control de la corrupción si, además de suponer efectivamente el aumento de los canales de información, encuentra en la sociedad demanda de los mismos y estos son usados para controlar la acción política y, por lo tanto, para reducir la discrecionalidad de agencia y los dilemas de acción colectiva. Consecuentemente con ello, en España la LTAIBG, junto con sus homólogas autonómicas, sí han ampliado dichos canales, pero ha encontrado una demanda social reducida a nivel comparado, aunque dicha demanda va incrementándose progresivamente con el paso del tiempo.

En este sentido, nuestro estudio a nivel nacional y autonómico sobre el derecho de acceso se asienta en la teoría de que este proceso se acentuará en una suerte de círculo vicioso en aquellos casos donde se dan gobiernos de un mismo partido de larga duración o existe mayoría absoluta, así como en los casos en los que se han producido diseños institucionales de los órganos de control del derecho de acceso que han configurado instituciones dependientes del poder ejecutivo y con escasez de medios para llevar a cabo su labor. Esto es esperable que sea así también en el caso español, ya que los gobiernos de mayoría absoluta y los de larga duración desplegarán más resistencia a la implantación de la transparencia y, por ende, a la reducción de su discrecionalidad, pero, sobre todo, porque tendrán menores balances de la misma.

Nos centramos exclusivamente en el derecho de acceso y dejamos al margen la transparencia activa de las instituciones estudiadas ya que, coherentemente con lo expresado a lo largo de este capítulo, lo más relevante para determinar el éxito en términos de buen gobierno y control de la corrupción de una norma de transparencia es el compromiso cívico generado por la misma, es decir, la demanda social que esta encuentra, desarrollada de forma preponderante en el derecho de acceso. La transparencia pasiva es el ámbito en el cual interaccionan activamente (aunque su nombre parezca indicar lo contrario) tanto la ciudadanía como la Administración. Es también la que puede reducir más intensamente la discrecionalidad política y su posible arbitrariedad, toda vez que las acciones corruptas se deslizarán fuera del ámbito de la transparencia activa (Fox 2007). Además, el estudio de la transparencia pasiva es más fiable que el de la transparencia activa, ya que las solicitudes de acceso son actos administrativos que quedan registrados, mientras que la transparencia activa se refiere a la cantidad y calidad de la información publicada en las webs, una información cambiante en el tiempo que produce que el propio objeto de estudio esté en continua evolución incluso durante la investigación, por lo que la medición del impacto en el mismo de otras variables, o el que tenga él propiamente, es problemático.

Por ello, el cometido de esta tesis será estudiar el proceso abierto por la LTAIBG y sus homónimas de ámbito autonómico respecto del derecho de acceso a la información pública, el uso generado por la sociedad española del mismo y la respuesta dada por las instituciones, centrando nuestra atención tanto en las solicitudes de acceso a la información como en las reclamaciones ante los incumplimientos de dicho derecho, como elemento más útil para juzgar la demanda generada por la norma y, por tanto, si está significando la puesta en marcha de incentivos institucionales precisos que colaboren en la inversión de nuestros dilemas de acción colectiva en relación a la corrupción (Mungiu-Pippidi, 2013).

Así en el siguiente capítulo, destinado al marco metodológico, partiremos de este planteamiento teórico para plantear las hipótesis que contrastaremos tanto para las solicitudes de acceso como para las reclamaciones. En ellas se analizará la existencia de sesgos en la gestión del derecho de acceso en cuanto a las

variables de los y las solicitantes y de las solicitudes, la concentración de la opacidad según los tipos de Administraciones, su nivel territorial o las diferencias entre los distintos conjuntos gubernamentales de la AGE, además de centrar la atención en un aspecto que consideramos clave, cómo las variables relativas al poder político impactan en la gestión del derecho de acceso.

Capítulo III

Marco metodológico

En este capítulo vamos a plasmar nuestro marco metodológico; la pregunta de investigación; los objetivos e hipótesis que se asocian a la misma; los conceptos básicos empleados; las unidades de análisis que consideramos en cada caso; los indicadores empleados en el análisis cuantitativo; así como las técnicas estadísticas destinadas a la contratación de hipótesis y cómo ha sido el proceso de obtención de los datos. En último lugar, nos detendremos en la metodología empleada en la sección de análisis cualitativo de la tesis, el proceso de selección de casos, las técnicas de recolección de datos cualitativos, así como la descripción del trabajo de campo realizado.

Con nuestro trabajo, como ya se ha dicho, pretendemos trascender la perspectiva predominante en el análisis científico del derecho de acceso en nuestro país, eminentemente jurídica e ir al análisis de los resultados que el marco normativo ha producido. De esta perspectiva eminentemente jurídica vale la pena destacar algunos trabajos para que quede reflejado el tipo de corriente de análisis al que nos referimos: desde la aprobación de la LTAIBG a finales de 2013 fueron muchos los trabajos que se lanzaron provenientes de estas ramas de conocimiento, donde podemos destacar De la Nuez y Tarín (2014), Fernández y Pérez (2014) o Guichot (2014). Posteriormente y hasta la actualidad, estos estudios son los que han dominado y protagonizado la investigación de la LTAIBG, el marco de transparencia español y sus efectos, sobre todo cuando nos referimos al derecho de acceso.

Si bien es cierto que la transparencia activa ha sido estudiada ampliamente en nuestro país y podemos encontrar una abundante literatura sobre su evaluación, sus causas y consecuencias (Albalade, 2014; Alonso et al 2016; Balaguer-Coll y Brun-Martos 2021; Cárdena y García-García 2008; Cárdena y García-García 2010; Cuadrado, 2014; Delgado y Mora 2017; Gandía y Archidona 2008; García-García et al 2016; García-García y Curto 2018; Guillamón et al 2011; Martín y García 2011; Navarro et al 2016; Tejedero-Romero y Ferraz 2018; Serra-Cinca et

al 2009); el derecho de acceso podría considerarse el “patito feo” de la transparencia desde la perspectiva del análisis de la ciencia política, la sociología o la economía, siendo el derecho la disciplina predominante y podríamos decir que, incluso, hegemónica en el análisis científico en nuestro país. Por ello, la investigación ha estado fundamentalmente centrada en cuestiones como la protección de los datos de carácter personal (Troncoso 2011; Rams 2018; Giménez et al 2021; Martínez 2022; Fernández 2017; Cotino 2022; Guichot 2017), los límites de acceso a la información (Barrero, 2022; Cotino 2021; Martín 2021; Martín 2019a) o la aplicación de ambos supuestos para la justificación jurídica de las resoluciones de inadmisión y denegación (Fernández y Sierra 2019; Blanes 2017b; Cerillo 2022).

Más recientemente se ha publicado también una prolija lista de trabajos sobre las implicaciones de la pandemia del Covid-19 sobre el derecho de acceso y la publicidad activa (Blanes 2020a; Blanes 2020b; Giménez et al 2021; Sierra 2020). Todos ellos se han centrado en una perspectiva de análisis eminentemente jurídica y, solo algunos, han transitado desde el análisis de la normativa hacia el análisis de los resultados de dicha normativa. Quizá los trabajos que más se han adentrado en esta área de análisis sean los del profesor Isaac Martín, que en algunos de sus estudios ha evaluado los resultados de la gestión del derecho de acceso, aunque desde una perspectiva también jurídica (Martín 2019a; Martín 2019b; Martín 2020), así como otros que han empleado una perspectiva de análisis que ha trascendido la normativa y han analizado los resultados (Molina et al 2018; Valle 2021) o incluso análisis desde una perspectiva más cualitativa (Hernández y Moreno 2021).

Por todo ello, nuestro trabajo pretende alumbrar los resultados en la gestión del derecho de acceso desde una perspectiva sociológica y politológica, transitando de las normativas a sus rendimientos, como veremos a continuación.

III.1. Pregunta de investigación, objetivos e hipótesis

La pregunta de investigación es cómo se manifiestan en nuestro país los procesos de resistencia a la implantación de la transparencia en su vertiente de derecho de acceso. En base a dicha pregunta, esta tesis doctoral tiene un triple

objetivo principal: primero analizar si se producen sesgos en la gestión del derecho de acceso tanto por las Administraciones territoriales como por los órganos de control en relación a las variables más importantes de los y las solicitantes y de las solicitudes, en segundo indagar sobre la concentración de la opacidad en tipos de Administraciones o en Administraciones concretas, y en tercero comprobar si las instituciones que presentan mayor concentración del poder, o lo que es lo mismo, menores balances hacia dicho poder, gestionan también de forma más desfavorable para la ciudadanía el derecho de acceso. De esta forma, generamos dos conjuntos de hipótesis para cada grupo de casos sometido a análisis, uno destinado a los sesgos en la gestión del derecho de acceso y otro a la distribución de la opacidad y la concentración del poder: las solicitudes de acceso a la información pública hacia las Administraciones territoriales de escala autonómica y nacional y las reclamaciones de acceso ante los órganos de control de la transparencia, que comprenden la escala nacional, autonómica y local.

Para estudiar las resistencias a la implantación de la transparencia en su vertiente de derecho de acceso en nuestro país hemos recurrido a la contrastación de hipótesis sobre diferencias estadísticamente significativas en cuanto a rendimiento del derecho de acceso y tiempo de respuesta entre las distintas variables que se están recopilando actualmente por Administraciones territoriales y OCT en relación a solicitudes y reclamaciones de acceso. Por tanto, en primer lugar nos centramos en las características de los y las solicitantes, su género y su personalidad (también preguntamos por su edad a las Administraciones territoriales y órganos de control, pero es una variable que no recogía ninguno de ellos); las características sobre las solicitudes, como la vía de solicitud o su idioma; las características de los solicitados, a qué Administración u órgano de control está dirigida la solicitud o reclamación, o a qué conjunto ministerial, o si está dirigida a la Administración nuclear o periférica; también, y de forma más próxima a los procesos de resistencia, sometemos a contraste hipótesis para comprobar si existen relaciones entre los rendimientos de transparencia y las características de los gobiernos de las Administraciones territoriales, como su antigüedad de mandato, la ideología económica y de

identidad nacional y la configuración del gobierno en cuanto a su composición por mayoría absoluta, apoyo parlamentario externo o coalición.

Para el caso de las reclamaciones a los órganos de control, el recorrido es casi idéntico, pero se modifica en la última parte, ya que las variables de influencia política que consideramos más claramente relacionadas con los procesos de resistencia a la transparencia, ya no se centran en las características de los ejecutivos, sino en las características de la configuración de dichos OCT.

A continuación, se recogen las hipótesis relativas a los sesgos que creemos que es posible llegar a encontrar en la gestión que de las solicitudes de acceso realizan las Administraciones territoriales de escala autonómica y nacional en función de características de los y las solicitantes y de las solicitudes, a saber: el género de los y las solicitantes, su personalidad, la vía de registro de la solicitud y, como caso especial, el idioma en el que se redactó la solicitud para Cataluña. Uno de los sesgos elementales desarrollados en la literatura en ciencias sociales es el de género (Díaz y Dema 2013), que, además, se ha situado como uno de los sesgos más relevantes que puede tener la Administración pública en el trato con sus administrados (Alfama 2015), de ahí que sometamos a contraste esta hipótesis tanto para la AGE como para las CCAA. Del mismo modo, nos parece interesante comprobar si la diferencia de recursos entre las personas físicas y jurídicas, se manifiesta en un sesgo en la respuesta entre ambas. El sesgo relativo a la vía de solicitud tiene relación con prejuicios intraadministrativos a favor o en contra de la presencialidad y el papel en contraposición con lo online y digital. Por último, el sesgo idiomático conectaría con un posible prejuicio en contra de las solicitudes en castellano, desplegado por la Administración catalana teniendo como sustrato el conflicto nacionalista vivido en los últimos años.

Tabla III. Hipótesis sobre sesgos en la gestión de las solicitudes de acceso a la información por parte de las Administraciones territoriales autonómicas y nacional

H1	La AGE registra un sesgo de género en la gestión de solicitudes de acceso a la información
H2	Las Administraciones territoriales autonómicas registran un sesgo de género en la gestión de las solicitudes de acceso a la información
H3	La AGE registra un sesgo en cuanto a la personalidad del solicitante en la gestión de las solicitudes de acceso a la información

H4	Las Administraciones territoriales autonómicas registran un sesgo en cuanto a la personalidad del solicitante en la gestión de las solicitudes de acceso a la información
H5	La AGE registra un sesgo en cuanto a la vía de presentación de las solicitudes de acceso a la información
H6	Las Administraciones territoriales autonómicas registran un sesgo en cuanto a la vía de presentación de las solicitudes de acceso a la información
H7	Cataluña registra un sesgo relativo al idioma en el que se registran las solicitudes de acceso a la información

Fuente: Elaboración propia.

Estas variables son recogidas de forma automática cada vez que se registran las solicitudes de acceso, ya que los y las solicitantes se identifican y con ello queda registrado su género y su personalidad, ya sea esta física o jurídica, realizan el registro por una de las vías establecidas por cada Administración y, evidentemente, queda constancia del idioma de la solicitud. No obstante, solo tenemos información para esta última variable en el caso de Cataluña debido a que no fue una variable solicitada en nuestros requerimientos de información, sino una variable entregada por la Generalitat de Cataluña de forma extra a las enumeradas en la misma. El que tuviéramos la información disponible y Cataluña fuera un caso de especial atención por un posible sesgo idiomático fruto del conflicto político nacionalista hizo que consideráramos oportuno su análisis.

En el segundo bloque de hipótesis dirigido a las solicitudes de acceso registradas por la ciudadanía ante las Administraciones territoriales autonómicas y nacional, avanzamos desde los posibles sesgos en función de las variables propias de solicitantes y solicitudes, ámbito que conecta con la gestión administrativa de las solicitudes de forma transversal, hacia las diferencias existentes en cuanto a variables que podríamos denominar “políticas”. Aquí primero nos centramos en hipótesis dirigidas a determinar en qué Administraciones o tipos de Administraciones se produce un mayor o menor rendimiento del derecho de acceso. En primer lugar, sometemos a contraste la hipótesis que plantea que existen diferencias significativas en la gestión de las solicitudes de acceso entre las distintas Administraciones territoriales, lo que de lo contrario significaría que se da una gestión totalmente aséptica y uniforme de las mismas en nuestro país, al menos entre administraciones territoriales. Posteriormente comparamos entre la Administración nuclear y periférica para el caso de la AGE y Cataluña, en base

a la corriente teórica que defiende que la Administración periférica se ha empleado en ocasiones como una estrategia para rebajar las exigencias de control propias del derecho público, en lo que se ha venido a denominar como “huida del derecho administrativo” (Saz 1994), lo que podría alentar la corrupción (González 2016) y, por tanto, también serviría de incentivo para aumentar las resistencias a la transparencia. También comprobamos si existen diferencias significativas entre los diferentes conjuntos ministeriales, aunque aquí no lo hacemos con ninguna orientación teórica concreta, más allá de tener en cuenta que las áreas de gobierno tendrán diferentes incentivos para la resistencia a la transparencia, por lo que es esperable que se produzcan diferencias *ad intra* de los gobiernos.

Tabla IV. Hipótesis sobre la influencia de la concentración del poder en la gestión de las solicitudes de acceso a la información por parte de las Administraciones territoriales autonómicas y nacional

H8	Existen diferencias significativas entre las Administraciones territoriales en España en la gestión de las solicitudes de acceso a la información
H9	La AGE registra un sesgo en cuanto al tipo de Administración al que va dirigida la solicitud en la gestión de las solicitudes de acceso a la información
H10	Cataluña registra un sesgo en cuanto al tipo de Administración al que va dirigida la solicitud en la gestión de las solicitudes de acceso a la información
H11	La AGE registra diferencias significativas en función del conjunto gubernamental a la que va dirigida la solicitud en la gestión de las solicitudes de acceso a la información
H12	Las Administraciones territoriales con gobiernos de menor antigüedad producen rendimientos más favorables respecto del derecho de acceso que los que llevan gobernando más tiempo
H13	No existen diferencias en la gestión del derecho de acceso a la información entre Administraciones territoriales con gobiernos de partidos nacionalistas y las que presentan gobiernos de partidos no nacionalistas
H14	No existen diferencias en la gestión del derecho de acceso a la información entre Administraciones territoriales con gobiernos de partidos ideológicamente ubicados en la izquierda y las que presentan gobiernos de partidos ideológicamente ubicados en la derecha
H15	Las Administraciones territoriales con ejecutivos sostenidos por varios partidos o en coalición producen rendimientos más favorables respecto del derecho de acceso a la información que las que tienen ejecutivos de mayoría absoluta

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, dentro de este bloque, generamos un conjunto de hipótesis que están dirigidas a evaluar si los aspectos relativos al manejo del poder político influyen en la gestión de las solicitudes de acceso. Para ello, sometemos a contraste la relación entre variables de concentración del poder y de ubicación ideológica de los partidos que manejan ese poder: antigüedad del partido en el gobierno, carácter de la formación de dicho gobierno (mayoría absoluta, apoyo

parlamentario externo o coalición de partidos), ideología económica e ideología nacionalista. Esta es la parte teóricamente más importante de nuestro trabajo, ya que conecta con el argumento tradicional de Klitgaard de que, a menor contrapeso del poder, más corrupción del mismo. En esa línea, si como hemos visto ampliamente en nuestro marco teórico, la transparencia es un factor limitador del poder, este desplegará peores rendimientos tanto en la transparencia activa como en el derecho de acceso, lo que nosotros hemos denominado como *procesos de resistencia a la transparencia*, cuando tenga menos factores limitadores de su discrecionalidad. Por tanto, a mayores controles y contrapesos, esperaremos mejores rendimientos en la gestión de la transparencia.

Nuestra tesis es que estas diferencias importan, especialmente cuando hablamos de concentración del poder, o lo que es lo mismo de ausencia de balances y contrapesos políticos hacia dicho poder, y que no serán tan relevantes las relativas al componente ideológico o nacionalista, ya que no hay resultados que avalen la influencia de la ideología política en la gestión del derecho de acceso, como mucho las podemos encontrar en la gestión de la transparencia activa (Albaladejo 2014; Alonso et al 2016; Guillamón et al 2011; Martín y García 2011; García-García y Curto 2018) o en la rendición de cuentas y transparencia medida mediante encuesta (Caamaño-Alegre et al 2013), siendo todos trabajos que asocian a los gobiernos progresistas con mejores resultados, aunque también encontramos referencias en países como EEUU en sentido contrario (Armstrong 2010; McNeal et al. 2003; McNeal, Schmeida y Hale 2007). También creemos que encontraremos diferencias significativas entre Administraciones territoriales, así como entre conjuntos gubernamentales dentro de la AGE, ya que, como ya hemos dicho, al ser la transparencia una limitación del poder, habrá incentivos asimétricos para la resistencia hacia la misma. Por ejemplo, en la AGE habrá ministerios que tendrán mayores incentivos de opacidad. Por último, y siguiendo la bibliografía ya señalada, cabe esperar una mayor resistencia a la transparencia del sector público instrumental que del resto de la Administración, por cuanto esta área ha sido identificada en la bibliografía como empleada para huir del derecho público y flexibilizar los controles

administrativos, lo que también implicaría una resistencia al control de la transparencia.

En cuanto a los OCT, desplegamos un conjunto de hipótesis propio equivalente al de las Administraciones territoriales. Por un lado, sometemos a contraste los sesgos relativos a las solicitudes y los y las solicitantes, y por otro, hipótesis “políticas” entre las que destaca la relativa a la configuración institucional de los mismos, que es central para este segundo bloque. El primer conjunto de hipótesis enfocado en los sesgos hacia las solicitudes somete a contraste las diferencias entre el género de los y las solicitantes, su personalidad y la vía de registro, como ya hicimos para las solicitudes ante las Administraciones territoriales y bajo la misma argumentación. No entramos en este caso en el sesgo idiomático, ya que no disponemos en nuestra base de datos sobre reclamaciones de dicha variable para ninguna de las CCAA bilingües.

Tabla V. Hipótesis sobre sesgos en la gestión de las reclamaciones de acceso a la información por parte de los órganos de control de la transparencia

H16	Los OCT registran un sesgo respecto del género del reclamante en su gestión del derecho de acceso a la información
H17	Los OCT registran un sesgo respecto a la personalidad del reclamante en su gestión del derecho de acceso a la información
H18	Los OCT registran un sesgo respecto a la vía de presentación de las reclamaciones en su gestión del derecho de acceso

Fuente: Elaboración propia.

El segundo conjunto de hipótesis que podemos ver reflejado en la Tabla VI, se centra en relaciones de variables que conectan con la concentración del poder político y la ausencia o minoración de balances y contrapesos hacia el mismo, lo que sabemos que es fundamental para entender el desarrollo de la parcialidad y la corrupción. Por ello, en coherencia con nuestro marco teórico y siguiendo la línea de estudios de Klitgaard y Rose-Ackerman, entre otros, como ya referimos con anterioridad, entendemos que a mayor concentración de poder menor transparencia *ceteris paribus*. En esta línea sometemos a contraste las cuatro hipótesis que se encuentran a continuación.

Tabla VI. Hipótesis sobre la influencia de la concentración del poder en la gestión de las reclamaciones de acceso a la información por parte de los OCT

H19	Existen diferencias significativas entre los OCT en su gestión de las reclamaciones de acceso a la información
H20	El CTBG registra diferencias significativas en la gestión de las reclamaciones de acceso a la información en función del conjunto gubernamental contra el que van dirigidas
H21	Los OCT son más proclives a permitir el acceso ante las reclamaciones de acceso a la información contra instituciones de ámbito territorial inferior
H22	Los OCT con mayor independencia y capacidad de acción en su configuración generan mejores rendimientos en la gestión de las reclamaciones de acceso a la información

Fuente: Elaboración propia.

La primera hipótesis se refiere a las diferencias de rendimiento en cuanto a la gestión de las reclamaciones de acceso entre OCT, las cuales presuponemos que existen ya que los diferentes estos se enfrentan a variables endógenas y exógenas que permiten que sean mejores o peores garantes de la apertura institucional. En segundo lugar, sometemos a contraste la hipótesis que establece respuestas más favorables a la ciudadanía hacia las reclamaciones sobre los ámbitos territoriales inferiores que sobre los superiores, es decir, mayor apertura hacia las reclamaciones municipales que hacia las autonómicas y sobre estas que sobre las nacionales. De confirmarse esta hipótesis, tendríamos indicios sobre la mayor opacidad y parcialidad de los niveles inferiores de gobierno que ya ha documentado en la literatura de nuestro país (Jiménez et al 2014; Jiménez y Villoria 2018). Además, también sometemos a contraste la hipótesis sobre las diferencias en la respuesta del CTBG en función del conjunto gubernamental al que van dirigidas las reclamaciones. Consecuentemente con la hipótesis número nueve, relativa a las diferencias entre conjuntos gubernamentales de la AGE en la gestión de las solicitudes de acceso, y debido a que los incentivos para la opacidad de dichas unidades serán asimétricos; también es lógico pensar que el CTBG puede tener incentivos para no actuar de igual forma ante dichas áreas debido a que estas desplegarán resistencias hacia la transparencia asimétricas. Por tanto, el CTBG tendrá *ceteris paribus* menores incentivos en otorgar respuestas favorables a la ciudadanía hacia aquellas áreas más resistentes a la transparencia, por cuanto estas desplegarán más oposición a las mismas, aunque también tendrán *ceteris paribus* elementos de derecho más contradictorios hacia estas solicitudes cuanto más opacas sean sus unidades responsables.

Y, por último, sometemos a contraste la hipótesis más relevante de todas en este último bloque, la relativa a la configuración institucional de los OCT, ya que

suponemos que presenten un diseño institucional de mayor calidad en lo relativo a su independencia y capacidad de actuación, producirán una gestión de las reclamaciones de acceso más cercana a las demandas de los y las reclamantes que los que presenten un diseño de menor calidad. Dicha calidad, medida mediante indicadores centrados en su mayoría en la independencia respecto del ejecutivo al que deben controlar, entendemos que dota de mayor capacidad y autonomía a estas entidades para hacer frente a las resistencias hacia la transparencia y la apertura provenientes de las Administraciones territoriales. Siguiendo a Cardona (2015) y sus atributos de calidad de las organizaciones de control, independencia, especialización, experiencia y dotación de recursos humanos, hemos construido un índice que se explicará más adelante, centrado en las dos primeras características: independencia y especialización. La dos últimas las hemos dejado al margen, la primera porque todos los órganos de control son de reciente creación (desde 2013) y no consideramos que haya variabilidad suficiente en esta categoría como para incluirla y, en segundo lugar, el caso de los recursos, aunque nos parece de gran importancia, sobre todo para comprender las diferencias en el tiempo promedio de respuesta de reclamaciones, no nos ha sido posible incluirla. Hicimos solicitudes de acceso a los OCT sobre este último punto, como se explicará más adelante con mayor detalle, y no obtuvimos datos ni suficientes ni comparables. Hay que tener en cuenta que España tiene tres modelos de OCT en el nivel autonómico y local: el CTBG mediante convenio de colaboración, que es el que produce mejores rendimientos en tiempo de respuesta a igualdad de inversión, los creados *ad hoc* por las comunidades autónomas y los albergados por estas dentro de órganos preexistentes. Los últimos, ante dichas solicitudes de acceso, respondieron afirmando que no sabían cuántos recursos destinaban ya que eran recursos compartidos, mientras que los segundos y los primeros, de los que sí podríamos tener datos presupuestarios o de recursos humanos, no son comparables entre sí al ser modelos organizacionales muy distintos.

III.2. Conceptos básicos

A los fines de este trabajo definiremos como *transparencia* el flujo incremental de información oportuna y confiable que permiten evaluar a las instituciones que

la aportan (Villoria, 2012; Villoria 2021). Más específicamente, la *transparencia pasiva* o *derecho de acceso* es el derecho que tiene la ciudadanía a que las instituciones públicas les permitan acceder a la información que ellas custodian, siendo esta “contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte”, según nos dice el artículo 13 de la LTAIBG. La *resistencia a la transparencia* son las estrategias y acciones desplegadas por las autoridades sometidas al marco de transparencia para que este no se haga efectivo o produzca los menores efectos posibles en la reducción de su discrecionalidad y en el control de sus comportamientos.

La *corrupción* puede definirse, siguiendo a Francesco Kjellberg (2000), como la transgresión de normas legales o éticas con apoyo social generalizado, relativas a lo público, que comporta un beneficio o servicio a grupos o ciudadanos de forma oculta, directa o indirectamente. El *control de la corrupción* será entonces la medida en la que se combate y evita que el poder público sea ejercido para obtener ganancias privadas, teniendo en cuenta tanto la gran corrupción como la pequeña corrupción, así como la captura del Estado por parte de ciertas élites (Banco Mundial).

III.3. Unidades de análisis

Abordamos el estudio de la resistencia a la transparencia en la AGE, las Administraciones territoriales (CCAA) y los organismos de control de la transparencia (OCT) tomando nuestras unidades de análisis en dos niveles de agregación. Por un lado, estudiamos las solicitudes y reclamaciones individuales considerando las características de quienes las realizan, a qué organismos van dirigidas y las respuestas que obtienen. Así, en nuestros análisis sobre los sesgos y las comparaciones con respecto al rendimiento en términos de transparencia partiremos de los datos de dichas solicitudes y reclamaciones, sin agregarlas solamente según los organismos sino también para el total de ellas.

Por otro lado, tomamos como unidades de análisis a la AGE, las CCAA y los OCT y para el testeo de nuestras hipótesis realizando comparaciones entre ellas, ya que son otro foco de atención en la tesis, pues nos interesa reflejar no solo la situación global sino la diversidad de situaciones imperantes en el territorio

español. Por ejemplo, cuando evaluemos las diferencias en el rendimiento respecto de las reclamaciones en función de la calidad e independencia de los órganos de control, lo haremos contando estas pocas unidades (OCT) y definiendo sus atributos.

En consecuencia, a lo largo de los próximos capítulos se ofrecerán medidas descriptivas y pruebas de hipótesis en las que puede haber una gran cantidad de casos sobre los cuales se base la medición (solicitudes y reclamaciones), o en cambio una pequeña cantidad de casos (Administraciones de gobierno u organismos de control). Para estos últimos, la información a su vez puede generarse a partir de las solicitudes o reclamaciones que le correspondan, pero en otras ocasiones solo se tratará de atributos individuales de cada una de ellas.

III.4. Análisis cuantitativo

III.4.1 Variables e indicadores

A continuación, se definen con mayor precisión las variables e indicadores que se encuentran en las hipótesis antes presentadas para especificar su modo de medición.³⁹

III.4.1.a. Rendimiento en la gestión del derecho de acceso de las Administraciones territoriales y órganos de control

Esta variable se refiere al grado de apertura demostrado por las Administraciones territoriales (o cualquier otro organismo público) en la gestión del derecho de acceso, consistente en una respuesta favorable y rápida.

Sus indicadores serán:

- Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso (IRDA):

³⁹ Consideramos que, además de las variables que listamos, para abordar integralmente nuestro objeto de estudio también son relevantes otras variables como los recursos económicos y humanos de los órganos de control, su presupuesto total y por cada 100.000 habitantes, y formas de medir el compromiso cívico con la transparencia como el número de visitas a sitios web o el número de solicitudes y reclamaciones de acceso por cada 100.000 habitantes. Por falta de datos y para delimitar con mayor claridad nuestro objeto no las incluiremos aquí, pero volveremos a mencionarlas en las conclusiones al momento de referirnos a las líneas de investigación a profundizar.

$$\frac{[\text{Solicitudes aceptadas} \times 100 + \text{Solicitudes aceptadas parcialmente} \times 50 + \text{Solicitudes inadmitidas} \times 25 + \text{Solicitudes denegadas} \times 0]}{\text{Total de solicitudes}}$$

La nota puede ir de 0 a 100, siendo 0 el menor nivel de apertura y transparencia en el derecho de acceso y 100 el mayor. Tanto en este indicador como en el siguiente, no defendemos ni esperamos que ningún sujeto evaluado alcance la nota máxima, ya que siempre existirán argumentos razonables para denegar, inadmitir o aceptar parcialmente parte de las solicitudes de acceso recibidas, pero consideramos que se trata de métricas sólidas para comparar entre sujetos, sobre todo cuando estos tienen ámbitos de actuación equivalentes, como pueden ser las comunidades autónomas.

- Índice Binario de Acceso (IBA): agrupamos en respuestas positivas (valor 1) y negativas (valor 0), siendo las primeras los accesos totales y parciales y las segundas las denegaciones, inadmisiones y silencios. Cuando nos referimos al IBA a lo largo del texto lo hacemos al porcentaje de respuestas bajo la categoría de positivas.
- Tiempo promedio de respuesta ante las solicitudes o reclamaciones de información. Medido en días desde la fecha en el que se registra la solicitud hasta que la fecha en la que es respondida.

III.4.1.b. Duración de los gobiernos

Esta variable se define como el tiempo transcurrido en el poder por el partido gobernante. Su indicador es la cantidad de días u años que lleva hasta la fecha del análisis el partido gobernante en el poder. A lo largo de este trabajo generamos varias medidas de este indicador: primero una en la que el tiempo en el poder solo se pone a cero cuando cambia el principal partido gobernante y otra en la que se pone a cero cuando el tipo de gobierno cambia (mayoría absoluta, apoyo parlamentario u oposición) o la composición partidista del mismo.

III.4.1.c. Configuración de los ejecutivos

Se trata de la cualidad de los gobiernos a escala autonómica y nacional al estar investidos por un único partido en posesión de la mayoría o estar investidos por dos o más partidos al no tener el partido principal mayoría suficiente.

El indicador se construye dividiendo a los ejecutivos en monocolor o de mayoría absoluta, multipartidistas o con apoyos parlamentarios externos y coaliciones de gobierno. Los primeros serían aquellos ejecutivos sostenidos por una mayoría parlamentaria de un único partido y con solo esa formación en el mismo; los segundos serían aquellos que han precisado de pactos legislativos para formar gobierno, pero solo con una fuerza política en el mismo; y, por último, los terceros serían aquellos ejecutivos que además de precisar de un pacto legislativo han trasladado también el mismo para conformar un gobierno en coalición de dos o más partidos.

III.4.1.d. Ideología económica de los ejecutivos

Aquí tenemos en cuenta la ideología económica del partido o partidos que gobiernan en una determinada Administración territorial. El indicador se configura dividiendo a los ejecutivos entre izquierda, derecha y mixtos (cuando el carácter del ejecutivo es sostenido por partidos de diferentes ideologías).

III.4.1.e. Componente ideológico nacionalista de los ejecutivos

También introducimos el componente ideológico nacionalista para determinar si existen diferencias entre los ejecutivos que están sostenidos por partidos nacionalistas y los que están sostenidos por partidos no nacionalistas. Como nacionalistas solo tenemos en cuenta el nacionalismo periférico, no así el componente nacionalista de partidos de carácter nacional español. Para el indicador dividimos a los ejecutivos entre los que tienen componente nacionalista (al menos uno de los partidos que lo integra tiene componente nacionalista, no haciendo distinción entre nacionalista y regionalista) y los ejecutivos que no tienen dicho componente.

III.4.1.f Calidad en la configuración institucional de las autoridades de control

La calidad de la configuración institucional remite a los aspectos de la misma que aumentan las posibilidades de independencia y la capacidad de actuación respecto de los ejecutivos a los que deben controlar los OCT, indicadores desarrollados para este trabajo teniendo en cuenta trabajos previos como Cardona (2015), Martín (2018) y Blanes (2017b).

El Índice de Independencia y Capacidad de Acción de los Órganos de Control (INDICADO) se construye a partir de 10 indicadores que se detallan más abajo. La puntuación puede ir de 0 a 10, obteniendo 0 si no cumple ninguno de los indicadores de calidad de configuración institucional y 10 si cumple con todos ellos:

- Independencia institucional del ejecutivo. Mediante el correspondiente análisis normativo determinaremos si el órgano en cuestión tiene independencia orgánica del ejecutivo que debe controlar o no, con una puntuación de 1 si la tiene y 0 si no la tiene. Este es un prerequisite básico de la independencia para que los OCT puedan controlar a sus Administraciones respectivas.
- Existencia de personalidad jurídica propia. En este caso damos 1 punto cuando posee personalidad jurídica directamente o indirectamente, ya que la tiene el organismo matriz del que depende el OCT, como es el caso de las defensorías del pueblo en varias CCAA. Si no la posee, la puntuación es 0. La personalidad jurídica otorga la posibilidad de obrar, contratar, tener plantilla propia, etc., por lo que consideramos que es un punto de gran importancia para la capacidad de acción.
- Forma de elección de la presidencia del órgano de control. Aquí se valora que la fórmula para la elección de este cargo lo dote de la mayor independencia posible, valorando con 1 punto las fórmulas del sorteo y las elecciones parlamentarias con mayorías reforzadas como la mayoría absoluta o la mayoría de tres quintos y con 0 puntos las mayorías simples en la elección parlamentaria y otras formas menos exigentes aún como la

del propio CTBG de elección en comisión parlamentaria, o la designación, que vendría a ser la fórmula institucional que de menor independencia proveería al cargo. Este indicador nos parece importante por cuanto la forma de elección supone un fuerte incentivo sobre la persona que ocupa el cargo de dirección del OCT, de forma que si dicha elección ha dependido del ejecutivo al que debe controlar el incentivo no es hacia la independencia, mientras que, si es una elección por una mayoría cualificada o por sorteo, el incentivo hacia la independencia será considerablemente mayor.

- Carácter del plenario o la comisión del órgano de control. En nuestro país se ha optado por dos modelos: los plenarios de composición representativa y los plenarios de composición técnica. Creemos que los segundos son más exitosos para garantizar la independencia de estos órganos, así como la eficacia en la gestión del control de la transparencia y el derecho de acceso, por cuanto los profesionales tienen un mayor incentivo a mantener un criterio imparcial debido a que ello les supone un mayor prestigio profesional, mientras que los órganos representativos, aunque muchas veces incluyen miembros de la sociedad civil que pueden enriquecer estos órganos y socializar la rendición de cuentas horizontal, también incluyen normalmente representantes políticos e institucionales. En estos últimos casos, nos parece un contrasentido que haya representantes de los controlados en el órgano de control, desde luego, es un desincentivo hacia la independencia del mismo. Valoramos con 1 las fórmulas técnicas y con 0 las fórmulas representativas.
- Fórmula de elección del resto de miembros de la dirección y/o el plenario del órgano de control. Aquí encontramos una distinción entre la elección y la designación de dichos miembros. Para las fórmulas que optan por la designación o las fórmulas mixtas entre elección y designación otorgamos una valoración de 0, mientras que para las fórmulas que solo emplean la elección otorgamos la valoración de 1. En la misma senda que el indicador destinado a la elección del cargo que dirige el órgano de control, consideramos que los plenarios deben tener sistemas de elección alejados de la dependencia de los ejecutivos a los que deben controlar.

- Presencia de representantes políticos en el órgano de control. Consideramos que es pernicioso que un órgano de control entre dentro del juego partidista y es deseable que los miembros del mismo no representen de ningún modo a un partido político. Por ello, valoramos con 0 cuando existe presencia partidista, como es el caso de diputados de los parlamentos, y 1 cuando no la hay.
- Presencia de representantes de los ejecutivos en los órganos de control. Al igual que los representantes de los partidos políticos -y puede que con un efecto incluso más negativo-, consideramos pernicioso para la configuración institucional de los órganos de control la presencia de representantes de instituciones a las que deben controlar, sobre todo si estos son altos cargos. En la configuración de los órganos de control autonómicos ha sido una práctica común la de incluir a directores generales, sobre todo del área de transparencia, en los órganos de control. Esto es un auténtico despropósito institucional, ya que supone cortocircuitar estos órganos introduciendo en el órgano controlador a un representante político de los sujetos institucionales a controlar. Por todo ello, valoramos con 0 a los órganos de control que tienen dicha presencia institucional en su seno y con 1 a los que no la tienen. Hemos otorgado la nota de 1 en casos en los que hay una representación administrativa pero no de altos cargos, como puede ser el caso de Navarra.
- Dirección profesional del órgano de control. También consideramos positivo que los altos cargos directivos de estos órganos tengan reconocido un sueldo para que la dedicación sea, a ser posible, exclusiva. Esto no solo permite que puedan hacer mejor su trabajo, sino también es un incentivo a su imparcialidad, como sucede con el resto de empleados públicos. Además, donde más incide este indicador es en la capacidad del OCT, ya que, si la dirección no está profesionalizada, se lastra la acción de toda la organización, por cuanto la dirección institucional no es continua. Por ello, valoramos con 0 si no existe dicha profesionalización y con 1 si sí existe, ya sea con sueldo o con dietas.

- Reelección de la presidencia. Consideramos que la imposibilidad de reelección es un incentivo positivo para la independencia e imparcialidad de la presidencia, ya que de otro modo estará expuesta al incentivo de querer intentar satisfacer los intereses de aquellos que decidan dicha reelección, lo que supondrá el desarrollo de una agenda política, aunque esta sea apartidista. Por ello, valoramos con 0 aquellos órganos de control que tienen fijada la posibilidad de reelección y con 1 a los que la impiden.
- Potestad sancionadora atribuida. La potestad sancionadora es uno de los caballos de batalla históricos de los órganos de control de la transparencia en España. En la práctica no está reconocida en ningún caso y donde se han aproximado a la misma se ha configurado la atribución de instar o de iniciar dicha potestad sancionadora de diferentes formas. No obstante, hay avances legales en ciernes en este sentido y es probable que veamos desarrollada pronto la potestad sancionadora de los OCT en más de una CA. Asociada a la potestad sancionadora se encuentra la posibilidad de imponer multas coercitivas, como incentivo para el cumplimiento de las resoluciones, debido, también, al incremento de su incumplimiento denunciado por algunos órganos y expertos. La única CA donde se ha desarrollado esta solución institucional ha sido Navarra y nos parece que es un instrumento útil y eficaz para dotar de mayor capacidad de actuación a estos órganos. Por tanto, valoraremos con 0 los órganos de control que no tengan potestad sancionadora ni multas coercitivas y con 1 los que sí tengan alguna de estas figuras, aunque no les esté atribuido la totalidad del proceso sancionador.

También siguiendo a Cardona (2015) hay otras dimensiones que consideramos importantes junto con sus indicadores, sobre todo las relativas a los recursos con los que cuentan los OCT, pero que, como ya se ha dicho, no hemos podido incluir por falta de datos y también por la imposibilidad de comparar entre sí en cuanto a recursos los tres modelos de OCT existentes en España. En la misma línea se posiciona Martín (2018), para el cual la dotación de medios es un factor fundamental.

III.4.2. Técnicas cuantitativas

A la hora de elegir las técnicas de contraste de las hipótesis planteadas en este apartado tomamos en cuenta los vínculos que se buscan establecer entre las variables y el nivel de medición de los indicadores. Los contrastes seleccionados permitirán no solamente describir los fenómenos estudiados sino que también se busca establecer vínculos de causalidad ligados a las diferencias observadas entre distintas Administraciones territoriales, organismos, etc.

Para identificar diferencias significativas estadísticamente en cuanto al tiempo promedio de respuesta hemos utilizado pruebas T de muestras independientes (Runyon et al 1992; Edgel et al 1984) en los casos en los que comparamos dos grupos (por ejemplo, género femenino y masculino). En cambio, al comparar medias de más de dos grupos hemos recurrido al Análisis de la Varianza de un factor o ANOVA (Balluerka y Vergara 2002). Para ambas pruebas se requiere el cumplimiento de la condición de normalidad, aunque para muestras grandes (de más de 30 casos por grupo) la ANOVA se muestra robusta siempre que el desvío de la normalidad no sea demasiado pronunciado, como es el caso de nuestra variable de tiempo promedio de respuesta. Además, ambas pruebas tienen un requerimiento de homocedasticidad (igualdad de las varianzas de los grupos) que ya son contempladas en la realización de las pruebas (Morgan 2013).

La prueba T se aplicó también para pruebas de muestras pequeñas (cuando comparamos las medias de IRDA entre AGE y CCAA) porque justamente esta prueba es apta para muestras pequeñas siempre que pueda hipotetizarse que la variable IRDA tendrá una distribución normal en ese caso, pues se trata del valor del IRDA para cada CCAA o la AGE y no la puntuación individual que corresponde a cada caso.

Para identificar diferencias significativas estadísticamente en relación a las respuestas a las solicitudes y reclamaciones se tomó como variable dependiente el valor del IBA, que asigna el valor 0 a un conjunto de respuestas consideradas negativas y valor 1 a un conjunto de respuestas consideradas positivas. Así, al ser la variable dependiente una de tipo binaria, se aplicaron regresiones

logísticas binarias (Agresti 1996). La regresión logística puede considerarse una extensión de la regresión lineal para casos en los que la variable dependiente no es cuantitativa (Camarero et al, sin fecha), permitiendo relacionar variables categóricas entre sí, lo que la hace una técnica especialmente valiosa en los estudios sociológicos. A diferencia de la regresión lineal, el cálculo no se basa en la estimación de mínimos cuadrados sino de máximo verosímil, aplicando un cálculo logarítmico (Hosmer y Lemeshow 1989; Joyell 1995; Menard 2002). La lectura de los coeficientes -*odds ratio*, o razón entre las probabilidades- permite interpretar el aumento o descenso de las chances de que ocurra un evento (la variable dependiente, en este caso la obtención de una respuesta positiva) en función de una o más variables independientes cuantitativas o cualitativas, como el género del solicitante o reclamante, el conjunto institucional al que se dirige, la configuración del órgano que la recibe, etc.

A continuación, se presenta un listado de las variables independientes y dependientes (los indicadores definidos en el apartado anterior) junto con las hipótesis y pruebas estadísticas correspondientes.

Tabla VII. Pruebas estadísticas para CCAA y Estado

Unidad de análisis	Variable independiente	Variable dependiente	Prueba
Solicitudes de acceso	AGE-CCAA	Tiempo	ANOVA de un factor
		IBA	Regresión logística binaria
	Género	Tiempo	T de muestras independientes
		IBA	Regresión logística binaria
	Personalidad	Tiempo	T de muestras independientes
		IBA	Regresión logística binaria
	Vía de registro	Tiempo	ANOVA de un factor
		IBA	Regresión logística binaria
	Antigüedad del gobierno	Tiempo	ANOVA de un factor
		IBA	Regresión logística binaria
	Nacionalismo	Tiempo	T de muestras independientes
		IBA	Regresión logística binaria
	Nacionalismo y configuración del gobierno	Tiempo	ANOVA de un factor
		IBA	Regresión logística binaria

	Ideología	Tiempo	ANOVA de un factor
	Configuración del gobierno	Tiempo	ANOVA de un factor
	Ideología y configuración del gobierno	Tiempo	ANOVA de un factor
		IBA	Regresión logística binaria
AGE y CCAA	Ideología y configuración del gobierno	Tiempo	T de muestras independientes
Solicitudes de acceso (solo AGE)	Tipo de Administración	Tiempo	T de muestras independientes
		IBA	Regresión logística binaria
	Conjunto gubernamental	Tiempo	ANOVA de un factor
		IBA	Regresión logística binaria
Solicitudes de acceso (solo Cataluña)	Idioma	Tiempo	T de muestras independientes
		IBA	Regresión logística binaria
	Tipo de Administración	Tiempo	T de muestras independientes
		IBA	Regresión logística binaria
Reclamaciones de acceso	Nivel de Administración (AGE-CCAA)	Tiempo	ANOVA de un factor
		IBA	Regresión Logística Binaria

	Género	Tiempo	Prueba T de muestras independientes	
		IBA	Regresión logística binaria	
	Personalidad	Tiempo	ANOVA de un factor	
		IBA	Regresión logística binaria	
	Vía de registro	Tiempo	ANOVA de un factor	
		IBA	Regresión logística binaria	
	Ámbito territorial	Tiempo	ANOVA de un factor	
		IBA	Regresión logística binaria	
	Conjunto institucional	Tiempo	ANOVA de un factor	
		IBA	Regresión logística binaria	
	INDICADO	Tiempo	T de muestras independientes	
	AGE/CCAA	INDICADO	IRDA	T de muestras independientes

Fuente: Elaboración propia.

III.4.3. Obtención de datos cuantitativos

Para poder responder a nuestra pregunta de investigación, abordar los objetivos de la misma y someter a contraste las hipótesis planteadas, debemos, en primer lugar, proveernos de los datos necesarios para construir una base de datos unificada sobre las solicitudes de acceso a la información registradas en nuestro país en el marco nacional y autonómico, excluyendo el ámbito local por ser inmanejable en la práctica ya que supondría ejercer el derecho de acceso hacia los más de 8000 ayuntamientos españoles. Por otro lado, también se debe construir otra base de datos unificada para las reclamaciones sobre el acceso a la información, con el objetivo de desarrollar un conocimiento completo de la gestión del derecho de acceso, esta vez sí incluyendo los ámbitos nacional, autonómico y local, dado que este último no puede generar, en base a la LTAIBG, una instancia de control del derecho de acceso, sino que debe vincularse a la establecida a nivel autonómico o nacional en caso de convenio con el CTBG de su comunidad autónoma.

Como ya se ha dicho, estos datos no son objeto de publicación en las webs de las respectivas Administraciones autonómicas en un gran número de casos, es más, la mayoría de Administraciones autonómicas que lo hacen no publican los microdatos, sino el nivel agregado en las variables que consideran relevantes o publican directamente todas las resoluciones ante las solicitudes, como es el caso de La Rioja⁴⁰. Solo algunas administraciones territoriales y OCT lo hacen, como el CTBG que sí publica en formato Excel información unificada sobre todas las reclamaciones recibidas. Pero, incluso en estos casos, no hay criterios unificados de publicación para hacer interoperables los datos o, al menos, comparables. En cambio, es a través de los microdatos que podemos desarrollar un conocimiento sobre las relaciones que se establecen entre las distintas variables relativas al derecho de acceso y se puede profundizar en la verificación de las hipótesis planteadas. Por todo ello, y con más razón siendo este un trabajo de ciencias sociales que pretende poner luz sobre la gestión del derecho de

⁴⁰ La publicación directa de todas las resoluciones de acceso no nos serviría para llevar a cabo nuestro análisis, ya que supondría tener que analizar todas las resoluciones publicadas para determinar qué resultado se produce en ellas para cada una de las variables estudiadas. Este análisis puede ser manejable para casos como La Rioja, pero es absolutamente inmanejable para el conjunto de resoluciones estudiadas.

acceso y sus resultados, hemos desplegado un conjunto de solicitudes de acceso a la información hacia los gobiernos autonómicos y nacional y hacia los OCT, con el fin de obtener los microdatos necesarios para analizar dicha investigación.

En primer lugar, hemos definido cuáles son las variables que consideramos fundamentales sobre la gestión del derecho de acceso en nuestro país: en la Tabla VIII se recogen las distintas variables solicitadas tanto para los gobiernos autonómicos como para los órganos de control. La primera variable es el número de expediente, una variable que se ha solicitado por seguridad jurídica y para comprobar que efectivamente se contabilizan y organizan debidamente tanto las solicitudes de acceso como las reclamaciones sobre las mismas. Para los órganos de control hemos solicitado la variable que distinga entre el ámbito autonómico y local, ya que estos órganos también gestionan las reclamaciones sobre las solicitudes de acceso en sus respectivas CCAA para los entes locales. Las fechas de registro y de resolución se han solicitado para comprobar los plazos en los que se atienden estas demandas de información, como una de las variables más importante, ya que el acceso a la información debe ser rápido para ser realmente útil al ciudadano y a la sociedad. Hemos solicitado que se nos indique la información que demanda el ciudadano o sobre la que reclama, ya que se intuye que esta variable será determinante, por cuanto en áreas más sensibles a la corrupción, la discrecionalidad o la obtención de rentas, los ejecutivos serán más reacios a entregar la información pública solicitada. Para los órganos de control también solicitamos el motivo administrativo por el que se reclama de entre los posibles (denegación, silencio, información insatisfactoria, etc.). Solicitamos en ambos casos el órgano al que se realizaba la solicitud, para comprobar si las áreas de gobierno influyen en la opacidad/transparencia. También solicitamos una serie de variables sobre los y las solicitantes y reclamantes, su condición de persona física o jurídica, su sexo e, incluso, su edad para el caso de los órganos de control, ya que considerábamos que era posible que algunos de ellos recopilasen esta variable. También solicitamos el medio mediante el cual se ejerce la solicitud, ya que existen diversas vías como son la telemática, la presencial, el correo postal o el correo electrónico. Por último, solicitamos tanto el sentido de la resolución de solicitudes y

reclamaciones, así como la argumentación legal empleada, ya que esta se debe producir necesariamente tal como indica la LTAIBG.

Tabla VIII: Variables solicitadas en las solicitudes de acceso en el marco de la investigación

CCAA y AGE	OCT
Número de expediente	Número de expediente
	Ámbito (local o autonómico)
Fecha de registro	Fecha de registro
Fecha de resolución	Fecha de resolución
Información solicitada	Información demandada en la solicitud de referencia
	Motivación por la que se reclama (silencio administrativo, denegación, etc.)
Órgano al que se le solicita la información	Órgano al que se le solicitó la información
	Tipo de órgano
Calidad de persona física o jurídica del solicitante	Calidad de persona física o jurídica del reclamante
Sexo del solicitante en caso de ser una persona física	Sexo del reclamante en caso de ser una persona física
	Edad en caso de haberse indicado
Vía de registro de la solicitud	Vía de registro de la reclamación
Sentido de la resolución ante la solicitud	Sentido de la resolución ante la reclamación
Motivación legal de la resolución ante la solicitud	Motivación legal de la resolución ante la reclamación

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede comprobar en la Tabla IX, en una primera tanda realizamos 18 solicitudes de acceso a las Administraciones autonómicas y nacional sobre su gestión del derecho de acceso, obteniendo 18 respuestas, 16 de acceso total a la información, un acceso parcial y una ampliación de plazo. Estas respuestas no fueron suficientes y se debieron realizar tanto reclamaciones como repeticiones de las propias solicitudes por entender que no habían comprendido el objeto y no habían proporcionado información suficiente. Los casos en los que se repitieron las solicitudes fueron: Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla y León y Galicia. En dichas repeticiones se obtuvieron datos satisfactorios para Canarias, Cantabria y Castilla y León, no así para Andalucía y Galicia. La primera nos suministró datos, pero disociados por variables en diversas bases de datos de forma que no permitía su integración, por lo que no fueron empleables en nuestra investigación. La segunda, sin embargo, a la que se le han realizado cuatro solicitudes de acceso sucesivas, no nos ha entregado ninguna información en formato abierto, sino solo información estadística agrupada, con

la que no se puede hacer ningún contraste de hipótesis. Galicia ha sido, sin duda, la Comunidad Autónoma que ha mostrado una peor colaboración en nuestra investigación, bajo la excusa de la necesidad de reelaboración de los datos, lo que muestra dos cosas, su insuficiente voluntad de apertura y su deficiente gestión documental, ya que los datos que solicitamos en esta investigación no deberían generarse para la misma ya que deberían existir por la labor administrativa cotidiana de la gestión del derecho de acceso.

Tabla IX: Solicitudes de acceso a la información ante las Administraciones territoriales en el marco de la investigación

<i>Admón.</i>	<i>Fecha Solicitud</i>	<i>Fecha respuesta</i>	<i>Sentido</i>	<i>Forma de Acceso</i>	<i>Formato Información</i>
<i>Andalucía</i>	14-feb-19	2-may-19	Acceso parcial	Web	PDF
	17-nov-202	2-dic-20	Acceso	Envío	XLS
<i>Aragón</i>	14-feb-19	4-mar-19	Acceso	Envío	XLS
<i>Asturias</i>	18-feb-19	22-feb-19	Acceso	Envío	XLS
<i>Baleares</i>	14-feb-19	17-Apr-2019	Acceso	Envío	XLS
<i>Canarias</i>	18-feb-19		Ampliado plazo		
	7-jul-20	24-jul-20	Acceso	Envío	XLS
<i>Cantabria</i>	14-feb-19	22-mar-19	Acceso	Envío	XLS
	17-nov-202	16-dic-20	Acceso	Envío	XLS
<i>Castilla y León</i>	18-feb-19	1-mar-19	Acceso	Web	XLS
	6-jul-20	9-jul-20	Acceso	Envío	XLS
<i>Castilla-La Mancha</i>	14-feb-19	13-mar-19	Acceso	Envío	XLS
<i>Cataluña</i>	18-feb-19	21-feb-19	Acceso	Web	CSV
<i>Comunidad Valencia</i>	18-feb-19	4-mar-19	Acceso	Web	ODS
<i>Extremadura</i>	17-feb-19	22-feb-19	Acceso	Envío	XLS
<i>Galicia</i>	14-feb-19	5-mar-19	Acceso	Web	-
	2-abr-19	30-abr-19	Acceso	Envío	Información estadística
	6-jul-20	24-jul-20	Acceso	Envío	Información estadística
	17-nov-20	17-dic-20	Acceso	Envío	Información estadística
<i>La Rioja</i>	17-feb-19	18-mar-19	Acceso	Web	-
<i>Madrid</i>	17-feb-19	18-mar-19	Acceso	Envío	XLS
<i>Murcia</i>	19-feb-19	28-feb-19	Acceso	Envío	XLS

Navarra	17-feb-19	18-mar-19	Acceso	Envío	XLS
País Vasco	18-feb-19	6-mar-19	Acceso	Envío	XLS
AGE	14-feb-19	21-feb-19	Acceso	Envío	CSV

Fuente: Elaboración propia.

Con las respuestas obtenidas ante estas solicitudes quedó conformada en gran medida la primera base de datos relativa a las solicitudes de acceso. Sin embargo, para que la misma sea completa no solo es necesario que todas las Administraciones inquiridas nos faciliten el acceso a la información, sino que, además, es necesario que la información facilitada tenga la calidad y exhaustividad suficientes. Esto hemos estimado que no sucede para un total 7 comunidades autónomas, para las que se han registrado sendas reclamaciones ante los órganos de control competentes en cada caso, tal como se recoge en la Tabla X. Sin embargo, no en todos los casos la información remitida ha sido satisfactoria, ya que no se ha ofrecido en su totalidad, se han omitido variables o se han incluido variables que no correspondían con las solicitadas.

Tabla X. Reclamaciones registradas en el marco de la investigación

Admón.	Fecha registro	Fecha de respuesta	Motivo de la reclamación	Órgano de control	Sentido de la resolución
Andalucía	26-abr-19	17-jun-20	Silencio administrativo negativo	Consejo de Transparencia de Andalucía	Terminación anticipada por respuesta de la Junta de Andalucía
Aragón	2-abr-19	15-sept-20	No incluye la motivación legal de la resolución	Consejo de Transparencia de Aragón	Desestimación
Cantabria	6-abr-19	4-jul-19	No ofrece la fecha de resolución, el sentido de la resolución ni la motivación de la misma	CTBG	Desestimación
Castilla y León	1-abr-19		Remiten a un archivo XLS en su web que no contiene gran parte de las variables	Comisionado de Transparencia de Castilla y León	Silencio
Castilla-La Mancha	6-abr-19	18-jun-19	No incluye la motivación legal de la resolución	CTBG	Estimación por motivos formales
Galicia	24-dic-20	24-feb-21	No entrega información requerida. solo datos estadísticos agregados	Comisión de Transparencia de Galicia	Desestimación
La Rioja	6-abr-19	19-jun-19	Nos remite al análisis de cada una de las resoluciones	CTBG	Desestimación

Fuente: Elaboración propia.

Estas solicitudes y reclamaciones configuran la primera parte de nuestra obtención de datos, la que se corresponde con la base de datos sobre las solicitudes de acceso a la información. Huelga decir que en nuestra experiencia las reclamaciones de acceso no han sido de gran utilidad para lograr los datos necesarios para nuestra investigación, todo lo contrario, prácticamente no han obtenido resultados. Ha sido, en cambio, mucho más útil volver a realizar las solicitudes contactando previamente con las Administraciones correspondientes, incluso hablando con los altos cargos correspondientes, como sucedió para el caso de Cantabria. Esto pone de manifiesto que la excusa de la reelaboración de la información es empleada indebidamente, por cuanto el ejemplo de nuestro trabajo revela que hay información que las Administraciones territoriales deberían generar por sí mismas que, de no hacerlo, sirve de aval a la opacidad. Es decir, si una Administración territorial no quiere entregar unos datos concretos con no generarlos propiamente es suficiente para no tener la obligación de suministrarlos. Los órganos de control harían bien en no avalar esta dejación de funciones por parte de las Administraciones territoriales. Si una información es tan básica como en nuestro caso los datos sobre la gestión del propio derecho de acceso y una Administración pública no los genera porque no quiere, pero es evidente que debería hacerlo, los órganos de control no deberían aceptar el apoyo sobre el artículo 18.1.c de la LTAIBG.

La segunda de nuestras dos bases de datos es la relativa a las reclamaciones presentadas ante los OCT sobre resoluciones con las que los y las solicitantes no están conformes, pudiendo ser estas por denegación del acceso a la información, por estimación de un acceso parcial, por inadmisión, por remisión de una información considerada insuficiente (sea de acceso total o parcial) o debido la aplicación del silencio administrativo negativo. La calidad de las respuestas de los OCT fue muy superior a la de las Administraciones territoriales, lo que indica *a priori* una clara diferenciación de culturas administrativas hacia la transparencia de los primeros. Como instituciones concebidas para velar por la puesta en marcha efectiva de la transparencia en los sujetos obligados, están cualitativamente mucho más enfocadas a una cultura abierta y transparente. No obstante, si alguno de los OCT no remite la información necesaria o no otorga el acceso total a la información sobre las solicitudes de acceso ante una

reclamación, no hay más opción que recurrir a la vía contencioso-administrativa, por cuanto no hay una institución que garantice el derecho de acceso ante ellos. Esta opción no hubiera sido asequible a esta investigación, tanto a nivel temporal como económico, por lo que habría supuesto excluir el conjunto de información no entregado en nuestro análisis, algo que, por suerte, no ha sucedido.

Tabla XI: Solicitudes de acceso a la información ante los OCT en el marco de la investigación

Administración	Fecha solicitud	Fecha respuesta	Sentido	Forma de acceso	Formato información	Órgano de control
Andalucía	5-mar-19	6-may-19	Acceso	Envío	ODS	Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía
	23-nov-20	22-dic-20	Acceso	Envío	XLS	Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía
Aragón	5-mar-19	7-mar-19	Acceso	Envío	XLS	Consejo de Transparencia de Aragón
Asturias	5-mar-19	03-Apr-2019	Acceso	Envío	XLS	CTBG
Baleares	5-mar-19	23-may-19	Acceso	Envío	XLS	Comisión para las reclamaciones de acceso a la información pública
Canarias	5-mar-19	24-may-19	Acceso	Envío	XLS	Comisionado de Transparencia de Canarias
Cantabria	30-mar-19	3-abr-19	Acceso	Envío	XLS	CTBG
Castilla-La Mancha	5-mar-19	3-abr-19	Acceso	Envío	XLS	CTBG
Castilla y León	5-mar-19	19-ene-21	Acceso	Envío	XLS	Comisionado de Transparencia de Castilla y León
	5-mar-19	27-ene-21	Acceso	Envío	XLS	Comisionado de Transparencia de Castilla y León
Cataluña	5-mar-19	3-abr-19	Acceso	Envío	XLS	Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública

Comunidad Valencia	5-mar-19	-	-	-	-	Consell de Transparència
	17-nov-20	17-dic-20	Acceso	Envío	ODS	Consell de Transparència
Extremadura	5-mar-19	3-abr-19	Acceso	Envío	XLS	CTBG
Galicia	5-mar-19	6-mar-19	-	-	-	Comisión de Transparencia de Galicia
	17-nov-20	23-dic-20	Acceso	Envío	XLS	Comisión de Transparencia de Galicia
La Rioja	5-mar-19	3-abr-19	Acceso	Envío	XLS	CTBG
Madrid	5-mar-19	3-abr-19	Acceso	Envío	XLS	CTBG
Murcia	5-mar-19	26-mar-19	Acceso	Envío	XLS	Consejo de Transparencia de la Región de Murcia
Navarra	5-mar-19	18-mar-19	Acceso	Envío	XLS	Consejo de Transparencia de Navarra
País Vasco	5-mar-19	12-mar-19	Acceso	Envío	XLS	Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública
España	5-mar-19	3-abr-19	Acceso	Envío	XLS	CTBG

Fuente: Elaboración propia.

Para completar los datos que permitan efectuar nuestro contraste de hipótesis realizamos tres tandas más de solicitudes de acceso: una para saber la dotación económica de los OCT y de las unidades encargadas de la gestión de la transparencia en las administraciones territoriales autonómicas y nacional, otra para saber la configuración del empleo público en los mismos ámbitos y, finalmente, otra para verificar nuestro análisis sobre la configuración institucional de los OCT. La primera de estas tandas, la relativa a la dotación económica de la transparencia por CCAA y AGE (tanto de las Administraciones territoriales como de los órganos de control) no ha logrado datos suficientes con los que seguir adelante en la contrastación de la hipótesis sobre la influencia de dicha financiación en el rendimiento de la gestión de las solicitudes y/o de las reclamaciones.

En la mayoría de las respuestas nos han informado que las Administraciones territoriales no ofrecen medidas comparables sobre la inversión que realizan en gestionar la transparencia, ya que en la mayoría de casos, dichos departamentos dependen administrativa y económicamente de otros de los que emplean personal y recursos, por lo que, en muchos casos, las propias Administraciones no pueden cuantificar esta inversión. Algo parecido sucede en los OCT: no podemos emplear medidas comparables sobre financiación de los mismos, en primer lugar, porque cohabitan tres modelos diferentes, las CCAA con convenio con el CTBG, los órganos de control dependientes de otros órganos de balance o contrapeso más generales, como las defensorías del pueblo, y los órganos de control creados *ad hoc*. Para los segundos, además, vuelve a suceder lo mismo que para las Administraciones territoriales, estos órganos comparten personal y recursos con su organismo matriz y se puede decir en base a sus respuestas que en la mayoría de casos estos no saben diferenciar los gastos de unos y otros. Sin duda, esta también es una información relevante que pone de manifiesto nuestra investigación: se debe clarificar y controlar mejor cuáles son los recursos que se emplean en la gestión de la transparencia en nuestro país, tanto en las propias Administraciones territoriales como en sus respectivos órganos de control. No obstante, aunque no podamos seguir adelante con esta vía de nuestra investigación, consideramos que la financiación no es el nudo gordiano que afecta a la gestión del derecho de acceso, salvo quizás en el nivel

local, sino más bien el que afecta a una parte muy concreta del mismo, los plazos de respuesta.

La segunda tanda relativa a la gestión del empleo público en nuestro país se realizó para tener una variable de control que la bibliografía considera muy relevante, la de la imparcialidad administrativa. Estos datos, si bien no tienen que ver directamente con la transparencia, sí se relacionan con la misma debido a que la transparencia y la imparcialidad administrativa son variables centrales de la calidad institucional (Alcalá y Jiménez 2018; Kaufmann et al. 2010, 1999). En este sentido, llevamos a cabo 11 solicitudes de acceso, tantas como comunidades autónomas no publican sus datos sobre función pública en general y específicamente sobre la provisión de sus puestos de funcionarios, en formatos abiertos operables estadísticamente. Estas han sido: Comunidad Valenciana, Extremadura, Andalucía, Cantabria, Aragón, Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Navarra y País Vasco. No obstante, finalmente esta variable no ha sido usada en nuestro análisis ya que los datos obtenidos han sido insuficientes⁴¹.

Para finalizar, remitimos a los diferentes OCT una hoja de cálculo con el análisis respectivo que previamente habíamos realizado sobre su configuración institucional. Dicha evaluación fue remitida a los nueve órganos de control autonómicos propios (Andalucía, Aragón, Canarias, Baleares, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Cataluña, Navarra y País Vasco), a los dos órganos de control autonómicos dependientes de otros más generales (Galicia y Castilla y León) y al nacional, el CTBG. De ellos se obtuvo respuesta del CTBG y de los OCT de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Navarra y Región de Murcia. No así de Galicia y País Vasco.

Con todo este largo y minucioso trabajo de obtención de datos, hemos obtenido las variables necesarias para nuestro estudio. Como se ha puesto de manifiesto, no son todas las variables que nos gustaría haber contemplado ni las que hemos incluido tienen la exhaustividad deseada, pero sí podemos afirmar que hemos conformado la primera gran base de datos nacional sobre la gestión del derecho

⁴¹ Para una revisión más profunda de estas cuestiones véase Ros-Medina (2020).

de acceso en España, algo inédito hasta la fecha, y que hemos puesto en valor precisamente el derecho de acceso como herramienta no solo de transparencia y rendición de cuentas, sino también de investigación social.

III.5. Análisis cualitativo

Consideramos que el análisis cuantitativo es insuficiente para capturar de forma adecuada la compleja red de interrelaciones que se dan en el fenómeno del derecho de acceso a la información en España. Para dotar de mayor capacidad explicativa a nuestro análisis hemos decidido realizar una triangulación de técnicas y emplear un enfoque cualitativo que complemente al análisis cuantitativo sobre las solicitudes de acceso a las CCAA y la AGE y sobre las reclamaciones efectuadas a los OCT, tanto autonómicos/locales como nacional. Pretendemos, por tanto, comprobar las relaciones causales sometidas a contraste mediante los datos cuantitativos y, además, buscar una mayor profundidad discursiva y relaciones antes inadvertidas.

III.5.1. Selección de casos

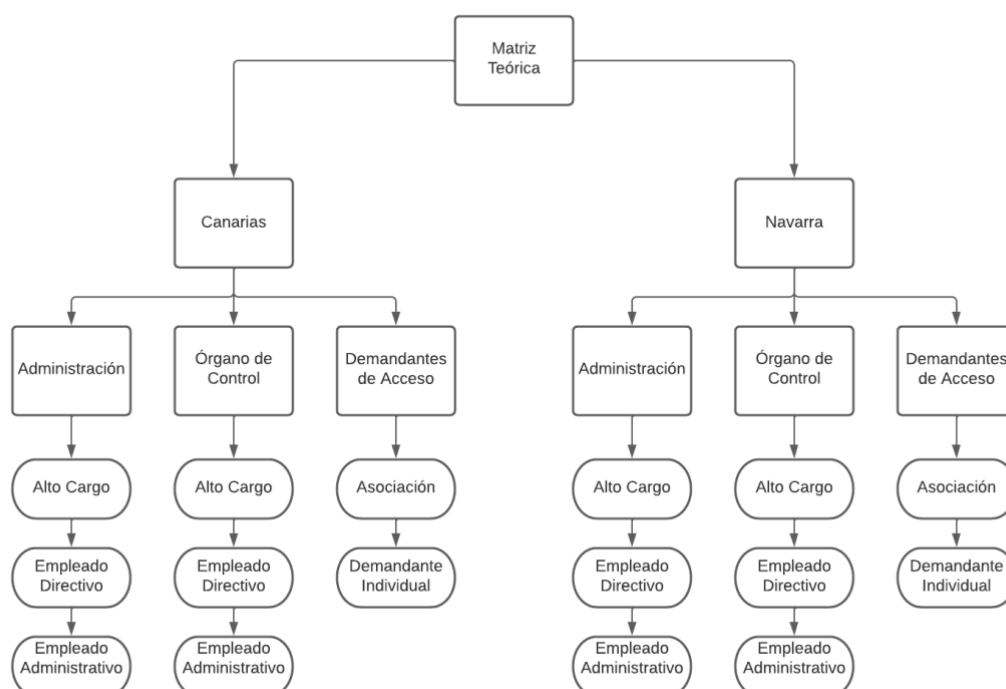
Hemos decidido centrar nuestro análisis cualitativo en dos CCAA que representan casos relativamente opuestos en cuanto a nuestros hallazgos cuantitativos y que, además, presentan la mayor cantidad de variables de estudio posibles. En primer lugar, nos parecía interesante que las dos CCAA tuvieran OCT propios durante el período analizado, donde poder comprobar un mayor número de relaciones y donde poder entrevistar a actores de dichos organismos. Esto redujo el universo de casos a once: Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Valencia, Galicia, Murcia, Navarra y País Vasco. De los mismos, además, empleamos otra variable contenida en nuestras hipótesis, el componente ideológico nacionalista en los gobiernos, lo que nos redujo los casos a elegir a siete: Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña, Valencia, Navarra y País Vasco. De estos siete casos, en nuestro índice de rendimiento del derecho de acceso de los gobiernos autonómicos, IRDA, como veremos más adelante, Canarias y Aragón representan los valores más reducidos, mientras que Baleares, Cataluña y Navarra representan los casos de mayor rendimiento.

Combinando estos datos con el rendimiento de los órganos de control, nos parecieron especialmente interesantes los casos de Canarias y Navarra de entre ambos grupos. El de Canarias porque presentaba el rendimiento más bajo de las CCAA seleccionadas, mientras que su órgano de control era de los que mayor rendimiento en las reclamaciones registraba, un dualismo muy interesante desde el punto de vista de su análisis. En cambio, Navarra tenía un buen rendimiento en ambos casos y una configuración muy distinta de su órgano de control respecto del órgano canario, algo que también nos pareció que podía enriquecer el análisis, al poder estudiar cómo dos OCT con configuraciones alejadas podían producir buenos rendimientos.

III.5.2. Técnicas de recolección de datos cualitativos

Una vez realizada la selección de las dos CCAA que íbamos a estudiar bajo un enfoque cualitativo, realizamos la matriz de entrevistas. Consideramos, en primer lugar, que había que entrevistar tanto a representantes del órgano de control como de la Administración correspondiente. Además, nos pareció que dentro de este enfoque dual debíamos diversificar la procedencia de nuestros entrevistados para capturar una visión que no estuviera sesgada, de esa forma decidimos entrevistar a un alto cargo, un empleado público con perfil directivo y un empleado público con perfil administrativo. Por último, nos pareció interesante realizar entrevistas desde el punto de vista de la demanda, para completar la visión *ad intra* que los empleados públicos y altos cargos pudieran tener. De esta forma consideramos entrevistar a dos solicitantes de información por CCAA, si fuera posible, uno representante de alguna asociación que hubiera ejercido el derecho de acceso y otro que fuera demandante de acceso a la información a título individual. Esto da como resultado la matriz teórica representada en el Figura I:

Figura I. Matriz teórica para la realización de las entrevistas cualitativas.



Fuente: Elaboración propia.

III.5.3 Obtención de datos cualitativos

Luego de elaborar la matriz teórica emprendimos la labor de contacto para realizar sendas rondas de entrevistas. Empleamos el contacto con un informante destacado y la técnica de la bola de nieve para contactar con los demás entrevistados. Nuestros contactos fueron Daniel Cerdán, Comisionado de Transparencia de Canarias, e Itxiar Ayerdi, directora del Servicio de Gobierno Abierto del Gobierno de Navarra. Realizamos viajes para llevar a cabo las entrevistas en persona tanto a Canarias como a Navarra, los cuales se realizaron entre el 14 y el 16 de septiembre de 2021 para la primera y entre el 21 y 23 de septiembre de 2021 para la segunda. En nuestra estancia en Canarias realizamos 6 de las 8 entrevistas posibles y en nuestra estancia en Navarra 6 de las 8 entrevistas posibles. Posteriormente, el 18 de octubre de 2021, se realizó una última entrevista online del empleado administrativo correspondiente a la Administración canaria, que no se había podido realizar durante la estancia presencial.

De esta forma, nuestra matriz empírica perdió respecto de la matriz teórica las entrevistas correspondientes a tres de los cuatro demandantes de acceso inicialmente planteados. Modificamos el diseño inicial ya que se consideró que llegar a las solicitudes de acceso mediante el método de bola de nieve desde nuestros respectivos contactos en las instituciones canarias y navarras, habría resultado sesgado por cuanto introduciría un condicionamiento tanto en la selección como en las propias entrevistas y se requerirían al menos entre 4 y 6 entrevistas para cada CCAA para obtener datos dignos de análisis. Nos centramos entonces en el lado de la Administración y los órganos de control y dejamos para un estudio posterior el abordaje más completo de la perspectiva de los y las solicitantes, que constituye una dimensión diferente del problema que nos interesa⁴².

III.6. Resumen del marco metodológico

En definitiva, nuestro abordaje de la pregunta de investigación sobre cómo se manifiestan los procesos de resistencia a la implantación de la transparencia en España en su vertiente del derecho de acceso, se va a producir a través de la creación de la primera base de datos nacional de las 17 CCAA y la AGE tanto para las solicitudes gestionadas por estas Administraciones territoriales como para las reclamaciones gestionadas por sus OCT respectivos⁴³. Analizamos estas bases de datos con el paquete estadístico SPSS, versión 25, y mediante las técnicas descritas, la Prueba T para muestras independientes, la ANOVA de un factor y la regresión logística binaria. Además, dotamos de profundidad discursiva e interpretativa con la triangulación de técnicas, empleando las entrevistas en profundidad en dos CCAA seleccionadas por sus características especialmente relevantes para el análisis y con una gestión de sus solicitudes de acceso muy alejada en cuanto a rendimiento, según nuestros indicadores.

⁴² Sí realizamos una entrevista para el lado de la demanda, los y las solicitantes de acceso, para el caso de Canarias, la entrevista 7, dado que en el momento de realizar el resto de entrevistas al Comisionado de la Transparencia, alojado en el Parlamento de Canarias, se nos sugirió la posibilidad de entrevistar a una funcionaria del mismo que antes de ocupar dicho puesto había empleado asiduamente el derecho de acceso. Fue una entrevista muy interesante e ilustrativa.

⁴³ Si bien es cierto que obtuvimos datos para todos los casos de gestión de solicitudes y reclamaciones salvo para dos, la gestión de las solicitudes de acceso de Andalucía y Galicia.

Nuestro interés es aportar con este trabajo un análisis sobre el rendimiento del marco de transparencia español que trascienda del enfoque exclusivamente jurídico y legalista desplegado tradicionalmente en nuestro país, trayendo el análisis sobre resultados, causas y consecuencias, ampliamente desarrollado sobre la transparencia activa, al derecho de acceso. Nadie duda, y así se defiende también en nuestro análisis, que las normas de transparencia son vitales para el desarrollo de buenos rendimientos, pero también es cierto que buenas normas junto con malas implementaciones, poca dotación de recursos o resistencias políticas o administrativas, generarán pobres rendimientos. Por tanto, creemos que es el momento adecuado de analizar no solo los puntos de partida, sino también los de llegada o al menos los del proceso, es decir, los resultados y rendimientos de solicitudes y reclamaciones de acceso.

Capítulo IV

Las solicitudes de acceso en el ámbito autonómico y nacional

En este capítulo comenzamos a responder a nuestra pregunta de investigación con los datos cuantitativos sobre la gestión de las solicitudes de acceso en nuestro país por parte de las Administraciones autonómicas y la AGE. Es la primera vez que estos resultados de gestión se sistematizan e integran en una única base de datos. Esto adquiere especial relevancia dado que muchas de las Administraciones territoriales no publican esta información proactivamente, ni siquiera a la fecha de terminación de esta tesis doctoral, pero mucho menos en el marco temporal en el que se realizaron nuestras solicitudes de acceso.

Aquí realizamos una exploración sobre los datos de la gestión de las solicitudes, que pondrá de manifiesto no pocas circunstancias relevantes, además de someter a contraste quince hipótesis sobre sesgos en la gestión del derecho de acceso, concentración de la opacidad entre distintas Administraciones e influencia de las variables de índole institucional y política sobre la gestión administrativa de las solicitudes de acceso.

A partir de aquí transitamos en este capítulo de la exploración de los datos hacia el contraste de nuestras hipótesis dedicadas a las solicitudes de acceso a la información. Basamos este análisis sobre la misma base de datos ya comentada que cuenta con datos para todas las CCAA, a excepción de Andalucía y Galicia, y la AGE. Las técnicas de contraste son fundamentalmente la prueba T para muestras independientes para evaluar diferencias en el tiempo promedio de respuesta, la ANOVA de un factor para esta misma variable dependiente siempre que las independientes sean policotómicas y la regresión logística binaria cuando tengamos como variable dependiente IBA que es una variable dicotómica. Las dos primeras pruebas, por tanto, irán destinadas a evaluar las diferencias en cuanto a tiempo promedio de respuesta como variable dependiente, mientras que la última irá destinada a evaluar las diferencias en cuanto a rendimiento del derecho de acceso. Todas estas pruebas serán realizadas mediante el paquete estadístico SPSS, versión 25.

Comenzaremos a explorar y contrastar en primer lugar las hipótesis sobre los sesgos de gestión en el derecho de acceso relativos a las variables propias de los y las solicitantes (género y personalidad) y de las solicitudes (vía de registro e idioma), para después transitar hacia las diferencias entre conjuntos institucionales (entre Administraciones territoriales, entre la Administración nuclear y periférica y entre conjuntos gubernamentales en la AGE), y, por último, terminar sometiendo a contraste hipótesis relativas a la influencia de la política sobre la gestión administrativa del derecho de acceso (tiempo en el gobierno, ciclo de la legislatura, configuración del gobierno e ideología económica y nacionalista).

IV.1. Características de los y las solicitantes

En esta primera sección vamos a abordar los posibles sesgos que se pueden introducir en la gestión de las solicitudes de acceso por parte de las Administraciones territoriales autonómicas y nacional en función de las características de los y las solicitantes (género y personalidad, ya sea jurídica o física). Además, lo vamos a hacer por separado para las CCAA y para la AGE, entendiendo que las diferencias entre ambas son notables y debemos estudiar ambos fenómenos. Primero emprenderemos la exploración de los datos para realizar una aproximación y después la contrastación de las hipótesis propuestas.

IV.1.1. Género de las y los solicitantes

En cuanto a la distribución por géneros de los y las solicitantes de acceso en nuestro país, vemos una visión global donde es claro el predominio del género masculino sobre el femenino, 73% frente al 27% en el conjunto de datos del que disponemos (9 CCAA). La AGE, para la que sí que contamos con datos exhaustivos para el período analizado, presenta un sesgo masculino incluso mayor, con un 75% frente a un 25%. Solo en un caso, el de Baleares, encontramos una equiparación al 50%, siendo mayor en un caso las solicitudes realizadas por mujeres durante el período analizado. Por tanto, comprobamos

cómo el derecho de acceso es fundamentalmente ejercido por hombres en nuestro país con una proporción de 3 a 1.

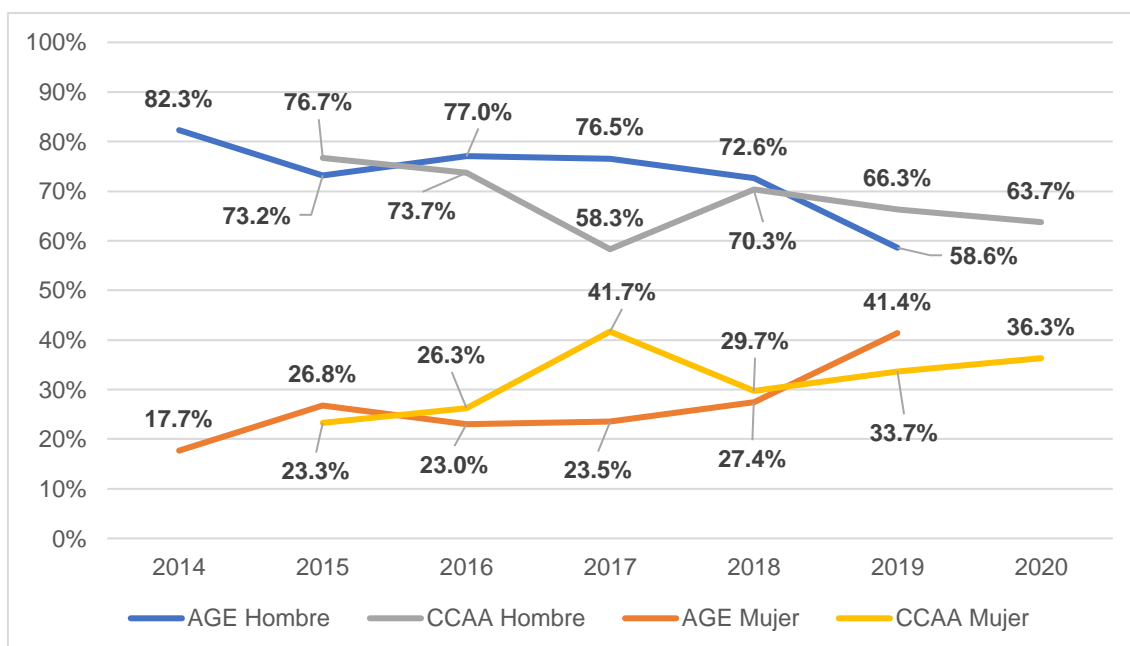
Tabla XII. Género de los y las solicitantes por Administración territorial

Administración territorial	Masculino	Femenino
AGE	74,7%	25,3%
Asturias	68,5%	31,5%
Baleares	49,9%	50,1%
Cantabria	76,5%	23,5%
Castilla y León	59,4%	40,6%
Castilla-La Mancha	61,4%	38,6%
Cataluña	71,5%	28,5%
Murcia	70,1%	29,9%
Navarra	61,3%	38,7%
País Vasco	79,9%	20,1%
Media CCAA	68%	32%
Total	73,1%	26,9%

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, este sesgo parece que va remitiendo con el paso del tiempo, tanto en el conjunto de las CCAA de las que disponemos datos, como en la AGE, donde se pasa de 17,7% de solicitudes femeninas en 2014 a un 27,4% en 2018 y a un 41,4% en 2019, aunque los datos de este ejercicio que manejamos corresponden solo al mes de enero. El sesgo de género en el acceso es evidente, pero también lo es la tendencia a su reducción.

Figura II. Evolución temporal de las diferencias en el género de los solicitantes de acceso



Fuente: Elaboración propia.

Uno de los sesgos elementales desarrollados en la literatura en ciencias sociales es el de género (Díaz y Dema 2013), que, además, se ha situado como uno de los sesgos más relevantes que puede tener la Administración pública en el trato con sus administrados (Alfama 2015). Este sesgo también afecta al derecho de acceso a la información, ya que como hemos visto, son muchos más los hombres que lo ejercitan, algo que no es exclusivo del caso español ya que se ha demostrado en otros como Chile (Alcaíno y Maturana 2017).

La segunda vuelta de tuerca en el análisis de este sesgo sería comprobar si, además de un acceso desigual al derecho, las mujeres también obtienen una respuesta más desfavorable. Se trata por tanto de analizar el lado de la oferta, toda vez que sabemos que el lado de la demanda está claramente desequilibrado a favor de los hombres en España.

H1: La AGE registra un sesgo de género en la gestión de las solicitudes de acceso a la información

H2: Las Administraciones territoriales autonómicas registran un sesgo de género en la gestión de las solicitudes de acceso a la información

Para probar esta hipótesis realizamos pruebas T de comparación de medias tomando como unidad de análisis las solicitudes y comparando la media de tiempo de respuesta a las solicitudes presentadas por solicitantes masculinos con la media de tiempo de respuesta de las solicitudes presentadas por solicitantes femeninas. Además, realizamos una regresión logística binaria tomando como variable dependiente el IBA para determinar si existen diferencias significativas en cuanto al rendimiento de la respuesta, que es la variable más importante para determinar si la respuesta a las mujeres es efectivamente peor que la respuesta a los hombres.

Analizando en primer lugar la AGE, comprobamos que las medias son muy similares tanto para el tiempo, 31,91 días de tiempo medio de respuesta para los solicitantes masculinos y 31,98 días de media para las solicitantes femeninas, una diferencia que no es significativa estadísticamente en base a la Prueba T de Student, así como 74 puntos frente a 74 puntos en IRDA. El IBA tampoco refleja diferencias significativas para la regresión logística binaria, siendo las respuestas afirmativas para las solicitantes femeninas del 72,4% y las de los solicitantes masculinos del 72,6%. Por lo que podemos afirmar que las diferencias no son significativas en ningún caso. Al hacer la regresión logística binaria para todas variables en el caso de la AGE, es decir, controlando las variables entre sí, tampoco se aprecia que el género sea una variable significativa⁴⁴.

Ahora, empleando la prueba T para muestras independientes para el conjunto de las CCAA, comprobamos que las medias de tiempo vuelven a ser muy similares: si a los hombres les contestan en promedio en 34,3 días, a las mujeres lo hacen en promedio en 34,1 días. En cuanto al IRDA, vemos que la media es superior para los solicitantes con 70 puntos mientras que las solicitantes obtienen 67 puntos. Al comparar las proporciones según el IBA, si los solicitantes masculinos reciben un 84,3% de respuestas afirmativas y un 15,7% de respuestas negativas, las solicitantes femeninas reciben un 81,4% de afirmativas

⁴⁴ Esto es algo que solo podemos hacer para la AGE, no así para el conjunto de las CCAA, ya que tenemos todas las variables para el conjunto de datos. En cambio, para las CCAA cada Administración pública territorial nos contestó con un conjunto de variables que en muy pocos casos comprendían el conjunto global de variables que precisábamos. De esta forma, hacer una regresión logística binaria con todas las variables para la escala autonómica significaría excluir muchos casos de forma totalmente arbitraria, haciendo que no tuvieran ningún valor los resultados.

y un 18,6% de negativas. En la regresión logística vemos que las diferencias son significativas, teniendo 1,2 veces más chances de recibir una respuesta positiva en el caso de los solicitantes varones que de las solicitantes mujeres. En definitiva, encontramos que las diferencias en la gestión del derecho de acceso son significativas en cuanto al rendimiento o calidad de respuesta perjudicando en mayor medida a las mujeres que a los hombres en el conjunto de las CCAA analizadas. Si bien estas diferencias son significativas su intensidad no es alta.

IV.1.2. Personalidad jurídica de los y las solicitantes

En cuanto a la personalidad de los y las solicitantes de información, es decir, si estos son personas físicas o personas jurídicas, disponemos de información para la AGE y para diez CCAA, las mismas que nos informaron del género de sus solicitantes más la Comunidad de Madrid. Encontramos que la inmensa mayoría de las solicitudes están realizadas por personas físicas, siendo del 95% frente al 5% para la AGE y de en torno al 85% frente al 15% para nuestro conjunto de CCAA. El caso más llamativo en el plano autonómico se produce en la Región de Murcia donde las personas jurídicas que solicitan información ascienden al nada desdeñable porcentaje del 36%, lo que supone siete veces más en términos relativos que en la Comunidad de Madrid o en la AGE.

Tabla XIII. Personalidad de los y las solicitantes por Administración territorial

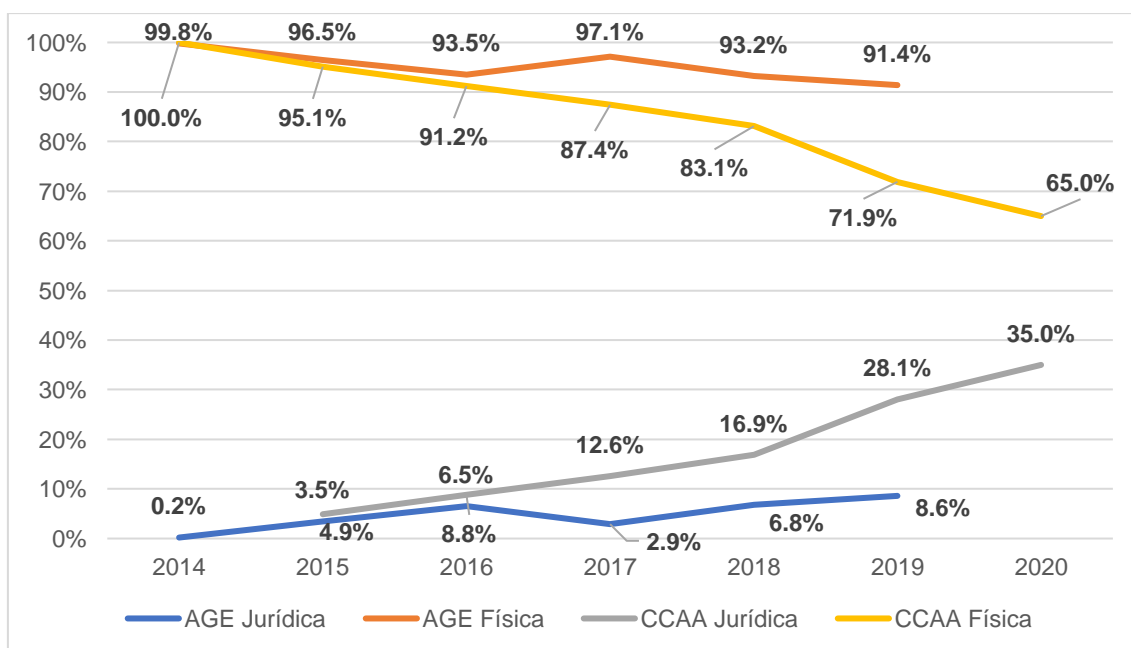
Administración territorial	Física	Jurídica
AGE	95%	5%
Asturias	83,8%	16,2%
Baleares	86,4%	13,6%
Cantabria	72,7%	27,3%
Castilla y León	71,2%	28,8%
Castilla-La Mancha	86,7%	13,3%
Cataluña	88,9%	11,1%
Madrid	94,7%	5,3%
Murcia	64,3%	35,7%
Navarra	89,3%	10,7%

País Vasco	82,7%	17,3%
CCAA	85,4%	14,6%
Total	91,8%	8,2%

Fuente: Elaboración propia.

También podemos comprobar una tendencia, incluso más marcada que en el caso del género, de reducción de las diferencias en personalidad de los y las solicitantes, con un claro crecimiento en términos relativos de las solicitudes de personas jurídicas, que evoluciona en la AGE hasta el 6,8% en 2019 y en el conjunto de las CCAA de las que disponemos de datos hasta el 35% en 2020. Es probable que las empresas sean cada vez más conscientes de la relevancia de conocer datos de las Administraciones públicas y hayan realizado un aprendizaje que esté elevando no solo el número sino también la importancia de sus solicitudes.

Figura III. Evolución temporal de las diferencias en la personalidad de los solicitantes de acceso



Fuente: Elaboración propia.

A priori es esperable que si se produce otro sesgo en el lado de la oferta -además del de género- sea a favor de las personas jurídicas y en detrimento de las físicas, ya que las primeras tienen más recursos y pueden ejercer más presión hacia los empleados públicos. Lo veremos a continuación.

H3: La AGE registra un sesgo en cuanto a la personalidad del solicitante en la gestión de las solicitudes de acceso a la información

H4: Las Administraciones territoriales autonómicas registran un sesgo en cuanto a la personalidad del solicitante en la gestión de las solicitudes de acceso a la información

En cambio, a diferencia del caso del género, la personalidad no se comporta de la misma forma, ya que de las personas físicas no cabe esperar que estén en una doble vertiente de sesgo, por cuanto del lado de la demanda están muy por encima de las personas jurídicas. Como vimos en el apartado anterior, las personas jurídicas representan solo el 5% en la AGE y el 14,6% en el conjunto de las CCAA, aunque han experimentado un aumento constante.

Empleando la prueba T para muestras independientes vemos que la AGE tarda más en contestar a las personas jurídicas con 33,4 días en promedio, que a las personas físicas con 31,9 días, diferencias que no son estadísticamente significativas según la prueba T de Student, mientras que las personas jurídicas son respondidas más favorablemente en IRDA con 76 puntos frente a 74. Estas diferencias se mantienen en IBA: si las personas físicas reciben un 27,4% de categorías negativas y un 72,6% de categorías positivas, las personas jurídicas combinan estas categorías un 24,6% frente a un 75,4%, diferencias que no son significativas. Por todo ello, podemos concluir que, si bien hay mejor rendimiento en la gestión del derecho de acceso hacia las personas jurídicas que hacia las físicas en la AGE, estas diferencias que son significativas solo para el tiempo promedio de respuesta, están muy próximas a no serlo.

Continuando con el análisis del posible sesgo de personalidad en la gestión del derecho de acceso, reparamos en el conjunto de las CCAA: vemos que los promedios para el tiempo de contestación entre las personas jurídicas y físicas están muy alejados, si para las jurídicas son 42,2 días para las físicas son 30,8. En cambio, los promedios son cercanos para el IRDA que refleja 80 puntos para las personas físicas y 80 puntos para las personas jurídicas. La prueba T para muestras independientes nos revela que las diferencias en tiempo de respuesta son significativas a favor de las personas físicas. Tampoco arroja resultados

significativos la regresión logística binaria para IBA. Por tanto, las diferencias para las CCAA solo las podemos encontrar en cuanto al tiempo de respuesta siendo mayor para las personas jurídicas, como también sucedía en la AGE aunque con menos intensidad.

IV.2. Características de las solicitudes

En esta sección enfocamos la atención sobre las características de las solicitudes, principalmente sobre la vía de registro de las mismas, para las CCAA y para la AGE, así como en el idioma de presentación para Cataluña.

IV.2.1. Vía de acceso de las solicitudes

Otra de las variables que hemos recopilado para este trabajo es la vía de acceso mediante la cual se ha demandado la información por parte de los y las solicitantes. Las vías de acceso en nuestro país son principalmente cuatro: la electrónica o telemática, ya sea mediante formularios online o plataformas virtuales, la presencial en los registros y ventanillas únicas de las distintas Administraciones, el correo electrónico y la postal mediante el envío de cartas. También encontramos para el caso de la AGE la figura del registro duplicado, que hace referencia no ya al hecho de que sea un registro por vía duplicada, sino que sea una solicitud de información que afecte a más de un departamento, siendo en ese sentido una tipología que rompe con la exhaustividad de la variable, ya que en realidad no responde al hecho de cuál fue la vía de registro, sino a otro aspecto, hacia dónde se dirige y que dicho objetivo sea múltiple. Como podemos comprobar en la Tabla XIV, las diferencias entre Administraciones son muy importantes en cuanto a la vía de registro de las solicitudes, siendo la AGE en la que más importancia relativa tienen las solicitudes electrónicas con casi el 82%, Canarias en la que más importancia tienen las solicitudes presenciales con casi el 69%, Cantabria donde más relevancia tienen las solicitudes mediante correo electrónico con algo más del 30% y el País Vasco donde más importantes son las solicitudes mediante correo postal con algo más del 18%.

Tabla XIV. Vía de registro de las solicitudes por Administración territorial

	Electrónica	Presencial	Correo electrónico	Correo postal	Por duplicado AGE
AGE	81,7%	11,0%			7,3%
Aragón	79,6%	19,9%	0,4%		
Baleares	70,2%	29,8%			
Canarias	31,3%	68,8%			
Cantabria	49,5%	6,8%	30,6%	13,1%	
Castilla y León	67,7%	31,9%	0,2%	0,1%	
Cataluña	65,1%	34,9%			
Madrid	78,2%	21,8%			
Murcia	63,3%	36,7%			
Navarra	77%	17%	7%		
País Vasco	79,7%	2,2%		18,1%	
CCAA	71%	27,1%	1%	0,9%	
Total	78,2%	16,2%	0,3%	0,3%	5,0%

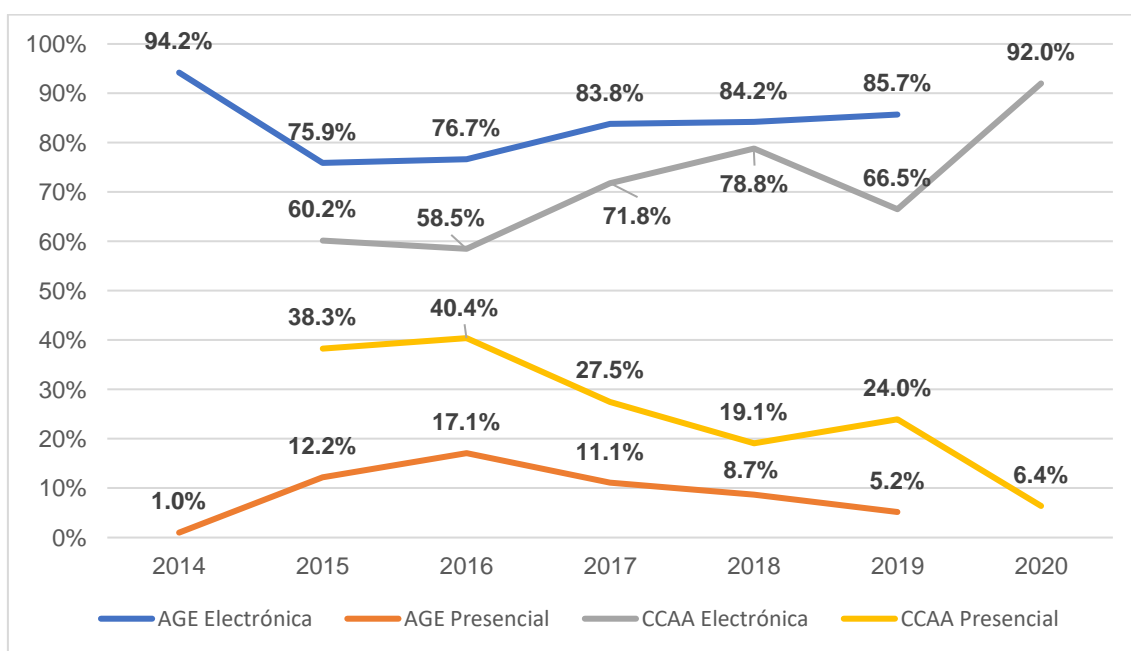
Fuente: Elaboración propia.

También podemos observar una tendencia temporal de evolución en el uso de las distintas vías de acceso. En la Figura IV hemos representado solo las dos vías de acceso que mayor trascendencia tienen en nuestro país a tenor de los datos obtenidos, el acceso electrónico y el acceso presencial. Los accesos mediante correo electrónico y correo postal son muy minoritarios como ya hemos visto, no obstante, en el conjunto de datos que hemos obtenido de las CCAA, el acceso mediante correo electrónico llega a la nada desdeñable cifra del 7% en 2019, con una evolución temporal al alza constante. Esta vía de acceso se ha identificado como la más sencilla y fácil de usar por la ciudadanía, reduciendo al máximo los obstáculos para el acceso y el coste de tiempo y cualificación tecnológica de los y las solicitantes, incluso fue recomendado que se tuviera en cuenta por parte del Defensor del Pueblo para el acceso a la información siempre que quedase identificados los datos de nombre, apellidos y DNI⁴⁵. Pese a que muchas instituciones no reconozcan el correo electrónico como una vía legítima de acceso a la información pública, su alternativa digital más garantista en cuanto a los criterios de identificación, el registro electrónico o telemático, va ganando

⁴⁵ Dicha recomendación se puede consultar aquí: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/recomendacion-a-la-oficina-para-la-reforma-de-la-administracion-opera-para-que-estudie-la-posibilidad-de-contemplar-como-via-de-presentacion-por-los-ciudadanos-para-el-ejercicio-del-derecho-de-acces/>

inegablemente terreno a las solicitudes presenciales⁴⁶. Lo hace, como podemos ver, lentamente en la AGE y más rápidamente en las CCAA de las que disponemos de datos, es más, las referencias que tenemos de 2020 disparan esta vía hasta el 92%, lo que presumiblemente habrá sucedido en el conjunto de Administraciones de nuestro país fruto de las medidas de limitación de la movilidad en la pandemia del Covid-19.

Figura IV. Evolución temporal de las diferencias de uso de las diferentes vías de acceso



Fuente: Elaboración propia.

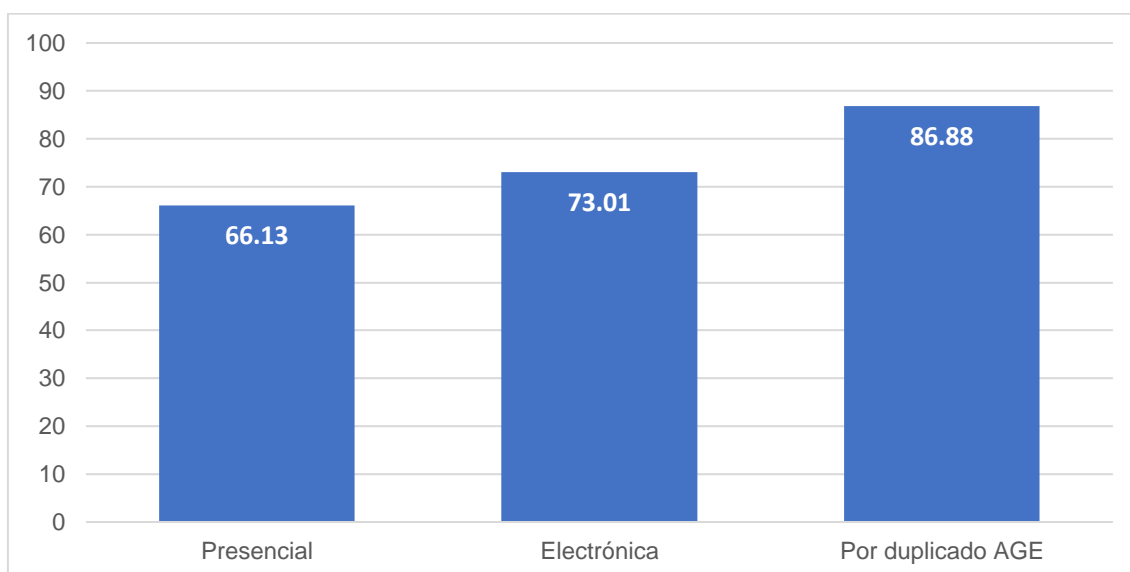
La vía mediante la cual se registran las solicitudes de acceso también puede ser un factor importante a tener en cuenta en la gestión del mismo, incluso un factor que introduzca sesgos en la respuesta, como vamos a analizar a continuación.

H5: La AGE registra un sesgo en cuanto a la vía de presentación de las solicitudes de acceso a la información

H6: Las Administraciones territoriales autonómicas registran un sesgo en cuanto a la vía de presentación de las solicitudes de acceso a la información

⁴⁶ Esta vía también se ha defendido que sea empleada sin criterios de identificación tan cerrados, lo que la equipararía en gran medida al correo electrónico en cuanto a facilidad de uso (Meseguer 2016).

Figura V. IRDA en función de la vía de solicitud en la AGE



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, la AGE solo tiene dos vías de acceso para sus solicitudes, electrónica y presencial, pero añade una tercera categoría “por duplicado” cuando la solicitud se realiza a dos o más departamentos. Empleando la técnica ANOVA de un factor vemos que las solicitudes presenciales son contestadas en 29,6 días, las electrónicas en 31,1 días y las solicitudes registradas por duplicado son respondidas en 38,8 días, diferencias que son significativas. Las diferencias en IRDA son muy importantes como se puede ver en el Figura V, obteniendo un promedio de 66 puntos para las solicitudes presenciales, que son las que peor sentido de respuesta obtienen, 73 puntos para las solicitudes electrónicas y 87 puntos para las solicitudes por duplicado. Mientras que el tiempo parece tener la relación inversa. El IBA, nuestro indicador para el rendimiento del derecho de acceso, refleja que también existen diferencias significativas para la regresión logística binaria. El conjunto de respuestas negativas suma solo el 11,3% para las solicitudes por duplicado, el 28,8% para las electrónicas y 34% para las presenciales. Además, estos resultados son consistentes también al controlar la regresión logística binaria por el resto de variables consideradas.

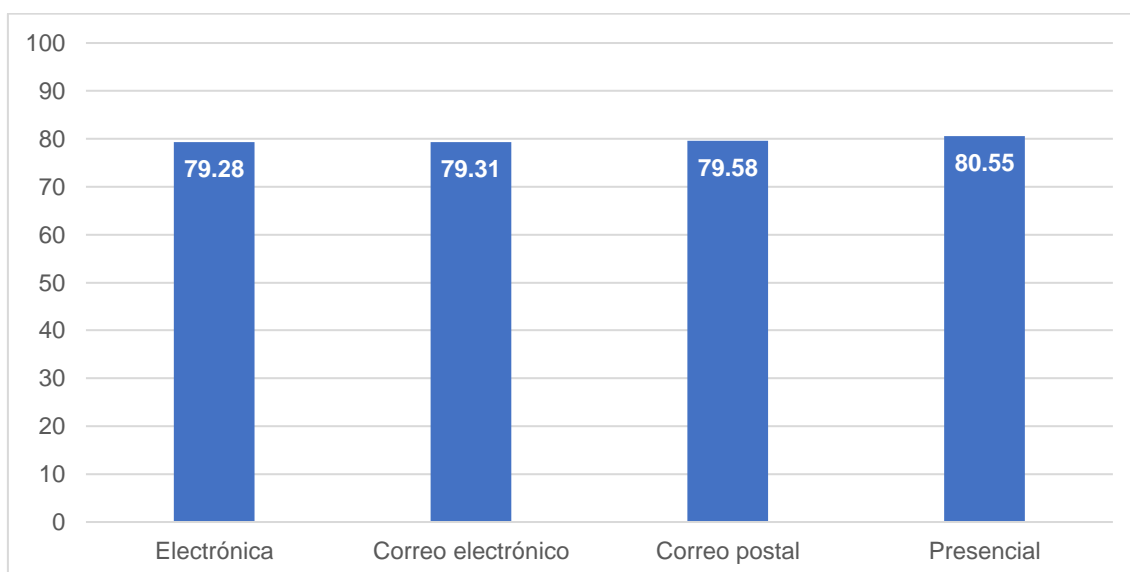
En definitiva, encontramos una clara diferencia en la gestión del derecho de acceso que sitúa a las solicitudes por duplicado beneficiadas en la respuesta y perjudicadas en el tiempo y a las presenciales perjudicadas en la respuesta y beneficiadas en el tiempo. En medio se sitúan las solicitudes electrónicas, más

beneficiadas en tiempo que las por duplicado, pero menos que las presenciales, y más beneficiadas en la respuesta que las presenciales, pero menos que las por duplicado.

Este sesgo no tiene una explicación teórica fácil, más bien todo lo contrario, cabría esperar que, fruto de antiguas tradiciones administrativas y un proceso de dependencia de la trayectoria (*path dependance*) de estas, las solicitudes presenciales fueran privilegiadas sobre las solicitudes electrónicas, pero es justo al contrario. Queda claro, además, que la colaboración entre departamentos es un buen aliado del derecho de acceso, porque el simple hecho de que una solicitud tenga varios destinatarios dentro de la AGE aumenta considerablemente la probabilidad de una respuesta de categoría afirmativa. Esto conecta con trabajos que señalan que la transparencia tiene relación con la coordinación, la cooperación y el compromiso (Villoria, 2021).

En cuanto a las CCAA, según nos han transmitido, estas registran cuatro vías principales de presentación: solicitudes electrónicas, solicitudes presenciales, solicitudes por correo electrónico y solicitudes mediante correo postal. Como se comprueba mediante la ANOVA de un factor, los días que tardan en responder las solicitudes cambian considerablemente entre las distintas vías de solicitud y son significativas: 29,4 días para la electrónica, 32,1 días para las de correo electrónico, 37,8 días para las presenciales y 42,6 días para las recibidas por correo postal. No obstante entre las CCAA de las que disponemos datos, solo hay registradas en el período analizado 53 solicitudes mediante correo electrónico y 70 mediante postal, lo que hace que sus desviaciones típicas crezcan y sus límites superior e inferior establecidos para un intervalo de confianza del 95%, se solapen con el resto de categorías. Por ello, las conclusiones sólidas son las obtenidas para las solicitudes por vía electrónica y las solicitudes por vía presencial. En cuanto al IRDA, como vemos en el Figura VI, las categorías no registran prácticamente diferencias: correo electrónico (79 puntos), seguida de electrónica (79 puntos), después correo postal (80 puntos) y por último presencial (81 puntos).

Figura VI. IRDA en función de la vía de solicitud en las CCAA



Fuente: Elaboración propia.

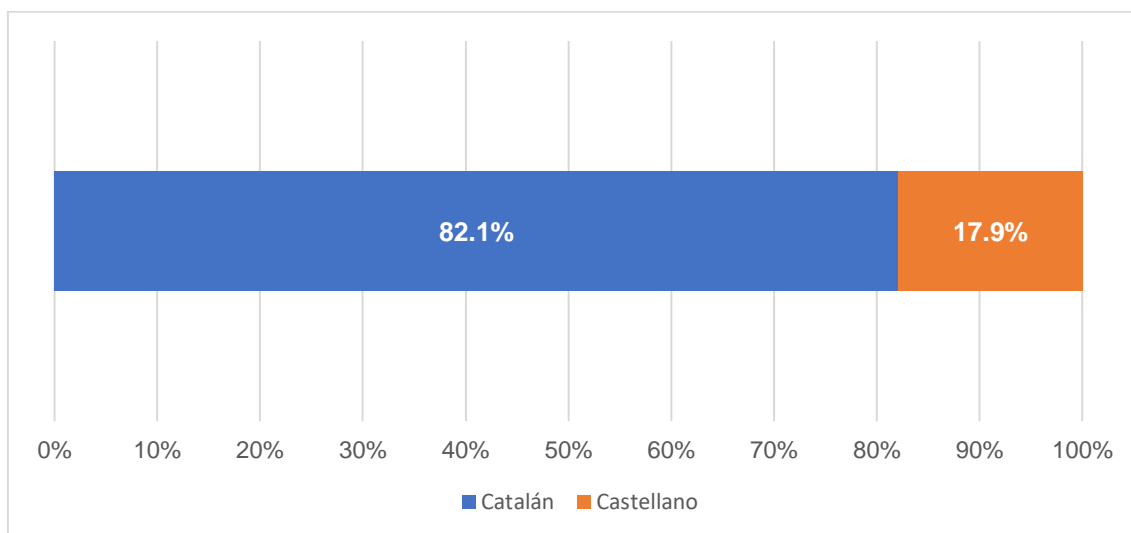
IBA refleja mayores diferencias: las categorías de respuesta negativa suman en IBA solo el 16,4% para las solicitudes presenciales, el 19,4% para las solicitudes por correo, el 21,5% para las solicitudes electrónicas y se disparan hasta el 47,7% para las solicitudes por correo electrónico. En la regresión logística binaria encontramos diferencias significativas salvo para la comparación entre solicitudes electrónicas y solicitudes mediante correo postal, teniendo 1,4 veces más probabilidades de obtener una respuesta dentro de las categorías afirmativas en las solicitudes presenciales que en las solicitudes electrónicas. Estas diferencias sí encajan con una Administración pública con herencias históricas apegadas al papel y la presencialidad y más resistentes y refractarias ante lo digital e informático, por lo que consideramos que sí podemos confirmar que existen sesgos en la gestión del derecho de acceso en la escala autonómica en función de la vía de registro de la solicitud.

IV.2.2. El idioma de las solicitudes de acceso en Cataluña

Para finalizar este apartado dedicado a las características de las solicitudes, hay que decir que en algunas ocasiones nuestros requerimientos de información han sido respondidos con más datos de la que hemos solicitado. Ese fue el caso de Cataluña por poner un ejemplo relevante. Probablemente esta CA nos entregó la base de datos que empleaban administrativamente para llevar a cabo un

control de su gestión del derecho de acceso, ya que nos suministró un fichero con 24 variables. Entre ellas, encontramos dos que nos parecen especialmente relevantes y que consideramos que hubiese sido interesante haber solicitado a otras Administraciones: el carácter administrativo del órgano al que se solicita la información, es decir, si este es parte de la Administración nuclear o periférica, y la idioma en la que se realizan las solicitudes de acceso. Esta última variable habría sido únicamente aplicable en las CCAA con lenguas cooficiales, pero en las mismas habría sido especialmente relevante comprobar si existe sesgo lingüístico. Para esta variable vemos en la Figura VII cómo las solicitudes en Cataluña son principalmente realizadas en catalán, con una proporción del 82% frente al 18%.

Figura VII. Distribución de solicitudes por idioma de presentación en Cataluña



Fuente: Elaboración propia.

H7: Cataluña registra un sesgo relativo al idioma en el que se registran las solicitudes de acceso a la información

Vamos a analizar una hipótesis para una sola CCAA sobre la influencia de la lengua en la que se realiza la solicitud de información. Como acabamos de decir, una vez recibida la información ante nuestras solicitudes de acceso consideramos oportuno realizar el contraste de esta nueva hipótesis que no habíamos tenido en cuenta previamente, máxime con los procesos de conflicto nacional que algunas CCAA han experimentado en los últimos años en nuestro

país. Además, es cierto que el caso donde mayor conflicto se ha experimentado no es otro que Cataluña, por lo que su análisis exclusivo tiene gran interés.

La prueba T para muestras independientes indica que la media de días en responder una solicitud en catalán es de 27,7 mientras que la media para una solicitud en castellano es de 24,1, diferencias que no son significativas. Mientras que para el IRDA las solicitudes en catalán obtienen 85 puntos y las de castellano 88. No obstante, los resultados de IBA contradice los de IRDA, ya que, si las solicitudes en catalán obtienen un 11,8% de respuestas negativas y un 88,2% de positivas, las solicitudes en castellano reciben respectivamente un 14,8% y un 85,2%, pero, de nuevo, estas diferencias no resultan significativas para la regresión logística binaria. Por todo ello, podemos afirmar que no existen diferencias significativas entre ambos conjuntos, lo que significa que no se produce un sesgo idiomático en la respuesta de las solicitudes de acceso en Cataluña.

IV. 3. Diferencias entre Administraciones y unidades en la gestión de las solicitudes de acceso

En esta sección transitamos desde los sesgos que pueden introducir las variables de solicitantes y solicitudes, hacia la distribución de las resistencias en función de las Administraciones a las que van dirigidas las solicitudes. En primer lugar, comparamos las Administraciones territoriales entre sí, para determinar si existen diferencias significativas en la gestión que estas realizan de las solicitudes de acceso a la información, algo que de no producirse invalidaría el resto de hipótesis sobre influencia de las variables políticas que veremos en la siguiente y última sección, ya que implicaría una gestión uniforme interadministrativa del derecho de acceso en nuestro país. En segundo término evaluamos las diferencias entre la Administración nuclear y la periférica para los casos de la AGE y Cataluña. Y, en último lugar, nos centramos en las diferencias en la gestión de las solicitudes de acceso *ad intra* de la AGE, es decir, entre los diferentes conjuntos gubernamentales de la misma.

IV.3.1. Gestión de plazos e indicadores de rendimiento en las solicitudes

El primer dato relevante a la hora de explorar los resultados de la gestión de las solicitudes de acceso es cómo las distintas Administraciones territoriales gestionan dichas solicitudes en base a los resultados que puede tomar el expediente administrativo. Estos pueden ser de concesión total o parcial, de inadmisión, de denegación de acceso, de no respuesta y, por tanto, en base a la normativa básica estatal, de silencio administrativo negativo, de finalización anticipada (por ejemplo, porque la solicitud es retirada), de derivación a otra Administración, o puede estar en tramitación. También hemos introducido la categoría de “otros” para casos inclasificables dentro de los anteriores, donde destaca por ejemplo Cataluña debido a la figura de la mediación (Samarra, 2022).

En la Tabla XV⁴⁷, se recoge la distribución en cuanto al sentido de las resoluciones relativas al derecho de acceso en nuestro país, salvo para los casos de Andalucía y Galicia, en los que no hemos obtenido información suficiente, como ya se ha explicado, para construir nuestros indicadores de forma exhaustiva. Como podemos comprobar, la mayor parte de las solicitudes de acceso de ámbito nacional y autonómico son aceptadas (58,9%), aunque también hay un alto número de solicitudes inadmitidas (17,6%) y con acceso parcial (8,4%). Además, se producen interesantes y acusadas diferencias en las distribuciones entre las diferentes Administraciones territoriales autonómicas y la nacional.

⁴⁷ El tiempo que comprende nuestra base de datos es distinto para cada Administración pública territorial y se ajusta al proceso de solicitud de acceso a los datos y de respuesta por parte de cada una. Teniendo en cuenta la fecha de registro, nuestra base de datos para las solicitudes de acceso comprende los siguientes marcos temporales: AGE del 9/12/2014 al 31/01/2019, Aragón del 30/12/2014 al 14/02/2019, Asturias del 10/12/2015 al 18/02/2019, Baleares del 24/01/2016 al 18/02/2019, Canarias del 9/02/2015 al 9/07/2020, Cantabria del 13/01/2017 al 11/12/2020, Castilla y León del 11/12/2015 al 7/07/2020, Castilla-La Mancha 4/01/2016 al 25/02/2019, Cataluña del 5/006/2015 al 29/06/2018, Comunidad Valenciana del 03/06/2016 al 08/02/2019, Extremadura del 03/01/2018 al 28/12/2018, Madrid del 20/11/2015 al 24/01/2019, Murcia del 11/01/2016 al 19/01/2019, Navarra del 23/01/2017 al 24/12/2018, País Vasco del 10/12/2014 al 22-02-2019 y La Rioja del 24/01/2016 al 12/12/2018.

Tabla XV. Sentido de las resoluciones ante las solicitudes de acceso por Administración territorial

	Concesión	C. Parcial	Inadmisión	Denegación	Silencio	Finalización anticipada	Derivación	En trámite	Otros	Total
AGE	10093	1467	3784	568	156	874	0	717	19	17678
Andalucía										
Aragón	453	69	306	29	15	0	0	27	0	899
Asturias	270	61	21	11	56	16	0	22	0	457
Baleares	287	18	26	4	21	0	83	4	11	454
Canarias	251	25	29	10	237	0	0	10	0	562
Cantabria	141	2	9	8	25	5	2	8	29	229
Castilla y León	554	67	125	24	20	0	13	57	0	860
Castilla-La Mancha	261	55	75	18	20	0	0	18	0	447
Cataluña	1549	315	47	89	14	65	153	0	114	2346
Comunidad Valenciana	292	15	28	9	113	1	11	62	0	531
Extremadura	72	8	74	16	56	17	0	20	0	263
Galicia										
Madrid	1558	184	336	66	36	0	77	10	0	2267
Murcia	507	48	62	10	64	0	0	20	91	802
Navarra	192	10	38	3	5	2	0	0	0	250
País Vasco	182	18	31	9	1	0	7	14	0	262
La Rioja	104	19	12	9	6	0	4	0	0	154
Total	16766	2381	5003	883	845	980	350	989	264	28461

Fuente: Elaboración propia sobre las bases de datos remitidas por las Administraciones territoriales.

Con estos datos podemos elaborar los dos indicadores a los que ya nos hemos referido con anterioridad para comparar los rendimientos en la gestión del derecho de acceso: el Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso (IRDA) y el Índice Binario de Acceso (IBA). Como ya vimos en el marco metodológico, el primero puede ir de 0 a 100, donde cada tipo de respuesta tiene una nota determinada para cada solicitud (100 para las aceptaciones totales, 50 para las parciales, 25 para las inadmisiones y 0 para las denegaciones y los silencios administrativos) y el segundo puede tener respuestas positivas o negativas, siendo las primeras las aceptaciones totales o parciales y las segundas denegaciones, inadmisiones y silencios administrativos, usando la comparación de medias de respuestas positivas. Empleamos dos índices que arrojan resultados bastante similares entre sí, pero no siempre coincidentes como ya hemos visto en el apartado anterior, y que refuerzan la validez de los resultados y permiten pruebas estadísticas distintas. No cabe duda de que estos índices no se espera ni se defiende que los sujetos estudiados alcancen unos resultados máximos, ya que siempre existirán causas legales, legítimas y razonables para denegar el acceso a la información, inadmitir solicitudes y aceptar solicitudes parcialmente, en defensa de intereses tanto públicos como privados, pero son índices robustos para comparar los rendimientos de transparencia pasiva entre Administraciones territoriales españolas u otras entidades, algo que no se ha producido hasta la fecha. No contabilizamos en nuestro índice las solicitudes desistidas, derivadas o pendientes de resolución, ya que consideramos que estas no son relevantes para examinar el rendimiento del derecho de acceso por cuanto ni suponen un acceso ni una denegación al mismo.

Tabla XVI. Rendimiento del derecho de acceso por Administración territorial

Administración	IRDA (de 0 a 100)	IBA (% de solicitudes positivas)
AGE	73	72%
Andalucía	-	-
Aragón	65	60%
Asturias	73	79%
Baleares	85	83%
Canarias	49	50%
Cantabria	78	67%
Castilla y León	78	79%
Castilla-La Mancha	72	74%

Cataluña	85	88%
Comunidad Valenciana	67	67%
Extremadura	42	35%
Galicia	-	-
Madrid	80	80%
Murcia	79	80%
Navarra	83	82%
País Vasco	82	83%
La Rioja	78	82%
Total CCAA	76	75%
Total AGE+CCAA	74	74%

Fuente: Elaboración propia.

Con estos datos ya podemos comprobar que existen diferencias muy notables entre, por ejemplo, Extremadura (con 42 puntos en IRDA y solo el 35% de respuestas positivas en IBA) o Canarias (con 49 puntos en IRDA y solo el 50% de respuestas positivas en IBA), que registran las peores valoraciones del conjunto, y Cataluña (con 85 puntos en IRDA y el 88% de respuestas positivas en IBA) o Baleares (con 85 puntos en IRDA y el 83% de respuestas positivas en IBA), que registran las mejores notas. Estos indicadores nos permiten testar si las variables que hemos elegido u otras intervinientes y de control que introduzcamos en el análisis de los datos, influyen en los resultados de gestión del derecho de acceso a la información en nuestro país.

Como se puede ver en la Tabla XVI, no contamos con datos suficientes para establecer el IRDA ni el IBA de dos CCAA: Andalucía y Galicia. En la mayoría de los casos, estos datos no han sido generados por las propias Administraciones territoriales o no estaban publicados en las webs de los gobiernos autonómicos antes de registrar las citadas solicitudes de acceso, por lo que es la primera vez que se sintetizan y comparan. Los casos de las ausencias que encontramos en la tabla encuentran como explicación, según sus respectivas Administraciones, que dichos datos no son recopilados en el proceso de gestión del derecho de acceso, es decir, no existen actualmente, y para entregarlos se debería emprender un proceso de reelaboración, que, como es sabido, es una de las causas que establece la LTAIBG de inadmisión⁴⁸.

⁴⁸ Esto, como ya se ha dicho, se ha considerado ajustado a derecho incluso por los órganos de control cuando hemos recurrido a ellos, como el CTBG o el Consejo de Transparencia de Galicia, algo que consideramos del todo improcedente, ya que son datos que deberían generarse en la

Tabla XVII. Tiempo promedio de respuesta por Administración territorial

Administración	Días
AGE	31,5
Andalucía	-
Aragón	31,4
Asturias	36,1
Baleares	53,4
Canarias	53,7
Cantabria	51,1
Castilla y León	44,0
Castilla-La Mancha	37,7
Cataluña	27,0
Comunidad Valencia	45,9
Extremadura	66
Galicia	-
Madrid	22,5
Murcia	61,3
Navarra	40,2
País Vasco	25,4
La Rioja	38,8
Total CCAA	34,2
Total AGE+CCAA	32,5

Fuente: Elaboración propia.

Lo mismo que con el rendimiento sucede en cuanto a variabilidad con el tiempo promedio en el que las solicitudes de acceso a la información son respondidas, como podemos ver en la Tabla XVII, que van de una media de 22,5 días en el caso de la Comunidad de Madrid o los 25,4 en el País Vasco a los 66 días que tarda en promedio en responder las solicitudes Extremadura o los 61,3 de la Región de Murcia. Lo que supone, por ejemplo, que la Región de Murcia tarda 2,4 veces más en atender el derecho de acceso que el País Vasco, o que Extremadura tarda 2,9 veces más en resolver estos expedientes administrativos que la Comunidad de Madrid. Sin duda, son diferencias muy importantes dentro

gestión del derecho de acceso y que no se produzcan no debe ser un apoyo a la reelaboración, mucho menos aún cuando estos datos se solicitan para una investigación científica apoyada con fondos públicos del Ministerio de Ciencia, como es la presente. Bajo nuestro punto de vista, estamos ante casos de dejación de funciones o de inactividad de la Administración, ya que todas las Administraciones preguntadas deberían recopilar estos datos en el transcurso normal de su gestión del derecho de acceso, como hacen la mayoría. No obstante, quizá también sea una obligación pertinente para introducir en una futura modificación de la Ley 19/2013 o en su desarrollo reglamentario, ya que la transparencia sobre la gestión de la transparencia es vital para asegurar el buen funcionamiento del derecho de acceso.

del conjunto autonómico de nuestro país, pero, además, suponen un claro incumplimiento de la LTAIBG, ya que esta fija en su artículo 20 que “la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.” Podemos pensar, por tanto, que es razonable que se produzca unos días de retraso en la respuesta fruto de la remisión y recepción del órgano competente para resolver la solicitud, así como que otras figuras como pueden ser la ampliación de un mes para solicitudes complejas que también fija el artículo 20 o las fijadas en el artículo 19, puedan elevar la media de días para resolver. Sin embargo, que la media de todas las solicitudes esté por encima de 40, 50 o hasta 60 días, como podemos comprobar, significa un flagrante incumplimiento de la LTAIBG y de los plazos por están fijados para resolver las solicitudes de acceso a la información pública, lo que atenta contra la seguridad jurídica de los y las solicitantes y contra la calidad del derecho en cuestión.

A continuación, nos hacemos la pregunta más elemental sobre las diferencias entre Administraciones públicas en la gestión del derecho de acceso: ¿registran rendimientos diferentes entre sí?

H8: Existen diferencias significativas entre las Administraciones territoriales en España en la gestión de las solicitudes de acceso a la información

Para ello, ahora ofrecemos un análisis inferencial en el cual, tomando como unidad de análisis las solicitudes, realizamos la prueba ANOVA de un factor de comparación de las medias de tiempo de respuesta a las solicitudes y como variable independiente la Administración territorial y una regresión logística usando como variable dependiente IBA y la independiente el lugar en que se presentó la solicitud (CCAA y AGE).

Empleando la técnica estadística ANOVA de un factor comprobamos que las diferencias en cuanto a tiempo promedio de respuesta entre las diferentes Administraciones analizadas son significativas. Como ya se ha dicho las diferencias son muy importantes, respecto al tiempo promedio de respuesta las medias oscilan entre los 66 días que tarda Extremadura y los 23 que tarda

Madrid, mientras que, en cuanto a rendimiento del derecho de acceso, hay diferencias también muy relevantes en IRDA entre los 85 puntos de Cataluña y los 42 puntos de Extremadura.

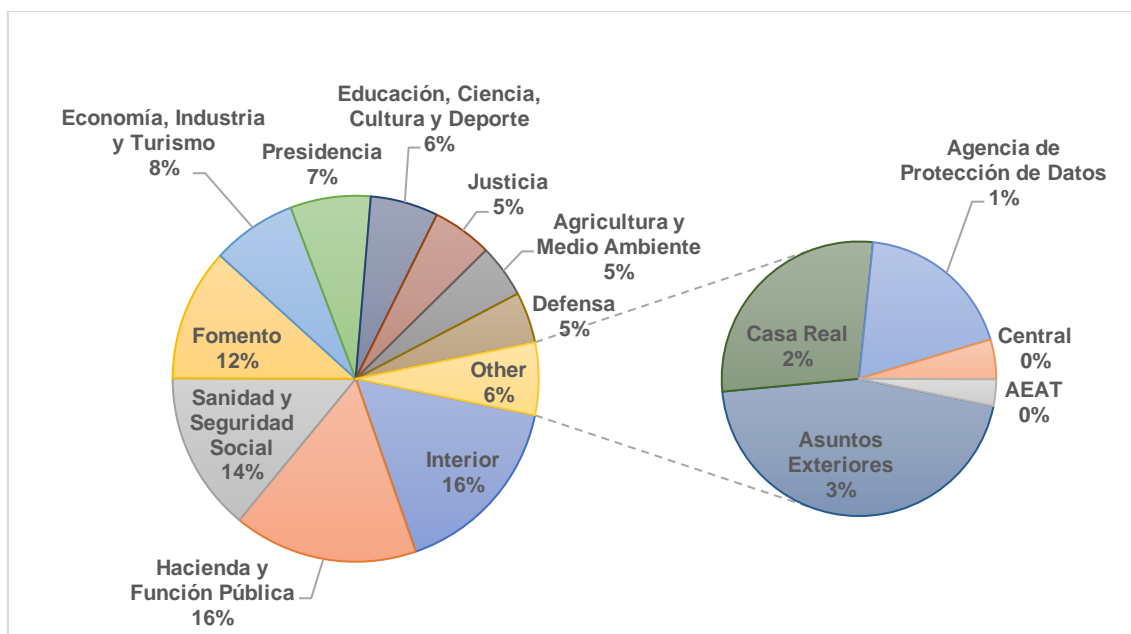
En cuanto al IBA, la regresión logística binaria obtiene resultados significativos, como se puede consultar en la tabla correspondiente en el Anexo (Tabla 27) que compara las diferencias entre la AGE y cada una de las CCAA, todas las comparaciones son significativas salvo la de la AGE y Castilla-La Mancha y la AGE y Cantabria. Por ejemplo, según dicha regresión, es casi 2,8 veces más probable que se obtenga una respuesta de las categorías positivas en Cataluña que en la AGE, o en la parte contraria es casi 4,7 veces más probable recaer en dichas categorías en la AGE que en Extremadura. Vemos cómo, respecto de la AGE, las diferencias son significativas en sentido negativo con Aragón, Canarias, Comunidad Valenciana y Extremadura, mientras que son significativas pero en sentido positivo, es decir, su rendimiento es significativamente más alto que del la AGE, para Asturias, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco y La Rioja. Por todo ello, podemos afirmar que sí se producen diferencias significativas entre Administraciones.

IV.3.2. Conjunto gubernamental a las que van dirigidas las solicitudes de acceso en la AGE

Comenzando por el organismo encargado de responder la solicitud, las Unidades de Información de la Transparencia (UIT en adelante) establecidas en el artículo 21 de la LTAIBG, que, debido a las distintas configuraciones que los ministerios han tenido en el período analizado, ascienden a 36. La tabla que incluye la evolución temporal de todas ellas y la conformación que hemos realizado de conjuntos gubernamentales se recoge en el Anexo. Aquí hemos unificado por conjuntos las unidades de información más estrechamente relacionadas para desarrollar un reparto por UIT sintético como podemos ver en la Figura VIII con 15 áreas gubernamentales, 11 de ellas ministeriales y cuatro no ministeriales (Casa Real, Agencia Española de Protección de Datos, Agencia Estatal de Administración Tributaria y Central, que se corresponde con la UIT central de Transparencia). Las áreas gubernamentales a las que más se les

demanda información en la AGE son la de Interior y la de Hacienda y Función Pública empatadas en el 16%, seguida de las de Sanidad y Seguridad Social con el 14% y la de Fomento con el 12%.

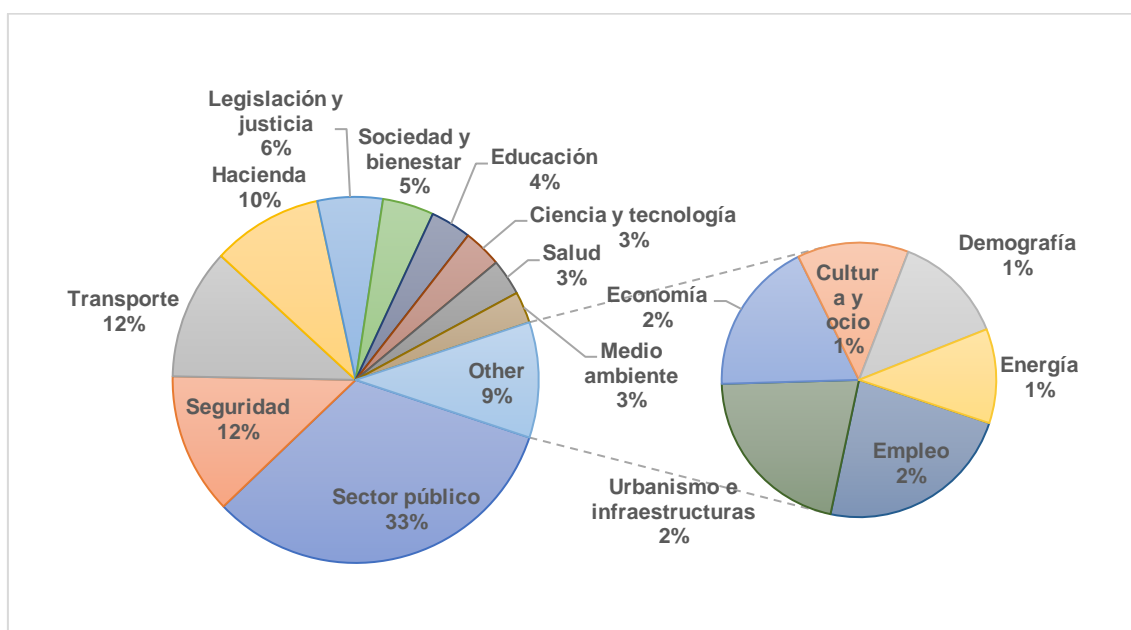
Figura VIII. Distribución por conjuntos gubernamentales de las solicitudes de acceso en la AGE



Fuente: Elaboración propia.

La distribución por temas de las solicitudes es una clasificación estrechamente relacionada con la de las UITs. Como podemos ver en la Figura IX, los temas fundamentales son Hacienda con el 10%, Transporte con el 11%, Seguridad con el 12% y el Sector Público con el 32%, este último gran grupo nos pone de manifiesto que casi un tercio de las solicitudes de acceso a la AGE van dirigidas a la Administración periférica estatal y los otros dos tercios a la Administración nuclear, es decir, la estructura ministerial. Este punto consideramos que es especialmente relevante para comprobar si el fenómeno conocido como “huida del derecho administrativo” (Saz 1994), que según algunos autores ha servido para debilitar los controles propios del derecho público y fomentar una mayor discrecionalidad que aumente el riesgo de corrupción política (González 2016), se ha relacionado también con el rendimiento del derecho de acceso como manifestación de la transparencia y la rendición de cuentas.

Figura IX. Distribución de temas de las solicitudes de acceso en la AGE



Fuente: Elaboración propia.

Continuamos dentro del conjunto de hipótesis que sitúan su atención no ya en las condiciones de los y las solicitantes o las solicitudes, sino en el objetivo de las mismas. Es razonable, en la línea marcada en nuestro marco teórico, que estas variables supongan mayores efectos por cuanto el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía conecta esencialmente con el manejo del poder público por parte de los empleados y cargos públicos. Las hipótesis pasadas atendían a cuestiones que podríamos denominar exógenas al derecho de acceso y conectan con sesgos que pueden ser transversales a la Administración pública. Sin embargo, ya que la transparencia afecta al manejo del poder público, con más motivo las variables que se relacionen con el manejo de dicho poder deberán ser más influyentes en la gestión del derecho de acceso, es aquí dónde ya podemos hablar de las *resistencias* al derecho de acceso. Hablamos de qué se solicita y a quién se le solicita, ya que no todas las áreas de la Administración tendrán los mismos incentivos a la opacidad y, por lo tanto, no ofrecerán las mismas resistencias.

H9: La AGE registra un sesgo en cuanto al tipo de Administración al que va dirigida la solicitud en la gestión de las solicitudes de acceso a la información

H10: Cataluña registra un sesgo en cuanto al tipo de Administración al que va dirigida la solicitud en la gestión de las solicitudes de acceso a la información

Ya hemos dicho antes que la literatura habla del fenómeno conocido como “huida del derecho administrativo” (Saz 1994) y que según algunos autores este ha servido de subterfugio para albergar la corrupción política (González 2016). En nuestra solicitud inicial de información no consideramos como relevante este punto, sino solo el organismo al que iba dirigida la información, por lo que no lo hemos obtenido para el conjunto de casos, algo que sí solicitamos posteriormente a los órganos de control e incluiremos en dicho análisis. Sin embargo, la AGE nos ofreció en sus respuestas bajo la variable temática un conjunto de casos para el sector público o Administración periférica diferenciado del resto, por lo que hemos podido construir la variable que diferencia las solicitudes dirigidas a la Administración periférica de las dirigidas a la nuclear.

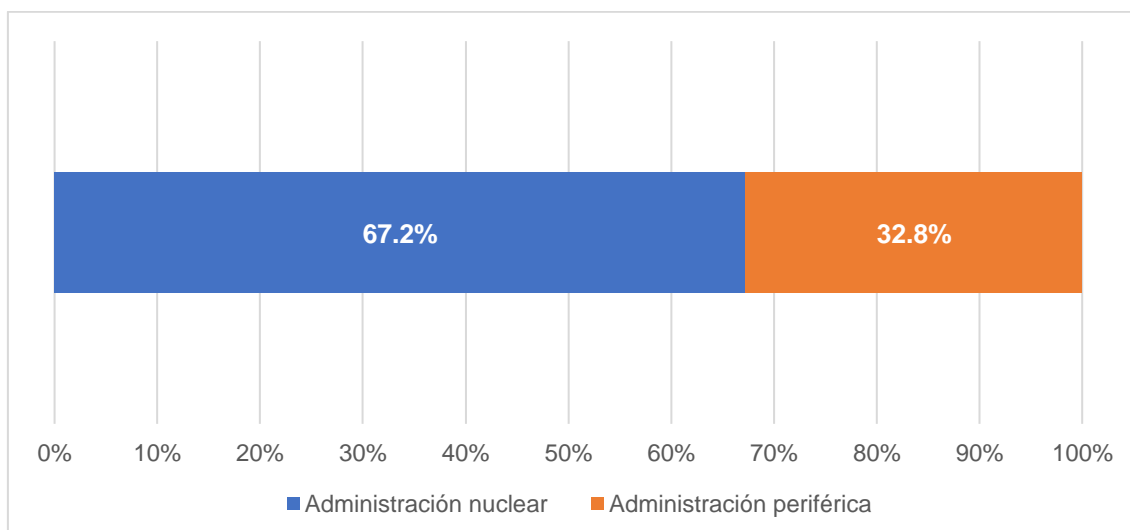
Los días necesarios para responder en promedio una solicitud dirigida al sector público son de 34,9, mientras que las que van dirigidas al resto de la AGE tardan 30,1 días, diferencias que resultan significativas en base a la prueba T de Student. En cambio, el IRDA arroja mejores resultados para el sector público con 81 puntos y 70 puntos para las dirigidas a la Administración nuclear. En cuanto al IBA, si las respuestas en categorías negativas suman un 19,7% para la Administración periférica y las positivas un 80,3%, para el resto de la AGE las respuestas negativas suben hasta el 31,6% y las positivas bajan hasta el 68,4%. Estas diferencias son significativas para la regresión logística binaria, que indica que es 1,7 veces más probable ser respondido dentro de una de las categorías de respuesta afirmativas si se dirige la solicitud al sector público, que si se dirige al resto de la AGE, dando el mismo resultado en esta prueba cuando se controla por el resto de variables.

Por todo ello, podemos concluir que sí hay diferencias significativas, pero que estas son contrarias a la literatura de la huida del derecho del sector público, ya que este gestiona de forma más transparente el derecho de acceso que el resto de la Administración. En todo caso, estas conclusiones concuerdan más con la teoría de la nueva gestión pública (Cejudo 2013), que preconiza un mejor rendimiento de los servicios públicos en base a la aplicación de medidas de

flexibilidad y eficacia propias del sector privado. El proceso de redimensionamiento del sector público de los últimos años puede haber colaborado también a su mayor eficiencia y, como vemos en nuestros resultados, a su mayor transparencia. Es más, estos hallazgos concuerdan con el único estudio que hemos encontrado realizado en España que estudia las diferencias de desempeño en transparencia entre la Administración nuclear y periférica, aunque lo hace empleado la dimensión de la transparencia activa (Cuadrado, 2014).

IV.3.3. Tipo de organismo receptor en Cataluña

Figura X. Distribución de solicitudes por sector de la Administración en Cataluña



Fuente: Elaboración propia.

Además, estos datos los tenemos también para Cataluña, donde hemos desarrollado el mismo análisis que para la AGE: la media de días para responder una solicitud a un departamento (nombre que confieren a la Administración nuclear) fue de 25,2 días mientras que para el sector público o Administración periférica fue de 30,8 días, diferencia que es significativa estadísticamente. Para el IRDA, en cambio, el departamento obtuvo una nota de 80 puntos y el sector público una de 78. El IBA va en la misma dirección para Cataluña que para lo que ya vimos en la AGE: si los departamentos suman en las categorías negativas un 13,6% y en las afirmativas un 86,4%, el sector público catalán suma solo un 8,7% en las negativas y eleva las positivas hasta el 91,3%. Estas diferencias,

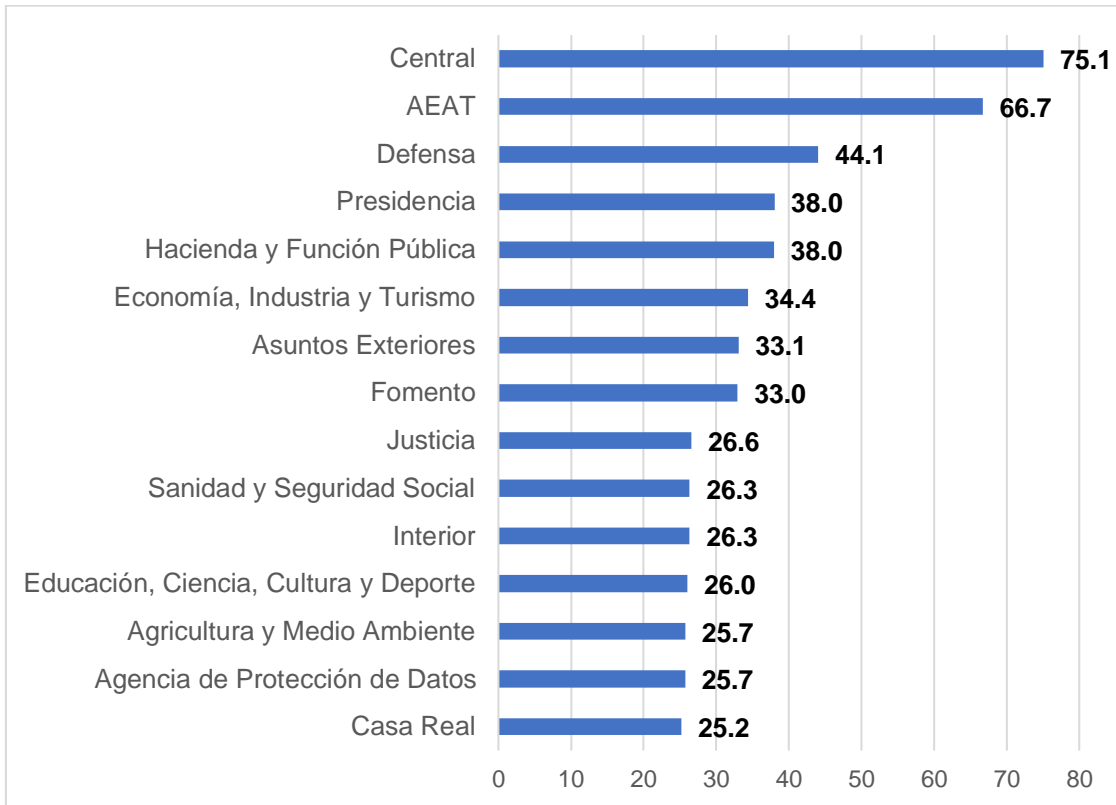
además, sí son significativas para la regresión logística binaria que indica que una solicitud al sector público tiene 1,6 veces más probabilidades de ser respondida en una categoría afirmativa que las realizadas a los departamentos de la Administración catalana. Por todo ello, la relación que encontramos es la misma que en la AGE, aunque no es tan intensa ni robusta en base a la triangulación de índices.

IV.3.3. Área gubernamental a la que se dirige la solicitud en la AGE

En el período analizado la AGE registra 36 UIT diferentes, como ya se ha dicho. Sin embargo, muchas de ellas son denominaciones distintas de las mismas áreas o reconfiguraciones de varias de ellas, por lo que hemos unificado estas en 8 grandes áreas ministeriales: Agricultura y Medio Ambiente, Economía, Industria y Turismo, Fomento, Interior, Justicia, Educación, Ciencia, Cultura y Deporte, Defensa y Asuntos Exteriores. A las que se suman cuatro categorías que la AGE ha diferenciado: Casa Real, UIT Central de Transparencia, la Agencia Tributaria (AEAT) y la Agencia de Protección de Datos. A continuación, vamos a analizar si se producen diferencias significativas en cuanto a la gestión del derecho de acceso *ad intra* de la AGE, lo que de producirse podría significar que las distintas áreas de la AGE ejercen resistencias a la implantación de la transparencia asimétricas.

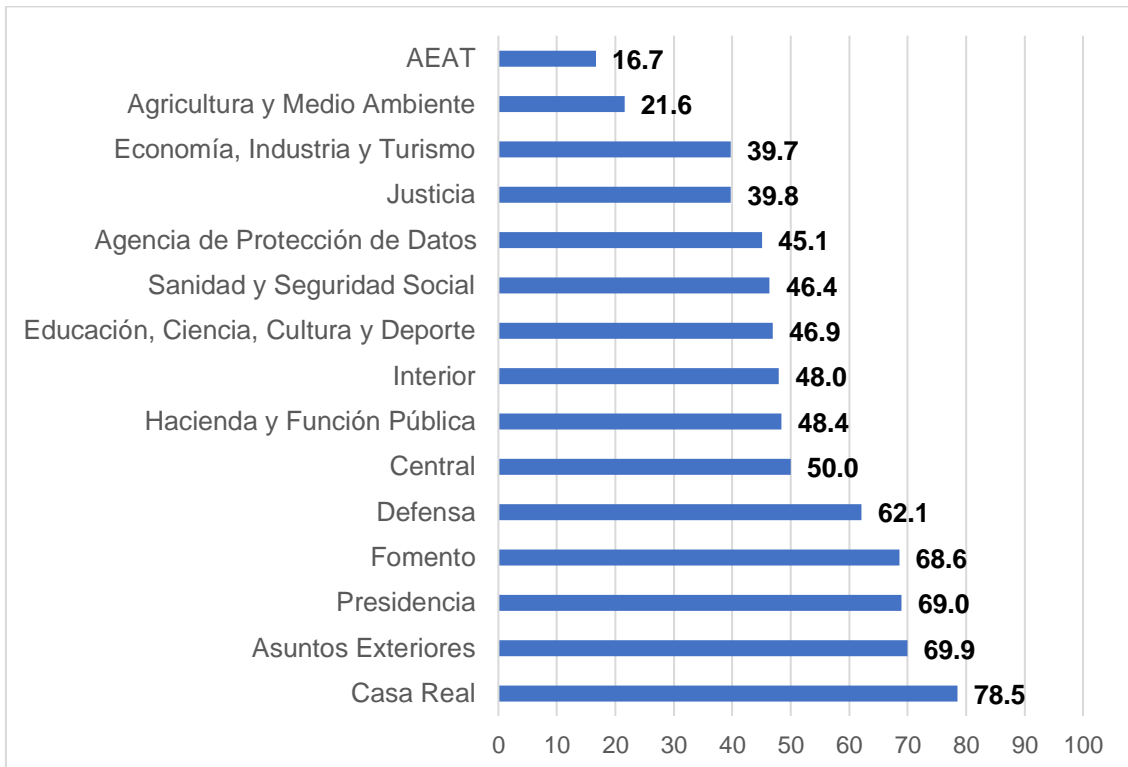
H11: La AGE registra diferencias significativas en función del conjunto gubernamental a la que va dirigida la solicitud en la gestión de las solicitudes de acceso a la información

Figura XI. Tiempo promedio de respuesta (en días) en función de los conjuntos gubernamentales de la AGE



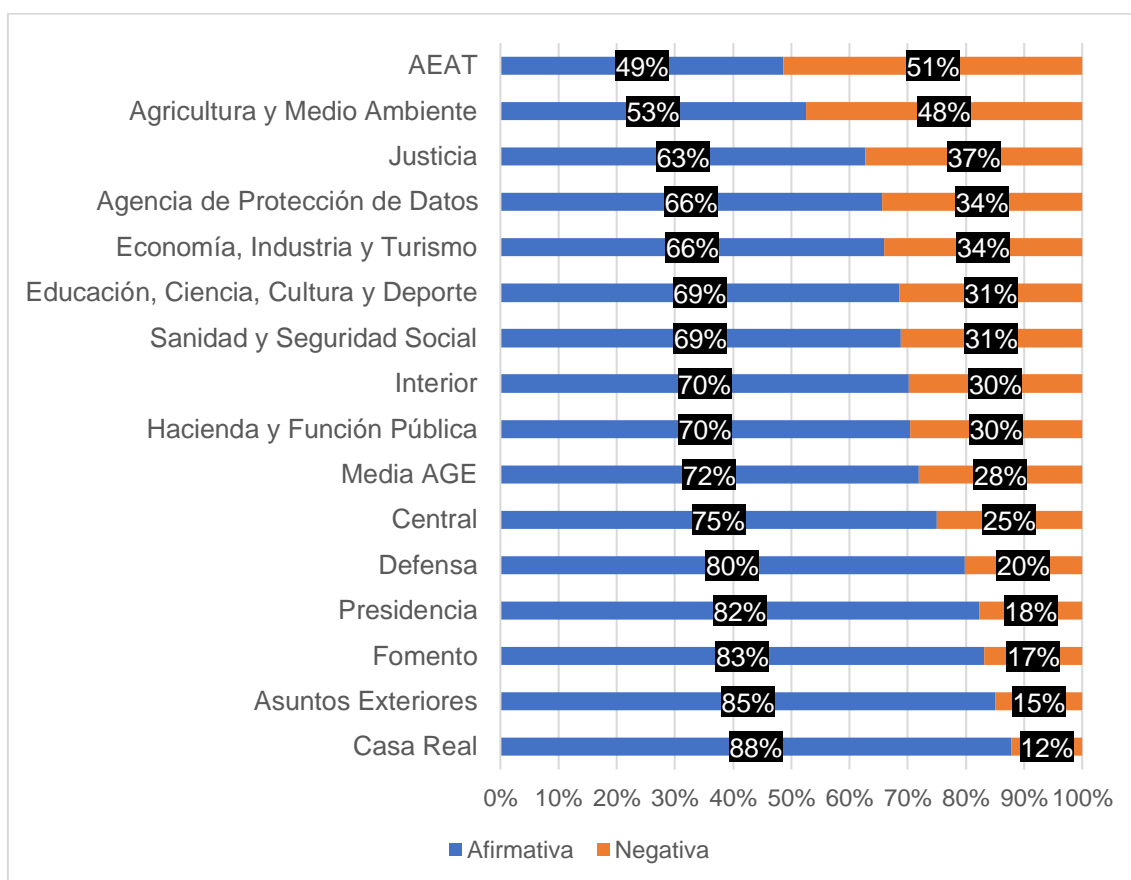
Fuente: Elaboración propia.

Figura XII. IRDA en función de los conjuntos gubernamentales de la AGE



Fuente: Elaboración propia.

Figura XIII. IBA en función de los conjuntos gubernamentales de la AGE



Fuente: Elaboración propia.

Como podemos ver en las figuras XI y XII las diferencias en cuanto a media de días y en cuanto al IRDA, varían considerablemente. Mientras que la unidad que más rápido responde es la Casa Real a los 25,2 días de media seguida de la Agencia de Protección de Datos con 25,7 días, la que más tarda es la UIT Central de Transparencia con 75,1 días seguida de la Agencia Tributaria (AEAT en adelante) con 66,7 días. En cuanto al IRDA, las notas van desde la de la Casa Real con 79 puntos hasta la de la Agencia Tributaria con 17 puntos. Las diferencias en tiempo de respuesta son significativas estadísticamente según la ANOVA de un factor. El IBA también registra importantes diferencias, como podemos ver en el Figura XIII, donde la Casa Real tienen un porcentaje de categorías afirmativas cercano al 90% mientras que la AEAT no llega al 50%. La prueba de la regresión logística binaria con el IBA revela que es 7,6 veces más probable una respuesta de una categoría afirmativa respecto de la Casa real que de la AEAT, 6,5 veces más que Agricultura y Medio Ambiente o 4,3 que Justicia. Todo ello demuestra que el conjunto gubernamental al que se le solicita información es una de las

variables más relevantes en la gestión del derecho de acceso, al menos *ad intra* de la AGE.

Como podemos comprobar, los conjuntos gubernamentales que peor rendimiento tienen en cuanto a la gestión del derecho de acceso, medido tanto por el IRDA como por el IBA, son: la AEAT que obtiene el peor puesto en IRDA e IBA y el segundo peor en tiempo de respuesta; Agricultura y Medio Ambiente que obtiene el segundo peor puesto en IRDA e IBA y, sin embargo, el tercer mejor resultado en cuanto a tiempo; Justicia con el tercer peor resultado en IBA, el cuarto peor resultado en IRDA y un resultado intermedio en tiempo, aunque cercano a los mejores resultados en términos absolutos; Economía, Industria y Turismo, con el quinto peor resultado en IBA, el tercer peor resultado en IRDA y el sexto peor resultado en tiempo; y, la Agencia de Protección de Datos con el cuarto peor resultado en IBA, el quinto peor en IRDA y, sin embargo, el segundo mejor resultado en tiempo. No obstante, no es equivalente en absoluto la distribución dentro de cada área de respuestas afirmativas y negativas con la distribución global de estas en la AGE, como podemos ver en la Tabla XVIII. Por ejemplo, la AEAT que obtenía la peor posición en apertura solo concentra el 0,4% de las respuestas negativas de toda la AGE.

Tabla XVIII. Porcentaje sobre el total de la AGE de respuestas en IBA

	Negativas	Afirmativas	Total
Interior	17,3%	16,0%	16,3%
Hacienda y Función Pública	16,6%	15,4%	15,8%
Sanidad y Seguridad Social	16,0%	13,8%	14,4%
Economía, Industria y Turismo	9,4%	7,1%	7,8%
Agricultura y Medio Ambiente	7,9%	3,4%	4,7%
Fomento	7,2%	14,0%	12,1%
Justicia	6,9%	4,6%	5,2%
Educación, Ciencia, Cultura y Deporte	6,8%	5,8%	6,1%
Presidencia	4,3%	7,8%	6,8%
Defensa	3,2%	4,9%	4,4%
Asuntos Exteriores	1,6%	3,6%	3,0%
Agencia de Protección de Datos	1,5%	1,1%	1,2%
Casa Real	0,8%	2,2%	1,8%
AEAT	0,4%	0,2%	0,2%
Central	0,1%	0,1%	0,1%
Total AGE	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia.

Por todo ello, en realidad los focos más importantes de opacidad en la AGE no son los señalados hasta ahora, esos eran los más intensos, pero no los más importantes en relación a las peticiones que la ciudadanía realiza. Estos son, como vemos en la Tabla XVIII, Interior, Hacienda y Función Pública, Sanidad y Seguridad Social, Economía, Industria y Turismo y Agricultura y Medio Ambiente. Atendiendo a estos casos de especial importancia para comprender la resistencia a la transparencia en la AGE, analizamos las motivaciones jurídicas que emplean cada uno de ellos.

IV.3.4. Motivaciones jurídicas en las respuestas de la AGE a las solicitudes de acceso

Para terminar con este conjunto de variables relacionadas con el organismo receptor de las solicitudes, nos encontramos con las argumentaciones jurídicas que emplean las UIT de la AGE para sus resoluciones. Dichas argumentaciones con base en la LTAIBG son esgrimidas en las resoluciones de acceso a la información cuando se produce un sentido de la respuesta de acceso parcial, inadmisión, denegación o declaración de solicitud improcedente. En cambio, como es lógico, no existe motivación jurídica alguna cuando se produce silencio administrativo negativo, por cuanto no hay resolución, lo que nos lleva a desconocer las causas por las que se deniega la información mediante este supuesto. Como podemos ver en la Tabla XIX, las argumentaciones jurídicas más importantes son los artículos 18.1.d) y 18.1.c), así como la Disposición Adicional Primera en su segundo apartado. Solo estas tres disposiciones de la LTAIBG concentran el 51,9% de las causas por las que la AGE no concede el acceso total a la información pública, siendo estable su preponderancia a través de todo el período analizado.

Tabla XIX. Distribución de las argumentaciones jurídicas empleadas por la AGE a lo largo del tiempo

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Art.14.1	5,8%	2,5%	2,4%	2,1%	3,4%	3,3%	2,8%
Art.14.1.a			0,2%	0,5%	0,7%		0,4%
Art.14.1.b		0,4%	0,2%	0,2%	0,1%		0,2%
Art.14.1.c	0,5%	0,5%	0,2%	0,4%	1,0%		0,6%

Art.14.1.d	0,5%	1,5%	1,1%	3,2%	2,9%		2,2%
Art.14.1.e		0,5%	0,7%	1,8%	0,8%		0,9%
Art.14.1.f	0,5%	0,5%	1,0%	0,8%	0,7%		0,7%
Art.14.1.g	0,5%	0,5%	0,3%	0,7%	0,6%		0,5%
Art.14.1.h	3,1%	2,1%	1,8%	1,9%	2,8%		2,2%
Art.14.1.i			0,2%		0,1%		0,1%
Art.14.1.j		0,5%	0,3%	0,3%	0,6%		0,4%
Art.14.1.k	0,5%	0,3%	0,9%	1,5%	1,0%		1,0%
Art.15	2,1%	5,6%	4,8%	4,2%	4,3%		4,5%
Art.18.1	2,6%	2,4%	3,7%	4,1%	4,9%	6,7%	3,9%
Art.18.1.a	13,1%	4,8%	4,7%	6,5%	6,5%	3,3%	6,0%
Art.18.1.b	7,9%	5,5%	4,1%	3,6%	3,1%	3,3%	4,0%
Art.18.1.c	12,6%	19,4%	20,0%	16,9%	12,7%	8,3%	16,5%
Art.18.1.d	19,9%	21,5%	21,1%	20,7%	19,1%	20,0%	20,4%
Art.18.1.e	7,9%	10,0%	8,4%	7,7%	11,2%	21,7%	9,5%
Art.19.4		0,7%	1,0%	0,7%	1,4%	1,7%	1,0%
D.A.1ª-1	0,5%	4,7%	3,1%	2,9%	6,2%	13,3%	4,3%
D.A.1ª-2	19,9%	13,2%	16,4%	16,8%	14,4%	18,3%	15,4%
No consta	0,5%	0,8%	1,4%	0,5%	0,2%		0,7%
Oposición de terceros		0,3%	0,4%	0,8%	0,8%		0,6%
Procedimiento judicial	1,6%	0,7%	0,6%	1,1%	0,5%		0,7%
Resolución CTBG		1,3%	1,1%	0,2%	0,1%		0,5%

Fuente: Elaboración propia.

Concretamente, estas disposiciones del artículo 18, destinado a la figura de la inadmisión, hacen referencia a la inadmisión por la necesidad de incurrir en reelaboración para entregar la información solicitada (art. 18.1.c) y en no poseer la información solicitada y, al mismo tiempo, desconocer la institución que la posee (art. 18.1.d). Por su parte, la Disposición Adicional Primera hace referencia a las regulaciones especiales del derecho de acceso, y concretamente en su segundo apartado especifica que esta normativa solo se aplicará con carácter supletorio ante las materias que tengan previsto normativamente un régimen de acceso específico. Como vemos, en la Tabla XX, estas tres principales motivaciones jurídicas de las resoluciones de la AGE, que en principio están dispuestas hacia la inadmisión, no solo se emplean para esta, sino también para justificar el acceso parcial a la información. De hecho, el 25,6% de las concesiones parciales se argumentan en dicho artículo que esgrime la reelaboración como argumentación jurídica.

Tabla XX. Uso de las argumentaciones jurídicas en las resoluciones de acceso en la AGE en base al sentido de respuesta

	Resumen del objeto	Concesión		
		parcial	Inadmisión	Denegación
Art. 14.1	Límites en general	5,0%		16,0%
Art. 14.1.a	Seguridad nacional	0,9%		1,6%
Art. 14.1.b	Defensa	0,5%		0,7%
Art. 14.1.c	Relaciones exteriores	1,7%		1,6%
Art. 14.1.d	Seguridad pública	3,1%		15,0%
Art. 14.1.e	Ilícitos penales, administrativos o disciplinarios	0,6%		7,9%
Art. 14.1.f	Garantías judiciales	0,3%		6,3%
Art. 14.1.g	Vigilancia, inspección y control	0,9%		3,3%
Art. 14.1.h	Interés económico y comercial	4,5%		11,1%
Art. 14.1.i	Política económica y monetaria	0,2%		
Art. 14.1.j	Secreto profesional y propiedad	1,0%		1,8%
Art. 14.1.k	Confidencialidad y secreto en proceso de toma de decisión	1,5%		6,0%
Art. 15	Protección de datos personales	10,9%		18,5%
Art. 18.1	Inadmisión general	4,4%	4,4%	
Art. 18.1.a	Curso de elaboración o publicación	6,3%	6,8%	
Art. 18.1.b	Información auxiliar o de apoyo	4,8%	4,4%	
Art. 18.1.c	Reelaboración previa	25,6%	15,7%	
Art. 18.1.d	Información no obra en su poder y desconoce quién la posee	18,1%	24,7%	
Art. 18.1.e	Manifiestamente repetitivas o carácter abusivo	4,4%	13,1%	
Art. 19.4	Información generada en parte o totalidad por otro			10,2%
D.A.1ª-1	Regulaciones especiales: interesados	1,1%	6,3%	
D.A.1ª-2	Regulaciones especiales: carácter supletorio ante normativa específica	3,0%	22,8%	
No consta			0,5%	
Procedimiento judicial			1,2%	
Resolución CTBG		1,2%		

Fuente: Elaboración propia.

También merecen mención propia otras motivaciones jurídicas. Dentro del acceso parcial encontramos que el artículo 15 relativo a la protección de datos personales es empleado como justificante en el 10,9% casos. La inadmisión es también ampliamente apoyada (con el 13,1%) en el artículo 18.1.e destinado a la inadmisión de las solicitudes abusivas o repetitivas. Por último y más

importante, encontramos que las denegaciones son mayoritariamente apoyadas en el artículo 14 de la LTAIBG relativo a los límites del derecho de acceso, con el 71,3% de las mismas, siendo el porcentaje restante repartido entre la protección de datos del artículo 15, con el 18,5%, y el artículo 19.4, que hace referencia a la delegación de la decisión de conceder el acceso a una información pública a otra institución cuando esta haya sido la encargada de elaborar la integridad o la parte principal de la misma, con el 10,2%.

Centrándonos en la parte más relevante de las argumentaciones jurídicas de la denegación de acceso, los límites al acceso, vemos que la distribución es muy desigual. Si por ejemplo el límite al acceso del art. 14.1.b, “la defensa”, prácticamente no se utiliza, los apartados d y h del artículo 14.1, “seguridad pública” y “los intereses económicos y comerciales”, respectivamente, se emplean como principales arietes en la denegación de información. Llama la atención que el 16% de las denegaciones de acceso no especifiquen en qué disposición concreta del artículo 14.1 se basan, suponiendo una importante falla para la seguridad jurídica de las resoluciones sobre solicitudes de acceso de la AGE.

Como podemos ver reflejada en la Tabla XXI, para los conjuntos ministeriales que concentran el mayor número de respuestas negativas, las motivaciones que realizan los diferentes conjuntos ministeriales difieren considerablemente entre sí. En todas ellas tiene un papel residual el artículo 14 de la LTAIBG relativo a los límites del derecho de acceso, especialmente en Agricultura. Solo el 14.1.d relativo a la seguridad pública tiene una importancia considerable en una de los cinco conjuntos ministeriales analizados, el de Interior. Tenemos que descender al artículo 18 para encontrar porcentajes importantes: el artículo 18.1.a, que la información solicitada esté en curso de elaboración o publicación, obtiene porcentajes superiores al 5% en Hacienda, Sanidad y Economía; el artículo 18.1.b, referente a la información auxiliar o de apoyo, supera el 5% para Sanidad y Economía; el artículo 18.1.c, que hace referencia a la necesidad de reelaboración para entregar la información, es uno de los principales protagonistas de los conjuntos de respuestas negativas con el 30,6% para Interior, el 18,5% para Sanidad, el 11,8% para Hacienda y el 8,1 para Economía, sin embargo, algo que resulta muy sorprendente solo significa el 0,8% para

Agricultura; otro de los grandes protagonistas es 18.1.d., que hace referencia a la inadmisión por motivo de haber recibido una solicitud sobre una información que no está en su poder y, además, se desconoce la institución competente, registrando unos porcentajes muy importantes en los cinco conjuntos, de 39,1% en Economía, 21,7% en Hacienda, 17,6% en Hacienda, 16,9% en Agricultura y 8,2% en Interior; sin embargo, el artículo 18.1.e que avala la inadmisión ante solicitudes manifiestamente repetitivas o que tengan un carácter abusivo, solo se utiliza de forma elevada en Interior con el 25,4%; por último, mientras que la Disposición Adicional Primera en su punto primero, el que hace referencia al procedimiento administrativo para los interesados, tiene una aplicación reducida en general, salvo para Sanidad donde llega al 9,9%, su segundo punto, el relativo a las normativas específicas de acceso que fija que esta norma solo se aplicará con carácter supletorio, es el causante de un alto porcentaje de respuestas del conjunto negativo, de entorno al 10% en Interior y Economía, del 18,5 en Sanidad y del 23,2 en Hacienda, y del porcentaje mayor de toda la serie, un 73,3% para Agricultura (probablemente en aplicación de la Ley 26/2006 relativa al acceso en materia de medio ambiente).

Tabla XXI. Distribución de argumentaciones jurídicas de las respuestas negativas (IBA) para algunos conjuntos ministeriales

	Interior	Hacienda	Sanidad	Economía	Agricultura
Art.14.1	1,5%	0,8%	1,2%	5,8%	
Art.14.1.a	0,1%			0,3%	
Art.14.1.b	0,3%				
Art.14.1.c				0,3%	
Art.14.1.d	8,6%		0,3%	0,3%	
Art.14.1.e	1,9%	0,4%	0,1%	2,5%	
Art.14.1.f		0,4%	0,4%	2,0%	
Art.14.1.g	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%	0,6%
Art.14.1.h		1,8%	1,8%	1,8%	
Art.14.1.i					
Art.14.1.j		0,3%		0,8%	
Art.14.1.k	0,3%	0,3%	2,2%		
Art.15	1,6%	1,8%	3,7%	2,0%	0,6%
Art.18.1	0,4%	3,8%	5,1%	4,8%	0,8%
Art.18.1.a	3,8%	8,2%	7,3%	6,6%	0,6%
Art.18.1.b	1,9%	2,8%	5,2%	7,3%	2,2%
Art.18.1.c	30,6%	11,8%	18,5%	8,1%	0,8%

Art.18.1.d	8,2%	21,7%	17,6%	39,1%	16,9%
Art.18.1.e	25,4%	7,5%	6,7%	5,8%	2,8%
Art.19.4	0,4%	1,5%	0,8%	0,8%	0,8%
D.A.1ª-1	5,2%	7,8%	9,9%	0,5%	0,6%
D.A.1ª-2	9,4%	23,2%	18,5%	10,9%	73,3%

Fuente: Elaboración propia.

Como hemos visto, las diferencias entre el recurso a uno u otro argumento jurídico varía mucho entre los diferentes conjuntos ministeriales. Según vimos en la Tabla XIX que mostraba los porcentajes de recurso a cada artículo como argumentación jurídica en las respuestas a las solicitudes de acceso de la AGE en general, los tres artículos más empleados eran el 18.1.d con el 20,4%, seguido del 18.1.c con el 16,5% y la Disposición Adicional Primera en su segundo artículo con el 15,4%. Sin embargo, como podemos ver en la Tabla XXI los distintos conjuntos ministeriales emplean argumentaciones muy dispares. Centrándonos solo en los tres artículos más referidos que acabamos de citar, la amplitud del registro es de 30,9 puntos para el artículo 18.1.d, 29,8 puntos para el artículo 18.1.c y 63,9 puntos para la D.A.1ª-2. Este hecho pone de manifiesto que los diferentes conjuntos gubernamentales han puesto en práctica estrategias muy diversas de gestión de sus solicitudes de acceso, probablemente debido a que gestionan áreas muy diferentes de acceso a la información, pero puede que también porque tienen incentivos asimétricos para la resistencia a la implantación de la transparencia. Por ejemplo, es evidente como ya se ha dicho la importancia de la Ley 26/2006 a la hora de explicar cómo Agricultura puede concentrar casi tres de cada cuatro argumentaciones en respuestas negativas en la argumentación jurídica de la D.A.1ª-2. No obstante, estas diferencias son tan relevantes que conviene que en el futuro se realicen investigaciones que tengan como único fin aclararlas y examinar a qué se deben, por qué se producen y qué consecuencias comportan. Sobre todo, trabajos que se pregunten sobre cómo argumentaciones jurídicas transversales, como puede ser la reelaboración o la no disposición de la información y el desconocimiento de quién la posee, generan usos tan diferentes, algo que, en principio, no hay razón para que suceda y que puede conectar con la asimetría de incentivos para la resistencia de estas áreas.

IV.4. Factores político-institucionales

En esta última sección destinada a la exploración de datos y contrastación de hipótesis sobre las solicitudes de acceso, vamos a ir al terreno que consideramos más importante por sus implicaciones teóricas: el de la influencia de las variables político-institucionales sobre la gestión del derecho de acceso. Como ya se ha explicado en varias ocasiones, esta tesis parte del planteamiento teórico de que la transparencia, al ser un factor limitador del poder, encontrará más oposición a su implantación, más resistencia, cuanto menos contrapesos y balances tenga dicho poder. Por ello, sometemos a contraste tres conjuntos de hipótesis destinadas a comprobar si la antigüedad del partido gobernante, su configuración parlamentaria y de gobierno y su ideología (tanto económica como nacionalista), son relevantes a la hora de explicar desempeños mayores o menores en la gestión del derecho de acceso de sus Administraciones.

IV.4.1. Antigüedad del gobierno

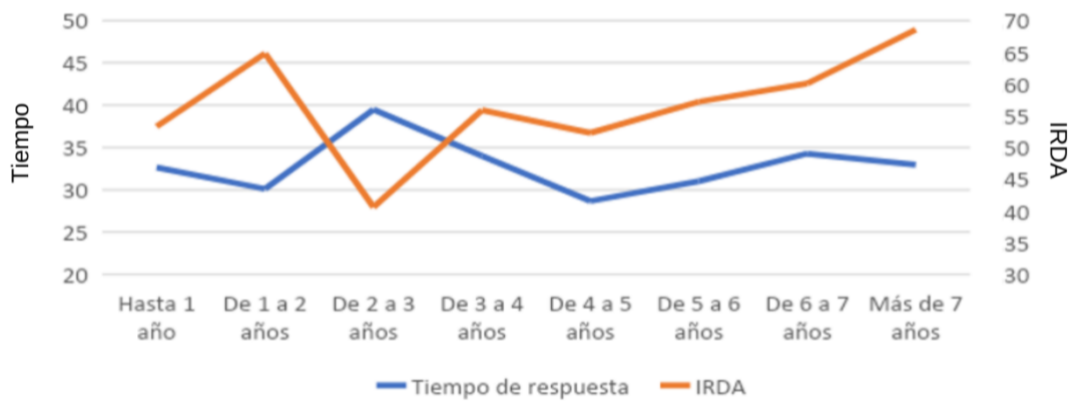
En primer lugar, nos centramos en la antigüedad del gobierno y, para ello, hemos construido una variable independiente continua calculando la antigüedad del principal partido gobernante en el poder, que posteriormente hemos recodificado de varias formas como se explicará a continuación.

H12: Las Administraciones territoriales con gobiernos de menor antigüedad producen rendimientos más favorables respecto del derecho de acceso que los que llevan gobernando más tiempo

El contraste con esta variable (variable 1 de antigüedad) hace pensar más bien que hay una relación positiva entre antigüedad y rendimiento de la transparencia, algo contrario a nuestro planteamiento teórico, aunque los datos no son claros. En segundo lugar, hemos generado una variable ordinal en años que hemos codificado hasta los 7 años y más (variable 2 de antigüedad). Sin embargo, como podemos ver en las figuras XIV y XV, la primera teniendo como fecha de partida la fecha de registro de las solicitudes y la segunda la fecha de resolución de las mismas, la relación es ambigua. La primera gráfica parece indicar más claramente esa relación directa entre transparencia y antigüedad de los

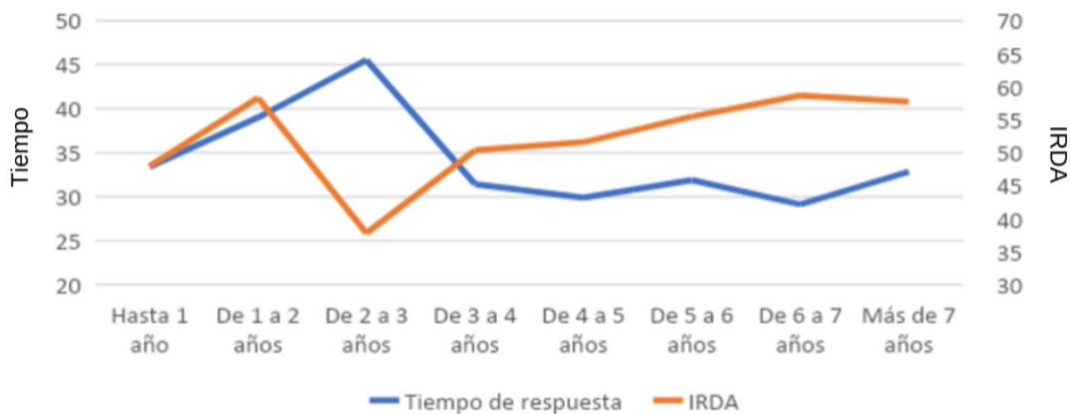
gobiernos. La prueba de ANOVA de un factor, muestra que las diferencias en tiempo son significativas, no obstante, creemos que no tienen base teórica y que, además, pueden deberse a la construcción incorrecta de la variable independiente. Por ello, no podemos aceptar la hipótesis número 12 y optamos por reformular la variable independiente.

Figura XIV. Relación entre variable 2 de antigüedad (respecto de la fecha de registro de solicitud) y el rendimiento del derecho de acceso



Fuente: Elaboración propia.

Figura XV. Relación entre variable 2 de antigüedad (respecto de la fecha de resolución de la solicitud) y el rendimiento del derecho de acceso

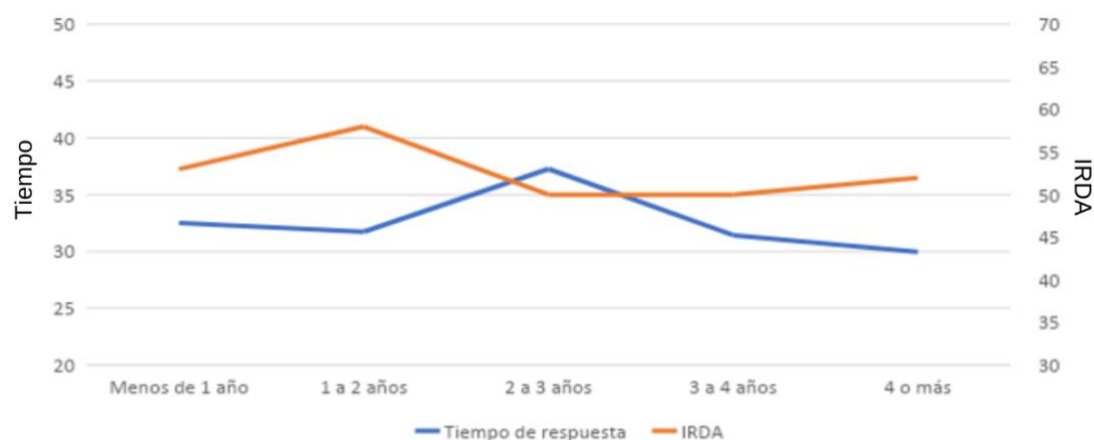


Fuente: Elaboración propia.

En tercer lugar, hemos construido la variable antigüedad del gobierno contada solo hasta que el tipo de gobierno o los partidos que lo integran se modifican, es decir, que siempre que un gobierno pasa, por ejemplo, de apoyo externo a coalición o cambia alguno de sus integrantes, se interrumpe su antigüedad,

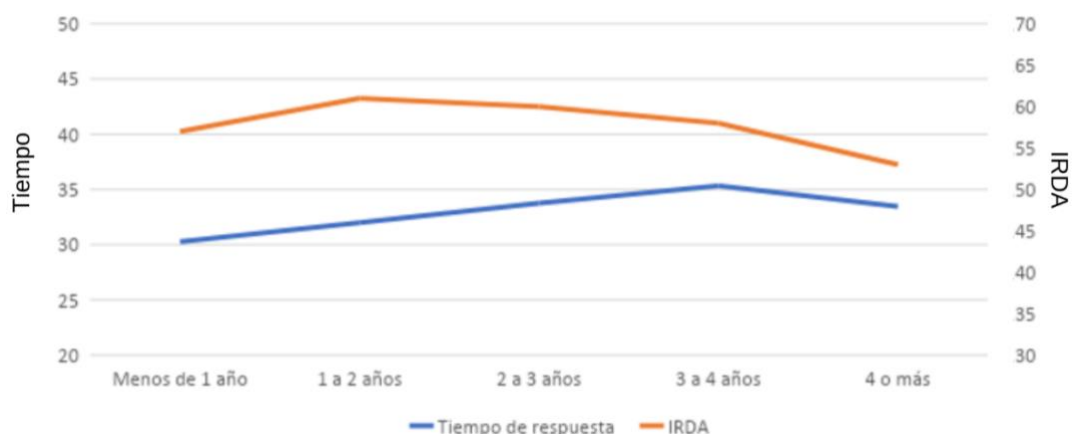
aunque el partido principal sea el mismo (variable 3). Considerando dicha antigüedad hasta la fecha de registro y hasta la fecha de resolución, hemos calculado una variable de antigüedad del tipo de gobierno que nos revela que sí existe relación entre el paso del tiempo y la gestión del derecho de acceso, pero esta tiene que ver no tanto con la antigüedad de los gobiernos sino con el ciclo de la legislatura. Como podemos ver en el Figura XVII, el tiempo de respuesta se relaciona con la antigüedad del gobierno respecto de la fecha de respuesta de forma que el tiempo va creciendo a lo largo de la legislatura, obteniéndose un pico de tiempo de respuesta el cuarto año, reduciéndose de nuevo al quinto. También IRDA refleja una clara relación con el ciclo de la legislatura, que es lo mismo que decir que con el ciclo electoral tanto respecto de la fecha de registro como de la fecha de resolución, figuras XVI y XVII: si bien el primer año es menos transparente, se produce una apertura clara en el segundo que se comienza a reducir en el tercer año de legislatura y, respecto de la fecha de resolución, lo hace aún más claramente en el cuarto año. Esta evolución tiene coherencia con nuestro marco teórico, por cuanto la transparencia, al ser una limitación del poder, tiende a reducirse cuando este se ve comprometido, es decir, cerca de las citas electorales. Si bien, el primer año de gobierno no debería ser un año de mayor opacidad, pero este hecho puede explicarse dentro de un aprendizaje de los nuevos gobiernos que genera consecuencias positivas, como hemos visto, al segundo año de la legislatura.

Figura XVI. Relación entre variable 3 de antigüedad (respecto de la fecha de registro de solicitud) y el rendimiento del derecho de acceso



Fuente: Elaboración propia.

Figura XVII. Relación entre variable 3 de antigüedad (respecto de la fecha de resolución de la solicitud) y el rendimiento del derecho de acceso



Fuente: Elaboración propia.

No obstante, si solo consideramos las CCAA sin la AGE, la relación con IRDA es incluso más interesante, ya que esta vez sí se produce una reducción paulatina de la transparencia del primer al cuarto año (en relación a la fecha de registro), lo que encaja totalmente con nuestro planteamiento inicial. Las regresiones logísticas binarias que hemos empleado, tanto mediante el método de contraste “indicador” que compara cada categoría con la misma categoría de referencia, ya sea la última o la primera, como el método de “diferencia” que compara cada categoría con la siguiente, indican que las diferencias son significativas en cuanto al rendimiento del derecho de acceso en IBA para las CCAA en la misma senda que las diferencias que vemos en los promedios de IRDA. Por ejemplo, respecto de la fecha de registro, es 1,16 veces más probable obtener una respuesta positiva en el primer año respecto del segundo. No obstante, consideramos que se debe seguir investigando con nuevos datos para determinar hasta qué punto y de qué forma se relaciona el paso del tiempo en los gobiernos con el rendimiento del derecho de acceso, aunque con estos datos ya podemos afirmar que existe cierta relación.

IV.4.2. Nacionalismo y configuración partidista de los ejecutivos

Continuamos el recorrido por las variables político institucionales centrando la atención en la existencia o no de ideología nacionalista en los ejecutivos y si

dicha variable impacta en la gestión del derecho de acceso. También combinaremos esta condición con la configuración partidista de los mismos.

H13: No existen diferencias en la gestión del derecho de acceso a la información entre Administraciones territoriales con gobiernos de partidos nacionalistas y las que presentan gobiernos de partidos no nacionalistas

No encontramos argumentos teóricos para explicar que el nacionalismo sea un factor explicativo del rendimiento de la transparencia. No obstante, es cierto que el nacionalismo puede también interaccionar con la variable tipo de gobierno, ya que en las CCAA donde hay partidos nacionalistas ha sido y es más usual que en las que no los hay que se produzcan gobiernos en coalición o con apoyos parlamentarios de varios partidos, ya que el componente nacionalista actúa como *cleavage* político añadido al de izquierda-derecha, generando una atomización de partidos mayor. Realizamos en primer lugar pruebas T de muestras independientes para comprobar el desempeño del conjunto con partidos nacionalistas en el gobierno y del conjunto que no presenta partidos nacionalistas para el promedio de tiempo de respuesta. Vemos que las diferencias son significativas, con 32,2 días de media para los no nacionalistas y 33,8 días para los nacionalistas. En IRDA los nacionalistas obtienen un promedio superior, de 55 puntos frente a 53 puntos.

Además, sometemos a contraste el cruce entre componente ideológico nacionalista y configuración del gobierno, es decir, aflorar el carácter del tipo de gobierno en relación al nacionalismo, para lo que construimos una variable que cruce ambas y genere seis posibles combinaciones: mayoría absoluta no nacionalista, apoyo externo no nacionalista, coalición no nacionalista, mayoría absoluta nacionalista, apoyo externo nacionalista y coalición nacionalista. La prueba ANOVA de un factor revela que, aunque hay diferencias significativas con baja intensidad, la relación con la variable tiempo de respuesta indica tanto una relación entre tipo de gobierno (a más concentración de poder menos tiempo) y nacionalismo (la existencia de nacionalismo reduce el tiempo y la no existencia lo amplía).

Un resultado que apoya esta posición de aceptación de la hipótesis 13 es el de la regresión logística binaria mediante el método de la diferencia que recoge que las diferencias en las comparaciones entre las variables no alcanzan prácticamente significatividad en ningún caso y cuando lo hace la $Exp(B)$ es muy baja. Por todo ello, consideramos comprobado que no existen diferencias significativas entre los gobiernos de partidos nacionalistas y no nacionalistas en cuanto a gestión del derecho de acceso.

IV.4.3. Ideología y configuración partidista de los ejecutivos

Aquí centramos la atención en la influencia de la ideología económica de los gobiernos en la gestión de las solicitudes de acceso y, especialmente, en la configuración partidista de los ejecutivos, una variable que consideramos teóricamente de gran importancia, por cuanto supone un factor fuertemente limitador de la discrecionalidad del poder.

H14: No existen diferencias en la gestión del derecho de acceso a la información entre Administraciones territoriales con gobiernos de partidos ideológicamente ubicados en la izquierda y las que presentan gobiernos de partidos ideológicamente ubicados en la derecha

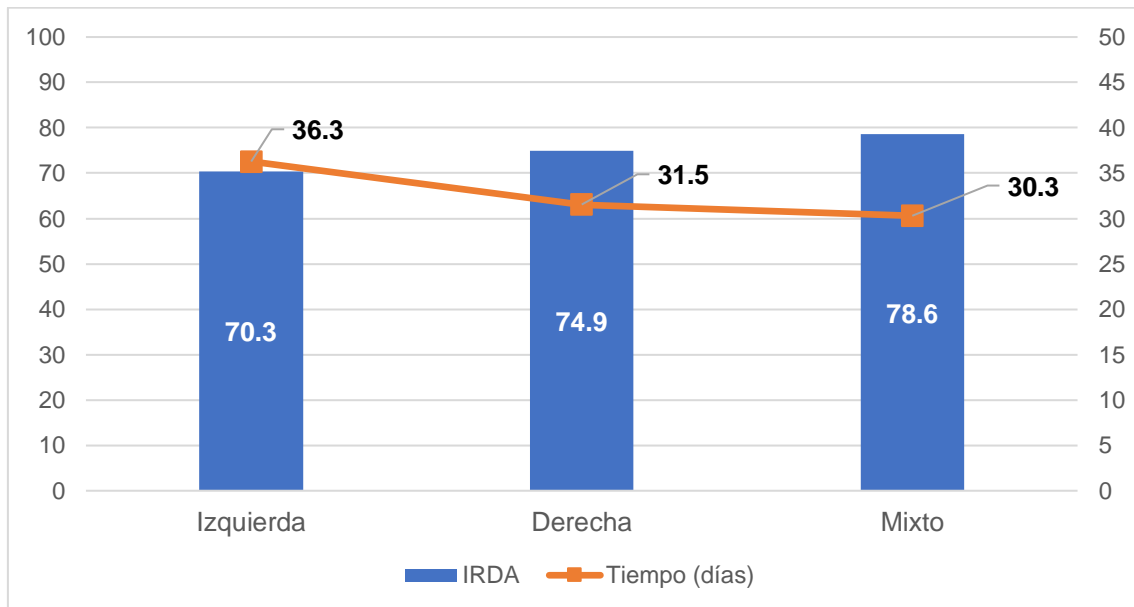
H15: Las Administraciones territoriales con ejecutivos sostenidos por varios partidos o en coalición producen rendimientos más favorables respecto del derecho de acceso a la información que las que tienen ejecutivos de mayoría absoluta

Hemos sometido a contraste ambas hipótesis separando las variables y en conjunto mediante la recodificación de la variable independiente generando una variable de tipo de gobierno más la ideología de dicho tipo de gobierno. Agrupamos los tipos de gobiernos en tres por su composición partidista: los gobiernos de mayoría absoluta, los gobiernos que dependen de más de un partido en el apoyo parlamentario pero que no integran más que una opción en el ejecutivo, que hemos denominado de “apoyo externo”, y los gobiernos de coalición de partidos. Esperamos encontrar que la desagregación del poder que suponen los gobiernos de apoyo externo y de coalición genere rendimientos más

favorables a la transparencia que los gobiernos de mayoría absoluta, coherentemente con nuestro marco teórico, dado que la transparencia supone una reducción de la discrecionalidad, el contrapeso de poderes inherente a estas formas de gobierno tenderá más al empleo de la misma. Sin embargo, no esperamos encontrar diferencias significativas en cuanto a las ideologías de los partidos gobernantes, ya que solo hemos encontrado, como ya se ha señalado, referencias a que los gobiernos progresistas producen mejores rendimientos en transparencia activa (Albalade 2014; Alonso et al 2016; Caamaño-Alegre et al 2013; Guillamón et al 2011; Martín y García 2011; García-García y Curto 2018), pero no trabajos que hayan extraído esas mismas conclusiones para el derecho de acceso. Por otro lado, agrupamos ideológicamente los gobiernos en izquierda, derecha y mixtos, siendo esta última la categoría de gobiernos formados por combinaciones de partidos de las dos primeras.

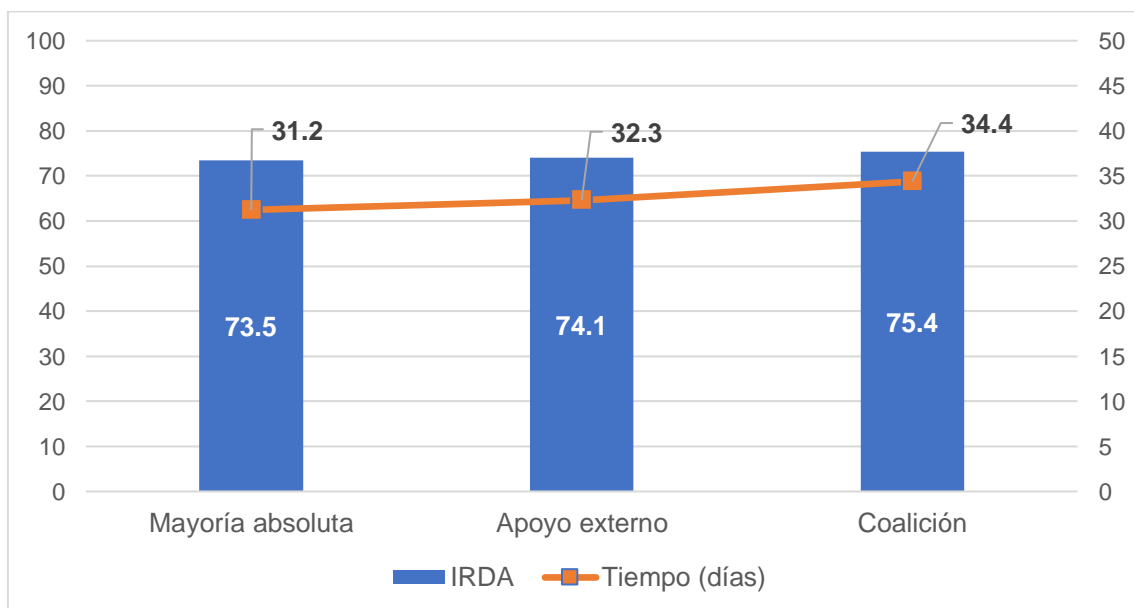
Según la ANOVA de un factor, el tipo de gobierno resulta significativo para la variable tiempo de respuesta. Además, los gobiernos de mayoría absoluta son los que más rápido responden (31,2 días), mientras que los gobiernos que requieren de apoyo parlamentario tardan más (32,3 días) y los de coalición aún más (34,4 días). De hecho, los gobiernos en coalición son los que obtienen una diferencia más importante respecto de su categoría anterior y su media no se solapa con la de la mayoría absoluta ni la de apoyo externo para un intervalo de confianza del 95%, aunque el *odd ratio* global es bajo. Sin embargo, las diferencias para los conjuntos ideológicos presentan unos *odd ratios* mucho mayores en la ANOVA de un factor para tiempo y son significativas, siendo los que responden más rápido los gobiernos mixtos, seguidos por los gobiernos de derechas y, por último, se situarían los gobiernos de izquierdas.

Figura XVIII. Tiempo promedio de respuesta e IRDA en función de la ideología del gobierno



Fuente: Elaboración propia.

Figura XIX. Tiempo promedio de respuesta e IRDA en función de la configuración del gobierno



Fuente: Elaboración propia.

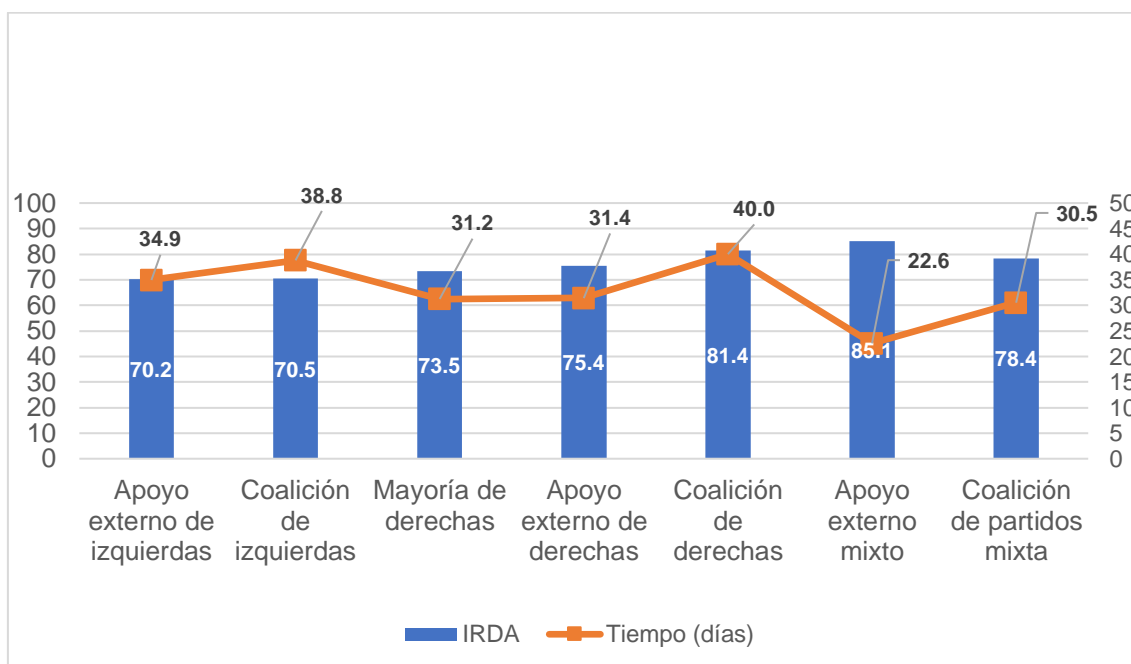
IRDA también registra importantes diferencias como podemos ver en las figuras XVIII y XIX: la configuración de gobierno sigue la senda esperada teóricamente, con peores rendimientos para las mayorías absolutas que para los gobiernos con varios partidos que les apoyan desde el parlamento y con mayores rendimientos aún para las coaliciones de gobierno. La ideología también registra diferencias

en IRDA, siendo los gobiernos de izquierda los de peores rendimientos seguidos de los de derechas y siendo los mixtos los que mayores rendimientos producen. Estos resultados chocan con nuestras hipótesis y nuestro marco teórico, por cuanto parece ser que es más relevante la ideología del partido gobernante que cómo se configura dicho gobiernos a nivel partidista, cuando teóricamente esperamos que la reducción de la discrecionalidad y el monopolio del poder se realice por entrada de más actores, en este caso partidos, en el proceso de decisión, y no por la ideología de dichos actores, ya que no está asentado teóricamente en la bibliografía la relación entre ideología y gobernanza o algunas de sus manifestaciones más concretas.

No obstante, conviene realizar una advertencia sobre la configuración de nuestras variables y su interacción, ya que la categoría de gobiernos mixtos implica siempre que estos sean gobiernos en coalición, por lo que estamos haciendo interaccionar ambas variables al mismo tiempo en dicha categoría, tanto la de ideología como la de configuración de gobierno. No obstante, también es cierto que las diferencias en cuanto a tiempo promedio de respuesta entre la categoría de izquierda y derecha son significativas por sí mismas y no se solapan con un intervalo de confianza del 95%. Para seguir profundizando en estas diferencias hemos generado una variable que diferencia en sus categorías los tipos de gobiernos con sus respectivas combinaciones ideológicas.

En primer lugar, conviene aclarar que de la interacción de ambas variables surgen siete categorías de las ocho posibles, no existiendo en el período analizado ninguna mayoría absoluta de izquierdas, y además, las mayorías absolutas al ser gobiernos de un solo partido, solo pueden ser de izquierdas o de derechas, no mixtas. También conviene precisar que surge una categoría con solo 82 casos correspondientes al País Vasco desde el 10 de diciembre de 2014 fecha de su primera solicitud de acceso registrada hasta 28 de noviembre de 2016, período en el que el PNV estuvo gobernando con apoyo parlamentario del PSE, por lo que consideramos que estamos ante un caso de apoyo parlamentario externo de ideología mixta.

Figura XX. Tiempo promedio de respuesta e IRDA en función de la configuración del gobierno y de su ideología económica

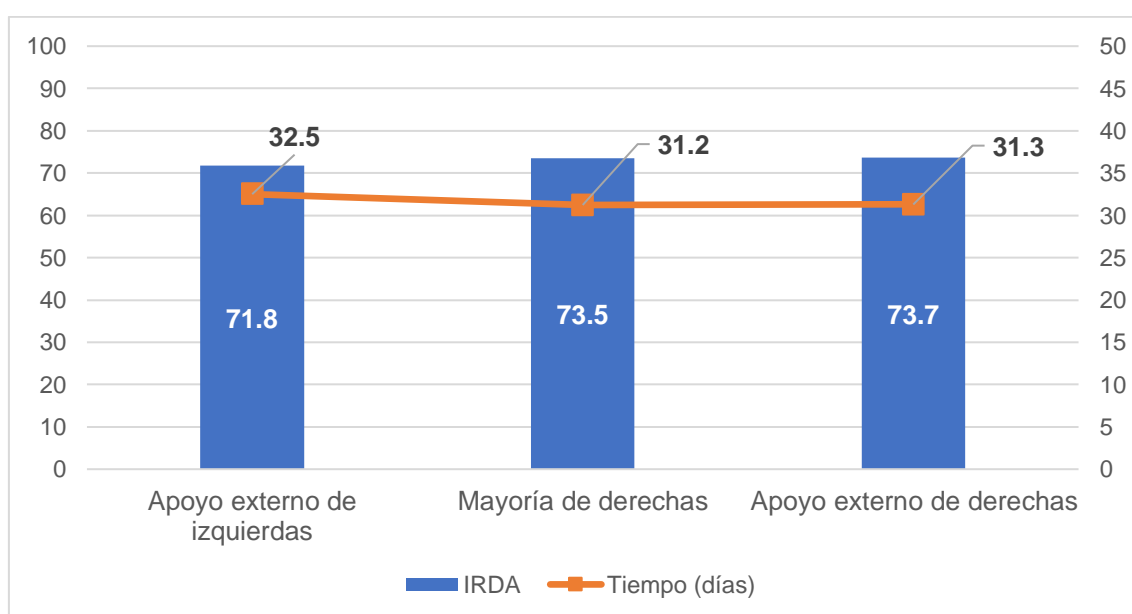


Fuente: Elaboración propia.

Pasando al análisis de estos resultados, vemos que si bien existe una relación clara con la variable dependiente tiempo de respuesta dado que los tipos de gobierno de mayor concentración de poder tardan menos tiempo en contestar que los tipos de gobierno con menor concentración dentro de la misma ideología. Para IRDA los resultados también son interesantes como podemos ver en la Figura XX: los gobiernos de apoyo externo de izquierdas como las coaliciones de izquierdas son las que registran un peor rendimiento del derecho de acceso, a estos le sigue la categoría de mayoría absoluta de derechas, por último, la coalición mixta se sitúa en tercer lugar de rendimiento solo por detrás de la coalición de derechas y el apoyo externo de mixto (como ya hemos dicho este es un único caso y con una muestra muy reducida). Por tanto, vemos que nuestra hipótesis se cumple para los gobiernos de derechas, los cuales mejoran el rendimiento en la gestión del derecho de acceso si pasan a ser apoyados parlamentariamente por otro partido de derechas, y aún más si se produce una coalición con otro partido. Además, si este partido es de izquierdas (todos los casos de gobiernos de coalición mixtos son partidos principales de derechas apoyados por otro partido de izquierdas) mejoran menos su rendimiento que si entran a formar una coalición con otro partido de derechas.

Sin embargo, conviene realizar análisis separados de la AGE y las CCAA para ver si se producen relaciones entre variables diferentes para ambos conjuntos institucionales. Para la AGE las diferencias no son significativas en cuanto al tiempo de respuesta. Para el IRDA las diferencias también se corresponden con las vistas anteriormente: la izquierda tiene un peor rendimiento del derecho de acceso que la derecha y esta tiene un mejor rendimiento cuando abandona la forma de gobierno de la mayoría absoluta, aunque la diferencia es muy baja.

Figura XXI. Tiempo promedio de respuesta e IRDA en función de la configuración del gobierno y de su ideología económica para la AGE

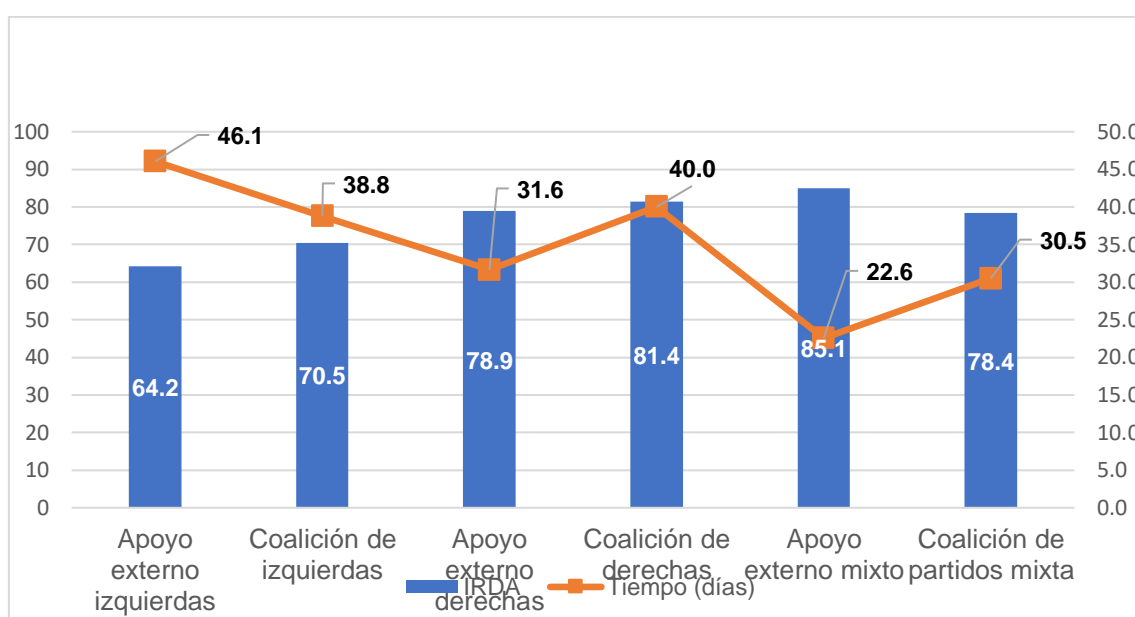


Fuente: Elaboración propia.

Para el conjunto de las CCAA, en cambio, se obtienen diferencias significativas para el tiempo de respuesta, aunque no tienen una explicación teórica clara para la izquierda, pero sí para los gobiernos mixtos y de derechas: que la fragmentación del poder conlleva mayores tiempos de respuesta. Además, las diferencias en IRDA sí encuentran una explicación coherente con lo avanzado hasta ahora: la izquierda produce un peor rendimiento en el derecho de acceso que la derecha, pero este mejora notablemente al reducir el monopolio y discrecionalidad del poder evolucionando del apoyo externo a la coalición; la derecha, que produce un rendimiento claramente mejor, dado que su peor resultado es mejor que el mejor resultado de la izquierda, evoluciona en rendimiento consecuentemente con nuestro planteamiento teórico al pasar de apoyo externo a la coalición; por último, la coalición de partidos mixta se sitúa

por detrás de la coalición de derechas y del apoyo externo de derechas, pero por encima de la coalición de izquierdas, lo que hace pensar que las combinaciones ideológicas hacen evolucionar en rendimiento de acceso a los gobiernos con partidos de izquierdas⁴⁹. Tanto las diferencias entre los grupos de izquierda considerados por separado como las diferencias entre los grupos de derechas considerados por separado, son coherentes con nuestra teoría de que la desagregación del poder es positiva para el rendimiento del derecho de acceso.

Figura XXII. Tiempo promedio de respuesta e IRDA en función de la configuración del gobierno y de su ideología económica para las CCAA



Fuente: Elaboración propia.

Por último, la regresión logística binaria también refleja estas diferencias, empleando el método de contraste de indicador comparando las diferencias entre la mayoría absoluta de derechas y el resto, comprobamos que aumenta un 1,18 los chances de obtener una respuesta dentro de una categoría positiva al pasar de la mayoría absoluta de derechas al apoyo parlamentario de derechas y un 1,75 al pasar de la mayoría de derechas a la coalición de derechas. También un 1,54 al pasar a una coalición mixta, mientras que se reduce en torno al 1,15 si la comparamos con los gobiernos de izquierdas. Estas diferencias avalan nuestra hipótesis inicial respecto de la configuración del gobierno, pero la

⁴⁹ El apoyo externo mixto al corresponder a un único conjunto de datos y disponer de una población tan pequeña, creemos que es más conveniente no considerarlo en el análisis.

matizan ya que la ideología de los partidos gobernantes es importante y produce diferencias significativas, siendo los gobiernos de derechas los que mejores rendimientos registran.

Esto choca con lo registrado en la bibliografía hasta ahora en nuestro país, ya que todos los estudios que hemos podido consultar en esta área relacionan transparencia activa con gobiernos progresistas (Albaladejo 2014; Alonso et al 2016; Caamaño-Alegre et al 2013; Guillamón et al 2011; Martín y García 2011; García-García y Curto 2018). Si bien, es cierto que no debemos esperar las mismas relaciones que registra la transparencia activa y las que registra el derecho de acceso, aunque dimensiones de la transparencia global de una organización, pueden tener causalidades muy diferentes. Es más, dando por sentada una relación positiva entre la transparencia activa y la izquierda, no sería descabellado esperar una relación inversa del derecho de acceso, por cuanto al publicar menos información la derecha tendría más razones para aceptar la entrega de información mediante el derecho de acceso. No obstante, es una materia sobre la que se debe seguir investigando.

IV.5. Conclusiones parciales sobre la gestión de las solicitudes de acceso por parte de las Administraciones territoriales autonómicas y nacional

Al analizar el desempeño concreto de las solicitudes de acceso, vemos que la mayoría de las mismas son respondidas positivamente en el conjunto del período analizado para las Administraciones territoriales autonómicas y nacional, aunque también se da un alto número de inadmisiones y de concesiones parciales, y en mucho menor grado de denegaciones y silencios, aunque dicha distribución global varía bastante del ámbito nacional al autonómico. También vimos que se producen diferencias significativas en la gestión del derecho al acceso entre la AGE y las CCAA, tanto respecto del rendimiento del derecho de acceso como para el tiempo promedio de respuesta.

Con respecto al género, la desproporción en las solicitudes de acceso es tanto a nivel nacional como autonómico de una mujer frente a tres hombres. No obstante, hay signos positivos en este sentido, ya que la exploración de datos diacrónica revela una paulatina, aunque lenta reducción de la brecha de género

tanto en el nivel nacional como autonómico. Por ello, en nuestra constatación de hipótesis vamos un paso más allá: ¿y si, además de existir un sesgo en el acceso, también lo hubiera en la respuesta? Nuestra investigación no halló diferencias significativas para el nivel nacional, pero sí para la escala autonómica, diferencias significativas en favor de los solicitantes varones y en detrimento de las solicitantes mujeres para el rendimiento del derecho de acceso, pero no para el tiempo medio de respuesta. Si bien estas diferencias son significativas estadísticamente su intensidad no es alta (3 puntos porcentuales) y este trabajo debe ser continuado y profundizado, en primer lugar, logrando realizar una investigación sobre el conjunto global de las CCAA junto con el resto de variables sustantivas en las solicitudes de acceso, para que sus efectos sean controlados entre sí, y, en segundo lugar, realizarlo con datos más completos en el tiempo para comprobar si estos hallazgos son sólidos y si el sesgo de género en la respuesta del derecho de acceso en la escala autonómica que hemos detectado se ha mantenido o corregido.

Al analizar las diferencias en la personalidad de los y las solicitantes, salta a la vista el gran desequilibrio a favor de las solicitudes de personas físicas, aunque vemos cómo estas diferencias se están reduciendo con el paso del tiempo, incluso a un ritmo mayor que las diferencias de género. Esto nos indica claramente que las empresas y las asociaciones pueden estar siendo conscientes en mayor medida que la ciudadanía de la utilidad del derecho de acceso para defender sus intereses. Encontramos además que para la AGE las diferencias no son significativas en cuanto al tiempo medio de respuesta, pero sí en cuanto a IRDA e IBA. En cambio, en el nivel autonómico estas diferencias no se corresponden, ya que solo encontramos significatividad en las de tiempo medio de respuesta, pero no en las pruebas relativas al rendimiento del derecho de acceso. Todo ello nos indica que no hay diferencias robustas para el conjunto de las Administraciones territoriales españolas que puedan ser relacionadas con nuestro marco teórico. El mayor tiempo empleado para la respuesta a nivel autonómico puede estar asentado en solicitudes más complejas o en menos recursos frente al nivel nacional.

Al centrarnos en la vía de presentación de las solicitudes, tanto la AGE como las CCAA han empleado eminentemente la vía electrónica como forma de acceso,

aunque en el marco autonómico se dan diferencias muy notables. La evolución temporal indica, además, un claro aumento de la vía de acceso telemática. Además, el correo electrónico, aunque es durante todo el período analizado una vía utilizada minoritariamente en el conjunto del marco autonómico, ha ido ganando terreno. En estas conclusiones parciales volvemos a reivindicar su uso, ya que es la forma más sencilla de acceso y, por lo tanto, la que en mayor medida promocionaría el uso de esta herramienta, ya que reduce al máximo los obstáculos de acceso, plasmados en el tiempo y la cualificación tecnológica necesarios y, además, se encuentra recogida como una recomendación del Defensor del Pueblo.

Para la AGE comprobamos que las diferencias entre las vías de acceso son muy relevantes y significativas: IRDA refleja claras diferencias situando de menor a mayor rendimiento a las solicitudes presenciales, seguidas de las electrónicas y, por último y en mejor lugar, las solicitudes por duplicado. Así vemos cómo la presencialidad es claramente penalizada en cuanto a rendimiento del derecho de acceso y también que hay una asociación en cuanto a apertura y tiempo de respuesta al nivel de la AGE. La explicación teórica de este fenómeno no es sencilla, ya que cabría esperar justo lo contrario, que fruto de tendencias administrativas preexistentes y una dependencia de la trayectoria de estas, se produjera un privilegio de las solicitudes presenciales en cuanto a rendimiento del derecho de acceso, pero ocurre justo lo contrario, por lo que es necesario seguir profundizando en futuras investigaciones sobre la cuestión. Tampoco tiene lógica teórica que las solicitudes presenciales sean respondidas más rápido, ya que el componente electrónico debería agilizar el proceso. Aquí solo encontramos concluyente que las solicitudes por duplicado, que deben ser respondidas por varios sujetos dentro de la AGE, son respondidas significativamente mejor que el resto, lo que indica que la colaboración entre departamentos u organismos favorece el derecho de acceso (Villoria 2021).

Las CCAA, en cambio, registran unas diferencias de tiempo que sí encajan con la explicación teórica, siendo las solicitudes electrónicas las más rápidamente contestadas, seguidas de las realizadas mediante correo electrónico, después de las presenciales y, por último, las recibidas por correo postal. Estas diferencias también concuerdan con IRDA e IBA, siendo las mejor respondidas

las solicitudes presenciales y de correo postal, seguidas de las electrónicas y, por último, de las recibidas mediante correo electrónico. Todo ello, conecta claramente con la explicación teórica de diferencias introducidas por sesgos de tradiciones administrativas preexistentes apegadas a la presencialidad y al papel sobre lo online y digital. En este sentido, estaríamos identificando uno de los sesgos más relevantes y, desde luego, un factor sobre el que deberían actuar y corregir en las Administraciones territoriales autonómicas, que, además, puede ser indicativo de otros muchos procesos administrativos.

Para el caso concreto de Cataluña pudimos concluir que el idioma no es una variable que influya, durante el período analizado, en la gestión del derecho de acceso. No obstante, de nuevo este es uno de los aspectos donde se debe seguir investigando, al menos, sobre el resto de CCAA bilingües que no se han podido analizar en este trabajo.

Sobre a quién se solicita como factor limitador del derecho de acceso, dentro de la lógica plasmada en nuestro marco teórico, ya que no todas las áreas de una Administración tendrán los mismos incentivos para resistirse a la implantación de la transparencia, encontramos hallazgos importantes. En primer lugar, concentramos la atención en la influencia del tipo de Administración: en la AGE, las solicitudes a la Administración periférica son contestadas en más tiempo que las dirigidas a la Administración nuclear. Estos hallazgos para el nivel nacional son congruentes con los obtenidos para la única CCAA en la que pudimos testar esta hipótesis, Cataluña, aunque en dicho caso la relación no es tan intensa. En definitiva, nuestros hallazgos contradicen lo expresado por los autores que han defendido la “huida del derecho público” del sector público y su mayor tendencia a la discrecionalidad, la opacidad y la corrupción, en la medida que estas estén conectadas con la gestión del derecho de acceso, y concuerda más, en cambio, con la teoría de la nueva gestión pública (Cejudo, 2013), que defiende que las reformas de gestión introducidas por este modelo mejoran la eficacia y la buena gestión, lo que también está en consonancia con trabajos preexistentes que relacionan transparencia activa y Administración periférica (Cuadrado, 2014). Hay que tener en cuenta en este sentido que el sector público estatal y autonómico han estado expuestos desde la crisis de 2008 a un proceso de redimensionamiento y control que probablemente ha aumentado la exigencia en

sus procesos internos, lo que puede haber afectado positivamente a su gestión del derecho de acceso. En cualquier caso, se debe profundizar en la investigación de esta cuestión, incluyendo datos completos del nivel territorial autonómico, algo que no ha sido posible en esta investigación.

Si nos adentramos en los conjuntos gubernamentales de la AGE, vemos que la que menos tiempo tarda en responder es la Casa Real, mientras que la que más es precisamente la UIT Central de Transparencia con una duración promedio casi tres veces superior, lo que puede ser de nuevo un dato indicativo de la falta de medios destinados a las políticas públicas de transparencia. En cuanto a rendimiento del derecho de acceso, también encontramos una enorme amplitud de medias entre las unidades más y menos aperturistas. En IRDA e IBA la Casa Real es la que mejores resultados obtiene de nuevo, y la Agencia Tributaria obtiene los peores resultados en ambos índices. Por todo ello, se pone de manifiesto que el conjunto gubernamental al que va dirigida la solicitud es una de las variables más importantes en la gestión del derecho de acceso en la AGE. No obstante, hay que precisar que ser el más opaco o el más transparente en la gestión del derecho de acceso en términos relativos no significa serlo en términos absolutos. Las unidades que producen un peor rendimiento en términos absolutos son las que, además de producirlo en términos relativos, también reciben un número alto de solicitudes. En este sentido, las unidades que representan una proporción más alta de las respuestas negativas de toda la AGE son: Interior, Hacienda y Función Pública y Economía, Industria y Turismo, respectivamente.

Vemos también en la exploración de datos que la concentración de las argumentaciones jurídicas es muy alta, ya que en solo tres supuestos se produce la mitad de todas las argumentaciones empleadas por la AGE para resoluciones que no son de acceso total: el art. 18.1.d. (no tener la información solicitada y desconocer la institución que la posee); el art. 18.1.c (la necesidad de incurrir en reelaboración para entregar la información solicitada); y la D.A.1ª-2 (la aplicación de un régimen de acceso específico). Estos tres supuestos mayoritarios se enfocan jurídicamente en la inadmisión, pero en la práctica vemos cómo también se aplican a otros supuestos como el acceso parcial, donde alrededor del 25% de los mismos se basan en el art. 18.1.c (la reelaboración). Descendiendo a

estas diferencias entre unidades gubernamentales de la AGE, nos sorprende comprobar que se producen grandes diferencias entre las argumentaciones mayoritarias que emplean unas y otras unidades. La amplitud del registro entre ellas hemos comprobado que es muy alta, de en torno a 30 puntos porcentuales para los artículos 18.1.d y 18.1.c y de más de 60 puntos porcentuales para la D.A.1^a-2. No obstante, estas diferencias son un punto muy interesante sobre el que profundizar en el futuro y sobre el que plantear hipótesis sobre sus relaciones, también sobre procesos de resistencia asimétricos dentro de la AGE.

Para acabar, este capítulo se ha centrado en la influencia de las características político-institucionales de los ejecutivos. La primera variable que sometemos a contraste de este grupo es la antigüedad del gobierno. Considerando la antigüedad del gobierno solo desde que se producen cambios en el mismo, ya sean en su organización o composición, los resultados nos indican que sí existe relación entre el paso del tiempo y la gestión del derecho de acceso, pero esta tiene que ver no tanto con la antigüedad de los gobiernos sino con el ciclo de la legislatura. El tiempo promedio de respuesta, por ejemplo, va creciendo año a año a lo largo de la legislatura, mientras que IRDA sigue un ciclo de nivel más bajo el primer año de gobierno, más apertura en el segundo y un comienzo de la reducción del índice el tercer año que se agrava aún más en el cuarto, lo que tiene una alta coherencia con nuestro marco teórico y con la relación esperada. Así, veríamos un proceso de aprendizaje de los gobiernos en transparencia que da frutos al segundo año y un proceso de retracción que coincide con la disputa electoral del poder, lo que sería una prueba más a favor de que la transparencia está íntimamente relacionada con la gestión del poder político. Si solo analizamos las CCCA sin la AGE, la relación es incluso más interesante: la transparencia va disminuyendo paulatinamente con el avance de los años dentro de cada legislatura, de forma que el primer año es el más transparente y el último el menos transparente.

Respecto de la influencia de la ideología nacionalista nuestros datos iniciales muestran que, aunque las diferencias de tiempo medio de respuesta no son muy amplias, estas sí son significativas a favor de los gobiernos nacionalistas, aunque esto podría tener relación con otras variables como los recursos económicos. Las diferencias en IRDA son muy sutiles y dan una ligera ventaja a los gobiernos

con componente nacionalista, pero los datos no nos permiten establecer relación entre nacionalismo y gestión del derecho de acceso. Con respecto a la ideología económica, los gobiernos mixtos serían los que menos tiempo tardarían en responder, seguidos de los de derechas y, por último, los gobiernos que más tardarían en hacerlo serían los de izquierdas. Además, en IRDA las diferencias también son importantes, los gobiernos con mejor resultado son los mixtos, seguidos de los de derechas y estando en último lugar los de izquierdas. Las diferencias de los primeros con respecto de los de derechas e izquierdas es entendible, ya que, coherentemente con nuestra siguiente hipótesis, los gobiernos en coalición serán más transparentes que otros gobiernos, y siempre que haya un gobierno de ideología mixta se da un gobierno en coalición. Más difícil de explicar es la diferencia entre derecha e izquierda.

No obstante, nuestra teoría detrás de estas distintas hipótesis es que el factor realmente determinante para explicar la afectación del poder a la gestión del derecho de acceso es la configuración del gobierno, no su ideología. Creemos que esta es la más importante por cuanto es la que más directamente afecta a la discrecionalidad del poder, de manera que los controles al mismo aumentan desde la mayoría absoluta hasta la coalición. Comenzando con IRDA nuestros datos nos dicen que existen diferencias significativas entre estas configuraciones de gobierno que se distribuyen de forma ordinal coherentemente con lo esperado por nuestro planteamiento teórico. Las mayorías absolutas tardan menos en contestar que los gobiernos con apoyo externo y estos menos que las coaliciones. Del mismo modo, IRDA tiene un menor rendimiento de las mayorías absolutas que de los gobiernos con apoyo externo y en estos que en las coaliciones.

A nivel global, tanto nacional como autonómico, encontramos una relación consistente en tiempo medio de respuesta ya que los tipos de gobierno de mayor concentración de poder tardan menos tiempo en contestar que los tipos de gobierno con menor concentración dentro de la misma ideología. Para IRDA e IBA, además, encontramos diferencias relativamente intensas que se corresponden con nuestra hipótesis dentro de los gobiernos de derechas que mejoran significativamente su rendimiento en derecho de acceso cuando evolucionan desde las mayorías absolutas a las coaliciones.

Si barajamos solo el nivel territorial nacional, las diferencias no son significativas en tiempo, mientras que en IRDA siguen la senda descrita por los datos globales: la izquierda tiene un peor rendimiento del derecho de acceso que la derecha y esta tiene un leve mejor rendimiento cuando abandona la forma de gobierno de la mayoría absoluta. Para el conjunto de nuestros datos autonómicos, el tiempo sí que presenta diferencias significativas, que corresponden con la idea de que la fragmentación del poder conlleva mayores tiempos medios de respuesta. Las diferencias en IRDA e IBA se identifican con dos cuestiones: la primera es que la derecha produce durante el período analizado mejores rendimientos en el derecho de acceso que la izquierda, mientras que la segunda se corresponde con la desagregación del poder o el balance al mismo, ya que tanto la derecha como la izquierda mejoran su rendimiento en el derecho de acceso a escala autonómica cuando se produce dicha limitación del poder en virtud de su configuración de gobierno. La regresión logística binaria muestra también diferencias significativas y nos dice que comparando las formas de gobierno hay avances importantes en las chances de lograr respuestas positivas cuando avanzamos de formas menos pluralistas a formas más pluralistas y de izquierda a derecha. Por tanto, se avala nuestra hipótesis respecto de la importancia de la configuración del gobierno, pero se matizan en la medida que la ideología de los partidos gobernantes es importante y produce diferencias significativas, siendo la derecha más transparente que la izquierda, lo que contradice los hallazgos producidos hasta la fecha (Albaladejo 2014; Alonso et al 2016; Caamaño-Alegre et al 2013; Guillamón et al 2011; Martín y García 2011; García-García y Curto 2018), aunque es cierto que todos estos trabajos estaban enfocados en la transparencia activa y no en el derecho de acceso.

Volveremos sobre estos hallazgos en el capítulo VI, dedicado al análisis cualitativo, por cuanto ofrecen mecanismos causales para explicar ciertas diferencias o puntos de contacto y contraste con los hallazgos cuantitativos que merecen especial atención.

Capítulo V

Reclamaciones de acceso ante los OCT

En este capítulo continuamos respondiendo a nuestra pregunta de investigación sobre cómo se manifiestan los procesos de resistencia a la implantación de la transparencia en nuestro país en su vertiente de derecho de acceso. Ahora lo hacemos sobre las reclamaciones interpuestas contra las resoluciones expresas o presuntas a las solicitudes de acceso, siendo también la primera vez que se sintetiza en una misma base de datos los resultados de la gestión de todos los OCT de nuestro país. Además, aquí contamos con la ventaja de que todos estos organismos respondieron entregando la información, aunque también es cierto que no todos recopilaban de forma exhaustiva, al momento de nuestras solicitudes, las variables que hemos empleado en nuestro análisis, por lo que para algunas exploraciones de datos o contrastes de hipótesis, solo tenemos datos de una parte de ellos.

Así, realizamos una exploración de datos similar a la elaborada sobre las solicitudes de acceso y también un contraste de hipótesis equivalente, aunque en esta ocasión empleando un conjunto más reducido de hipótesis, siete. Esto es fundamentalmente debido a que, a diferencia de las Administraciones territoriales, donde impactan una multitud de variables de índole político, en el caso de las reclamaciones solo hemos considerado dentro de esta tipología una hipótesis, la relativa a la relación entre la independencia institucional y la capacidad de acción de los OCT con el rendimiento de los mismos en su gestión del derecho de acceso.

Así, la estructura de este capítulo será bastante similar a la del anterior: en primer lugar analizaremos los sesgos transversales a la Administración que pueden conectar con prejuicios administrativos preexistentes al derecho de acceso, perjudicando a ciertos tipos de solicitantes (por su género o personalidad) o a cierto tipo de solicitudes (por su vía de registro); en segundo término abordaremos las diferencias en la gestión de las reclamaciones de acceso en virtud de las Administraciones, ya sea las que las gestionan, los OCT, o contra

las que se presentan, con el objetivo de evaluar de nuevo la distribución de la transparencia/opacidad; por último, volveremos la mirada a la influencia de las variables de índole político-institucional en la gestión del derecho de acceso, que, como ya se ha dicho, es la parte que consideramos teóricamente más relevante de nuestra tesis, pero esta vez solo someteremos la hipótesis relativa a la configuración de los OCT en cuanto a su independencia y capacidad de acción.

V.1. Características de los y las reclamantes

En este primer apartado nos centramos, como ya se ha dicho, en las características de los y las reclamantes, teniendo en cuenta, como ya se hizo en el caso de las solicitudes de acceso, dos variables: género y personalidad de los mismos.

V.1.1. Género de las y los reclamantes

En cuanto a la distribución de género entre los y las reclamantes ante los OCT, volvemos a ver un sesgo evidente hacia los reclamantes varones que son el 78% frente al 22%. Esto revela que las diferencias de género en el derecho de acceso se agudizan incluso más a la hora de realizar reclamaciones sobre el mismo, ya que, como vimos en el apartado de exploración de datos sobre la base de datos de solicitudes, el sesgo de género en las solicitudes era del 73% frente al 27%.

Tabla XXII. Distribución del género de los y las reclamantes ante los OCT

	Masculino	Femenino
CTBG AGE	82,8%	17,2%
OCT Andalucía	79,2%	20,8%
CTBG Asturias	76,2%	23,8%
OCT Baleares	81,6%	18,4%
OCT Canarias	72,8%	27,2%
CTBG Cantabria	79,7%	20,3%
CTBG Castilla-La Mancha	77,9%	22,1%
OCT Cataluña	77,8%	22,2%

CTBG Extremadura	87,8%	12,2%
CTBG Madrid	70,1%	29,9%
OCT Murcia	42,8%	57,2%
OCT Navarra	81,6%	18,4%
OCT País Vasco	86,2%	13,8%
CTBG La Rioja	81,3%	18,8%
CTBG Ceuta	32,1%	67,9%
CTBG Melilla	92,0%	8,0%
CTBG sin competencias	74,4%	25,6%
Media CCAA	75,6%	24,4%
Media global	77,8%	22,2%

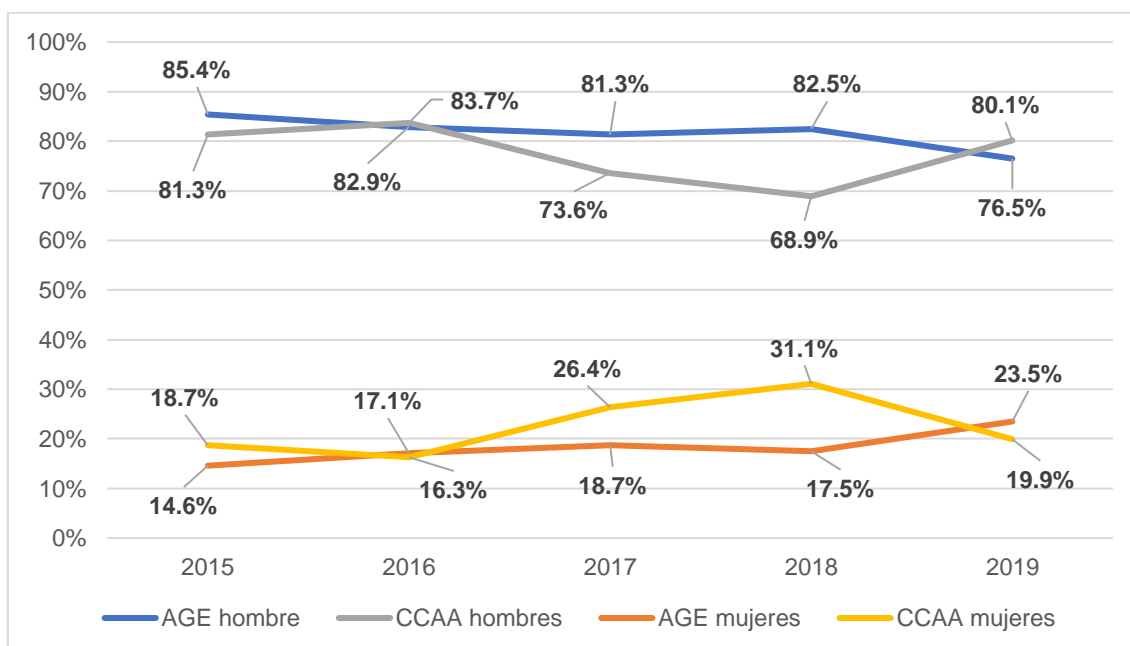
Fuente: Elaboración propia.

Por conjuntos institucionales, la AGE presenta una proporción del 75-25 en solicitudes durante el período analizado, evolucionando en reclamaciones a una proporción 83-17 durante el período analizado⁵⁰, mientras que el conjunto de CCAA se sitúa en un 68-32 en solicitudes y evoluciona a un 76-24⁵¹. Por tanto, se produce una contracción generalizada de la presencia femenina en las reclamaciones de acceso respecto de las solicitudes, que da cuenta de hasta qué punto en el derecho de acceso está infrarrepresentado el género femenino y se produce un sesgo en su contra. Solo una región ve elevada la proporción de mujeres en las reclamaciones respecto de las solicitudes, la Región de Murcia, donde la proporción pasa del 70-30 al 43-57, siendo además la comunidad autónoma donde mayor proporción de mujeres se registra en las reclamaciones. En cambio, hay otros casos en los que las reclamaciones están más desproporcionadas entre géneros que las solicitudes, como Baleares, donde las solicitudes se situaban en un 50-50 y las reclamaciones, en cambio, se sitúan en un 82-18. Hay que tener en cuenta, también, que, como las reclamaciones suponen en algunas CCAA un número pequeño de casos, la insistencia de una sola persona en realizar reclamaciones puede desequilibrar la balanza como en estas dos últimas CCAA.

⁵⁰ Siendo ambos comprendidos entre finales de 2014 y principios de 2019.

⁵¹ Estando ambos comprendidos, aunque con diferente concreción temporal entre sí, entre finales de 2014 y finales 2020.

Figura XXIII. Evolución temporal de las diferencias en el género de los reclamantes de acceso



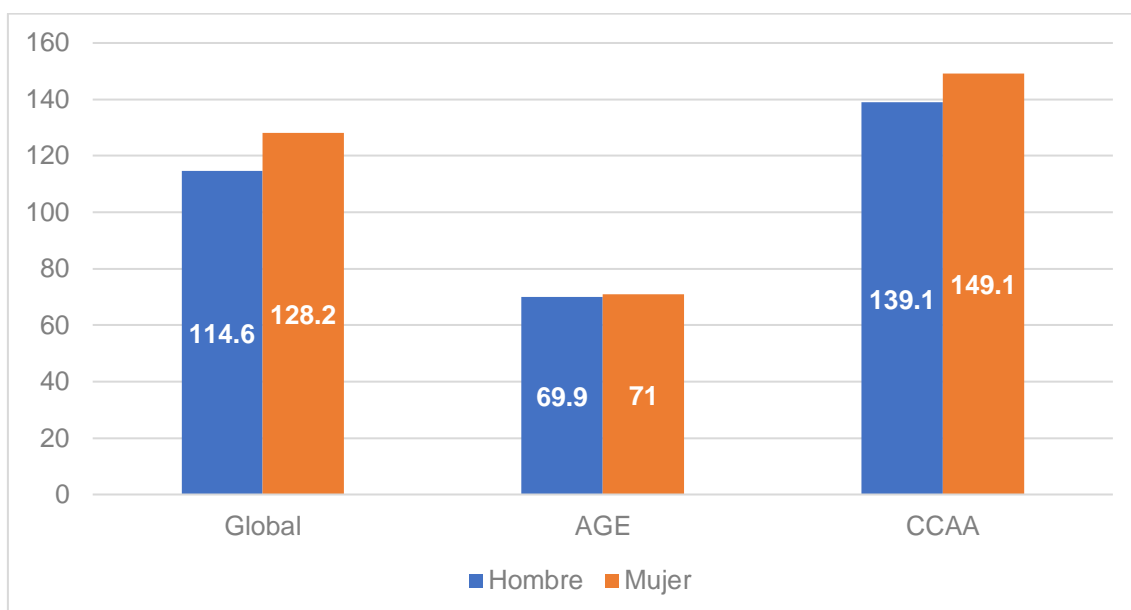
Fuente: Elaboración propia.

Sin duda, debemos repensar el derecho de acceso, ya que un derecho al que recurren más del doble de hombres que mujeres y sobre el que reclaman el triple de hombres que de mujeres. Así ejercitado es un derecho incompleto, lastrado y sesgado que no puede aspirar a convertirse en un verdadero derecho fundamental si mantiene esta altísima disparidad. No obstante, la evolución temporal es, aunque de forma muy lenta, positiva en su corrección. Como podemos ver en el Figura XXIII, la AGE ha evolucionado desde 14,6% de las reclamantes al CTBG en 2015 hasta el 23,5% en 2019, mientras que las CCAA han registrado un pico positivo de las reclamantes en 2018 con el 31,1%, aunque en 2019 han bajado hasta el 19,9%. En cualquier caso, el problema de la infrarrepresentación femenina en el derecho de acceso es a todas luces un problema invisibilizado, que no ha suscitado la atención suficiente de las autoridades públicas en ninguna comunidad autónoma y que demanda de medidas concretas para ser corregido, no del simple paso del tiempo.

H16: Los OCT registran un sesgo respecto del género del reclamante en su gestión del derecho de acceso a la información

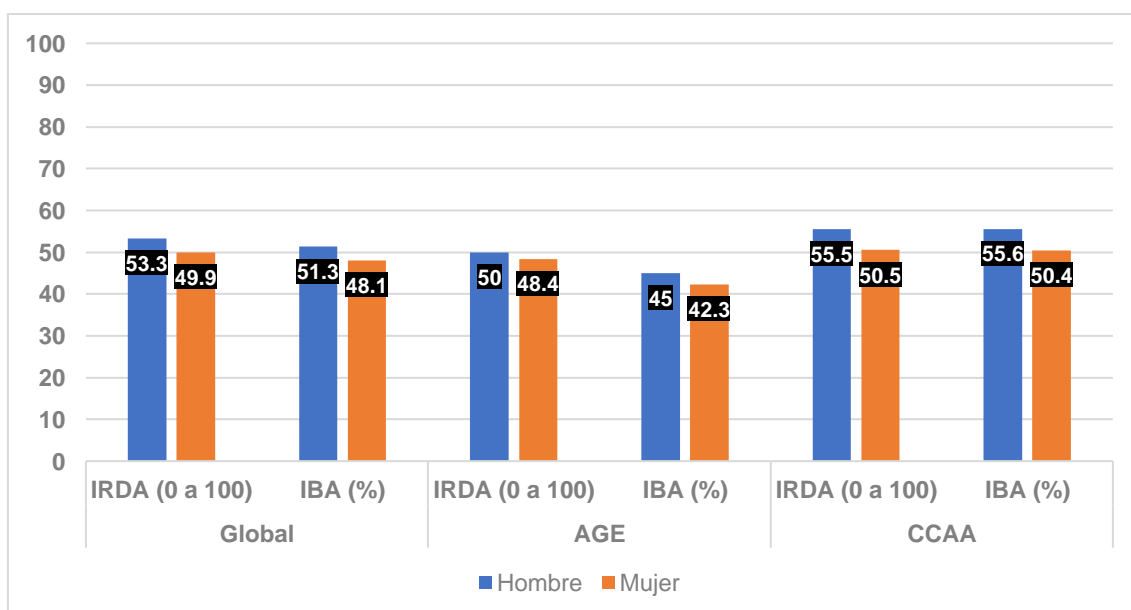
El siguiente paso, por tanto, es comprobar si estas enormes asimetrías en la demanda se corresponden, al igual que sucediera en el caso de las solicitudes, con un sesgo en la oferta, es decir, en la respuesta que reciben las reclamaciones de acceso. Si así fuera, estaríamos ante un círculo vicioso en el que el derecho de acceso sería un derecho eminentemente masculino y del que se desalentaría a las solicitantes femeninas al recibir estas peores respuestas.

Figura XXIV. Diferencias por género en el tiempo promedio de respuesta a las reclamaciones (en días)



Fuente: Elaboración propia.

Figura XXV. Diferencias por género en rendimiento de respuesta a las reclamaciones



Fuente: Elaboración propia.

Para esta segunda base de datos relativa a las reclamaciones ante los OCT empleamos las mismas pruebas estadísticas que para la relativa a las Administraciones territoriales: prueba T de Student para comprobar si existen diferencias significativas por género en cuanto a las medias de tiempo, análisis de las diferencias en las medias en IRDA y regresión logística binaria para comprobar las diferencias por género en cuanto al IBA. La prueba T de Student muestra que para el género las diferencias entre medias de tiempo de respuesta son significativas (114,6 días de media para los hombres y 128,2 días para las mujeres), del mismo modo, las diferencias para IRDA también perjudican a las mujeres (50 puntos frente a 53). Además, si profundizamos el contraste a escala territorial la Prueba T para muestras independientes indica que, de nuevo, las diferencias entre hombres y mujeres no se dan en el nivel nacional sino en el autonómico. El tiempo de respuesta en la AGE es de 70 días para los hombres y 71 para las mujeres, mientras que se obtiene una media de 50 puntos en IRDA para los solicitantes varones y 48 para las solicitantes mujeres. En cambio, las diferencias son mucho más notables para la escala autonómica y resultan significativas: 139 días de media para contestar a los solicitantes y 149 días de media para contestar a las solicitantes, mientras que en IRDA obtenemos 56 puntos para los solicitantes y 51 para las solicitantes.

Realizando la prueba de la regresión logística binaria llegamos a la misma conclusión, las diferencias solo son significativas para el caso de las CCAA, no así para la gestión que de las reclamaciones para la AGE realiza el CTBG.

Por todo ello, podemos concluir que, al igual que sucedía con las solicitudes de acceso, solo existe sesgo de género para el conjunto de las CCAA y que este es doblemente preocupante ya que es un sesgo encadenado que afecta negativamente a las mujeres frente a los hombres: además de presentar muchas menos solicitudes y muchas menos reclamaciones, las mujeres obtienen unas respuestas significativamente peores en rendimiento que los hombres, tanto ante las Administraciones territoriales autonómicas como ante los OCT autonómicos, además de peores resultados en tiempo promedio para los segundos. Todo ello debería ser una llamada a la acción para implementar políticas públicas con perspectiva de género en la gestión del derecho de acceso.

V.1.2. Personalidad de los y las reclamantes

La personalidad de los y las reclamantes como ya vimos en el caso de las solicitudes de acceso está claramente orientada hacia las personas físicas. No obstante, vemos cómo en el caso de las reclamaciones de acceso la diferencia se recorta notablemente. Si los y las solicitantes que eran personas físicas se situaban en el 92%, ahora descienden pronunciadamente hasta el 74%, lo que es una clara muestra de que los sujetos que no son personas físicas, las personas jurídicas, tienen más recursos para proseguir con el proceso administrativo de la reclamación de acceso ante los OCT, ya que por mucho que este sea gratuito también comporta unos recursos técnicos y de tiempo que suponen una barrera de entrada mayor para las personas físicas que para las jurídicas⁵².

Tabla XXIII. Distribución de la personalidad de los y las reclamantes ante los OCT⁵³

				Sociedad		Partido	Administración Pública
	Jurídica	Física	Periodista	Civil	Sindicato	Político	
CTBG AGE	5,5%	61,1%	13,4%	9,3%	10,5%	0,2%	
OCT Andalucía	19,1%	80,9%					
OCT Aragón	36,6%	63,4%					
CTBG Asturias	36,1%	63,9%					
OCT Baleares	18,6%	81,4%					
OCT Canarias	20,1%	79,9%					
CTBG Cantabria	17,6%	82,4%					
CTBG Castilla-La Mancha	23,2%	76,8%					
OCT Cataluña	22,2%	77,8%					
OCT Comunidad Valenciana	13,0%	75,8%			3,0%	3,0%	5,3%
CTBG Extremadura	16,5%	83,5%					
OCT Galicia	29,1%	70,9%					
CTBG Madrid	20,3%	79,7%					
OCT Murcia	23,8%	76,2%					

⁵² En este caso, como se puede ver en la Tabla XXIII, tanto el CTBG para las reclamaciones a la AGE como el OCT de la Comunidad Valenciana, nos han referido para esta variable más categorías. En el caso de la Comunidad Valenciana todas ellas son personas jurídicas, mientras que las categorías que refiere el CTBG no podríamos reducirlas a personas físicas o jurídicas, ya que, por ejemplo, en el caso de los periodistas, no sabemos si las solicitudes fueron realizadas por periodistas a nivel personal o por sus medios de comunicación, por lo que hemos preferido no reducir las categorías existentes.

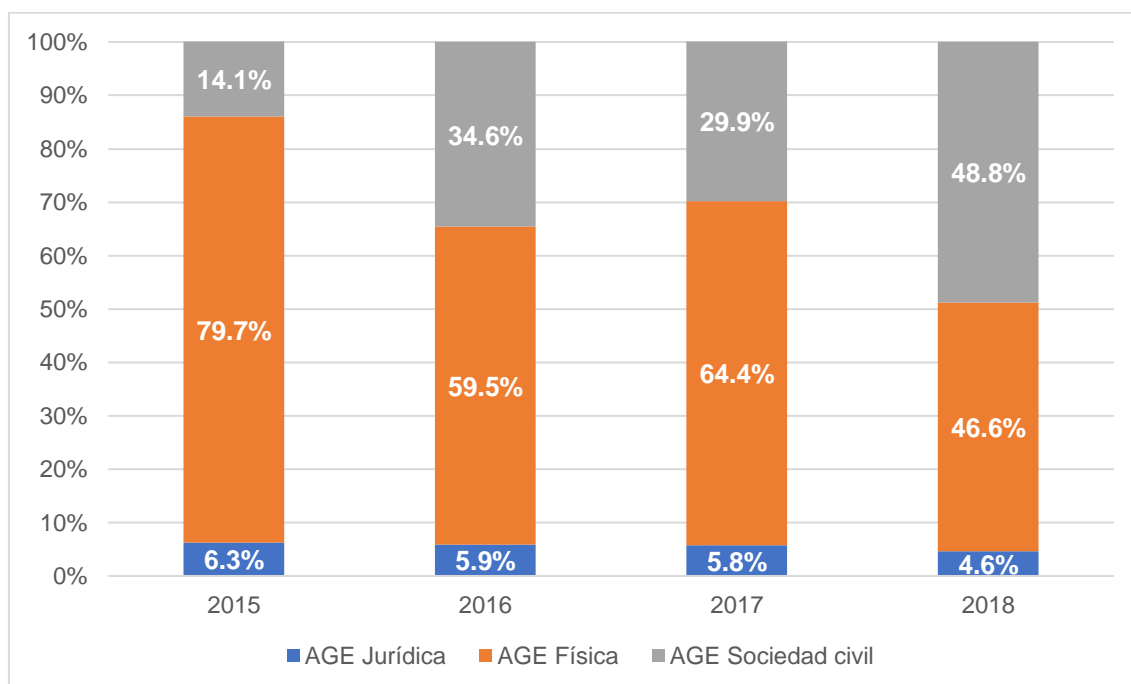
⁵³ Las casillas en blanco de esta tabla se deben a que esos OCT no recogen información sobre si son periodistas, sociedad civil, sindicatos, partidos políticos o Administración.

OCT Navarra	8,0%	92,0%					
OCT País Vasco	1,2%	98,8%					
CTBG La Rioja	21,9%	78,1%					
CTBG Ceuta	79,2%	20,8%					
CTBG Melilla	24,0%	76,0%					
CTBG sin competencias	31,4%	68,6%					
Media CCAA	20,7%	77,9%			0,4%	0,4%	0,6%
Media global	17,2%	74,0%	3,1%	2,2%	2,7%	0,3%	0,5%

Fuente: Elaboración propia.

Para el CTBG, además, vemos la enorme importancia que tienen en términos relativos los y las periodistas en la reclamación del derecho de acceso, con un 13,4%, junto a sindicatos, 10,5%, y sociedad civil, 9,3%. En realidad, estas tres categorías serían reflejo de un mismo fenómeno, el proceso de *accountability social* desplegado en el derecho de acceso (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Se trata, por tanto, de que una de cada tres reclamaciones de acceso a nivel nacional en España está realizada por actores de la sociedad civil, lo que es un porcentaje muy relevante. No tenemos los datos de las CCAA, ya que en nuestras solicitudes solo requerimos la diferenciación entre personas físicas y jurídicas y, además, la mayoría de ellas no recogen estas tipologías, algo que debería cambiar para profundizar en el conocimiento de un fenómeno tan relevante. No obstante, esto no significa que no se den porcentajes importantes para las CCAA, representadas tanto dentro de las categoría de personas físicas como de la de jurídicas.

Figura XXVI. Evolución temporal de las diferencias en la personalidad de los reclamantes de acceso contra la AGE

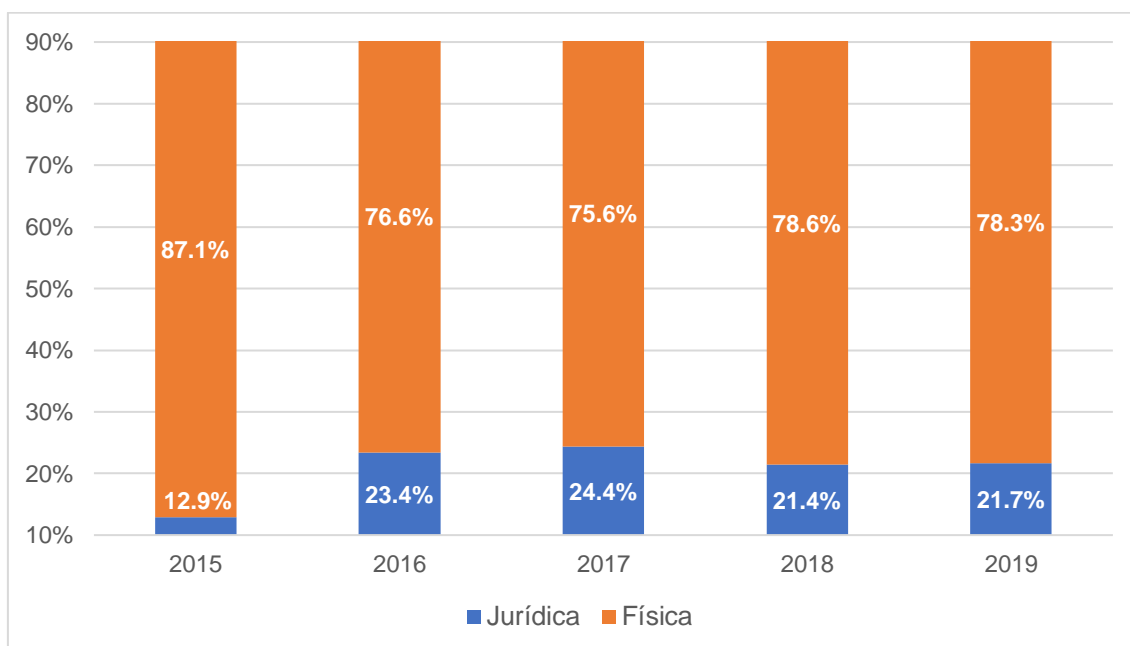


Fuente: Elaboración propia.

Si analizamos temporalmente la evolución de las personalidades de los y las solicitantes, vemos como en la AGE se ha dado un proceso de alta relevancia de empoderamiento de la sociedad civil⁵⁴, que supera ya en 2018 al número de personas físicas que realizan reclamaciones de acceso, mientras que el número de personas jurídicas que no comprenden categorías de la sociedad civil, entendemos que empresas en su inmensa mayoría, permanece en el torno del 5% en toda la serie con una progresiva reducción porcentual. En cambio, el conjunto de las reclamaciones realizadas a las CCAA no presenta una tendencia clara, si bien el primer año de la serie se registra el mínimo de reclamaciones relativas a las personas jurídicas, en el resto de la misma parece que tiene un estancamiento. Esto puede ser, a tenor de los datos del CTBG para la AGE, un ocultamiento de dinámicas más complejas que impliquen a la sociedad civil, estando estas categorías entre las personas físicas y jurídicas.

⁵⁴ Hemos agrupado en esta categoría amplia las reclamaciones que el CTBG registró bajo las categorías de sindicatos, periodistas, sociedad civil y partidos políticos.

Figura XXVII. Evolución temporal de las diferencias en la personalidad de los reclamantes de acceso contra las CCAA y EELL



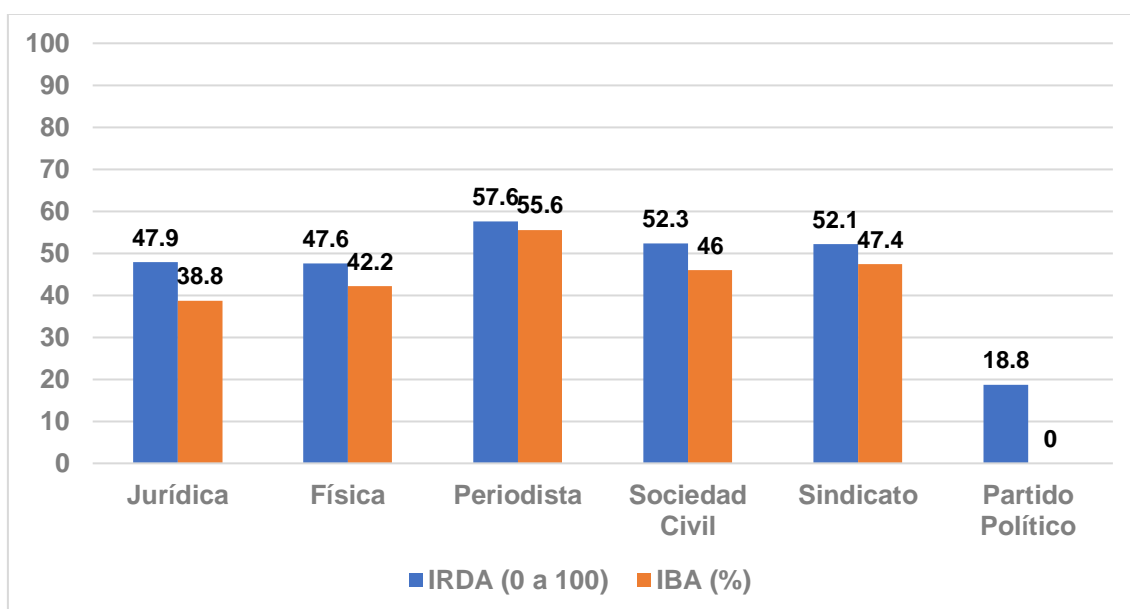
Fuente: Elaboración propia.

H17: Los OCT registran un sesgo respecto a la personalidad del reclamante en su gestión del derecho de acceso a la información

Como en el caso de las solicitudes de acceso ante las Administraciones autonómicas y la AGE, es de esperar teóricamente que las personas jurídicas sean más beneficiadas que las físicas en la gestión de las reclamaciones. Sin embargo, como ya vimos, las solicitudes de las personas jurídicas representan una pequeña parte del total, solo un 5% para la AGE y un 14,6% para las CCAA, porcentajes que evoluciona en las reclamaciones ante el 5,5% en la AGE (sin tener en cuenta otras categorías que también contienen personas jurídicas) y al 20,7% en las CCAA. Esto indica claramente, de nuevo, el mayor grado de recursos que estas personas tienen frente a las físicas, lo que también puede influir en el grado de calidad o rendimiento de la respuesta ante sus reclamaciones. Como vimos en el apartado de las solicitudes de acceso, las diferencias entre personalidades eran significativas en cuanto al rendimiento o calidad de la respuesta en la AGE aunque lo eran por un margen ajustado, y no existían para las CCAA, pero sí para el tiempo de respuesta siendo mayor para las personas jurídicas.

Como las categorías empleadas por el CTBG a nivel nacional difieren considerablemente de las que usan los OCT a escala autonómica hemos realizado su análisis por separado. Con la técnica de ANOVA de un factor encontramos que en la AGE se dan diferencias significativas entre categorías para tiempo de respuesta, pero dichas diferencias no son entre personas físicas y jurídicas, donde prácticamente no existen, sino entre ambas y las categorías de periodista, sociedad civil y sindicato⁵⁵. A estos tres grupos, que podríamos denominar como solicitantes “representativos”, el CTBG tarda más tiempo en responder y responde más favorablemente (como podemos ver en la Figura XXVIII), lo que es un síntoma positivo de que su especial representatividad de intereses públicos es tenida en cuenta por dicho órgano y, además, sus reclamaciones tardan más tiempo en responderse, lo que indica un especial interés y/o complejidad. En cambio, no existen diferencias significativas en el ámbito autonómico para el rendimiento o la calidad en la respuesta y sí existen de nuevo en cuanto a tiempo de respuesta, como ya sucedía para el caso de las solicitudes, lo que también puede indicar un mayor interés y/o complejidad de las mismas.

Figura XXVIII. Diferencias en el rendimiento de respuesta por tipo de solicitante en las reclamaciones contra la AGE



Fuente: Elaboración propia.

⁵⁵ Dejamos a un lado la categoría de partido político de la que hay solo cuatro casos.

La prueba de la regresión logística binaria indica unos resultados muy parecidos: las diferencias en el ámbito autonómico no son significativas en ningún caso tomando como referencia el resultado para IBA de las personas jurídicas, mientras que para la AGE sí lo son para los periodistas, aunque no para el resto. Por todo ello, podemos concluir que no se dan diferencias en cuanto a la personalidad del solicitante en la gestión de las reclamaciones de acceso a nivel autonómico y que estas sí se producen en la gestión de las reclamaciones que realiza el CTBG sobre la AGE diferenciando a los y las solicitantes representativos, especialmente a los periodistas, de las personas físicas y jurídicas. De hecho, los periodistas tienen 2 veces más chances de recibir una respuesta positiva que las personas jurídicas por parte del CTBG, probabilidad que se mantienen en 1,9 si controlamos por el resto de variables consideradas.

V.2. Características de las reclamaciones: vías de registro

En las vías de acceso a la reclamación vemos un gran cambio en cuanto a las de las solicitudes de acceso, por cuanto el correo electrónico, que era testimonial en la mayoría de los casos en las solicitudes a las Administraciones territoriales, ahora pasa a ser la vía más recurrente, evolucionando a nivel global del 0,3% al 43,9%. La AGE, por ejemplo, no registra ninguna solicitud de acceso por correo electrónico, ya que no lo permite, sin embargo, el CTBG refiere que el 65,6% de las reclamaciones registradas en el período analizado son recibidas mediante el correo electrónico. Esto da cuenta de la mayor flexibilidad de los órganos de control para gestionar las reclamaciones de acceso que las Administraciones territoriales para gestionar las solicitudes de acceso y también de su escasez de medios, ya que el correo electrónico no es solamente la forma más sencilla de acceso, sino también la más económica de desarrollar. No obstante, no es menos cierto que esta modalidad, aún siendo la más empleada a escala global, en realidad es prácticamente usada en exclusiva por el CTBG tanto en las reclamaciones que recibe para la AGE como para las que recibe de las CCAA con las que tiene convenio de colaboración. Si nos fijamos en la Tabla XXIV tanto los OCT de Aragón como los de Canarias y Cataluña, no aceptan este tipo de solicitudes, ya que no registran ninguna en el período, y las restantes que sí lo aceptan, reciben un porcentaje muy reducido en comparación con el CTBG:

Murcia (0,8%), Navarra (4,2%) y Aragón (11,6%)⁵⁶. El modelo del CTBG, por tanto, no ha sido copiado por sus homólogos autonómicos, aunque hubiese simplificado mucho la presentación de estas reclamaciones, significando esto una rareza, ya que el CTBG ha generado tendencia en la mayoría de aspectos sobre el derecho de acceso en los demás OCT.

Tabla XXIV. Distribución de la vía de registro de las reclamaciones ante los OCT

	Electrónico	Presencial	Correo electrónico	Correo postal
CTBG AGE	22,0%	1,9%	65,6%	10,6%
OCT Aragón		88,4%	11,6%	
CTBG Asturias	10,7%		88,5%	0,8%
OCT Canarias	27,2%	72,8%		
CTBG Cantabria	7,1%		84,1%	8,8%
CTBG Castilla-La Mancha	3,4%	0,4%	89,1%	7,1%
OCT Cataluña	43,1%	49,9%		6,9%
CTBG Extremadura	3,6%	0,7%	88,5%	7,2%
CTBG Madrid	8,8%	9,7%	77,4%	4,1%
OCT Murcia	19,3%	79,1%	0,8%	0,8%
OCT Navarra	54,2%	41,7%	4,2%	
OCT País Vasco	72,8%			27,2%
CTBG La Rioja	15,6%		78,1%	6,3%
CTBG Ceuta			100,0%	
CTBG Melilla	8,0%		92,0%	
CTBG sin competencias	4,7%		79,1%	16,3%
Media CCAA	26,3%	37,0%	30,9%	5,8%
Media global	24,7%	23,8%	43,9%	7,6%

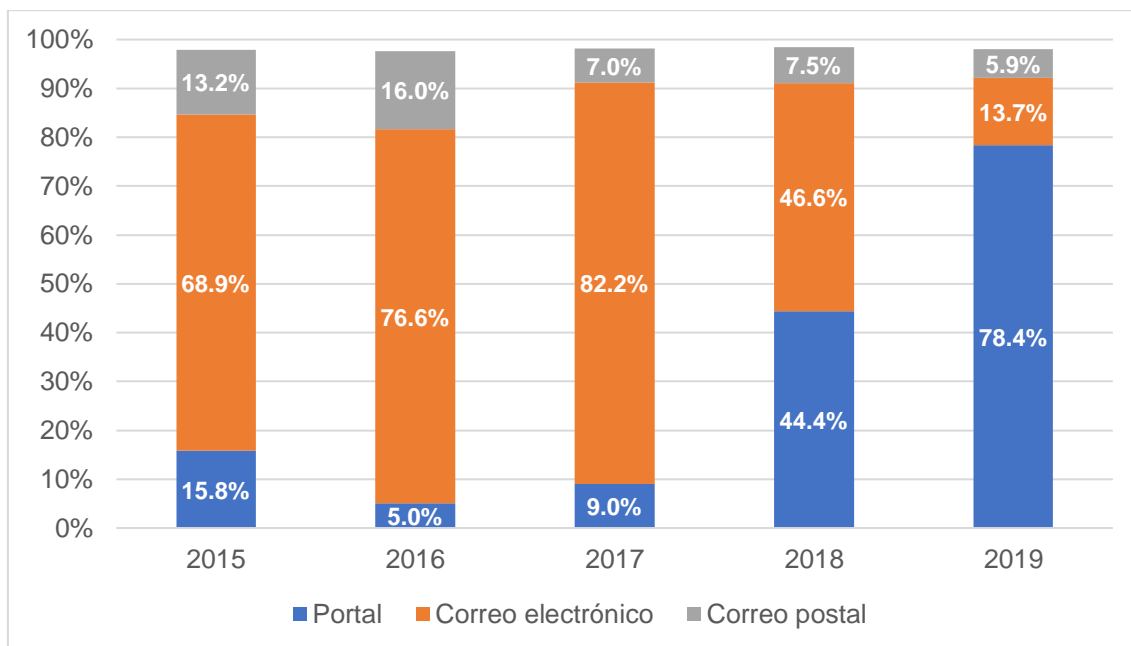
Fuente: Elaboración propia.

En la evolución temporal se ven dos claras tendencias, una en la AGE y otra en las CCAA. Para la primera, se ve que el CTBG promovió el uso del correo electrónico como principal forma de registro de las reclamaciones de acceso contra la AGE, para cambiarlo por el acceso electrónico mediante su portal desde 2018. En el lado de las CCAA, se percibe que tanto el acceso electrónico mediante portales como el acceso mediante el correo electrónico, han dejado atrás al acceso presencial que fue el predominante durante los tres primeros años de puesta en marcha de la vía de la reclamación ante las resoluciones de

⁵⁶ Como podemos observar, faltan CCAA en este listado, pero son casos en los que sus OCT no nos entregaron información sobre las vías de registro de las reclamaciones: Andalucía, Castilla y León, Baleares, Galicia y Comunidad Valencia.

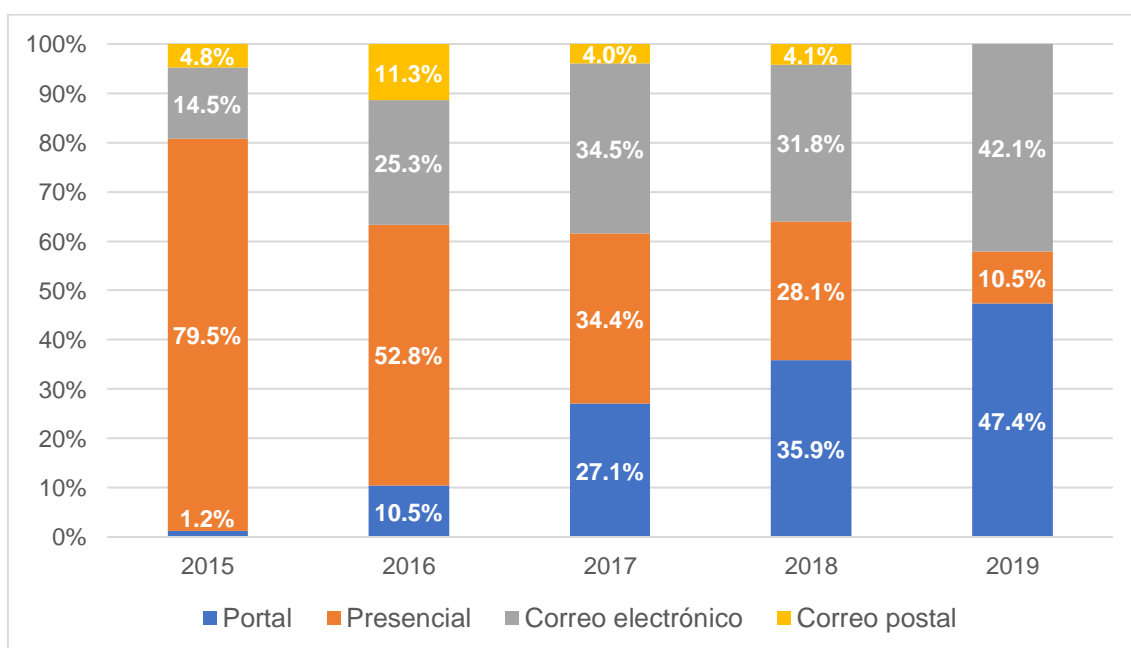
las solicitudes de acceso. Si bien los datos de los que disponemos para 2019 son incompletos, ya en 2018 tanto el correo electrónico como el acceso telemático, están por encima del acceso presencial, algo que solo puede haber aumentado, máxime en 2020 y 2021 con el contexto de pandemia.

Figura XXIX. Evolución temporal de la distribución de las vías de acceso en las reclamaciones contra la AGE



Fuente: Elaboración propia.

Figura XXX. Evolución temporal de la distribución de las vías de acceso en las reclamaciones contra las CCAA y EELL



Fuente: Elaboración propia.

H18: Los OCT registran un sesgo en cuanto a la vía de presentación de las reclamaciones de acceso a la información

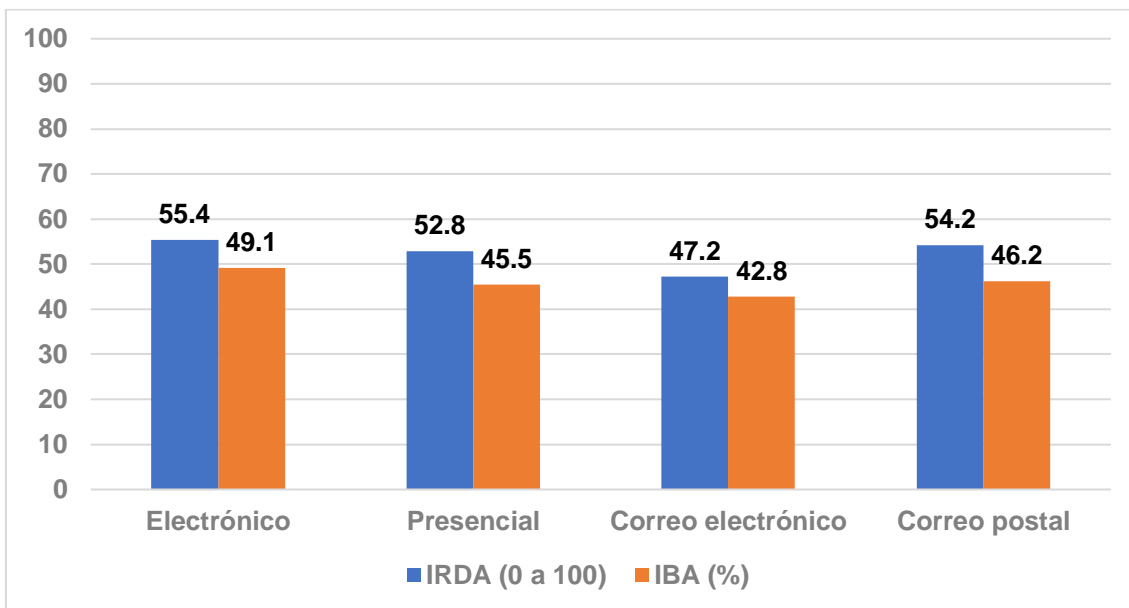
La vía por la que se registran las solicitudes o las reclamaciones también puede ser un elemento importante a tener en cuenta para evaluar la gestión del derecho de acceso, por ello continuamos con la contrastación de hipótesis a este respecto. Como ya hemos visto, las reclamaciones cambian notablemente su vía de registro respecto de las solicitudes, fundamentalmente porque para las reclamaciones la vía más empleada en el período analizado es el correo electrónico, y esto por haber sido Administraciones creadas *ad hoc* y con pocos recursos, lo que dificultó la creación de plataformas de registro electrónico mucho más costosas que la vía del correo electrónico. Así el correo ocupa el 65,6% para la AGE y el 30,9% para las CCAA (aunque principalmente estas sean las gestionadas por el CTBG); el la vía electrónica un 22% para la AGE y un 26,3% para las CCAA; el registro presencial un 1,9% para la AGE y un 37% para las CCAA; y, por último, el correo postal un 10,6% para la AGE y un 5,8% para las CCAA.

En las solicitudes de acceso, pudimos encontrar una clara diferencia en la gestión del derecho de acceso en la AGE que situaba a las solicitudes por duplicado beneficiadas en la respuesta y perjudicadas en el tiempo y a las solicitudes presenciales perjudicadas en la respuesta y beneficiadas en el tiempo, situándose en medio las solicitudes electrónicas. Las CCAA, en cambio, registraron diferencias significativas, aunque con baja intensidad situando en una escalera de apertura en primer lugar a las solicitudes presenciales, seguidas de las de correo postal, las electrónicas y, por último, las efectuadas mediante correo electrónico, lo que encaja con un sesgo de Administración tradicional apegada al papel y la presencialidad y más cerrada ante lo digital.

La ANOVA de un factor nos indica que existen diferencias significativas en cuanto a tiempo de respuesta para las reclamaciones que gestiona el CTBG a nivel nacional, aunque estas tienden a solaparse entre categorías para un nivel de confianza del 95%. Solo encontramos un tiempo de respuesta significativamente menor en el correo postal respecto del registro electrónico.

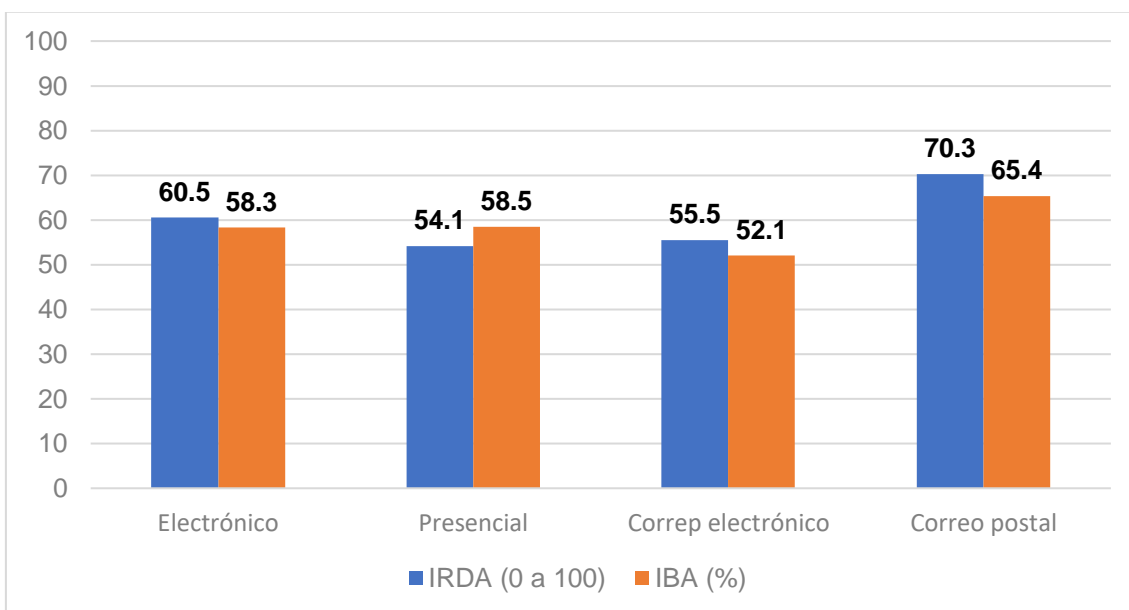
Las diferencias en el marco de las CCAA son más intensas, aunque igualmente significativas en el tiempo medio de respuesta, donde las respuestas a las solicitudes formuladas mediante correo postal y registro electrónico son respondidas en un tiempo significativamente menor que las realizadas por registro presencial y correo electrónico.

Figura XXXI. Diferencias en el rendimiento de la respuesta por vía de solicitud en las reclamaciones contra la AGE



Fuente: Elaboración propia.

Figura XXXII. Diferencias en el rendimiento de la respuesta por vía de solicitud en las reclamaciones contra las CCAA y los EELL



Fuente: Elaboración propia.

En IRDA las diferencias son menos intensas y solo encontramos que las respuestas ante las reclamaciones registradas mediante correo postal son mejores que las recibidas mediante el resto de vías de registro en la escala autonómica. La regresión logística binaria va en el mismo sentido: no se aprecian diferencias significativas en el caso de la AGE mientras que sí en el de las CCAA entre registro electrónico y correo electrónico. Por tanto, las diferencias entre las diferentes vías de acceso existen y son significativas, pero son muy reducidas en el marco nacional y se hacen más patentes en el marco autonómico especialmente en el tiempo medio de respuesta. Los resultados parecen evidenciar un sesgo en contra del correo electrónico y un sesgo a favor del correo postal, aunque los resultados no tienen una interpretación teórica unívoca, parecen ir en contra también de la vía de acceso más flexible, el correo electrónico, por lo que se podrían vincular con la misma explicación que los sesgos encontrados en la escala autonómica para las solicitudes: un sesgo en contra de lo digital y electrónico. Las diferencias menos intensas en este apartado de los OCT respecto de las administraciones territoriales, pueden explicarse por procesos de dependencia de la trayectoria menos intensos, dado que son instituciones de reciente creación.

V.3. Diferencias entre OCT, Administraciones y unidades en la gestión de las reclamaciones de acceso

Transitamos en esta sección desde el estudio de los sesgos administrativos que se producen en la gestión de las reclamaciones de acceso, hacia el estudio de la distribución de la transparencia y de la opacidad entre los diferentes conjuntos institucionales en nuestro país mediante el estudio de la gestión de las reclamaciones. En primer lugar, analizamos las diferencias en la gestión entre los propios OCT, comparando el CTBG y sus homónimos autonómicos, que gestionan reclamaciones tanto autonómicas como locales, para comprobar si existen diferencias y adentrarnos inicialmente en las causas que las producen. Seguidamente continuaremos con el análisis de dicha gestión en función de las conjuntos gubernamentales de la AGE, ya que, como vimos para el caso de las solicitudes de acceso, los tiempos de respuesta promedio y el rendimiento de la misma, eran significativamente diferentes entre ellos y algunos conjuntos eran mucho más proclives a aceptar el acceso que otros. Seguiremos nuestro análisis

deteniéndonos en la comparación entre tipos de Administraciones contra las que se presentan las reclamaciones de acceso ante los OCT, considerando como una variable *proxy* de su apertura el rendimiento que obtienen las respuestas ante esas reclamaciones por parte de los OCT. Para finalizar, analizaremos, sin proponer hipótesis explicativas, las motivaciones jurídicas de respuestas que ofrecen los OCT, como ya hiciéramos para las solicitudes.

V.3.1. Gestión de plazos e indicadores de rendimiento en las reclamaciones entre OCT⁵⁷

En la Tabla XXV⁵⁸, podemos ver la distribución absoluta de las distintas posibilidades de resolución que emiten los órganos de control de la transparencia en nuestro país. Como podemos ver, las más abundantes son las concesiones totales, seguida de las inadmisiones.

⁵⁷ En el caso de los órganos de control de la transparencia contamos con datos para todos los sujetos, aunque para algunos de ellos, como el correspondiente a Castilla y León, la información es muy reducida, ya que no disponemos de variables esenciales como el género del solicitante o su personalidad, ni tampoco información alguna para las solicitudes anteriores a 2018.

⁵⁸ El tiempo que comprende nuestra base de datos es distinto para cada OCT y se ajusta al proceso de solicitud de acceso a los datos y de respuesta por parte de cada uno. Teniendo en cuenta la fecha de registro, nuestra base de datos para las reclamaciones de acceso comprende los siguientes marcos temporales: CTBG AGE del 26/12/2014 al 11/03/2019, OCT Andalucía del 11/03/2016 al 21/12/2020, OCT Aragón 23/11/2015 al 21/11/2018, CTBG Asturias del 29/12/2015 al 21/02/2019, OCT Baleares 20/05/2016 al 13/05/2019, OCT Canarias del 29/05/2015 al 14/11/2018, CTBG Cantabria del 15/12/2015 al 15/03/2019, OCT Castilla y León del 29/01/2018 al 14/12/2020, CTBG Castilla-La Mancha del 25/02/2016 al 15/03/2019, OCT Cataluña del 5/08/2015 al 30/12/2018, OCT Comunidad Valenciana 4/10/2014 al 30/12/2020, CTBG Extremadura del 16/03/2016 al 15/01/2019, OCT Galicia del 21/04/2016 al 26/11/2020, CTBG Madrid del 11/12/2015 al 13/03/2019, OCT Murcia del 31/08/2015 al 29/12/2018, OCT Navarra del 06/04/2017 al 28/12/2018, OCT País Vasco 14/10/2016 al 11/03/2019, CTBG La Rioja 1/03/2016 al 28/12/2018, CTBG Ceuta del 23/05/2016 al 17/12/2018, CTBG Melilla del 16/02/2016 al 28/12/2018 y CTBG sin competencias del 15/12/2015 al 19/11/2018.

Tabla XXV. Sentido de las resoluciones de los OCT

	Concesión	C. Parcial	Inadmisión	Denegación	Silencio	Desistida	Archivada	Pérdida de objeto	En trámite	Otros	Total
CTBG AGE	1023	0	481	793	0	0	102	0	0	37	2436
OCT Andalucía	296	249	394	166	0	183	295	0	0	68	1651
OCT Aragón	32	23	17	20	0	0	15	0	0	3	110
CTBG Asturias	50	8	29	24	0	0	10	0	0	1	122
OCT Baleares	11	3	7	21	0	16	24	0	36	0	118
OCT Canarias	205	30	82	23	0	10	23	0	0	3	376
CTBG Cantabria	79	7	45	38	0	0	8	0	0	5	182
OCT Castilla y León	180	66	44	24	0	17	20	114	0	2	467
CTBG Castilla-La Mancha	118	21	61	45	0	0	19	0	0	3	267
OCT Cataluña	424	199	215	94	10	75	0	392	54	127	1590
OCT Comunidad Valenciana	214	75	95	67	0	30	0	171	0	5	657
CTBG Extremadura	76	13	17	20	0	0	7	0	0	6	139
OCT Galicia	257	44	153	84	0	37	39	0	0	21	635
CTBG Madrid	206	42	136	105	6	0	43	0	0	29	567
OCT Murcia	30	4	44	9	206	6	18	0	66	0	383
OCT Navarra	22	4	7	6	0	0	11	0	0	0	50
OCT País Vasco	83	4	23	8	0	17	2	0	25	0	162
CTBG La Rioja	12	4	9	7	0	0	0	0	0	0	32
CTBG Ceuta	37	2	9	1	0	0	0	0	0	4	53
CTBG Melilla	16	1	4	2	0	0	2	0	0	0	25
CTBG sin competencias	0	0	86	0	0	0	0	0	0	0	86
Total	3371	799	1958	1557	222	391	638	677	181	314	10108

Fuente: Elaboración propia

Téngase en cuenta, por ejemplo, que el CTBG inadmite todas las reclamaciones autonómicas y locales de aquellas CCAA con las que no tiene firmado un convenio de colaboración y también que el silencio administrativo, que como vimos para las solicitudes es uno de los principales problemas de la gestión del derecho de acceso, introduce una grave merma de la seguridad jurídica en el cómputo de los plazos que fomenta la inadmisión. La denegación es mucho más abundante en las reclamaciones de lo que lo era en las solicitudes, por dos cuestiones, en primer lugar porque las reclamaciones son una segunda ronda de control sobre las solicitudes y, por tanto, solo se interponen sobre las resoluciones que no conceden efectivamente la información solicitada, lo cuál es un universo mucho más reducido y en el que hay más solicitudes que jurídicamente no deben ser aceptadas en base a nuestra legislación que sobre el total, y, también, porque los OCT son mucho menos proclives al silencio administrativo de lo que eran las Administraciones territoriales, lo que supone para estas últimas una suerte de “puerta de atrás” para la denegación.

Además, como podemos ver en la tabla XXVI, el CTBG y los OCT autonómicos presentan promedios en la distribución de sus respuestas bastante distintos. La concesión que es el bloque de respuestas más común ante las reclamaciones se distribuye 42% en el CTBG frente a 31% en los OCT autonómicos, estos últimos tienen un 10% de concesiones parciales cuando el CTBG no declara ninguna, lo cual es muy sorprendente, en cambio el CTBG hace un uso que triplica porcentualmente al de sus homólogos autonómicos de la denegación. Diferencias que merecen una investigación más profunda para ver qué explica esta aplicación tan distinta teniendo la misma normativa básica.

Tabla XXVI. Distribución porcentual de las respuestas de los OCT hacia las reclamaciones de acceso

	CTBG AGE	Total OCT CCAA	Total global
Concesión	42%	31%	33%
C. Parcial	0%	10%	8%
Inadmisión	20%	19%	19%
Denegación	33%	10%	15%

Silencio	0%	3%	2%
Desistimiento	0%	5%	4%
Archivada	4%	7%	6%
Pérdida de objeto	0%	9%	7%
En trámite	0%	2%	2%
Otros	2%	4%	3%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia.

Por todo ello, vemos cómo la gestión de las reclamaciones, aunque está relacionada con la gestión de las solicitudes, es realmente un proceso muy diferente y no podemos esperar rendimientos similares entre una y otra, aunque usemos los mismos índices de análisis. A igualdad de condiciones, siempre es lógico esperar un menor rendimiento del órgano de control que de su Administración territorial correspondiente, por cuanto el OCT trabaja sobre un universo en el que objetivamente operan en mayor proporción los límites de acceso, los datos personales y los demás elementos de restricción de nuestro marco de transparencia relativo al derecho de acceso, que sobre el universo de las solicitudes que reciben las Administraciones territoriales. De hecho la media porcentual global de respuestas afirmativas en IBA para los OCT es del 53,2%, cuando la misma métrica arrojaba un 74% para las resoluciones de las solicitudes realizadas por las Administraciones territoriales. Solo hay dos casos en los que el rendimiento en IBA del OCT supere al de su Administración territorial: Canarias (69,1% frente a 50%) y Extremadura (70,6% frente a 35%).

Tabla XXVII. Rendimiento y tiempo medio de respuesta por OCT

	IRDA (de 0 a 100)	IBA (% de respuestas positivas)	Tiempo (días)
CTBG AGE	50	44,5%	70,1
OCT Andalucía	47	49,3%	273,5
OCT Aragón	52	59,8%	210,9
CTBG Asturias	55	52,3%	117,4
OCT Baleares	34	33,3%	178,7
OCT Canarias	71	69,1%	163,7
CTBG Cantabria	55	50,9%	109,6

OCT Castilla y León	71	78,3%	243,5
CTBG Castilla-La Mancha	59	56,7%	104,8
OCT Cataluña	64	68,6%	58,6
OCT Comunidad Valenciana	61	64,1%	233,7
CTBG Extremadura	69	70,6%	152,5
OCT Galicia	59	55,9%	87,1
CTBG Madrid	53	50,1%	125,3
OCT Murcia	15	11,6%	179,6
OCT Navarra	66	66,7%	65,9
OCT País Vasco	77	73,7%	56,8
CTBG La Rioja	51	50,0%	111,7
CTBG Ceuta	82	79,6%	139,08
CTBG Melilla	76	73,9%	100,20
CTBG sin competencias	25	0%	13,81
Media CCAA	56	56,7%	160,2
Media global	54	53,2%	137,7

Fuente: Elaboración propia.

Como podemos ver en la Tabla XXVII, las diferencias en cuanto al rendimiento del derecho de acceso para las reclamaciones son notables: en IRDA encontramos contrastes muy importantes entre los 77 puntos del OCT del País Vasco y los 15 del OCT de la Región de Murcia, igual que sucede con el porcentaje de respuestas afirmativas del IBA, donde encontramos en el margen superior al OCT de Castilla y León con el 78,3% de respuestas del conjunto afirmativo y de nuevo al OCT de la Región de Murcia en el otro extremo con solo un 11,6% de respuestas del conjunto afirmativo. Por último, las diferencias en cuanto al tiempo medio de respuesta también son muy amplias con una media de 56,8 días para el País Vasco y nada menos que 273,5 días de media para Andalucía. Todas estas diferencias parecen significativas a simple vista, algo que contrastaremos en el siguiente apartado de discusión de las hipótesis relativas a este segundo gran bloque analítico de nuestro trabajo para las reclamaciones de acceso.

No obstante, conviene hacer aquí algunas puntualizaciones. En primer lugar, sobre el pésimo resultado del OCT de la Región de Murcia hay que aclarar que este se debe en gran medida a nuestro método de asignación de denegaciones por silencios administrativos, ya que, como ya hicimos para la base de datos relativa a las Administraciones territoriales, hemos considerado silencio

administrativo todas las solicitudes registradas con anterioridad a tres meses desde la última fecha de registro referida en la base de datos entregada por el órgano de control. De esta manera hemos asignado un total de 206 casos como silencio administrativo para el caso de Murcia, lo que ha reducido su nota media en IRDA e IBA, aunque habría seguido siendo muy baja⁵⁹. Además, con posterioridad a la entrega de los datos que analizamos en este trabajo, nos consta que muchas de dichas solicitudes han sido respondidas, aunque, evidentemente, en un plazo de tiempo muy superior al fijado por el artículo 24.4 de la LTAIBG, que fija los 3 meses para responder, transcurrido el cual, la solicitud se entiende como denegada.

En cuanto al tiempo, podemos comprobar que prácticamente todos los órganos de control sobrepasan de media el plazo de los tres meses para contestar, solo encontramos cinco casos por debajo: País Vasco (56,8 días), Cataluña (58,6 días), Navarra (65,9 días), el propio CTBG para resoluciones relativas a la AGE (70,1 días) y Galicia (87,1 días). El resto de órganos de control están todos por encima, es más el propio CTBG no cumple esa temporalidad para ninguno de los casos en los que tiene convenio de colaboración autonómico: Castilla-La Mancha (104,8 días), Cantabria (109,6 días), Asturias (117,4 días), La Rioja (111,7 días), Madrid (125,3 días) y Extremadura (152,5 días). Como dato curioso, aunque indicativo de hasta qué punto la cuestión de los plazos de resolución de las reclamaciones de acceso es un grave problema, podemos encontrar el caso de mayor tiempo transcurrido hasta la respuesta en la Comunidad Valenciana, con 1103 días para una reclamación registrada el 4 de octubre de 2014 y respondida el 11 de octubre de 2017.

Tabla XXVIII. Distribución del tiempo promedio de respuesta en los OCT

	Hasta 3 meses	De 3 meses a 1 año	Más de un año
CTBG AGE	98,3%	1,7%	
OCT Andalucía	14,2%	59,6%	26,2%
OCT Aragón	2,7%	97,3%	
CTBG Asturias	50,8%	48,4%	0,8%
OCT Baleares	14,8%	80,2%	4,9%
OCT Canarias	28,8%	69,3%	1,9%

⁵⁹ Para más información sobre el caso concreto de la Región de Murcia consultar (Molina et al 2018).

CTBG Cantabria	56,0%	44,0%	
OCT Castilla y León	22,0%	55,8%	22,2%
CTBG Castilla-La Mancha	48,7%	51,3%	
OCT Cataluña	85,6%	14,4%	
OCT Comunidad Valenciana	2,2%	92,0%	5,8%
CTBG Extremadura	30,9%	69,1%	
OCT Galicia	62,4%	37,6%	
CTBG Madrid	39,0%	61,0%	
OCT Murcia	13,6%	85,4%	1,0%
OCT Navarra	96,0%		4,0%
OCT País Vasco	91,9%	8,1%	
CTBG La Rioja	46,9%	53,1%	
CTBG Ceuta	41,5%	58,5%	
CTBG Melilla	52,0%	48,0%	
CTBG sin competencias	100,0%		
Media CCAA	42,0%	49,8%	8,2%
Media global	56,1%	37,8%	6,1%

Fuente: Elaboración propia.

Por todo ello, esta es una de las grandes conclusiones que se produce al analizar la base de datos que hemos creado sobre las reclamaciones de acceso: existe un problema clamoroso con los plazos de resolución entre los órganos de control de la transparencia en España, solo 5 casos autonómicos están por debajo de una media de tres meses en contestar y solo el 42% de todas las respuestas en nuestro país cumplen dicho plazo. Encontramos casos como los de Andalucía y Castilla y León en los que el 26,2% y el 22,2%, respectivamente, de sus respuestas se encuentran por encima del año. Esto es un grave menoscabo de la seguridad jurídica de la ciudadanía que atenta contra el propio modelo de la reclamación de transparencia ante los OCT instaurada por la LTAIBG. Además, es una clara muestra de que lo reiterado por todos los OCT en los sucesivos manifiestos firmados por sus representantes en 2018 en Cádiz, 2019 en Málaga, 2020 en Madrid y 2021 en Alicante, donde dejaron patente la clara falta de recursos económicos para hacer frente a sus funciones de control: “no hemos sido dotados de medios adecuados, ni en el terreno de los recursos humanos ni en el de los económicos y materiales”⁶⁰.

⁶⁰ La Declaración de Málaga de la que se ha extraído la cita se puede consultar aquí: <https://congresotransparencia.com/actividad/s19-declaracion-malaga/>. Y su predecesora de 2018 en Cádiz en este otro enlace: <https://congresotransparencia.com/declaracion-de-cadiz/>. En

H19: Existen diferencias significativas entre los diferentes OCT en su gestión de las reclamaciones de acceso a la información

Como ya hicimos en el apartado dedicado a las solicitudes ante las Administraciones públicas territoriales, lo primero que debemos comprobar es si existen diferencias significativas entre los distintos OCT en cuanto a la gestión que estos hacen sobre las reclamaciones de acceso que reciben. Partimos de la hipótesis de que estas diferencias existirán y serán significativas al igual que hicimos en el caso de las solicitudes de acceso. De nuevo, empleamos para comprobar dicha hipótesis como variables dependientes tanto el tiempo promedio de respuesta como el rendimiento o apertura de la misma medida en base al sentido de la respuesta con la construcción de dos indicadores, el IRDA y el IBA, que ya hemos explicado con anterioridad.

Empleamos la ANOVA de un factor para comprobar si existen diferencias significativas entre los OCT en relación al tiempo de respuesta. Estas diferencias son significativas y tienen una F de 478,5, lo que significa una intensidad bastante alta dentro del contexto de este estudio.

Con el IBA, las diferencias también resultan significativas para la regresión logística binaria, que indica que en quince casos existen diferencias significativas entre los porcentajes de categorías de IBA del CTBG para la AGE y el resto de resultados autonómicos y solo cuatro casos en los que no se dan. De esos cuatro casos, tres son correspondientes al propio CTBG a escala autonómica, Asturias, Cantabria y La Rioja, mientras que el restante es el caso del OCT de Baleares. Todo ello nos lleva a afirmar que existen diferencias significativas en la respuesta de los OCT en nuestro país, no obstante, estas se concentran sobre todo en los plazos de resolución, lo que indica que existe una importante disparidad de recursos materiales y humanos entre ellos. Por ejemplo, es 4,5 veces más probable obtener una respuesta positiva del OCT de Castilla y León que del

2020 podemos encontrar la Declaración de la UNED, que va en la misma línea trazada por las anteriores y que se puede consultar aquí:

<https://drive.google.com/file/d/1wZ9E58OnzclSWnKp-n46hnngFJ6Toq1/view> Para finalizar, y hasta la fecha, también se ha producido la Declaración de Alicante, disponible aquí: <https://congresotransparencia.com/declaracion-de-alicante-de-la-red-de-consejos-y-comisionados-de-la-transparencia/>

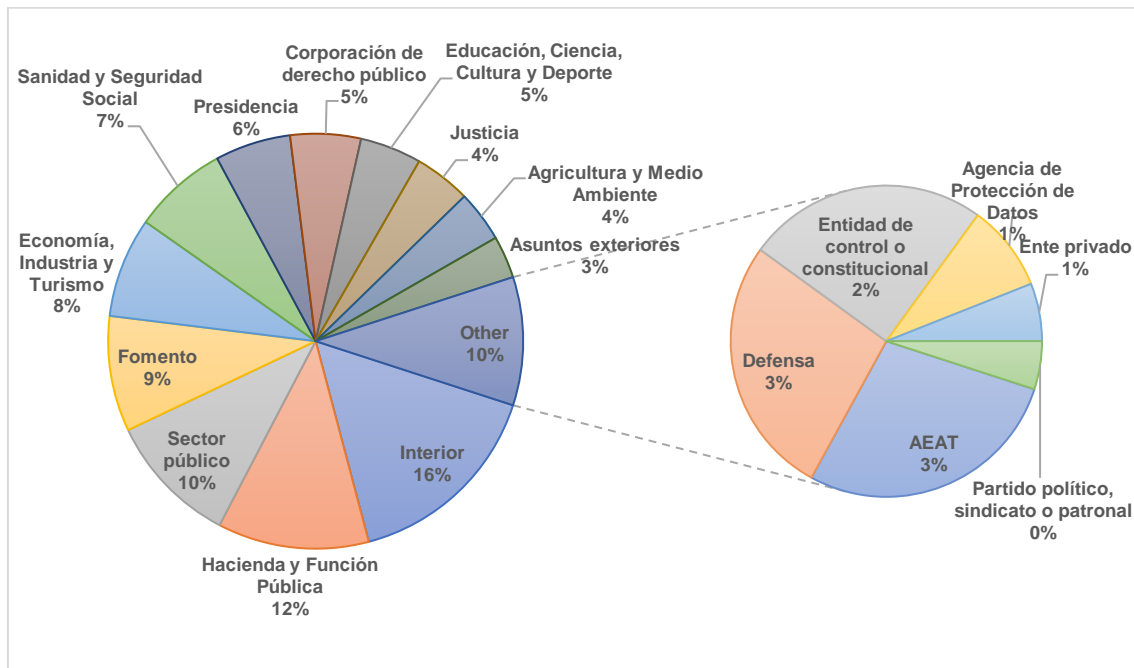
CTBG, 3,5 veces del OCT de País Vasco y 2,8 del OCT de Canarias. En cambio, es 1,6 veces más probable recibir una respuesta positiva del CTBG que del OCT de Baleares y nada menos que 6,1 veces más probable la respuesta positiva del CTBG que del OCT de Murcia, durante el período analizado.

V.3.2. Conjunto gubernamental contra la que se presenta la reclamación ante el CTBG para el caso de la AGE

También resulta muy interesante observar contra qué organismos están dirigidas las reclamaciones de acceso que recibe el CTBG. Igual que hicimos con las solicitudes de acceso ante la AGE, analizar qué entidades reciben más reclamaciones es una buena muestra para comprobar dónde se concentra la opacidad en la AGE⁶¹. Además, como pudimos comprobar en la contrastación de hipótesis sobre la gestión de las solicitudes, las distintas áreas gubernamentales realizan una gestión muy diferente entre sí y son una variable central a la hora de explicar el acceso o el rechazo de una solicitud de acceso. Como podemos ver, el principal foco de reclamaciones es Interior con el 16%, seguido de Hacienda y Función Pública con el 12% y Fomento con el 9%, dentro de los conjuntos ministeriales. Además, la Administración periférica o sector público, categoría en la que hemos agrupado diversas formas del mismo que son diferenciadas por el CTBG como las fundaciones o las empresas públicas, se sitúa en el 10%.

⁶¹ Este análisis, como ya ocurriera para las solicitudes de acceso, solo lo hemos desarrollado para el ámbito nacional, ya que para el ámbito autonómico habría que haber realizado previamente una recodificación de miles de categorías y estas difícilmente serían comparables entre sí. Además, para las reclamaciones hemos sintetizado los ministerios por conjuntos de la misma manera que se hiciera en el caso de las solicitudes.

Figura XXXIII. Distribución por conjuntos gubernamentales de las reclamaciones de acceso contra la AGE



Fuente: Elaboración propia.

La primera conclusión que extraemos del Figura XXXIII, recordando los datos sobre las solicitudes, es otra razón para considerar que la Administración periférica no es un foco de opacidad mayor en nuestro país que la Administración nuclear, al menos a nivel nacional. Esto es así ya que, si en la distribución temática encontrábamos que el 32% de las solicitudes de acceso iban dirigidas a la Administración periférica, ahora solo el 10% de las reclamaciones lo hacen, lo que da clara cuenta de que la ciudadanía entiende en mayor proporción que para las respuestas de la Administración nuclear que sus resoluciones son justas y, por tanto, son menos reclamadas en términos relativos. En segundo lugar, hay conjuntos ministeriales que definitivamente se consagran como áreas de opacidad en mayor medida que sus homólogos. Como podemos ver en la Tabla XXIX donde se reflejan el % de solicitudes recibidas por cada organismo, el % de categorías negativas de IBA de cada organismo para las solicitudes sobre el total de la AGE y, por último, el % de reclamaciones recibidas contra cada uno por el CTBG, hay claros ganadores.

Tabla XXIX. Distribución porcentual de solicitudes, respuestas negativas y reclamaciones en la AGE

	IBA Solicitudes (%)		
	Solicitudes	respuestas negativas)	Reclamaciones CTBG ⁶²
Interior	16,5%	17,3%	15,9%
Hacienda y Función Pública	16,3%	16,6%	11,8%
Fomento	11,7%	7,2%	9,0%
Economía, Industria y Turismo	7,5%	9,4%	7,8%
Sanidad y Seguridad Social	14,1%	16,0%	7,4%
Presidencia	7,1%	4,3%	5,9%
Educación, Ciencia, Cultura y Deporte	6,0%	6,8%	4,8%
Justicia	5,3%	6,9%	4,4%
Agricultura y Medio Ambiente	4,7%	7,9%	4,0%
Asuntos exteriores	2,9%	1,6%	3,3%
AEAT	0,2%	0,4%	2,8%
Defensa	4,5%	3,2%	2,7%
Agencia de Protección de Datos	1,2%	1,5%	0,9%
Casa Real	1,8%	0,8%	
Central	0,3%	0,1%	
Total	100%	100%	80,7%
Sector público	31,8%	22,7%	13,1%

Fuente: Elaboración propia.

Como podemos ver, los ganadores absolutos en la concentración de respuestas negativas en la AGE son los conjuntos ministeriales de Interior y de Hacienda y Función Pública, que obtienen el primer y segundo puesto en todas las métricas. Fomento, que ocupó el cuarto puesto en porcentaje de solicitudes y el sexto puesto en porcentaje de categorías negativas en IBA ante las mismas, sin embargo, asciende al segundo puesto en porcentaje de reclamaciones, lo que hace indicar que, aunque su gestión es más abierta que la de otros ministerios, sus resoluciones generan una mayor oposición de los y las solicitantes, lo que puede estar asociado al interés económico de sus acciones. Sanidad y

⁶² Esta última categoría diferencia al sector público de cada uno de los conjuntos ministeriales, lo que no sucede en las dos anteriores, debido a la distinta configuración de los datos de una a otra base de datos. Por tanto, *ceteris paribus* los porcentajes de esta tercera columna deberían ser siempre menores que los de las dos primeras. Como se puede observar, además, al final de la tabla se ofrece diferenciado el dato del sector público, que en las dos primeras columnas se solapa con los conjuntos ministeriales mientras que en la tercera no lo hace totalmente. Si bien es cierto que el dato correspondiente, el 13,1%, no coincide con el del Figura XXXIII, debido a que al 10,3% correspondiente al sector público también hemos añadido el 2,8% de la AEAT, que es una entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda.

Seguridad Social presenta el caso contrario, aunque concentraba el 14,1% de las solicitudes y el 16% de las categorías negativas de respuesta ante las mismas, desciende hasta el 7,4% de las reclamaciones, siendo probable que esto se deba a la separación en esta última métrica, como ya hemos advertido, de su sector público, como la Tesorería de la Seguridad Social. Pese a este hecho, Economía, Industria y Turismo, eleva del 7,5% de solicitudes al 7,8% de reclamaciones, lo que también le sucede a Asuntos Exteriores, que pasa del 2,9% al 3,3%. La AEAT, que es diferenciada por el Portal de Transparencia del ministerio al que tiene adscripción, registra el peor dato en este sentido, solo concentra el 0,2% de las solicitudes, aunque duplica hasta el 0,4 el porcentaje total de categorías negativas de respuesta ante las mismas y hasta un llamativo 2,8% de todas las reclamaciones que recibe el CTBG. Por último, cabe destacar de nuevo el desempeño la Administración periférica, que, si bien registró el 31,8% de las solicitudes de acceso, redujo este porcentaje notablemente en las categorías de rechazo, al 22,7%, y aún más en las reclamaciones, hasta el 13,1% incluyendo también a la AEAT. Todo ello da muestra al mismo tiempo que la Administración periférica es en general un conjunto de entidades más transparente que la parte nuclear de la AGE, aunque con serias lagunas de opacidad, como la AEAT.

Al igual que hicimos respecto de las solicitudes de acceso, comprobar las diferencias entre los conjuntos gubernamentales en el ámbito de la AGE parece determinante por cuanto dichas diferencias eran de las más intensas. No es de extrañar ya que las solicitudes de acceso conectan con la gestión del poder, con la discrecionalidad del mismo y la rendición de cuentas que este debe hacer. Por tanto, las áreas más sensibles para la gestión de dicho poder tendrán más incentivos a la opacidad que las áreas menos sustantivas.

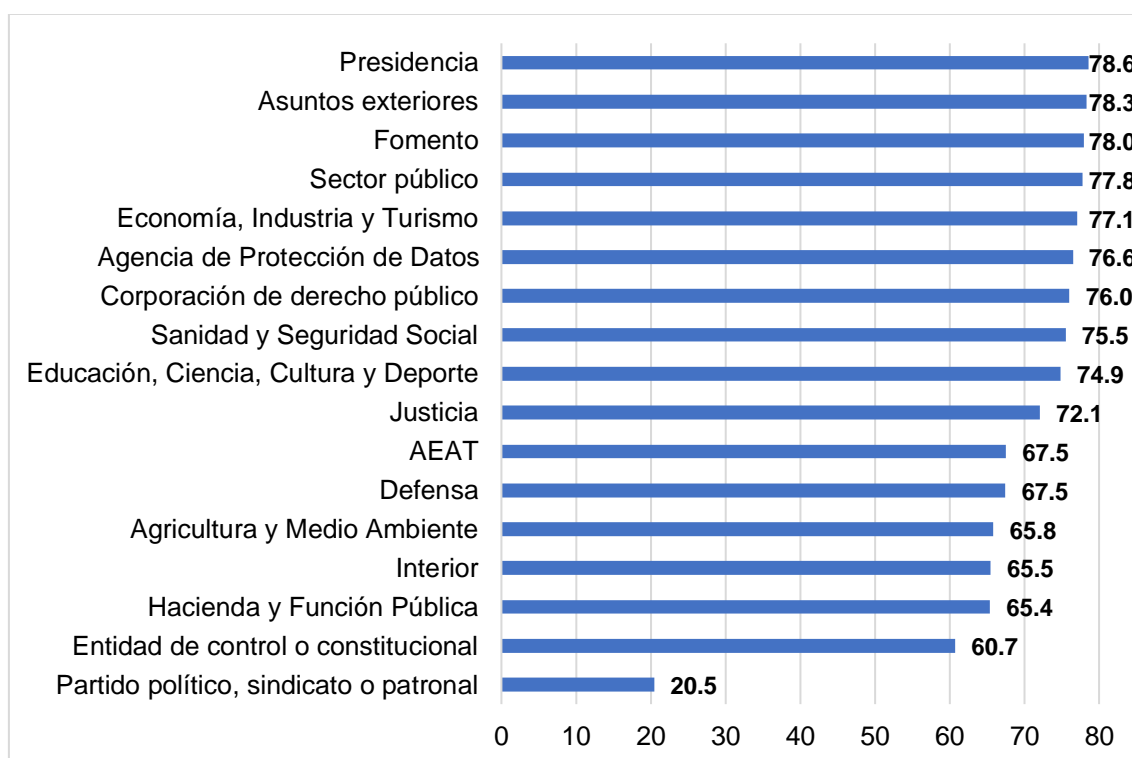
H20: El CTBG registra diferencias significativas en la gestión de las reclamaciones de acceso en función del conjunto gubernamental contra el que van dirigidas

En cuanto a las solicitudes, vimos que en términos proporcionales respecto de sí mismos las áreas de mayor opacidad eran la AEAT, Agricultura y Medio Ambiente, Justicia, Economía, Industria y Turismo y la Agencia de Protección de

Datos, mientras que las áreas más opacas en términos proporcionales respecto a toda la AGE eran Interior, Hacienda y Función Pública, Sanidad y Seguridad Social, Economía, Industria y Turismo y Agricultura y Medio Ambiente. La AEAT, por ejemplo, pese a concentrar la mayor opacidad relativa es un área que recibe solo el 0,2% del total de solicitudes.

Como muestra la Figura XXXIV, las diferencias en cuanto a media de días en responder son mucho menores en el caso de las reclamaciones que en el de las solicitudes, lo cual es lógico porque mientras que las solicitudes son efectivamente tramitadas y respondidas por UIT distintas, las reclamaciones son tramitadas indistintamente por el CTBG. Así, todos los conjuntos gubernamentales son respondidos de media entre los 60 y los 80 días, salvo el conjunto de partidos, sindicatos y patronal que es respondido en poco más de 20 días de media. No obstante, la ANOVA de un factor nos dice que las diferencias en cuanto a tiempo también son significativas en el caso de las reclamaciones a nivel nacional, aunque mucho menos que en el caso de las solicitudes, como ya hemos indicado, lo que parecería responder a la asimetría de complejidad en las reclamaciones entre partes de la AGE.

Figura XXXIV. Tiempo promedio de respuesta (en días) del CTBG en función de los conjuntos gubernamentales de la AGE



Fuente: Elaboración propia.

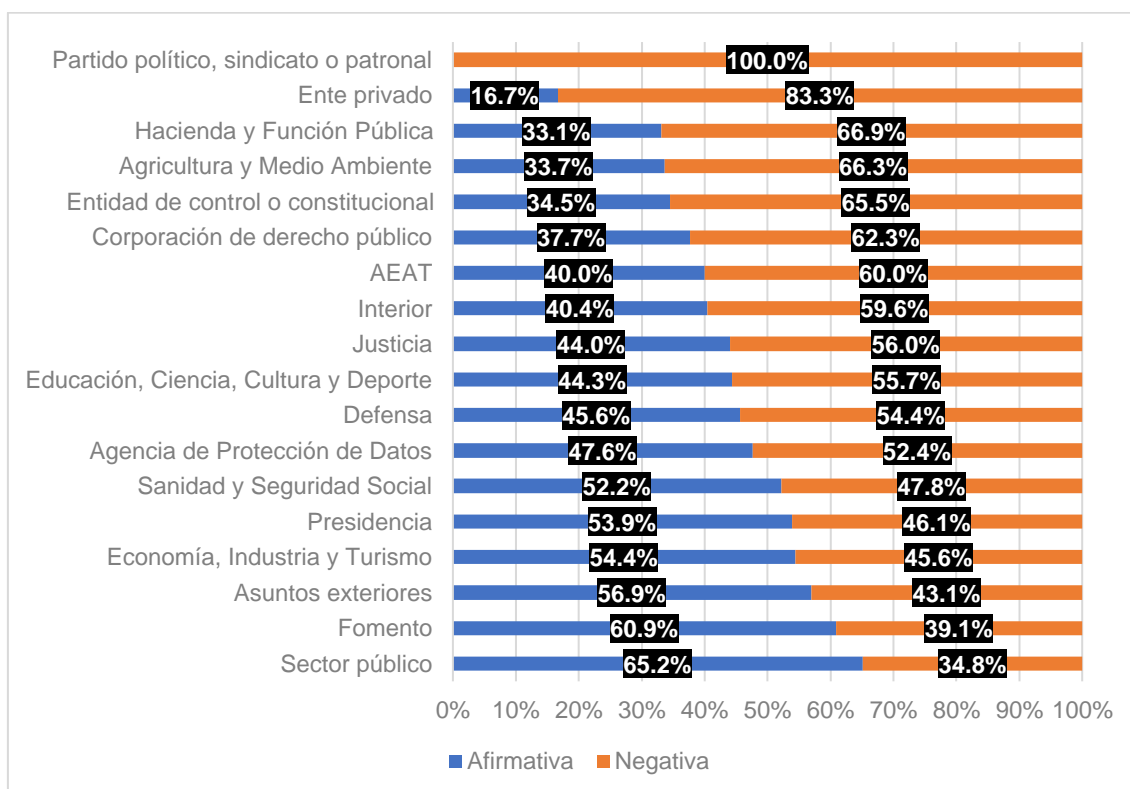
Las diferencias en cuanto a IRDA, de nuevo, son mucho menos intensas entre conjuntos institucionales y sujetos obligados en la tramitación que realiza el CTBG de las reclamaciones que entre la gestión que realizan de las solicitudes dichos conjuntos territoriales de sujetos obligados. En cambio, en IBA encontramos diferencias incluso mayores en la gestión de las reclamaciones que en la gestión de las solicitudes. La regresión logística binaria nos muestra que las diferencias entre la categoría con mayor porcentaje de respuestas positivas en IBA, el sector público o Administración periférica, registra diferencias significativas con diez de los otros dieciséis conjuntos, siendo 9,4 veces más probable recibir una categoría de respuesta negativa en el conjunto de partidos, sindicatos y patronal que en una dirigida al sector público, 3,8 veces en Hacienda y Función Pública o 3,6 veces en Agricultura y Medio Ambiente o 3,6 veces en una entidad de control o constitucional. Por tanto, las diferencias en cuanto a apertura o rendimiento de las respuestas del CTBG entre conjuntos gubernamentales de la AGE y demás conjuntos de sujetos obligados, existen y son significativas y en algunos casos muy amplias.

Figura XXXV. IRDA para las respuestas del CTBG en función de los conjuntos gubernamentales de la AGE



Fuente: Elaboración propia.

Figura XXXVI. IBA para las respuestas del CTBG en función de los conjuntos gubernamentales de la AGE



Fuente: Elaboración propia.

V.3.3. Tipo de Administración contra la que se presenta la reclamación de acceso

También es relevante el ámbito territorial de actuación de los organismos cuyas resoluciones son reclamadas. Hemos desarrollado otra métrica diferenciando entre ámbito local, provincial, autonómico, estatal y Administración periférica o entes públicos de distinto nivel. Es una segunda medida que tiene como objetivo valorar si la diferencia en el nivel territorial de gobierno, o que este sea ente público⁶³, tiene relevancia en la gestión del derecho de acceso. Como vemos en la Tabla XXX, la primera conclusión evidente es situar al ámbito local como el principal foco de opacidad en nuestro país, ya que este es el objeto del 43% de las reclamaciones recibidas por los OCT, llegando a superar el 70% en

⁶³ Como se puede ver, esta métrica no encaja con la de sector público de la anterior variable, siendo superior a la misma. Es así porque en la categoría de sector público hemos incluido algunos organismos que antes estaban diferenciados de la categoría de sector público, como la Agencia de Protección de Datos o las autoridades portuarias, por poner solo dos ejemplos.

Cantabria, Cataluña y País Vasco⁶⁴. El segundo foco de opacidad son las CCAA, que concentran el 25% de las reclamaciones, llegando a cotas muy altas también en algunas de ellas, como en Murcia con más del 70% o en Aragón con más del 60%. La AGE, en cambio, solo concentra el 17% total de las reclamaciones, lo que parece indicar que es un área de menor opacidad. En penúltimo y último lugar se sitúan los entes públicos con el 12,5% y el ámbito provincial con poco más del 2%, no obstante, creemos que mientras el primero es un dato que secunda la mayor transparencia de los entes públicos, el segundo no va en la misma línea, ya que la reducida dimensión de las Administraciones provinciales sería lo que en mayor medida explicaría que concentre este menor porcentaje de reclamaciones, no así que sean más transparentes.

Tabla XXX. Tipo de Administración contra la que se reclama por OCT

	Local	Provincial	A. Periférica	Autonómica	Estatal
CTBG AGE			17,2%		82,8%
OCT Andalucía	56,2%	3,2%	9,4%	31,3%	
OCT Aragón	26,4%	3,3%	9,9%	60,4%	
CTBG Asturias	44,3%		17,2%	38,5%	
OCT Baleares	45,1%	13,3%	1,8%	39,8%	
OCT Canarias	52,9%	10,6%	36,0%	0,5%	
CTBG Cantabria	79,1%		1,6%	19,2%	
OCT Castilla y León	57,5%	4,1%	5,0%	31,7%	1,8%
CTBG Castilla-La Mancha	58,8%	4,5%	15,0%	21,7%	
OCT Cataluña	72,4%	2,7%	12,4%	12,5%	
OCT Comunidad Valenciana	52,8%	1,2%	8,9%	37,1%	
CTBG Extremadura	38,8%	1,4%	4,3%	55,4%	
OCT Galicia	37,2%	0,2%	8,9%	53,6%	0,2%
CTBG Madrid	47,9%		18,1%	34,0%	
OCT Murcia	15,2%		12,6%	71,7%	0,5%
OCT Navarra	58,3%		4,2%	37,5%	
OCT País Vasco	76,5%		3,1%	20,4%	
CTBG La Rioja	46,9%		15,6%	37,5%	
CTBG Ceuta			5,7%	94,3%	
CTBG Melilla			8,0%	92,0%	
CTBG sin competencias	55,8%	10,5%	8,1%	25,6%	

⁶⁴ Es lógico que el plano local sea el principal foco de opacidad, no obstante, ya que supone un volumen altísimo de Administraciones respecto de los demás niveles y, sobre todo, porque muchas de estas Administraciones no cuentan casi con medios humanos ni económicos para hacer frente a las nuevas obligaciones que se activaron para el conjunto de Administraciones locales con la LTAIBG.

Media CCAA	54,4%	2,7%	11,3%	31,5%	0,1%
Media global	43,3%	2,1%	12,5%	25,1%	16,9%

Fuente: Elaboración propia.

H21: Los OCT son más proclives a permitir el acceso ante las reclamaciones de acceso a la información contra Administraciones de ámbito territorial inferior

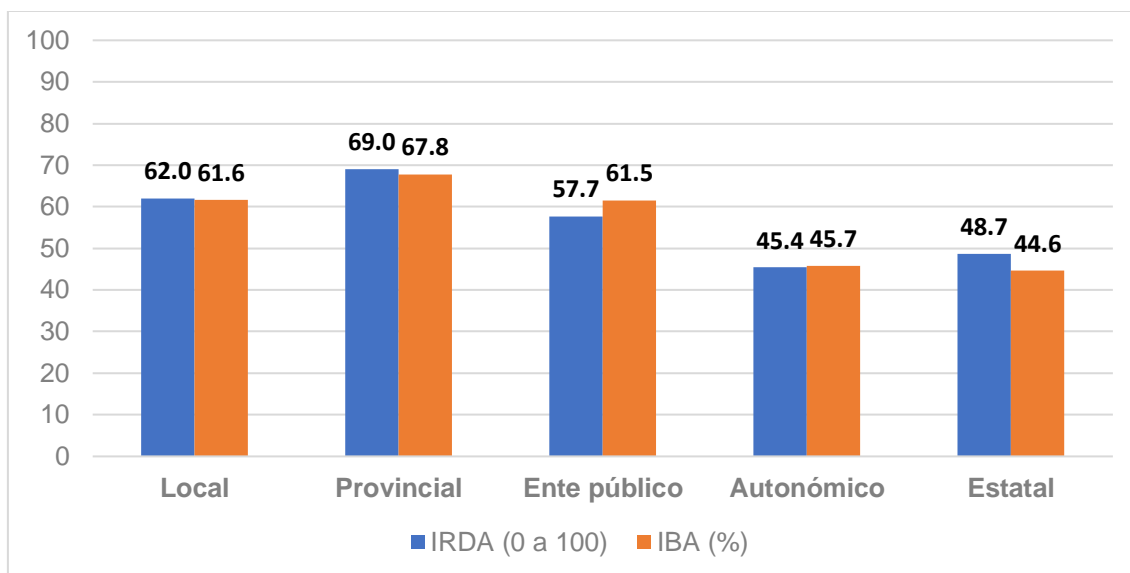
Una hipótesis sobre las diferencias de rendimiento en el derecho de acceso por niveles territoriales no pudo ser testada en el anterior apartado relativo a las solicitudes de acceso, por cuanto para ello habríamos precisado tener una base de datos que integrase también las solicitudes efectuadas en el ámbito territorial local ante ayuntamientos y diputaciones provinciales, pero dicho marco se descartó por lo inmanejable de su envergadura. No obstante, al plantear esta hipótesis subyace otra más profunda: que las Administraciones públicas más pequeñas son más opacas en nuestro país que las más grandes y que, por tanto, el ámbito de las Administraciones públicas locales será más opaco que el de las Administraciones públicas autonómicas y que ambos serán más opacos que el ámbito de las Administraciones públicas nacionales. Si esto es así, también sería de esperar *ceteris paribus* que las resoluciones de los OCT dieran una respuesta significativamente diferente a las reclamaciones de estos distintos ámbitos territoriales, siendo más proclives a dar acceso ante las reclamaciones de ámbito territorial inferior que ante las reclamaciones de ámbito territorial superior, así que usamos como variable *proxy* de opacidad la respuesta a las reclamaciones de los OCT.

La ANOVA de un factor nos indica que las diferencias en la media de tiempo de respuesta entre los ámbitos territoriales es muy importante: el ámbito estatal es significativamente más rápido en contestar que el resto con 71 días de media; seguido de la Administración periférica o entes públicos⁶⁵ con 121 días cuyas diferencias también son significativas respecto del resto de categorías; después tenemos en tiempo de respuesta tres categorías solapadas, la autonómica, la provincial y la local, con 165, 184 y 160 días de media en la respuesta, pero

⁶⁵ Categoría confusa y no exhaustiva ya que no todos los órganos de control la indican, es decir, todos los casos que se señalan dentro de ella son entes públicos, pero no todos los casos que no se señalan como tal no lo son. Sí son exhaustivos los casos nacionales, lo que puede implicar un sesgo positivo tanto en tiempo de respuesta como en IRDA.

cuyos intervalos de confianza se superponen. Esto nos indica, probablemente más que otra cosa, una diferencia de medios y recursos del CTBG respecto del mapa de sus homólogos autonómicos.

Figura XXXVII. Diferencias de rendimiento en la respuesta por ámbito territorial de las reclamaciones



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, los resultados en cuanto a IRDA e IBA, como muestra el Figura XXXVII, son más interesantes, aunque las diferencias sean menos intensas que en el tiempo promedio de respuesta: entre las reclamaciones contra el ámbito estatal y el autonómico prácticamente no se dan diferencias y obtienen los peores resultados; las reclamaciones contra los entes públicos obtienen unos resultados sensiblemente mejores que estas dos categorías y peores que las reclamaciones contra las Administraciones de nivel local y provincial, por último, estas dos obtienen las respuestas más favorables y quedan a amplia distancia de las categorías de reclamaciones contra el nivel autonómico y nacional.

La regresión logística binaria da unos resultados similares: no existen diferencias significativas entre la categoría de referencia (local) y provincial y ente público, pero sí entre local y autonómica y estatal. Por tanto, sí existen diferencias significativas entre los diferentes ámbitos territoriales, pero estas se concentran en el ámbito local (local y provincial) respecto de los ámbitos autonómicos y nacional, lo que *ceteris paribus* indica una mayor opacidad del nivel territorial local respecto de sus superiores, ya que los OCT son más proclives a dar la

razón sobre las reclamaciones que se producen contra este nivel que sobre las que se producen contra sus niveles superiores. En esta misma senda, menciono aparte merecen los entes públicos: en el nivel nacional, donde podemos sacar conclusiones por tener datos exhaustivos, se dan diferencias significativas tanto en tiempo (los entes públicos responden en mayor tiempo) como en IRDA e IBA (los entes públicos responden más favorablemente que el resto de la Administración). Esto se refleja tanto mediante la ANOVA como con la regresión logística binaria, lo que nos muestra que existen diferencias significativas entre ambos conjuntos y que, a diferencia de los datos sobre las solicitudes de acceso, los datos sobre las reclamaciones indican *ceteris paribus* una mayor opacidad en los entes públicos que en el resto de la AGE, no obstante, sabemos que por nuestro primer análisis estos responden significativamente de forma más favorable las solicitudes que el resto de la AGE, por lo que deben intervenir, además, otros factores. Así que, aunque reciben muchas menos reclamaciones en comparación de la Administración nuclear, sobre las que se producen el CTBG les otorga en mayor medida la razón a los reclamantes. Sin duda, este es un camino por el que se debe seguir investigando y profundizando en el conocimiento generado, ya que lo que los datos revelan desde luego es un comportamiento diferente de la Administración periférica respecto de la nuclear en el nivel nacional, tanto de las solicitudes de acceso como de las reclamaciones por estas generadas.

V.3.4. Tipo de respuesta de la solicitud de acceso por la que se produce la reclamación

Otra variable de suma importancia en la gestión de las reclamaciones a los OCT es el motivo por el que estas se realizan. La LTAIBG dice en su artículo 24.1 que se podrá interponer recurso “Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso”. No obstante, para este trabajo hemos reducido las categorías a cuatro que son básicamente las únicas posibles: que no se produzca resolución expresa o lo que es lo mismo que se produzca una resolución presunta en base al silencio administrativo negativo, que se produzca una denegación de acceso total o parcial, lo que incluye al acceso parcial, que se produzca una inadmisión o que, por último, la respuesta no sea satisfactoria,

como por ejemplo, un acceso total cuya información no se entrega realmente. Como vemos en la Tabla XXXI, el principal problema en nuestro país en cuanto al derecho de acceso es el silencio administrativo, ya que nada más y nada menos que casi el 57% de las reclamaciones registradas ante los OCT se formulan en base a dicho supuesto, un porcentaje que no representa fielmente el panorama, ya que se revela que la AGE es mucho menos propensa a ello que las CCAA, toda vez que las reclamaciones sobre la primera al CTBG por silencio administrativo se sitúan en torno al 33%, mientras que las correspondientes a las CCAA y sus EELL están en el 72%, más del doble⁶⁶. El siguiente problema es la respuesta insatisfactoria, una categoría heterogénea como ya hemos señalado, que para la AGE es el 27,5% y para las CCAA el 20,8%. La inadmisión es la tercera en relevancia con el 24,4% para la AGE y solo el 3,9% para las CCAA, mientras que la última categoría para ambas es la denegación total o parcial, con el 15,4% y el 3,2%, respectivamente.

Tabla XXXI. Causas de reclamación ante resoluciones a solicitudes de acceso

	Respuesta			Denegación total o parcial
	Silencio	insatisfactoria	Inadmisión	
CTBG AGE	32,8%	27,5%	24,4%	15,4%
OCT Aragón	50,9%	25,5%	10,0%	13,6%
CTBG Asturias	72,1%	25,4%	0,8%	1,6%
OCT Baleares	72,3%	12,5%	4,5%	10,7%
OCT Canarias	85,3%	3,5%	4,0%	7,2%
CTBG Cantabria	84,6%	12,6%	2,2%	0,5%
CTBG Castilla-La Mancha	75,1%	18,9%	5,3%	0,8%
CTBG Extremadura	81,3%	15,1%	3,6%	
OCT Galicia	59,6%	40,3%		0,2%
CTBG Madrid	57,6%	27,2%	10,2%	4,9%
OCT Murcia	87,2%	12,8%		
OCT Navarra	65,3%	6,1%	12,2%	16,3%
OCT País Vasco	84,5%	11,8%	0,6%	3,1%
CTBG La Rioja	59,4%	31,3%	6,3%	3,1%

⁶⁶ Como ya se ha dicho, hay que tener en cuenta que los OCT con competencias autonómicas también las tienen sobre los entes locales, es decir, estos porcentajes de silencio administrativo son el promedio resultante entre la suma de los casos autonómicos y de los casos locales. Por tanto, como se pondrán de manifiesto también en el siguiente capítulo destinado al análisis cualitativo de los casos de Navarra y Canarias, en estos niveles, y sobre todo en el local, no podemos saber con exactitud cuánto hay de resistencia a la implantación y cuánto de insuficiencia de medios y capacidades, lo que sí tenemos claro es que hay parte de ambos fenómenos, por lo que futuras investigaciones deben seguir profundizando en su estudio.

CTBG Ceuta	96,2%	3,8%		
CTBG Melilla	70,8%	25,0%	4,2%	
CTBG sin competencias	88,0%	4,8%	3,6%	3,6%
Media CCAA	72,2%	20,8%	3,9%	3,2%
Media global	56,7%	23,4%	11,9%	8,0%

Fuente: Elaboración propia.

Estos datos son de gran relevancia por cuanto no se han publicado englobados antes. La mayoría de la literatura sobre la gestión del derecho de acceso, como ya hemos puesto de manifiesto, ha centrado su atención desde una perspectiva eminentemente jurídica tanto en los límites del derecho de acceso como en las causas de inadmisión. Sin embargo, como vemos en la Tabla XXXI, estos son un problema en realidad secundario, por cuanto a nivel global ambas categorías solo suponen el 20% de las causas de reclamación, mientras que el otro 80% son el silencio administrativo y las respuestas insatisfactorias. Unas categorías que tienen más que ver con la voluntad política y administrativa en la gestión del derecho de acceso y la cultura de la transparencia dentro de estas organizaciones, que con la configuración jurídica del mismo.

Tabla XXXII. Causas de reclamación ante resoluciones a solicitudes de acceso contra la AGE para cada conjunto gubernamental

	Respuesta			Denegación total o parcial
	Silencio	insatisfactoria	Inadmisión	
Agricultura y Medio Ambiente	24,4%	39,0%	30,5%	6,1%
Economía, Industria y Turismo	33,9%	30,9%	20,0%	15,2%
Fomento	16,1%	33,9%	34,4%	15,6%
Interior	29,4%	21,5%	27,9%	21,2%
Justicia	27,5%	32,5%	25,0%	15,0%
Educación, Ciencia, Cultura y Deporte	29,1%	29,1%	23,3%	18,4%
Defensa	37,9%	31,0%	17,2%	13,8%
Asuntos exteriores	42,6%	26,5%	13,2%	17,6%
Hacienda y Función Pública	35,0%	30,4%	28,8%	5,8%
Sanidad y Seguridad Social	15,8%	32,9%	33,6%	17,8%
Presidencia	35,0%	37,4%	17,1%	10,6%
AEAT	35,7%	12,5%	48,2%	3,6%
Agencia de Protección de Datos	31,3%	12,5%	43,8%	12,5%
Sector público	23,1%	26,4%	19,0%	31,5%
Entidad de control o constitucional	49,0%	25,5%	11,8%	13,7%
Corporación de derecho público	75,8%	11,7%	5,0%	7,5%
Partido político, sindicato o patronal	100,0%			

Ente privado	81,8%		18,2%	
Media AGE	32,3%	27,6%	24,6%	15,5%

Fuente: Elaboración propia.

Si centramos la atención sobre las causas de reclamación *ad intra* de la AGE, así como sobre los demás conjuntos de sujetos obligados por la LTAIBG sobre los que el CTBG tiene función de control, tal como muestra la Tabla XXXII, vemos que las diferencias son muy acusadas. A la cabeza del silencio administrativo como causa de reclamación se encuentran los partidos políticos, sindicatos y patronales con el 100% de reclamaciones y los entes privados con el 81,8%, aunque son categorías con una cantidad de casos extremadamente baja. Las corporaciones de derecho público, que ya registran un número de casos más considerable, se sitúan en el 75,8%, lo que hace pensar que estos sujetos obligados que no son Administración nuclear ni periférica, tienen una cultura de la transparencia muy baja o que incluso desconocen su condición de sujetos obligados. En cuarto lugar, se sitúan las entidades de control o constitucionales, un conjunto con muchos más recursos tanto económicos como de personal, sobre los cuales es difícil explicar por qué el 49% de las reclamaciones que recibe el CTBG contra ellos son por silencio administrativo, si no es de nuevo por una escasa cultura de la transparencia. En cambio, la Administración periférica registra una de las menores tasas de reclamación por silencio administrativo, solo superado en bajo porcentaje por los conjuntos ministeriales de Sanidad y Seguridad Social y el de Fomento, lo que es una nueva muestra de buen rendimiento por su parte.

Las respuestas insatisfactorias y las inadmisiones están prácticamente empatadas en la AGE. Las primeras, como ya se ha dicho, conectan en mayor medida con la voluntad de la entidad de ofrecer una respuesta de calidad, y es la categoría más relevante para varios conjuntos ministeriales: Agricultura y Medio Ambiente (39%), Presidencia (37,4%), Justicia (32,5%) y Educación, Ciencia, Cultura y Deporte (29,1%, empatado con el silencio administrativo). La inadmisión es la categoría que más reclamaciones concentra también para varios conjuntos gubernamentales que parecen tener relación con la protección de datos personales principalmente: Fomento (34,4%), Sanidad y Seguridad Social (33,6%), AEAT (48,2%) y Agencia de Protección de Datos (43,8%). En

cambio, la denegación total o parcial no es la primera categoría para ningún conjunto ministerial, pero sí para el sector público, que concentra en ella el 31,5% de sus reclamaciones.

Si intentamos realizar un análisis más complejo aún de las implicaciones de cada una de estas cuatro categorías de motivaciones para la reclamación, conviene realizar una tabla de contingencia entre estas y los sentidos de resolución de los OCT, que evidentemente varían para cada uno de ellos. La Tabla XXXIII realiza este cruce para la AGE mientras que la Tabla XXXIV lo hace para el conjunto de CCAA. En la primera, podemos comprobar que la categoría de reclamación de la denegación total o parcial es la que más porcentaje de respuestas de estimación reciben del CTBG, seguida de la respuesta insatisfactoria y del silencio, estando en último lugar la inadmisión. La que más inadmisiones del CTBG genera es el silencio administrativo, probablemente debido a la inseguridad jurídica que este provoca en la contabilización de los plazos para interponer la reclamación. *Sensu contrario* a la estimación, la desestimación o denegación se concentra en mayor porcentaje en las reclamaciones interpuestas debido a la inadmisión y a la denegación, mientras que registra una notable diferencia a la baja en las interpuestas por silencio, lo que vuelve a hacernos pensar que el silencio es, no solo en términos absolutos, sino también en términos relativos, el principal talón de Aquiles del derecho de acceso en la AGE. En el apartado contrario, según el CTBG el criterio mejor aplicado por la AGE es el de la inadmisión, ya que registra el mayor porcentaje de denegaciones.

Tabla XXXIII. Cruce de variables entre motivo de la reclamación y sentido de la resolución del CTBG

		Motivo por el que se registra la reclamación				
		Silencio	Respuesta insatisfactoria	Inadmisión	Denegación total o parcial	Media
Sentido de la resolución del CTBG	Estimada	43,9%	46,6%	39,1%	51,5%	44,6%
	Inadmitida	24,8%	11,0%	13,7%	6,1%	15,4%
	Denegada	23,2%	35,6%	44,1%	38,0%	34,0%
	Archivada	7,1%	4,8%	1,0%	3,4%	4,4%
	Suspendida	0,9%	1,9%	1,5%	0,9%	1,3%
	Inclasificable	0,1%	0,2%	0,6%		0,2%

Fuente: Elaboración propia.

Trasladando el mismo análisis para las CCAA, vemos que el mayor porcentaje de resoluciones estimadas se registra en las reclamaciones por silencio, un 41,2%, mientras que la respuesta insatisfactoria se sitúa en el extremo inferior. En estimaciones parciales destaca la reclamación por inadmisión, lo que sugiere una aplicación imprecisa de la misma por parte de las Administraciones públicas autonómicas y locales. En esta ocasión las inadmisiones se concentran en mayor porcentaje en las reclamaciones por respuestas insatisfactorias, seguidas del silencio, situando, en cambio, a las reclamaciones por denegación como las menos inadmitidas por los OCT autonómicos. En denegaciones volvemos a ver claramente que el silencio administrativo es muy escasamente denegado, concentrando la gran mayoría de sus casos o en estimaciones totales o en inadmisiones, de nuevo fruto de la inseguridad jurídica respecto de los plazos de esta figura, lo que nos lleva a volver a situarla, más si cabe que en la AGE, como el principal problema en la gestión del derecho de acceso en nuestro país a escala autonómica y local, y, por tanto, en definitiva, como el mayor problema del derecho de acceso en su globalidad. Las reclamaciones por denegaciones totales o parciales y por inadmisiones, en cambio, son las que más rechazo obtienen por parte de los OCT autonómicos, ratificando que en comparación con el resto de criterios gozan de una aplicación correcta, y que no son el problema fundamental del marco del derecho de acceso en nuestro país.

Tabla XXXIV. Cruce de variables entre motivo de la reclamación y sentido de la resolución de los OCT de las CCAA⁶⁷

		Motivo por el que se registra la reclamación				
		Silencio	Respuesta insatisfactoria	Inadmisión	Denegación total o parcial	Media
Sentido de la resolución del OCT autonómico	Estimada	41,2%	26,3%	33,6%	39,0%	37,7%
	Estimada parcialmente	5,1%	8,8%	16,0%	8,6%	6,4%
	Inadmitida	21,8%	24,5%	20,0%	13,3%	22,0%
	Denegada	7,7%	24,2%	26,4%	31,4%	12,6%
	Silencio administrativo	7,9%	3,7%	0,8%		6,5%
	Desistimiento	2,9%	1,8%		1,0%	2,5%
	Archivada	7,1%	4,5%	0,8%	3,8%	6,2%
	Suspendida		0,4%			0,1%
	Retrotraer	0,9%	2,8%	0,8%	1,0%	1,3%
	En trámite	4,6%	1,8%	1,6%	1,9%	3,8%
	Inclasificable	0,9%	1,2%			0,9%

Fuente: Elaboración propia.

En última instancia, también nos habría gustado realizar un análisis exploratorio de las motivaciones jurídicas que emplea el CTBG para argumentar sus resoluciones, como ya hicimos con las resoluciones de acceso de la AGE. Sin embargo, la información que nos entregó el CTBG no estaba sintetizada por artículos de la LTAIBG, sino que, además de dicha información ofrecía un pequeño texto explicativo en la mayoría de los casos, lo que generó en nuestra base de datos un conjunto de 930 categorías para esta variable, lo que hizo inviable su análisis estadístico por el complejo proceso previo de depuración de datos. No obstante, consideramos que esta puede ser una de las vías de análisis para futuros trabajos en el mismo ámbito.

V.4. Diseño institucional de los OCT

⁶⁷ Téngase en cuenta que tanto en esta tabla como en la siguiente los resultados de medias no se corresponden con la media global del conjunto analizado, ya que al realizar un cruce de variables solo se tienen en cuenta los casos que presentan datos en ambas variables. Esto nos lleva a un porcentaje del 87% en la AGE, pero de solo el 37,4% en las CCAA analizadas, cuando los casos de los que disponemos de sentido en la resolución en el conjunto de nuestra base de datos son del 100% en el caso de la AGE y del 88,4% en el caso de las CCAA.

En el final de este capítulo destinado a explorar los datos relativos a los órganos de control y contrastar las hipótesis que hemos planteado para ellos, vamos a referirnos a algunos aspectos que no son sobre las reclamaciones a los mismos, sino sobre la configuración de los propios órganos de control. Ya en el marco metodológico de este trabajo se describió el Índice de Independencia y Capacidad de los Órganos de Control (INDICADO), el cual estaba formado por 10 indicadores sobre la independencia y la capacidad de actuación de los OCT españoles donde se justificó su relevancia partiendo del planteamiento teórico de Cardona (2015). Estos son, a saber: 1) la independencia institucional del ejecutivo al que controlan; 2) el reconocimiento de personalidad jurídica del órgano; 3) si la elección del máximo cargo del órgano se realiza por designación o mayoría simple o lo hace por mayoría reforzada; 4) el tipo de composición del órgano (representativa o técnica); 5) la elección del resto de componentes del órgano por elección o designación; 6) la presencia de representantes políticos dentro del órgano; 7) la presencia del ejecutivo dentro del órgano; 8) la profesionalización del órgano en términos de dedicación y sueldo de al menos su máximo responsable; 9) la posibilidad de reelección de su máximo responsable; 10) la capacidad de imponer o instar a la imposición de sanciones, incluida la posibilidad de imponer multas coercitivas.

Vamos a presentar, en primer lugar, los valores del INDICADO que hemos obtenido de aplicar una evaluación a las 17 CCAA, aunque para el caso de Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y La Rioja se ha utilizado la nota de valoración del CTBG, ya que ninguna de ellas tenía OCT propio durante el período analizado, sino un convenio con el órgano de control nacional. Esta valoración fue remitida a los OCT mediante correo electrónico en julio de 2021, pidiendo que fuera revisada por los mismos. Se recibió respuesta del CTBG y los OCT de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Com. Valenciana, Murcia y Navarra. Los datos del desempeño en estos 10 indicadores se pueden ver en la Tabla XXXIV.

Tabla XXXIV Evaluación de indicadores para el Índice de Independencia y Capacidad de los Órganos de Control (INDICADO)

OOC por ámbito territorial	Independencia										Potestad sancionadora o multas coercitivas	Total
	Personalidad jurídica	institucional del ejecutivo	Mayoría Presidencia	Composición técnica o representativa	Elección o designación	Presencia política	Presencia del ejecutivo	Profesionalización	Reelección presidente			
CTBG	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	4	
CCAA con convenio CTBG ⁶⁸	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	4	
Andalucía	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	6	
Aragón	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Baleares	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2	
Canarias	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	7	
Castilla y León	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	9	
Cataluña	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	6	
Valencia	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	6	
Galicia	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	6	
Murcia	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	
Navarra	0	0	1	0	0	0	1	0	1	1	5	
País Vasco	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	4	

Fuente: Elaboración propia.

⁶⁸ En el período estudiado las CCAA con convenio con el CTBG eran: Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y La Rioja.

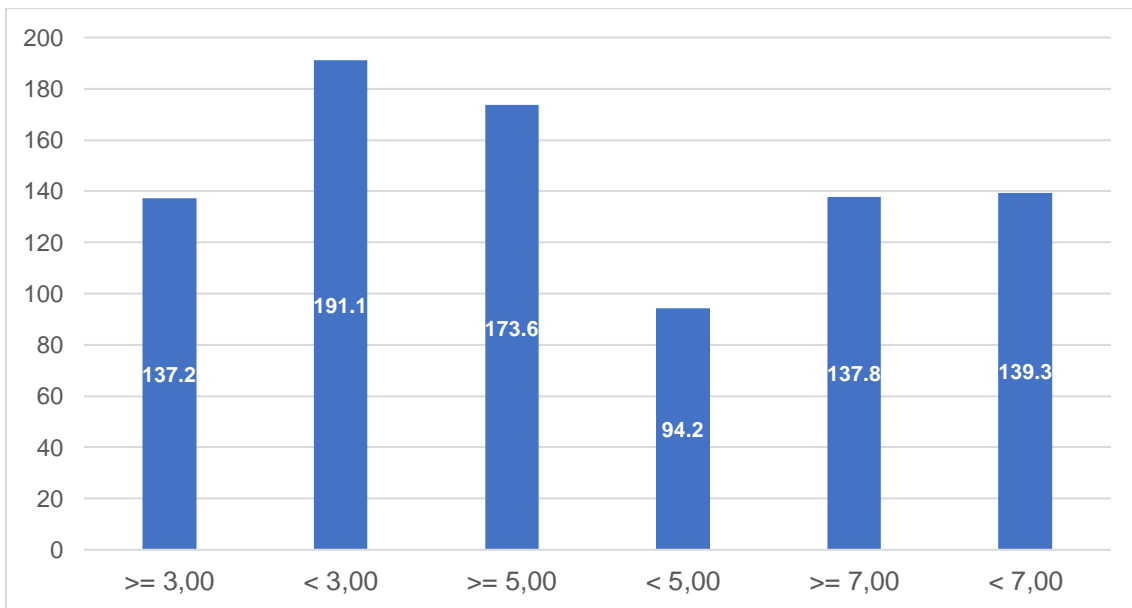
Si la transparencia afecta a la rendición de cuentas del poder, que este poder sea más o menos discrecional afectará al rendimiento de la transparencia. Por tanto, si se han desplegado una suerte de OCT en todo el país, ya sea creando órganos *ad hoc*, encargando esa función a órganos ya existentes como las defensorías del pueblo o conveniendo con el CTBG para que realice la función de control autonómica y de sus entes locales, la forma en que se configuran dichos órganos en relación al poder que deben controlar será determinante a la hora de explicar la gestión de las reclamaciones que estos realizan. Por ejemplo, es de esperar que si estos órganos son dependientes del poder político al que controlan, no sirvan de contrapeso efectivo al mismo en un área relacionada con el uso de dicho poder o lo hagan en menor medida. En cambio, si estos órganos son independientes, es más probable que efectúen un contrapeso más fuerte y resistente a las presiones políticas o, lo que es lo mismo, un contrapeso imparcial al poder político. Por tanto, nuestra hipótesis será que a mejor configuración de estos órganos, más afín a los y las reclamantes será la gestión de las reclamaciones. Esta es la hipótesis que conecta como ya hicieran las hipótesis número 12, 13, 14 y 15 con los condicionantes del poder.

H22: Los OCT con mayor independencia y capacidad de acción en su configuración generan mejores rendimientos en la gestión de las reclamaciones de acceso a la información

Con el INDICADO como variable independiente hemos sometido a contraste la hipótesis tomando de variables dependientes IRDA y el tiempo de respuesta, realizando pruebas T para muestras independientes. De la misma manera, hemos sometido a contraste las diferencias para cada uno de los indicadores de nuestro índice, resultando diferencias significativas en el sentido esperado en ocho de los diez indicadores usados, lo que supone un número bastante alto de los mismos. Solo no presentan la relación esperada el indicador de personalidad jurídica, ya que las diferencias son significativas, pero a favor de los órganos de control que no tienen dicha reconocimiento, y el de reelección de su máximo representante, donde también hay diferencias significativas contrarias a lo esperado.

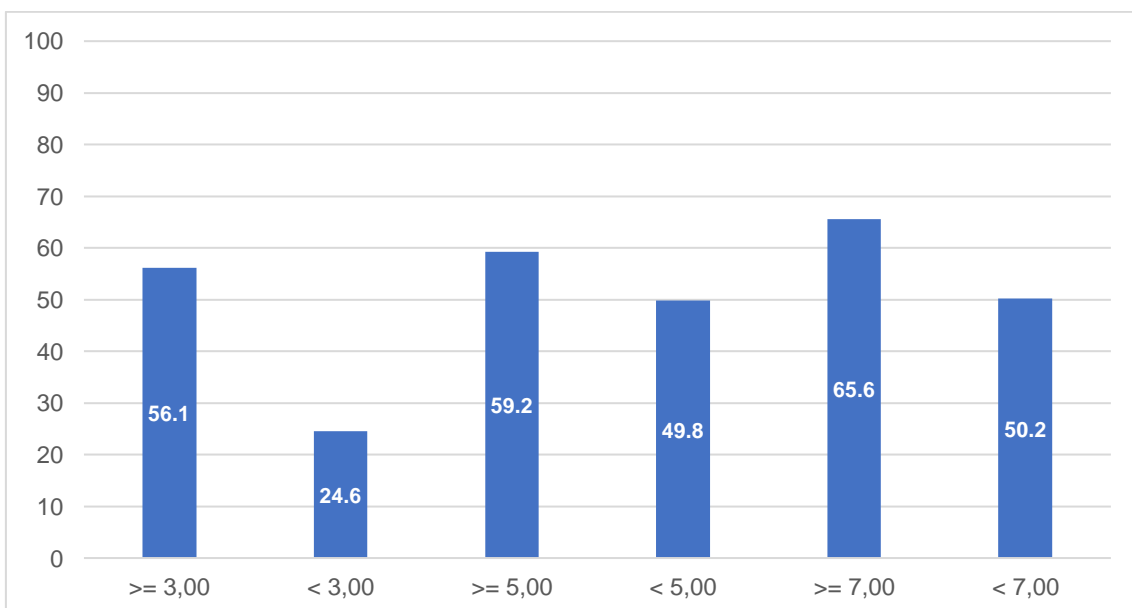
Además, si realizamos la prueba T Student para muestras independientes discriminando los órganos de control con notas altas y bajas en el INDICADO, podemos comprobar igualmente que las diferencias son significativas y muy relevantes. Hemos establecido tres puntos de corte para comprobar que las diferencias son estables usando el INDICADO como variable independiente, tanto usando 5 como 3 y 7 de notas de corte, las diferencias son siempre significativas entre los dos grupos y en el sentido esperado.

Figura XXXVIII. Tiempo promedio de respuesta (en días) en función de los grupos de OCT por valoración en INDICADO



Fuente: Elaboración propia.

Figura XXXIX. IRDA en función de los grupos de OCT por valoración en INDICADO



Fuente: Elaboración propia.

Si comparamos los órganos más deficientes (menos de 3 puntos de INDICADO) con el resto, las diferencias son muy abultadas con 25 puntos en IRDA frente a 56, así como en tiempo con 191 días de media para responder las reclamaciones frente a 137. Usando 5 como nota de corte en INDICADO, es decir, la mitad del índice, los órganos de control catalogados con una nota deficiente obtienen 50 puntos mientras que los catalogados con notas de aprobado se sitúan en 59, en cambio, la variable tiempo tiene un comportamiento contrario teniendo una media de días en contestar de 94 los órganos catalogados como deficientes y de 174 los órganos catalogados por encima del aprobado. De nuevo, vemos como la variable tiempo tiene un comportamiento contrario a IRDA, en la línea de otros resultados que relacionan respuestas positivas con mayor tiempo promedio para su resolución, aunque los hallazgos en ese sentido no han sido concluyentes. Por último, si comparamos los mejores órganos (7 o más en INDICADO) con el resto, las diferencias son también más importantes, 66 puntos frente a 50 en IRDA y tiempo deja de ser significativa ya que se da un resultado de 138 frente a 139. Por todo ello, podemos afirmar que claramente la independencia y la capacidad de acción de los OCT es una variable muy relevante a la hora de comprender cuál es su rendimiento en la gestión de las reclamaciones de acceso: los órganos más dependientes del poder político que tienen que controlar, generan peores rendimientos de sus reclamaciones, mientras que los órganos que tienen mayor independencia y capacidad respecto del poder político que tienen que controlar, generan claramente mejores rendimientos en la gestión de sus reclamaciones.

V.5. Conclusiones parciales sobre la gestión de las reclamaciones de acceso ante los OCT

Las reclamaciones, al igual que las solicitudes, están altamente decantadas del lado masculino, con un aumento generalizado de la brecha de género en las reclamaciones que es lógico, ya que estas solo se pueden interponer sobre las solicitudes y si dichas solicitudes ya están muy decantadas hacia los hombres, es esperable que en una suerte de círculo vicioso de brecha de género aumenten aún más las diferencias en el segundo escalón. Urge, por tanto, abordar estas enormes diferencias desde las Administraciones públicas promocionando el uso

del derecho de acceso entre las mujeres. Gracias al análisis llegamos a una de las conclusiones más preocupantes e importantes de nuestro trabajo: además de existir un acceso muy desigual por género al uso del derecho de acceso a la información en nuestro país en contra del colectivo femenino, se da una respuesta significativamente peor a este colectivo en la escala autonómica, tanto por las Administraciones autonómicas territoriales como por los órganos de control. Son, sin duda, datos estadísticos que deberían obligar a articular a escala autonómica políticas de transparencia con perspectiva de género, algo que hasta la fecha es inexistente.

Con la personalidad sucede lo contrario que con el género: la desproporción no se amplía del paso de solicitudes a reclamaciones, sino todo lo contrario. Esto evidencia que, pese a la gratuidad del proceso, sigue precisando de considerables recursos, ya que la mayor disponibilidad de los mismos en las personas jurídicas respecto de las físicas, inclina la balanza a su favor. Aún en muchas CCAA las solicitudes y los recursos de acceso a la información son procedimientos desconocidos para la inmensa mayoría de la sociedad y conocidos para una reducida minoría con más información y, también, en muchas de ellas son procesos engorrosos administrativamente, con formularios complejos que desalientan su uso masivo por los “ciudadanos de a pie”.

Para el caso concreto de la escala nacional, donde se desagregan por parte del CTBG las solicitudes por procedencia de persona física, jurídica, periodista, sociedad civil, sindicato y partido político, vemos que es más importante en términos relativos durante el período analizado las reclamaciones ejercidas por las categorías de solicitantes representativos (periodistas, sociedad civil, sindicatos y partidos políticos). Este rubro ha ido aumentando con el paso del tiempo. Sin embargo, la mayoría de OCT autonómicos no recogen tanta precisión en la procedencia de los y las reclamantes, por lo que no podemos calibrar igual la importancia de la sociedad civil y la proporción entre personas físicas y jurídicas ha sido relativamente estable a lo largo del período.

En cuanto a las diferencias en la respuesta de dichas reclamaciones en función de la personalidad de los y las reclamantes, podemos afirmar que no existen diferencias en la escala autonómica, pero sí en la nacional. Estas diferencias no

son preocupantes, sino más bien todo lo contrario. Se dan entre las personas físicas y jurídicas y el resto de reclamantes representativos o sencillamente sociedad civil (periodistas, sociedad civil y sindicatos). Dichos reclamantes son contestados por el CTBG en más tiempo de media, lo que indica una especial preocupación por estos expedientes o una mayor complejidad, y, además, el rendimiento de la respuesta aumenta para estos colectivos para IRDA e IBA. A partir de las pruebas realizadas podemos afirmar que solo se producen diferencias en función de la personalidad en la gestión de las reclamaciones de acceso a escala nacional (no a nivel autonómico) y esta es a beneficio de los y las reclamantes “representativos”, de forma especialmente clara para los periodistas.

La vía de registro es uno de los campos básicos del derecho de acceso en los que más cambios existen entre las solicitudes y las reclamaciones. El correo electrónico es usado casi en exclusiva por el CTBG a nivel nacional y autonómico, siendo muy minoritario el uso por parte de los demás OCT. Si analizamos la evolución temporal de las vías de acceso, vemos dos tendencias, una nacional y otra autonómica: la primera es el paso del correo electrónico al uso del Portal (formulario online) como principal vía de acceso y la segunda es el abandono de la vía presencial como principal forma de acceso en detrimento de las dos formas online, el correo y los portales. Dinámicas que probablemente se habrán acelerado estos últimos años con la situación pandémica.

En cuanto a la respuesta en función de las vías de acceso, ya comprobamos que era relevante para las solicitudes de acceso, tanto a nivel nacional como autonómico, y que en este último nivel, además, concordaban dichas diferencias con una explicación teórica de apego a la presencialidad y los trámites administrativos en papel y refractaria a lo online. En el caso de las reclamaciones tenemos unos resultados poco robustos tanto en tiempo medio de respuesta como en rendimiento del derecho de acceso. Si sintetizamos la información, podríamos afirmar un sesgo en contra del correo electrónico y a favor del correo postal, aunque los resultados no tienen una interpretación teórica tan clara como en el caso de las solicitudes autonómicas. En cualquier caso, las enormes diferencias en las vías de acceso en el marco de las reclamaciones, hacen que un análisis global de la escala autonómica no tenga demasiado sentido. Este es

un campo en que avanzar mediante análisis *ad hoc* para los distintos sujetos territoriales, examinando si dentro de los mismos existen diferencias significativas y detectar así posibles defectos en la gestión del derecho de acceso.

En cuanto a las diferencias entre Administraciones, empezando por las diferencias entre los propios OCT, la amplitud de las mismas tanto en tiempo promedio de respuesta como en rendimiento del derecho de acceso es muy alta. Si volvemos la vista atrás y comparamos estas diferencias con las encontradas en la gestión del derecho de acceso por parte de las Administraciones territoriales, vemos cómo las diferencias son más intensas en el tiempo de respuesta y menos en el rendimiento, lo que nos indica probablemente una gestión más imparcial del mismo en los OCT que en las Administraciones territoriales, pero una mayor disparidad de medios en los primeros. La exploración de datos también lo señala: existe un problema clamoroso con los plazos de respuesta de los órganos de control de la transparencia en nuestro país, evidencia de que la financiación y dotación de medios de los OCT es muy deficiente en el marco de transparencia español.

Como también sucedía con las solicitudes de acceso, las reclamaciones que recibe el CTBG tienen una distribución muy desigual entre los diferentes conjuntos gubernamentales de la AGE contra los que van dirigidas. Aquí encontramos otro nuevo argumento para afirmar que el principal problema de la opacidad no es ni mucho menos la Administración periférica, ya que, centrándonos en la AGE, si concentra casi una de cada tres solicitudes, solo recibe una de cada diez reclamaciones. Además, hay conjuntos ministeriales que viendo la cadena unida entre su gestión de las solicitudes y el porcentaje de reclamaciones que reciben, se consagran como los más opacos. Los ganadores absolutos son Interior y Hacienda y Función Pública. Sin embargo, en cuanto a las diferencias entre tiempo medio de respuesta y rendimiento para las reclamaciones entre conjuntos gubernamentales reclamados, es mucho menos intensa que las diferencias en estas métricas para la gestión de las solicitudes. Esto sucede por una razón obvia: mientras en las solicitudes la gestión es realizada por decisores diferentes, las UIT de la AGE, en el caso de las

reclamaciones, todas independientemente del conjunto gubernamental reclamado son gestionadas por el mismo organismo, el CTBG.

Estas diferencias son menos intensas en conjunto que las registradas para las solicitudes, como ya hemos indicado, y dentro de nuestro marco teórico tendrían una explicación más cercana a una desigual aplicación de los límites de acceso y demás argumentaciones jurídicas que sobre la gestión del poder, por cuanto, en principio, el CTBG debería tener el mismo incentivo para realizar un control exhaustivo sobre todos los ministerios (pese a sus asimétricas resistencias). Además, es importante hacer notar que, debido a que la base de datos sobre reclamaciones registra muchos menos casos que la relativa a las solicitudes, los tamaños de los diferentes grupos de casos son reducidos, lo que nos invita a ser prudentes cuando se dan una división tan grande en subgrupos. Por todo ello, este es uno de los casos en los que conviene seguir investigando y generando evidencia en futuros trabajos.

En cuanto a los ámbitos territoriales pudimos comprobar que existen diferencias significativas en la gestión de las reclamaciones de acceso a la información entre niveles, desagregando, además, los entes públicos. Este mejor o peor rendimiento consideramos que es una variable *proxy* de la transparencia u opacidad del nivel territorial en relación inversa. Es decir, a mayor rendimiento de la gestión de las reclamaciones de acceso, *ceteris paribus*, peor transparencia del ámbito territorial. Esto nos indica que el principal talón de Aquiles del derecho de acceso en nuestro país se encuentra en los ayuntamientos y que debemos mostrar mucha más atención a este nivel, el cual es casi invisibilizado en el debate académico y político sobre el derecho de acceso. Además, el nivel local representa un porcentaje de reclamaciones mucho más elevado para algunos OCT. El segundo punto de opacidad, según estos datos, son las CCAA, que en algunos casos concretos también llegan a cifras bastante elevadas. Tanto gobiernos autonómicos como el nacional y los OCT deben volver su atención hacia el nivel local y articular medidas de apoyo, ya que de otra manera el lastre al marco global del derecho de acceso a la información en nuestro país será demasiado grande.

El motivo por el cual los y las solicitantes llegan a interponer reclamaciones ante los órganos de control de la transparencia también parece otra de las áreas de especial interés. Un análisis exploratorio sobre la distribución de estos argumentos nos indica hallazgos importantes: el primero y más relevante es que el silencio administrativo es el mayor problema del marco de transparencia español en cuanto al derecho de acceso (el otro gran talón de Aquiles del marco español de transparencia pasiva); el segundo es la respuesta insatisfactoria; el tercero es la inadmisión, que sigue representando un porcentaje muy importante a escala nacional; y el cuarto y último sería la denegación total o parcial.

Si, además, vemos cómo se responden las reclamaciones en función del motivo que lleva a realizarlas, vemos notables diferencias, pudiendo considerar denegaciones y aceptaciones en las resoluciones del CTBG como variables *proxy* de una correcta aplicación de las resoluciones por parte de las Administraciones territoriales. Consideramos que, aunando ambos criterios, tanto denegaciones como silencios administrativos son los criterios que el CTBG interpreta que peor aplica la AGE. Si hacemos el mismo ejercicio con las resoluciones de las reclamaciones ante OCT de competencia autonómica y local, vemos un panorama parecido, pero con algunas diferencias. El mayor porcentaje de reclamaciones estimadas se registra para el silencio administrativo, mientras que también recibe el menor porcentaje de resoluciones desestimadas. La motivación del silencio concentra la mayoría de sus resoluciones en las aceptaciones y en las inadmisiones, como también pasaba para el caso nacional, lo que nos indica claramente otra cuestión importante sobre este supuesto de reclamación, que es la enorme inseguridad jurídica que supone, por cuanto su alto nivel de inadmisiones tiene que ver con el momento en el que cobra efecto, que es problemático de determinar.

Por todo ello, vemos que el silencio administrativo no es solo el mayor problema de opacidad del derecho de acceso en nuestro país en términos absolutos, también lo es en términos relativos a la hora de analizar las resoluciones de los órganos de control, por cuanto es el criterio que estos órganos estiman que ha sido peor aplicado por el conjunto de las Administraciones en España. Estas evidencias son de gran importancia por cuanto no se han analizado de forma global antes en nuestro país e indican que la perspectiva de estudio vigente

hasta la fecha sobre el derecho de acceso, eminentemente jurídica, centrada en los límites del derecho y su aplicación principalmente a la inadmisión y la denegación, no es ni mucho menos el centro del problema del marco español de transparencia pasiva. Son el silencio y la respuesta insatisfactoria donde debemos aumentar la atención si queremos mejorar efectivamente el funcionamiento del derecho de acceso, supuestos, además, muchos más dependientes de las voluntades política y administrativa que de la configuración jurídica del derecho. Animamos a que futuras investigaciones profundicen sobre estos datos.

Por último, sobre la independencia y capacidad de los OCT y su relación con el rendimiento en la gestión del derecho de acceso: en todos los casos, las diferencias entre grupos con peores y mejores diseños son significativas y cumplen nuestras expectativas teóricas de forma clara en cuanto a rendimiento de la respuesta y de forma más difusa en cuanto a tiempo promedio de la misma. Comparando a los órganos muy mal configurados con el resto, los primeros tardan más en contestar y tienen un rendimiento mucho peor. Comparando los deficientes con los positivos, los primeros tardan mucho menos en contestar, pero las diferencias en rendimiento son más sutiles, aunque también significativas. Finalmente, si comparamos los mejores con el resto, hay casi la misma tardanza, pero los primeros producen un abultado mejor rendimiento.

Por todo ello, consideramos que hemos demostrado con datos algo que es de vital importancia para el marco de transparencia español, que la buena configuración de sus órganos de control es muy relevante para garantizar el buen rendimiento que los mismos producen. Si la transparencia es un factor limitador del poder y de su discrecionalidad, con mayor razón los órganos de control deben estar bien configurados, siendo independientes y teniendo capacidad de acción, para que dicho poder sea efectivamente controlado.

Capítulo VI

Análisis cualitativo en Canarias y Navarra

En este capítulo trascendemos el análisis cuantitativo y lo complementamos con un análisis cualitativo basado en entrevistas en profundidad realizadas en dos CCAA que han sido seleccionadas por sus especiales características para el contraste, técnica empleada por otros trabajos de este tipo como Charron *et al.* (2019). Como ya se explicó en el capítulo destinado a la metodología las características más importantes para llevar a cabo la selección fueron que eran dos comunidades con un rendimiento muy distinto en la gestión de sus solicitudes, medido mediante nuestros dos índices de rendimiento, el IBA y el IRDA, siendo Canarias la segunda con peor rendimiento solo por detrás de Extremadura y Navarra la tercera con mejor rendimiento solo por detrás de Cataluña y Baleares. Al mismo tiempo, ambas han desarrollado OCT propios y en los dos casos estos últimos son un referente nacional, aunque presentan una gran diferencia en su configuración, pero con muy buenos resultados de rendimiento en nuestros índices. Al no tener ninguna de las dos convenio de colaboración con el CTBG y desplegar órganos de control propios, esto nos permite estudiar mejor la idiosincrasia de sus configuraciones y sus rendimientos, tanto para solicitudes como para reclamaciones.

Las entrevistas, siete para el caso canario y seis para el caso navarro, se realizaron en sucesivos viajes durante septiembre de 2021, siendo todas las entrevistas presenciales, salvo una realizada online en el caso de Canarias. Los perfiles identificativos de las entrevistas son los que presentamos a continuación⁶⁹, además, el cuestionario de dichas entrevistas se aporta en el Anexo:

- E1: funcionaria de administración del Comisionado de Canarias.

⁶⁹ Faltando, como ya se explicó en el marco metodológico, E8, E15 y E16, ya que no pudimos realizar estas entrevistas y, además, consideramos que al no incluirlas la visión que tenemos es netamente *ad intra* de la Administración, ya que incluso la entrevista realizada a una demandante de acceso canaria, tenía el doble componente de que era funcionaria de dicha Administración (en ese caso concreto del Parlamento).

- E2: funcionaria directiva del Comisionado de Canarias.
- E3: Daniel Cerdán, Comisionado de Canarias.
- E4: funcionaria de administración del Gobierno de Canarias.
- E5: funcionaria directiva del Gobierno de Canarias.
- E6: directora general de Transparencia de Canarias, Marta Saavedra.
- E7: demandante de acceso individual en Canarias.
- E8: demandante de acceso representando a una asociación en Canarias.
- E9: funcionaria del Consejo de la Transparencia Navarra.
- E10: miembro del Consejo de la Transparencia de Navarra.
- E11: presidente del Consejo de la Transparencia de Navarra, Juan Luis Beltrán.
- E12: funcionaria de administración del Gobierno de Navarra.
- E13: funcionario directivo del Gobierno de Navarra.
- E14: director general de Transparencia del Gobierno de Navarra, Joseba Asiain.
- E15: demandante de acceso individual en Navarra.
- E16: demandante de acceso representando a una asociación en Navarra.

Nuestro análisis de las entrevistas en profundidad tiene un recorrido parecido al análisis cuantitativo, pero no idéntico, ya que las entrevistas trascendieron sobradamente el marco analítico de los datos cuantitativos y pusieron de manifiesto varios aspectos importantes del marco de transparencia no tenidos en cuenta. En primer lugar, analizaremos la situación general de la transparencia y el derecho de acceso en cada comunidad autónoma, nos centraremos a continuación en la gestión del derecho de acceso y los resultados de la misma (tiempo y rendimiento de las respuestas) y finalizaremos esta primera parte de análisis con el debate de las diferencias *ad intra* de la Administración autonómica

en la gestión del derecho de acceso. El segundo apartado de análisis, que consideramos fundamental, se centra en la relevancia de los empleados públicos en la gestión del derecho de acceso, en su correcta formación, cultura de la transparencia y profesionalidad, puntos que sabemos que son centrales en la comprensión de cómo funcionan los gobiernos imparciales gracias a la escuela del Instituto de Calidad de Gobierno de la U. de Gotemburgo. En el tercer apartado nos centramos en la demanda ciudadana de la transparencia, siguiendo los pasos descritos por Alina Mungiu-Pippidi, autora que concede a esta variable el papel central para comprender el éxito de las legislaciones de transparencia en su afectación institucional positiva. El cuarto apartado de análisis se centrará en los sesgos en la gestión fruto de variables de solicitantes y en la influencia de las variables políticas en dicha gestión, punto considerado central en nuestro análisis cuantitativo. Un quinto apartado analizará la importancia de las normativas de transparencia en cada territorio y su diferente desempeño. Y, por último, el sexto apartado de análisis se centrará en la configuración y rendimiento de los OCT de Navarra y Canarias y propondrá, en base a este análisis, algunas recomendaciones de reforma que sirven tanto para ellos como para el resto de OCT de nuestro país.

VI.1. Comparación general entre ambas regiones

VI.1.1. Transparencia activa y gestión del derecho de acceso

Para comenzar, nos parece interesante centrarnos en lo que manifestaron nuestros entrevistados sobre la situación de la transparencia activa y el derecho de acceso en Canarias y Navarra. No les interrogamos sobre una comparación directa entre ambas regiones ni tampoco les dimos datos cuantitativos sobre su situación comparada, pero sí les preguntamos sobre cómo creían que era la situación tanto en transparencia activa como pasiva. En ambas regiones nos dieron una visión generalizada de que habían mejorado los niveles de transparencia en los últimos años, pero que aún había un camino por recorrer más o menos importante. La diferencia más destacada en este sentido fue que en Canarias las entrevistas apuntaron mayoritariamente hacia una mejor situación de la transparencia activa, mientras que en Navarra lo hicieron hacia

una mejor situación de la gestión del derecho de acceso, lo que es congruente con nuestros hallazgos cuantitativos.

Por ejemplo, en Canarias nos dijeron que se “ha mejorado bastante en publicidad activa, pero en las solicitudes de acceso siguen fallando” (E6) o que hay “muchísimo más margen de mejora en el derecho de acceso” (E5). Incluso la Directora General (DG en adelante) de Transparencia de Canarias, Marta Saavedra, corroboró esta situación comparada: “detectamos más debilidades en el derecho de acceso que en la transparencia activa” (E6). En cambio, en Navarra la impresión mayoritaria fue la contraria. El presidente del Consejo de Transparencia de Navarra, Juan Luis Beltrán, nos explicó que

“el derecho de acceso está más desarrollado en Navarra que la publicidad activa a nivel de la Comunidad Foral. En el derecho de acceso cumplen bastante bien, el 90% o el 95% de las solicitudes de acceso las conceden, solo un 5 o un 10% de las solicitudes de acceso no las conceden y de esas un buen porcentaje se reclama al Consejo de Transparencia y si le damos la razón al reclamante pues cumple la Administración y entrega la información” (E11).

También lo ratificaron otros entrevistados (E9, E13 y E14). Sin embargo, fue también el presidente del Consejo el que criticó algunos aspectos de la transparencia activa en esta comunidad:

“La información que se da ahora en el Portal con la que se daba hace tres años, hay mucha diferencia. Se da mucha información, pero en la calidad se falla más, que sea legible, accesible, entendible y fácilmente encontrable por el ciudadano, ahí es donde se falla más. A mí a veces me cuesta y no consigo encontrar una información que sé que ha publicado el Gobierno de Navarra. Gente experta y que estamos metidos en el ‘ajo’, no conseguimos en ocasiones encontrar la información, pues imagínate un ciudadano de a pie. ¿De qué sirve publicar la información si un ciudadano no la sabe encontrar o si la encuentra no la sabe interpretar? Ahí está el *quid* de la publicidad activa, no tanto en la cantidad sino en la calidad” (E11).

Por tanto, los entrevistados fueron casi unánimes al señalar que la transparencia activa era el punto fuerte en Canarias mientras que el derecho de acceso lo era en Navarra, lo cual puede deberse a diferentes motivos, como vamos a ver a continuación.

Para empezar, hay que tener en cuenta que Canarias es una de las pocas CCAA cuyo OCT ha realizado una labor sostenida y generalizada de evaluación de la transparencia activa. De hecho, la DG de Transparencia de Canarias nos indicó esa evaluación, con una nota de 9.55 sobre 10, como la muestra de una correcta evolución de sus mejoras en el área, pero también como un indicador de cómo seguir progresando: “es cierto que lo ideal sería un 10, todos los ítems cumplidos a rajatabla, por tanto, algo nos está faltando y en eso tenemos que mejorar” (E6). También desde el propio Comisionado nos indicaron el efecto positivo que produce en los evaluados la aplicación de la metodología MESTA en los organismos canarios, que hace que Canarias esté mejor situada en esa dimensión de la transparencia y que, de aplicarse de la misma forma en otras CCAA, podría generar mejoras significativas (E2). De igual forma, también el máximo representante del Comisionado de la Transparencia de Canarias, Daniel Cerdán, nos señaló esta consecuencia de la evaluación:

“produce un efecto no sé si llamarlo de círculo virtuoso y decir ‘yo quiero escapar del suspenso’, ‘yo no quiero estar en la tabla en los puestos rojos’ y, por lo tanto, produce un efecto de incentivo. Es decir, es el típico efecto de que, como se suele decir en la observación sociológica, la observación afecta a la realidad observada, pero afecta para bien, porque todo el mundo quiere salir de la parte baja, oscura, roja de la tabla.” (E3)

En cambio, parece que podemos hablar de una mejor gestión del derecho de acceso en Navarra, consecuentemente con nuestros datos cuantitativos, en base a las observaciones de nuestros entrevistados. Esta es una situación mucho más compleja de explicar y con la que todo este capítulo está conectado, pero como causa más relevante de carácter interno a la gestión del derecho de acceso podríamos indicar una mejor organización de dicho proceso. Ello afecta a multitud de factores. La DG de Transparencia de Canarias nos aseguró que “cuando yo llegué la primera reunión que hubo yo salí asustada porque solo había inquietud y quejas por parte de las URIP⁷⁰” (E6), reflejando una situación de partida de desorganización, que se ha intentado enmendar durante esta legislatura con “un sistema de trabajo muy coordinado entre los departamentos, teniendo reuniones trimestrales, en las que les ponemos al día con las mejoras

⁷⁰ Unidad Responsable de Información Pública. Es el equivalente en Canarias a las Unidades de Información de Transparencia (UIT) del Estado.

tecnológicas, con la metodología de trabajo y con la implementación del registro” (E6). Esta situación contrasta notablemente con la de Navarra, ya que, en primer lugar, se da una creencia generalizada entre los entrevistados de que ya había una buena situación de apertura en pasadas legislaturas de otros colores políticos y que las mejoras en transparencia han sido graduales y sostenidas en el tiempo (E9, E11 y E14).

VI.1.2. La gestión del derecho de acceso

Por seguir profundizando en esta cuestión, merece la pena detenerse en los avances y mejoras respecto de la organización del proceso que nos han comentado en Navarra, que destacan por su innovación y efectividad para mejorar dicha gestión. Lo primero que se destaca es la facilidad del acceso, ya que Navarra ha eliminado la exigencia de certificado digital para registrar una solicitud de acceso a la información, que “suponía una traba importante” y el efecto fue que “crecieran exponencialmente” las solicitudes (E9). Además, en Navarra no se requiere resolución administrativa cuando la solicitud se entiende por aceptada, lo que simplifica mucho el proceso y lo vuelve más imparcial, ya que de esta manera es una decisión que no pasa por el alto cargo de turno: “la Ley Foral del 18 mejora la del 12 en agilizar el acceso a la información no exigiendo una resolución administrativa cuando se tiene la información que se pide y se puede facilitar” (E13), es decir, que si el funcionario encargado entiende que a la solicitud de información no se le aplica ninguna de las restricciones de acceso establecidas, entrega la información sin que de esa decisión tome parte el cargo político. Esto nos parece un aval hacia la imparcialidad muy importante.

También podemos destacar el alto nivel de coordinación entre las unidades responsables de responder a las solicitudes, tanto desde los servicios centrales de Transparencia como de las unidades de los distintos departamentos, con una alta formación sobre todo de las secretarías generales técnicas, que son nodos centrales del proceso (E12 y E13). Adicionalmente, es un factor clave que todos los departamentos tienen un protocolo por escrito para que cualquier funcionario pueda llevar a cabo el proceso:

“Mediante los secretarios generales técnicos cada departamento ya tiene en su correo las pautas a seguir cada vez que reciben una solicitud, hemos intentado protocolizar al máximo para que todos sepan lo que tienen que hacer, así también si esa persona por cualquier circunstancia cambia o no está en ese puesto, la información está por escrito para que quien venga de una manera sencillísima pueda subirse al tren” (E12).

Además de todo lo anterior, hay que destacar como buena práctica en el caso de Navarra que cada quince días un empleado de la DG de Transparencia de Navarra manda un correo a todos los departamentos de la Administración foral recordando las solicitudes de acceso que tienen pendientes:

“Dos veces al mes mandamos a cada departamento el listado de solicitudes pendientes, el número, la fecha, qué persona y la fecha estimada de resolución. Nuestra meta es que se conteste lo más rápidamente, no tardar el mes de plazo, si tienes la información, contesta ese mismo día o esa misma semana, si puedes. Y si por si acaso alguien se ha despistado, nosotros hacemos ese recordatorio dos veces al mes y hacemos un llamado especial a las que están próximas a expirar el plazo máximo.”(E12).

Como broche a este conjunto de buenas prácticas, también debemos citar el hecho de que, como nos recordó el director general de Transparencia de Navarra, Joseba Asiain, fueron una de las pocas CCAA que no suspendió el derecho de acceso durante la pandemia del Covid-19: “Nosotros fuimos una de las pocas Administraciones que decidió no paralizar el ejercicio del derecho de acceso, al revés, pensábamos que era más importante que nunca el dar la información a la gente, porque la gente demandaba sobre todo información sobre el Covid” (E14).

En cambio, la situación en Canarias respecto del derecho de acceso no destaca por su buena organización, como ya se ha dicho. Si la situación de partida se nos ha señalado como mala, la situación actual parece que está en el camino positivo, pero aún tiene carencias importantes. En esta legislatura se ha aprobado el registro de solicitudes de acceso que no existía previamente (E6), aunque les queda camino por recorrer en la automatización del proceso ya que el protocolo de trazabilidad es engorroso (E5), y también se señalan fallos normativos que hacen que la coordinación entre los departamentos a la hora de responder sea ineficaz, como el hecho de que cuando se hace una solicitud que

afecta a varios de ellos deben realizar una respuesta por separado en lugar de unificar la información y realizar una respuesta conjunta (E5).

Pero da la impresión de que Canarias tiene, además de un problema de organización, un problema de medios humanos para hacer frente a la gestión del derecho de acceso. Así nos lo transmitieron mayoritariamente en nuestras entrevistas: el hecho de que la Ley se ha implementado sin medios adicionales, sino más bien sumando tareas a funcionarios con otras funciones (E2 y E7), que pueden ir desde “contratación, recursos humanos, innovación, protección de datos, etc.”, incluyendo “todo tipo de mezclas” (E5) o, sencillamente, como nos dijo una de nuestras entrevistadas, que es “la hija pobre” del gobierno (E1). Es más, la propia DG de Transparencia nos reconoció que su área estaba dotada con “dos jefes de servicios, dos técnicos y dos administrativas” (E6). Sin embargo, la falta de medios no es patrimonio exclusivo de Canarias, en Navarra también se nos señaló, aunque es cierto que solo en una entrevista:

“En cuanto a los medios materiales hay que tener en cuenta que se ha generado un ramo administrativo que no tenías y vamos muy despacio. [...] Yo creo que ni siquiera hemos hecho un análisis serio de las necesidades de recursos que comporta el derecho de acceso en las Administraciones públicas. Necesitamos servicios específicos para la transparencia” (E10).

Esta insuficiencia de medios es probable que tenga una manifestación de una gravedad importante para la calidad de la gestión del derecho de acceso en Canarias, y puede ser, además, la causa de una manifestación particular de baja apertura en Canarias: su elevado índice de silencio administrativo. El plazo de un mes para responder se hace insuficiente por dicha ausencia de medios (E1 y E6) y de esa forma muchas respuestas se producen fuera de plazo (E7), como lo señalan dos de nuestras entrevistadas (E4 y E6). La DG nos explicaba además el grave problema de los cómputos de las solicitudes para la respuesta:

“Opino que un mes es poco para la capacidad de respuesta que tenemos. Además, hay un problema y es que el ciudadano interpreta que se empieza a contar una vez que se registra la solicitud y es desde que llega al órgano responsable. Entonces, pienso que un mes es poco y hay que hacer un esfuerzo en este sentido para que la ciudadanía conozca cuándo empieza a contar el plazo y, segundo, valorar si se tiene que ampliar el plazo” (E6).

La falta de recursos parece que ocasiona no solo el retraso en la respuesta, sino también en muchas ocasiones que el plazo se exceda entrando en el margen de vigencia del silencio administrativo negativo. Así nos lo han señalado los tres entrevistados pertenecientes al Comisionado de Transparencia de Canarias (E1, E2 y E3), que incluso nos dieron el dato de que en torno al 80% de las reclamaciones seguían el proceso de ser reclamadas por silencio administrativo y ser respondidas por la Administración en el plazo de resolución de tres meses que tiene el Comisionado de Transparencia, lo que indica claramente hasta qué punto existe esta problemática:

“ni siquiera es necesario que el Comisionado resuelva, sino que en el propio trámite de audiencia la entidad reclamada consulta y nos dice que no sabía exactamente qué información podía entregar y con nuestra información ellos ya saben cómo contestar y en el propio trámite de audiencia dan la información a la persona que la solicitó. Y en ese caso es donde nosotros resolvemos como estimaciones formales y terminación por pérdida del objeto” (E2).

VI.1.3. Tiempo y calidad de respuesta

Volviendo al asunto del cómputo de los plazos sobre la solicitud del derecho de acceso, es importante la observación que nos realizó la DG de Transparencia de Canarias, Marta Saavedra, ya que la LTAIBG fija que comienza a contar desde que el órgano competente para contestar recibe la solicitud. Esto introduce una importante inseguridad jurídica a todo el proceso que se podría solucionar en cualquier normativa de transparencia con la obligatoriedad de notificar a cada parte del mismo⁷¹. Todo ello, además, se produce porque en nuestro país las normativas de transparencia no han regulado el plazo en el cual se debe remitir la solicitud desde el receptor inicial hasta el órgano competente para responder.

⁷¹ Un acuse de recibo automático cuando se registra la solicitud, otro cuando la recibe la unidad de transparencia competente en derivarla al órgano responsable y, por último, y mucho más importante, un acuse de recibo cuando la solicitud es recibida por el órgano competente de responder, en la que para mayor seguridad jurídica de todo el proceso, se notifique al solicitante que en ese momento inicia la cuenta atrás del plazo para emitir resolución y, también, algo que es sumamente sencillo y de fácil automatización, el día en el cuál acaba dicho plazo y, por tanto, desde el que se entenderá que tiene firmeza el silencio administrativo negativo (o positivo en función del caso) y puede interponer reclamación ante el órgano de control competente.

No obstante, esta situación de falta de medios que ocasiona respuestas tardías o sencillamente ausencia de las mismas tampoco es patrimonio exclusivo del caso canario, en Navarra también se produce, aunque alojado fundamentalmente en su escala municipal. La CA tiene un mapa municipal en el que la inmensa mayoría tiene menos de 10.000 habitantes y muchos de ellos son concejos vecinales con solo algunas decenas. Aquí encontramos una explicación también para nuestros datos cuantitativos que reflejaban la mayor concentración de opacidad en España en la escala local. Debido a esta escasez de medios, como nos decía tanto el presidente del Consejo de Transparencia como el DG de Transparencia, encuentran gran dificultad en cumplir con las obligaciones tanto de transparencia activa como del derecho de acceso (E11 y E14) y no tanto con falta de voluntad:

“El problema de Navarra es que la mayoría de los sujetos obligados, que en Navarra son novecientos y pico, un gran porcentaje, la mitad, unos quinientos, son ayuntamientos, concejos y mancomunidades. El 85% de los ayuntamientos y concejos tienen muy poca población y muy poca capacidad, por no tener no tienen ni página web abierta, funcionan como en el siglo XIX en esa asamblea vecinal que toma las decisiones, y un vecino hace de secretario, hace un acta más o menos y se acabó. ¿Cómo van a cumplir con sus obligaciones de transparencia si no tienen ni página web? Ahí no es que no quieran, es que no pueden ni saben.” (E11).

En esa línea el presidente del Consejo nos transmitió también que había trasladado al Gobierno Foral la petición expresa de que realicen esta labor de apoyo mediante un portal de transparencia común para los ayuntamientos (E11) y el DG, por su parte, mencionó que efectivamente estaban en proceso de dar respuesta a dicha petición:

“Tenemos firmado un convenio con la Federación Navarra de Municipios y Concejos y queremos crear un portal de información donde las entidades locales puedan publicitar la información. Queremos coger una herramienta que tienen en Canarias de evaluación de la transparencia y ayudar a las entidades locales a que vayan de alguna forma avanzando” (E14).

En ese mismo sentido, otra de nuestras entrevistadas nos relató cómo hay un avance del nivel de interés de estas entidades por la transparencia: “antes de

venir para aquí he recibido un correo de un ayuntamiento que me ha escrito para ver cómo pueden mejorar en transparencia. Eso es porque hay interés” (E9).

Si hablamos de la calidad de dichas respuestas, trascendiendo el tiempo de respuesta, solo pudimos hablar con una de nuestras entrevistadas, demandante de acceso en Canarias, la cuál se quejó de dicha calidad para el caso de esta región: “El principal problema que me he encontrado como solicitante es el tiempo que tardan en responder y la calidad de la información que dan, hay veces que cumplen la formalidad, te dan la cáscara, pero la información que te dan no llega a ninguna parte, y eso te lleva a volver a pedir” (E7). Además, también nos refirió casos de mala praxis en las respuestas en Canarias, como que le respondieran a una solicitud de acceso durante el plazo de resolución de la reclamación, que le dieran acceso, pero no fuera por el medio solicitado o que la resolución indicara una estimación cuando, en realidad, la respuesta no contenía la información solicitada (E7). Este último caso llama especialmente la atención, ya que puede ser una forma de maquillar la realidad de las estadísticas oficiales sobre derecho de acceso. Es más, podemos afirmar que durante nuestra investigación para recabar los datos cuantitativos de este trabajo se ha dado un caso equivalente al señalado por esta solicitante, y fue en Galicia, ya que la Administración gallega nos respondió varias veces estimando nuestra solicitud de acceso pero en ningún momento nos entregó la información solicitada, microdatos sobre las solicitudes, sino datos estadísticos agregados con los cuales nada se podía hacer para el objeto de nuestra investigación y que no era el objeto de nuestra solicitud.

VI.1.4. Diferencias entre las consejerías

Para terminar esta sección, queremos descender dentro de los gobiernos autonómicos a las diferencias en la gestión del derecho de acceso entre las distintas consejerías. En nuestros resultados cuantitativos hemos constatado que en la AGE se producen notables diferencias entre los distintos ministerios y hemos querido saber cuáles son los motivos que consideran nuestros entrevistados que producen dichas diferencias en sus respectivas regiones, si es que las hay. Para empezar, ningún entrevistado nos ha manifestado que

considera que no se dan diferencias. El motivo más referido es el de la carga de trabajo del departamento correspondiente (E1, E2, E3, E4, E7 y E9), pero también de la formación y voluntad de apertura de los empleados públicos y sus altos cargos (E4, E6, E7, E10 y E11). En esta segunda categoría entra que “los temas que trate la Consejería sean más delicados políticamente que otras, más contenido político” (E11), lo que conectaría con nuestra explicación teórica sobre incentivos asimétricos a la opacidad, y como resumen de ambas cabe destacar que dichas diferencias son una combinación de factores:

“depende de la complejidad de lo solicitado, a su vez con los efectivos, las cargas de trabajo y las prioridades de ese departamento. Todas esas cosas mezcladas de diferente manera pueden hacer que se tarde más o menos en contestar. Cómo sean las preguntas y cuántas, cómo sea el personal que tienes y cómo sea el trabajo de ese personal en su conjunto y el grado de prioridad que se le atribuya en cada departamento que, normalmente, quitando el departamento de transparencia nunca va a ser el aspecto número uno y primordial, será más o menos importante, pero después de otros específicos del departamento.” (E13).

Además, también nos explicó una de nuestras entrevistadas que las solicitudes entre sí pueden ser muy diversas en cuanto a la facilidad de respuesta, siendo algunas automáticas y otras mucho más complejas, por ejemplo, cuando afectan a más de un departamento (E12).

Así, en definitiva, lo que vemos en una comparación inicial entre estas dos CCAA es que Canarias destaca por un cumplimiento bastante alto de las obligaciones de transparencia activa, impulsado en gran medida por una tradición de evaluación de dicho ámbito desde el Comisionado de Transparencia de Canarias, mientras que, claramente, Navarra goza de una mejor organización de las solicitudes de acceso, lo que concuerda con nuestros datos cuantitativos que sitúan a Navarra como una de las mejores CCAA en IRDA e IBA y a Canarias en la cola. No obstante, para confirmarlo y dado que el derecho de acceso es el objeto de estudio de este trabajo, vamos a profundizar en los próximos apartado sobre esta diferencia en cuanto a la formación de los empleados públicos, la demanda del derecho de acceso por parte de la sociedad, los sesgos en su gestión, la influencia de variables políticas, la relevancia y diferencias entre sus marcos normativos, y, por último, la regulación de sus órganos de control y la

relación de estos con sus respectivos ejecutivos. Además, terminaremos el capítulo realizando propuestas de mejora generales para los OCT en España.

VI.2. Relevancia de los empleados públicos en la gestión del derecho de acceso

Como ya hemos avanzado en parte al hablar de la importancia que tiene la organización del proceso de gestión del derecho de acceso, los empleados públicos son un actor central. Su formación, implicación, motivación y cultura administrativa son vitales y pueden llegar a explicar en gran medida las diferencias entre regiones. Más allá de que la dotación de medios humanos es de gran importancia a la hora de explicar las capacidades administrativas desplegadas en estos procesos, es cierto que no solo se trata del número de personas que están destinadas al procedimiento. Este parece ser un problema más acuciante en Canarias que en Navarra, donde da la impresión de que los efectivos destinados a la gestión del derecho de acceso están más saturados de trabajo debido a otras funciones compartidas. Pero, además, existen otros factores que pueden llegar a hacer que, en igualdad de recursos humanos, los rendimientos sean diferentes, como vamos a ver, y estos son fundamentalmente la correcta formación de los empleados públicos, la cultura de la transparencia de la organización y la cultura de profesionalidad e imparcialidad de la Administración, que como veremos, puede ser muy dispar.

VI.2.1. Formación de los empleados públicos

Si los encargados de gestionar la transparencia no reciben la formación necesaria para ello, difícilmente nos encontraremos ante una Administración con un buen rendimiento en esta área. En Canarias la visión generalizada de nuestros entrevistados es que falta formación a los empleados públicos sobre transparencia ya que se partía de una situación sin prácticamente formación específica en la materia (E1 y E2). Da la sensación de que en el momento actual esto ha cambiado y se están poniendo en marcha planes de formación concretos: “hemos empezado: este año a finales de octubre tenemos [un curso de formación de] transparencia, terminamos transparencia y tenemos datos y

terminamos datos y tenemos participación. Cometimos un error y lo hicimos voluntario, pero el año que viene lo vamos a hacer obligatorio, empezando por los responsables de los servicios” (E5). Algo que también avalan desde el Comisionado (E1 y E2), aunque la situación sigue siendo de déficit, lo que viene a sumarse a la escasez de medios humanos (E7).

En Navarra, en cambio, parece que hay una situación dual, donde los empleados públicos que están implicados en los procesos relacionados con la transparencia conocen bastante bien la normativa, mientras que los empleados públicos en general tienen una formación bastante más reducida en este campo (E9 y E14). Así lo reconoce el DG de Transparencia de Navarra: “Bastante dispar. El conocimiento por lo general de los funcionarios y de la ciudadanía, es más bien poco. Estamos un poco verdes. Pero, sin embargo, las unidades responsables, los altos cargos, los jefes y jefas de gabinete, sí que conocen la normativa de transparencia, porque se les forma.” (E14). Esto mismo también lo secunda el presidente del Consejo de Transparencia de Navarra:

“Hemos hecho tres cursos dirigidos a funcionarios del Gobierno de Navarra y de las administraciones públicas locales para educarles y también un curso para cargos electos locales. Los tres cursos tuvieron bastante éxito, 150 o 200 alumnos, voluntariamente, se apuntaba quien quería, pero se apuntaron masivamente. Íbamos a hacer más cursos, pero la pandemia nos cortó todo, y sustituimos entonces los cursos por un libro, explicando por escrito todo el tema de la transparencia, tanto de publicidad activa como de derecho de acceso. Lo editó el gobierno de Navarra. Lo hicimos también para que sea un libro de consulta porque resuelve las dudas, paso por paso y las posibles dudas cómo hay que resolverlas, de forma que pueda servir a un secretario de un ayuntamiento pequeño sobre las dudas que tenga. Y, poco a poco, esa labor va calando” (E11).

La situación de buena formación a los empleados implicados la ratificaron también el resto de entrevistados (E9, E12 y E13), salvo una entrevistada que consideraba que no se había mejorado mucho en formación (E10). También se nos señaló, de nuevo, que donde más formación faltaba era en el nivel municipal, sobre todo en municipios de menos de 10.000 habitantes (E9).

VI.2.2. Cultura de la transparencia

Seguidamente de la formación, interrogamos a nuestros entrevistados sobre la existencia o producción de una cultura administrativa de la transparencia en ambas CCAA, considerando esta variable como fundamental para la implementación exitosa de reformas complejas de gobierno abierto (Gascó 2017). Aquí la situación es más homogénea, ya que la tendencia general de nuestros entrevistados fue la de asegurar que no existía tal cultura aún, aunque estaban dándose pasos relativamente lentos en la dirección de generarla. La cultura de la transparencia tiene que ver tanto con el convencimiento de los empleados públicos de la importancia de los valores y exigencias propias de las políticas públicas de transparencia como de su convencimiento y motivación para cumplirlas y desarrollarlas, por lo que, en realidad, tiene mucho una gran relación con la formación.

En Canarias nos dijeron que se partía de una “situación cero” de cultura de la transparencia (E7) y la propia DG de Transparencia nos describió un amplio margen de mejora en el momento de asumir el cargo: “Yo me encontré de todo. Me encontré gente que estaba nombrada URIP, porque había que nombrarlas porque lo decía la Ley y que realmente no tenía ningún interés ni vocación, pero también había mucha gente con vocación y formada” (E6). Otros entrevistados también ratificaron que en Canarias aún muchos funcionarios son reacios a entregar la información (E2) o incluso falta cultura de servicio público dentro de la Administración (E5), también se señaló la preeminencia de la normativa de protección de datos en nuestro país sobre la de transparencia como un incentivo negativo de la generación de cultura de la transparencia (E2), porque te “enfrentas a una sanción en caso de dar información que no debes y no pasa nada si no das una información que debes dar” (E1). Otro aspecto señalado fue la falta de cultura de la transparencia entre los cargos públicos (E7). No obstante, el avance parece positivo en esa línea consecuentemente con la mejora de la importancia de la formación en transparencia (E1 y E6) y también debido al relevo generacional dentro de la propia función pública canaria (E4).

Por su parte, las entrevistas en Navarra dan la impresión, al igual que en el caso de la formación, de que la cultura es incipiente y se puede considerar como

consolidada en las unidades relacionadas directamente con la transparencia, aunque no en el conjunto de la Administración: “es un proceso en el que día a día se está convenciendo a la gente que es así” (E9), “poco a poco se va implementando esa cultura” (E11), “diría que hay más donde había muy poca, aunque tenemos margen de mejora” (E12) o “es incipiente esa concienciación” (E10). Además, en Navarra nuestros entrevistados nos expresaron la percepción de que ha habido una lenta evolución desde una cultura administrativa opaca hacia una nueva cultura administrativa transparente. Por ejemplo, el presidente del Consejo de Transparencia de Navarra nos indicaba desde su experiencia como funcionario de más de cuarenta años, que

“el funcionariado está educado en el sigilo. Para empezar, porque en todos los regímenes disciplinarios de los funcionarios tradicionalmente se ha puesto siempre como infracción disciplinaria sancionable la falta de diligencia, la falta de reserva, la falta de sigilo, respecto de los asuntos que te toca tramitar como funcionario. Por tanto, nos educan en la reserva, en el sigilo, en no decir... y claro de repente todo lo contrario, ser transparente, no ocultar nada salvo en los casos que la ley fija, hace falta un reciclaje y una reeducación del funcionariado grande.” (E11).

En la misma línea nos describió la situación el DG de Transparencia:

“Hay unidades que están más aventajadas y que intentan ser transparentes en todo el proceso, y aún tenemos aquellas unidades que son más reacias y que lo perciben como una obligación y como una inseguridad. La información a veces se considera poder y da cierto vértigo sacarla hacia afuera. Venimos de una Administración que siempre ha sido muy celosa de la información” (E14).

En esa misma línea el DG nos señaló que recientemente se había aprobado el I Plan de Gobierno Abierto de Navarra, teniendo como uno de los compromisos “que la cultura interna sea la de entender que la transparencia es una herramienta que va a mejorar nuestros servicios” (E14). Para acabar la reflexión sobre la cultura de la transparencia en Navarra, vale la pena traer una frase que deja claro que esta ha avanzado mucho en la región: “es parte de la estrategia de nuestro departamento, para nosotros no es un trámite. Esto es algo que haríamos, aunque no tuviéramos la obligación legal de hacerlo. De hecho, no nos vamos a los mínimos legales” (E13).

VI.2.3. Imparcialidad y profesionalidad

Por último, en esta secuencia relativa a los empleados públicos, hay una variable de gran importancia para entender el desempeño de los mismos en cuanto a la gestión de la transparencia: su imparcialidad y profesionalidad. Tomando prestadas las palabras del DG de Transparencia de Navarra, “la información a veces se considera poder”, congruentes con muchos de los autores que hemos señalado en nuestro marco teórico, será esperable una cierta resistencia a la apertura cuando el acceso a la información visibilice debilidades de gestión o aspectos criticables de la misma. Por tanto, los altos cargos en ocasiones tendrán incentivos para limitar el derecho de acceso, y esto es lo que hace tan importante la profesionalidad e imparcialidad de los empleados públicos, de modo que la transparencia funcione realmente. En esta senda también parece que Canarias y Navarra se diferencian notablemente. Mientras que nuestras entrevistas nos revelan una situación de profesionalidad buena, aunque con margen de mejora en el caso canario, nos describen una profesionalidad excelente en el caso navarro, lo que podría explicar también parte de las diferencias detectadas en cuanto a la gestión del derecho de acceso entre ambas regiones. Sobre la profesionalidad de los empleados públicos nos indicaron mucha más información las entrevistas navarras que las canarias, pero una de ellas nos hizo una síntesis muy relevante sobre la profesionalidad de los empleados canarios: “El funcionariado es una muestra representativa de la sociedad canaria, no están los mejores, están todos: están los mejores y los peores, los buenos y los malos, los comprometidos y los no comprometidos.” (E4). Sin embargo, nos transmitieron una visión generalizada sobre que no había politización de los empleados públicos ni influencias indebidas sobre ellos (E1, E2 y E4), algo que también nos trasladaron en Navarra (E9, E11, E13 y E14).

Siguiendo esta línea de razonamiento, donde los navarros fueron mucho más contundentes fue sobre la profesionalidad del conjunto de sus empleados públicos, algo que nos señalaron en varias entrevistas (E9, E10, E11 y E14), aunque probablemente el testimonio más importante fue de nuevo el del

presidente del Consejo de la Transparencia, Juan Luis Beltrán, funcionario de carrera jubilado con una experiencia de más de cuarenta años:

“el funcionario es profesional, le gusta ser buen profesional y resolver conforme a criterios objetivos, si es letrado conforme a derecho, no conforme al interés del que está arriba [...] Yo diría que Navarra tiene fama en todo el Estado de ser una Administración buena, bastante profesional. En Madrid, en la Administración General del Estado, por ejemplo, se da mucho más la subordinación a los intereses de la clase dirigente en la Administración.”

Además, el presidente es conocedor de ambas realidades porque en su carrera administrativa ha trabajado tanto para la Administración navarra como para la vasca y la AGE. Y su testimonio es especialmente relevante por cuanto tradicionalmente se ha considerado mucho más profesionalizada a la AGE que a las Administraciones autonómicas.

Por tanto, la profesionalidad de los empleados públicos navarros parece destacarse sobre la de los canarios. Es más, al ser preguntados sobre un supuesto en el que el funcionario responsable informe que se debe entregar la información y el alto cargo correspondiente determine que no debe entregarse, las respuestas fueron similares, pero con matices interesantes. La resolución de una solicitud de derecho de acceso es un procedimiento administrativo y requiere la firma del alto cargo correspondiente, por lo que nuestros entrevistados nos respondieron a uno y otro lado que se haría finalmente lo que determinara el alto cargo. Sin embargo, destacan varias de las respuestas navarras. En primer lugar, una de una funcionaria que nos dijo que responder ese supuesto era “como si me dices que se nos caiga un meteorito del espacio, cómo reaccionaría” (E12). En segundo lugar, la de otro funcionario que nos recordó algo que ya hemos señalado, que en Navarra la mayoría de expedientes sobre solicitudes no pasan por los altos cargos, ya que no generan un procedimiento administrativo:

“Con el sistema actual de 2018 ni la consejera ni los directores generales o las gerentes se enteran de la información que damos porque no intervienen, porque se entiende por resolución dar la información y quien la tiene la da y nosotros la enviamos [...] Entendemos que no hay resolución que tomar, la tomamos cuando entendemos que no tenemos la información o que no la hay que dar por algún motivo o hay que limitarla o limitarla en el tiempo. Podría incluso entenderse que al darla no concurren esos límites y que también es una decisión

y que habría que elevarlo cada vez a los superiores jerárquicos, pero nosotros, desde luego, actualmente no lo estamos haciendo. Yo creo que solo se ha planteado una vez, porque dudábamos de si tendría que dar o no esa información” (E13).

Por último, cabe destacar la respuesta del DG de Transparencia de Navarra que nos indicó las recomendaciones que él mismo hacía al resto de altos cargos de su gobierno:

“Yo siempre cuando hablo con compañeras y compañeros les digo ‘ojo, que es mejor dar una información que tú crees que no hay que dar, que luego ponerte rojo porque te han hecho una reclamación y un órgano independiente ha dicho que tú has conculcado un derecho de acceso a la información’. Siempre lo recomiendo a mis compañeros y compañeras pasarse de transparente que quedarse corto” (E14).

Para concluir este apartado, vale la pena profundizar sobre una situación idílica a la que el Comisionado de la Transparencia de Canarias nos comentaba que se debería aspirar en España imitando a los países anglosajones y nórdicos con mayor cultura de transparencia:

“Yo no sé si es leyenda o no, pero a veces se habla de que hay gente en los países nórdicos que pasa que las preguntas de la ciudadanía a veces ni siquiera llegan al nivel del alcalde, sino que llegan como llegan en España al nivel de atención ciudadana. Como si preguntas cómo ir al Teide en una oficina de turismo o preguntas cómo hacer esto, o qué ruta me recomienda, o qué actividad me recomienda, o cuál es la programación cultural de la semana que viene, te respondo y directamente al ciudadano sin consultar al concejal de cultura o al alcalde, porque tiene la información y dice mira esto es lo que hay.” (E3).

No obstante, el Comisionado de la Transparencia de Canarias matizaba que probablemente, incluso en esos supuestos casos nórdicos, el funcionamiento estaría limitado hasta cierto punto llegando las solicitudes más complejas o polémicas al nivel del decisor político:

“es cierto que aún en esas circunstancias del sueco que responde de esa manera habrá preguntas que dirán ‘esto es difícil, esto lo tiene que resolver el jefe’, pero muchas de estas por automatismo se resolverán, mientras que en España todas esas preguntas automáticamente pasan a formar parte de un expediente administrativo, sencillo, pero expediente administrativo, con sus pasos, plazos, que se sube, que lo firma, que tal, que cual...” (E3).

Lo hemos traído a colación como cierre de este apartado, ya que el Comisionado de Transparencia definió a la perfección el sistema que actualmente se aplica mucho más cerca de Canarias de lo que encuentra Noruega: en Navarra donde, como ya hemos visto, la mayoría de las solicitudes no generan solicitud expresa ni son firmadas por el alto cargo, lo que es una muestra, sin duda, de que incluso dentro de nuestro país existen formas muy diversas de gestionar el derecho de acceso y la transparencia activa y, en definitiva, la apertura de las instituciones.

VI.3. Demanda de transparencia: conocimiento y uso por parte de la ciudadanía

Como se señaló con insistencia en el marco teórico de este trabajo, la demanda por parte de la ciudadanía de las herramientas que ponen a su disposición las normativas de transparencia resulta vital para entender el efecto de las mismas sobre el sistema político, especialmente sobre el control de la corrupción. Por tanto, estudiar cuál es el nivel de esta demanda ciudadana es importante, porque no está al margen de las acciones puestas en marcha desde las instituciones públicas, sino muy al contrario, en gran medida depende de hasta qué punto dichas instituciones difundan la existencia de esas herramientas y garanticen su facilidad, efectividad y utilidad. Así, también es esperable que nos encontremos sociedades menos interesadas cuando los gobiernos no tienen voluntad de dar a conocer ni de hacer efectivo su uso. Como veremos en esta sección, ninguna de las dos CCAA ha desarrollado una intensa labor de difusión, pero sí han existido en ambas acciones concretas.

VI.3.1. Diagnóstico sobre el involucramiento ciudadano

La visión sobre la implicación de la ciudadanía respecto de la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas parece deficiente en ambas regiones estudiadas. En Canarias nos hablaron de que era “muy poca” (E6) y que hay un “desconocimiento absoluto por parte de la ciudadanía” (E2). También un entrevistado afirmó: “no conozco a nadie que haya usado el derecho de acceso”(E1), mientras otro sostuvo que “la gente corriente no lo conoce y no lo usa” (E7), lo que el Comisionado de Transparencia atribuyó a una cuestión

cultural, ya que “tenemos una sociedad muy poco acostumbrada como la nórdica a la transparencia y a ejercer sus derechos como para que pregunte habitualmente, intensivamente, con naturalidad y que efectivamente obligue a los poderes públicos a dar información” (E3). Según el Comisionado de Transparencia de Canarias, esto ha supuesto que no se lograsen las expectativas que se tenían al aprobar la LTAIBG de “40.000 o 50.000 solicitudes de acceso al año” (E3).

También en Navarra nuestros entrevistados nos han descrito una situación de bajo conocimiento e interés de la sociedad en la transparencia pública (E13), “bajo, pero en aumento” (E11) o “bajo en general pero muy alto en las personas que están en asociaciones” (E13) atribuido de nuevo a una baja cultura participativa (E7 y E10):

“En la cultura mediterránea parece que es un poco individualista, tenemos la visión de que no meternos en los asuntos generales a no ser que nos afecten directamente, y en ese sentido deberíamos aprender de las culturas anglosajonas, de las éticas anglosajonas, y las formas de ver el bien común y el interés general, que más que quejarse lo que hacen es quejarse a quien deben.” (E10).

No obstante, aunque el conocimiento de la ciudadanía en general de los portales de transparencia o de la herramienta del derecho de acceso es descrita como bastante baja en ambas regiones, también en las dos nuestros entrevistados describen un avance importante del número visitas, solicitudes y reclamaciones, aunque sigue siendo insuficiente, lo que concuerda con los datos cuantitativos. Por ejemplo, en Canarias nos indicaron que eran: “bajo, muy bajo, extremadamente bajo, nosotros tenemos alrededor de 200 solicitudes para una población de 2 millones. Es muy bajo, es una solicitud por cada 10.000 habitantes al año.” (E5) o “400 reclamaciones al año son pocas y muchas son temas particulares, tan particulares que eso es mi problema, yo y mi mundo” (E1). Sin embargo, para el caso canario también se nos indicó que han tenido una progresión de aumento sostenida en el tiempo, que se ha disparado con la pandemia (E5), que dicho impulso había significado de 2019 a 2020 un aumento de en torno al 30% (E6), y también que según las estadísticas del Comisionado en relación a las reclamaciones por cada 100.000 habitantes “estamos en la

parte más alta junto con Cataluña y Castilla y León” (E3). Para el caso de Navarra sucede algo similar, el número de solicitudes y reclamaciones ha crecido mucho en los últimos años, pero aun así da la sensación de que hay un desconocimiento generalizado de la sociedad navarra (E10). Parece, además, que también la pandemia ha hecho incrementar el interés de la ciudadanía por el derecho de acceso y la transparencia activa: “hemos notado que ha habido un incremento brutal en el número de accesos a la información del Portal, primero porque publicábamos diariamente el número de contagiados, camas, UCI, etc., y la gente se ha acostumbrado a consultarlos todos los días.” (E14).

En esta línea, en ambos casos se nos han destacado ejemplos de difundir el uso del conocimiento de la transparencia entre la ciudadanía y su utilización activa. Por ejemplo, en Navarra se nos indicó que estaban estudiando realizar un estudio de opinión para conocer objetivamente cuál era el nivel de conocimiento de los navarros (E14) o el Comisionado de la Transparencia de Canarias nos indicó que habían realizado una campaña publicitaria en radio para dar a conocer el derecho de acceso (E3), cuyo mensaje nos resumió de la siguiente forma: “Canario, que sepas que hay una Ley de Transparencia que te permite preguntar y que te permite hacerlo fácilmente en cinco minutos desde tu casa con un certificado y que lo que quieres saber lo puedes hacer fácilmente y a coste cero” (E3). Una campaña que, según el propio Daniel Cerdán, no le consta que se haya hecho en ninguna otra comunidad y que solo cree que hizo de forma similar el gobierno central en las navidades de 2013 coincidiendo con la aprobación de la LTAIBG, algo que, sin duda, es de vital importancia, ya que esto se podría valorar como un desinterés generalizado por parte de las Administraciones públicas españolas de dar a conocer el derecho de acceso, lo que podría explicar en gran parte que este no logre cotas de difusión y uso altos. También se nos indicaron acciones de difusión en Navarra por parte del gobierno y el Consejo:

“El Consejo al principio de su constitución lo primero que hizo fue un folleto divulgativo informando sobre el derecho de acceso, qué es, cuándo y dónde. El gobierno en una de esas semanas de Administración Abierta tenía la idea de hacer una difusión, pero se suspendió. Pero es la idea que tenemos, ir a la Plaza del Castillo a enseñar la aplicación, ir a la universidad, además de con los jóvenes con el Aula de la Experiencia, que son los estudiantes más mayores, etc., pero todavía no lo hemos podido materializar. Lo que sí hemos hecho han

sido jornadas dirigidas a la ciudadanía. También queremos convocar un premio de Transparencia en la universidad” (E9).

VI.3.2. Derecho de acceso y rendición de cuentas

En cuanto a la utilidad del derecho de acceso para provocar o catalizar una efectiva rendición de cuentas de las Administraciones públicas hacia la sociedad, la mayoría de nuestros entrevistados consideran que, si hubiera más demanda social sobre las herramientas de la transparencia, estas sí servirían para producir mayor o mejor rendición de cuentas. Esto lo consideran tanto en Canarias (E1, E2, E3 y E6), como en Navarra (E9, E11, E13 y E14). Uno de los efectos más interesantes de los que podría tener el aumento de la demanda de las herramientas de transparencia nos lo comentaba el DG de Transparencia de Navarra:

“Muchas veces nos pasan los problemas de la desinformación. Pueden saltar rumores a prensa, rumores en la calle, de que están haciendo ‘no sé qué’, cuando la información la tienen publicada y podrían acceder a ella y podría contrastar lo que le llega por un lado y lo que es la versión de la información oficial, incluso ejercer su derecho de acceso a la información y decir ‘no, yo es que, además, quiero saber’, pues ahí tienes la información.” (E14)

Sin embargo, también varios de nuestros entrevistados a uno y otro lado confirmaron que la transparencia tiene evidentes limitaciones en el aumento del control de las instituciones:

“El ciudadano de a pie no está capacitado para controlar al gobierno, esto es un elefante, esto es muy grande. Puede que un periodista, sí. Hay una confusión entre la corrupción de un gobierno y la transparencia. Un gobierno tiene que ser transparente, pero puede ser muy transparente y corrupto. Otra cosa es que el ciudadano esté informado, pero si los ciudadanos preguntaran mucho, sería más difícil.” (E5)

También se menciona que “la ciudadanía tiene derecho a conocer más que a controlar, porque una cosa es ver y otra cosa es entender. Hay determinados ámbitos en los que el ciudadano medio puede conocer y entender, pero hay ámbitos en los que no.” (E10)

Sin embargo, esta situación de control de las Administraciones públicas fruto de un alto nivel de exigencia de transparencia de la ciudadanía no solo está lejos de lograrse debido a una baja demanda, sino también por otro factor muy relevante que también nos señalaron nuestros entrevistados de ambas regiones: el marcado aumento del uso del derecho de acceso por interesados. Esta situación la describe perfectamente el Comisionado de la Transparencia de Canarias:

“los funcionarios u opositores, que son al fin y al cabo gente mucho más informada de lo que pasa dentro de las Administraciones que el ciudadano común de la calle, han descubierto la Ley de Transparencia y sus posibilidades para interrogar a la Administración [...] no son funcionarios preocupados por cuestiones generales o preocupados por cuestiones medioambientales o de la sociedad, sino funcionarios fundamentalmente preocupados por situaciones laborales, representantes sindicales u opositores que quieren conocer perfectamente un procedimiento” (E3).

En esto coincidieron tres entrevistados más en Canarias: “no son ciudadanos, son funcionarios interesados que tergiversan el derecho para resolver su problema. Está pasando mucho en el Servicio Canario de Salud, cuando hay concursos, cuando hay oposiciones, etc. Por tanto, muchas solicitudes no son del ciudadano de a pie sino de quien conoce la herramienta y la tergiversa para su interés” (E5); “La transparencia se usa para cosas del día a día: fui a inscribir a mi hijo en el colegio y no me lo inscribieron, ¿por qué no me lo inscribieron? Y eso es ya un interesado, no es transparencia. No son las grandes cosas de en qué se gastaron los dineros, no, es lo mío, lo que me importa a mí” (E1); y

“La mayoría de los accesos a la información en el área de salud han sido algunos negociacionistas que quieren información sobre la pandemia, empresas que quieren licitar, personas que quieren fastidiar a otras mediante la Ley de Transparencia, que eso es muy interesante, y gente que quiere hacer la tesis de doctorado, y al final, así un ciudadano normal que quiera hacer una pregunta, no hay tantos, desde mi percepción” (E4).

También nos lo describieron en el caso de Navarra para explicar el aumento del número de mujeres solicitantes de acceso, ya que al ser estas mayoría en los procesos de oposiciones públicas y solicitar información sobre los procesos que les afectan directamente, habían invertido los porcentajes, siendo ahora más

solicitantes de género femenino que solicitantes de género masculino (E12 y E15).

Está claro que la baja demanda y el alto porcentaje que representan las solicitudes de interesados dentro de la ya de por sí baja demanda, puede suponer un lastre a la hora de hacer realmente útil el derecho de acceso para fomentar la rendición de cuentas, pero un caso aún más extremo y claramente disfuncional es el del abuso o el uso indebido del derecho, algo que también salió en numerosas ocasiones y que creemos que se debe remarcar. Nuestros entrevistados en ambas regiones describieron el potencial que tiene el derecho de acceso como arma arrojadiza contra ciertas Administraciones y, más concretamente, contra ciertos empleados públicos. Si un ciudadano determinado tiene un interés ilegítimo de perjudicar la labor de gestión en cierta administración, especialmente si esta es de tamaño reducido, puede encontrar en el derecho de acceso un potente instrumento. El abuso puede venir por solicitudes ilimitadas:

“También hay un abuso del derecho de acceso porque la gente no mesura cuando pregunta muchas veces, ‘yo quiero ver todos los expedientes de diez años’, eso supone paralizar la Administración y eso supone que si yo paralizo la Administración para atenderte a ti en esto que tú estás en tu derecho de pedir, yo tengo que dejar de hacer otras cosas. A mí hay gente de ayuntamientos que me cuenta que es una pesadilla, porque claro son tres gatos, un pequeño ayuntamiento y se ven incapacitados para responder.” (E6).

Pero también puede venir, lo cual es mucho peor, por un interés manifiesto de perjudicar, como ya hemos indicado: “yo he tenido un enfrentamiento con esta administración, os vais a enterar o te vas a enterar, te voy a meter todas las semanas cuatro preguntas” (E3) o “la gente solicita información para joder a otros. Yo quiero fastidiar a un gerente de un hospital y qué hago, pongo siete preguntas diarias durante tres semanas, pues ya está, lo anulo. Y no me responden, recurro al Comisionado y me va a dar la razón” (E4). Esta situación parece que no es anecdótica a juzgar por las declaraciones de nuestros entrevistados, ni en Canarias, de donde proceden las tres citas precedentes, ni tampoco en Navarra, donde nos describieron que también había constatado este hecho especialmente en la escala local, ocasionando, incluso, una situación tan

extrema de saturación que había desembocado en la “auto disolución de un concejo porque estaba saturado por las solicitudes de un vecino” (E9). De ahí que haya voces a favor de restringir el derecho de acceso para evitar sus usos indebidos o de interés particular (E4 y E6).

En este sentido, es interesante que futuras investigaciones profundicen sobre la cuestión de los accesos solicitados por interesados. Desde nuestra perspectiva, estas solicitudes no perjudican a la transparencia ni a los procesos activados por esta como la rendición de cuentas y el control de las instituciones por parte de la ciudadanía, solo puede que sean menos eficaces para ello que solicitudes realizadas bajo intereses más generales. Además, se debería profundizar en el conocimiento de si realmente es una cuestión tan extendida como algunos de nuestros entrevistados nos han manifestado o no. Por último, también se debería profundizar sobre el prejuicio hacia estas solicitudes y estos solicitantes que, bajo nuestro punto de vista, en realidad no se diferencian tanto de los anglosajones y los escandinavos. De hecho, no debe significar ningún problema que haya un masivo acceso a la información pública por parte de interesados porque eso demuestra que hay una ciudadanía activa, lo cual ya es más que una ciudadanía pasiva que use en niveles mínimos el derecho de acceso.

VI.3.3. Actualidad de la transparencia en la agenda

Para terminar este apartado que ha reflexionado sobre la implicación actual de la ciudadanía respecto de las herramientas del derecho de acceso, vale la pena traer una reflexión del Comisionado de Transparencia de Canarias sobre la actualidad de la transparencia en la agenda política y social y su manifestación durante la pandemia. Ya hemos dicho que, como nos recordó su DG de Transparencia, Navarra no suspendió el derecho de acceso durante la pandemia del Covid-19. Sin embargo, esta fue una de las pocas excepciones que confirman la regla:

“Cuando surgió la pandemia dijeron ‘bueno está todo tan estresado y todo tan limitado y los funcionarios que están en su casa, vamos a establecer un suspenso de tres meses el derecho de acceso’, porque se suponía que todos los medios disponibles tenían que estar para lo urgente y que esto era una cosa de menos urgencia y de menor importancia, y se lanzó un mensaje de ‘esto no

es importante'. Se lanzó el mensaje de que esto no era realmente importante" (E3).

Esto concuerda con que no exista aún una alta demanda ciudadana que realmente haga entender a los decisores políticos que no se puede suspender un derecho humano fundamental como es el derecho a la verdad y menos en un contexto de crisis tan importante como la planteada por el Covid-19. Esto responde, probablemente, como también afirma el Comisionado de Transparencia de Canarias, a que la transparencia "estuvo de moda cuando estuvo de moda, pero ha dejado de estarlo. Por lo tanto, este tema está saliendo poco a poco de la agenda" (E3). Esto es especialmente preocupante, porque el potencial realmente regenerador de estas normativas puede diluirse o incluso neutralizarse si no se sigue impulsando decididamente. También nos lo señalaron en Navarra:

"En transparencia la mayoría de los políticos entienden que hay que seguir actuando, pero no es uno de los primeros puntos políticos del programa, ahora estamos en otras cosas desde el punto de vista político, estamos en el cambio climático, transición ecológica, salud mental, ya estamos incluso menos en igualdad de género, ha pasado a un segundo plano, ya no es la punta de lanza, la transparencia tampoco. Ha pasado un poco de moda" (E10).

Sin embargo, y para finalizar, también parece importante el efecto que pueden causar las exigencias de la Unión Europea en la transparencia del reparto de las ayudas de reactivación económica:

"Los fondos *Next Generation* también están haciendo que aumente la preocupación por la transparencia. La necesidad de vigilar los fondos y de estar comprometidos con su vigilancia y la consecución de resultados. Las nuevas líneas de gobierno de la UE son clarísimas, una Europa verde, resiliente, comprometida, con una Administración pública comprometida y sostenible. Desde marzo han entrado un montón de gente en transparencia que antes no estaban, y creo que es por los fondos" (E4).

VI.4. Diferencias en los y las solicitantes y las solicitudes

En este apartado hemos dejado agrupados todos los debates sobre la influencia que pueden tener las características de los y las solicitantes y las solicitudes,

que en nuestro trabajo cuantitativo han sido un objeto de estudio muy relevante. En general, estos han sido unos temas sobre los que nuestros entrevistados nos han provisto de poca información y en la mayoría de los casos han descrito estos aspectos como poco influyentes o no tenían una opinión formada sobre los mismos. Esto puede suceder o bien porque realmente sean aspectos poco importantes en la afectación al derecho de acceso, algo que podemos aceptar solo en parte, es decir, que puedan tener menor relevancia que la descrita por los datos cuantitativos debido a variables intervinientes no controladas o incluso a falsos positivos fruto de una visión incompleta del ecosistema de variables, o también puede ser debido a que sean relaciones invisibilizadas sobre las que los entrevistados, todos pertenecientes a la Administración pública, no estén reparando en su día a día o al menos no lo suficiente, como el componente de género, lo que no haría más que reforzar estos sesgos.

VI.4.1. Diferencias por género y personalidad de los y las solicitantes

La mayoría de nuestros entrevistados nos reconocieron que tradicionalmente había existido un acceso eminentemente masculino, tanto en las solicitudes de información a las Administraciones canarias y navarra (E4, E5, E6, y E13), como en las reclamaciones a sus órganos de control (E1, E2, E3, E9, E10 y E11), aunque también la mayoría de nuestros entrevistados consideraron que el género no influye en la respuesta que se ofrece a los y las solicitantes (E2, E3, E4, E7 y E12). No obstante, este desequilibrio masculino parece haberse invertido en el último ejercicio cerrado a la hora de realizar nuestras entrevistas (2020) en uno de estos cuatro apartados de solicitudes y reclamaciones, el concerniente a las solicitudes de acceso en Navarra. Según nos explicaron nuestros entrevistados puede tener que ver con el mayor acceso de las mujeres a las oposiciones públicas y con una tendencia cultural matriarcal en Navarra:

“Últimamente el derecho de acceso se ha usado mucho para acceder a las pruebas de oposiciones de años anteriores. Es decir, yo arquitecta me quiero presentar a unas oposiciones del gobierno de Navarra de arquitecta y quiero conocer cuáles han sido los exámenes o los criterios de valoración de años anteriores, lo pido mediante el derecho de acceso. ¿Qué pasa? Que en Navarra hay más mujeres que se presentan a las oposiciones que hombres, porque

también hay más mujeres en la universidad, por eso, eso puede tener que ver, es una hipótesis, para que haya más solicitudes este año pasado de mujeres que de hombres” (E14).

También se menciona que:

“han repuntado extremadamente las mujeres en las solicitudes viniendo de una situación más equilibrada. Influyen dos factores: que las solicitudes se concentran en gran medida en Presidencia y Educación por el tema de las oposiciones y el porcentaje que quiere acceder es más con componente femenino. También influye la cuestión cultural, por ejemplo, que las mujeres hagan acceso en representación de otro miembro de la familia, el marido o los hijos, porque el componente matriarcal aquí en el norte es fuerte” (E12).

Otra de nuestras entrevistadas nos señaló la importancia de la participación ciudadana femenina como factor explicativo en Navarra (E9).

En Canarias, en cambio, sigue existiendo aparentemente una situación mayoritariamente de acceso masculino, aunque no está suficientemente documentada porque no recogen el género en sus formularios de solicitud, algo que los propios entrevistados reflexionaron como importante y una mejora a incluir en próximas revisiones:

“Tenemos que tener muy presente el criterio género a la hora de disgregar los datos. Esto es algo que se tendría que analizar más en profundidad. Es algo que tenemos en debate en la propia Dirección General, porque hay gente que te defiende que tendríamos que incluir en el propio formulario la opción ‘ni hombre ni mujer’ o ‘no quiero contestar’ o ‘género no binario’, también lo podríamos poner. Es algo que creo que sí tenemos que disgregar los datos, porque la Ley de Igualdad también está ahí. Hay que analizarlo bien” (E6).

Además, se mencionó que:

“esa es una de las cosas en las que tenemos que evolucionar, de hecho, estamos preparando la aplicación de registro de solicitudes de acceso a la información pública, para recoger el género como dato, y es una de las mejoras que acaban ahora en diciembre. Es un dato que, a partir de la próxima actualización del programa, se va a recoger en Canarias” (E5).

Tampoco se recoge el género en las reclamaciones de acceso ante el Comisionado de Transparencia de Canarias (E1). Y en el caso navarro, se nos

indicó que no era un tema sobre el que se hubiese reflexionado lo suficiente: “La verdad es que no lo hemos analizado, pero probablemente lo analicemos y lo incluyamos en la memoria para ver si hay algo ahí, pero ahora mismo no te sabría decir” (E13).

Toda esta evidencia nos demuestra que, aunque hay en España un uso mayoritariamente masculino del derecho de acceso, que nuestros entrevistados asocian principalmente a una cuestión cultural de brecha de género (E1, E2, E6, E7, E10 y E11), este fenómeno está prácticamente invisibilizado, como se pone de manifiesto en el hecho de que en muchos casos no se recoja siquiera la variable género en los formularios de solicitud o reclamación. Para ejemplificar esta ausencia de relevancia tanto académica como pública, vale la pena recordar la frase de una de nuestras entrevistadas: “yo les propongo todos los años a los estudiantes de sociología que alguno se anime y haga un estudio sobre la brecha de género en el acceso a la información. Creo que sería interesantísimo” (E2).

En esta misma senda, nuestros entrevistados nos hablaron sobre la importancia del acceso a la información de las personas jurídicas, incluso alguno de nuestros entrevistados nos lo refirió como otra de las causas de que existiera un acceso eminentemente masculino: “Hay determinadas solicitudes que las hacen empresas para licitar a contratos, por ejemplo, y las suele hacer el administrador de la empresa y en esos casos suelen ser hombres mayoritariamente” (E4). Este hecho también nos lo refirieron en Navarra para el caso de las reclamaciones y aplicado en lugar de para las empresas para las asociaciones: “claramente hay más hombres. Yo creo que hay muchas asociaciones y sobre todo género masculino. Puede que sea por una cuestión de cultura. Existe una brecha de género quizá también ahí” (E10).

El Comisionado de la Transparencia de Canarias, también nos destacó que había detectado un aumento del uso del derecho de acceso por personas jurídicas, aunque, de nuevo, no vinculadas eminentemente con el interés general, sino como vimos para el caso de la demanda social, vinculadas a intereses particulares: “es muy posible que lo estén utilizando los lobbies de grandes intereses económicos, más que los lobbies sociales, que no tengan necesariamente un interés empresarial o económico detrás. Fundamentalmente

porque esos lobbies sí que tienen medios” (E3). No obstante, es cierto que el acceso por parte de personas jurídicas fue un tema de conversación menos importante en nuestras entrevistas que el relativo, por ejemplo, al sesgo de género, lo que en parte puede explicarse por el hecho, como vimos en los datos cuantitativos, de que el acceso de personas físicas siga siendo mucho más elevado que el de personas jurídicas pese al aumento constante de este último. Este debe ser un caso de estudio a futuro sobre el que profundizar, más aún si dicho acceso es eminentemente masculino, lo que puede introducir un doble sesgo, como nos relataron nuestros entrevistados.

VI.4.2. Influencias de variables políticas en el derecho de acceso

El influjo de las variables políticas en el derecho de acceso fue destacado como importante por nuestros entrevistados, ya que la mayoría de estos le confieren importancia a la voluntad política e implicación de los altos cargos y del gobierno de turno en general a la hora de desarrollar un buen rendimiento en la gestión del derecho de acceso. Sin embargo, como vamos a comprobar seguidamente, le otorgaron una reducida importancia de forma generalizada a las variables concretas que les propusimos a debate, el tiempo de partido en el gobierno, la configuración partidista del gobierno, la ideología económica del gobierno y la ideología nacionalista del gobierno. Esto puede deberse, como apuntábamos al comienzo de la sección anterior, a que dichas relaciones están invisibilizadas o también a que sean controvertidas, como sería el caso de la influencia política, sobre las que se orienten a no posicionarse o a no hacerlo con suficiente contundencia.

En cuanto a la importancia del gobierno de turno en general en Canarias la mayoría de los entrevistados que nos hablaron de esta cuestión se mostraron favorables a su influencia (E1, E3, E4, E5 y E6), mientras que solo una entrevistada nos dijo que no era relevante porque era una cuestión que dependía más de los empleados públicos (E2). Para el Comisionado de la Transparencia de Canarias lo importante es la voluntad de apertura de los decisores públicos:

“Me centraría en la voluntad de apertura. Estamos ante un político que realmente se cree que hay que utilizar la transparencia porque se cree realmente que es

bueno para el sistema y porque él es un servidor público y no es lo contrario. O estamos ante un tipo autosuficiente que dice mira 'ya he llegado, me ha costado llegar hasta aquí y el que venga detrás, que arree, cualquier información que me pueda comprometer, prefiero no compartirla porque va a ser utilizada más tarde o más temprano'. Que ese es el miedo del opaco: yo no doy nada que en algún momento determinado pueda quitarme un voto, por decirlo así de sencillo" (E3).

En Navarra sucede algo similar. Según nuestros entrevistados, la voluntad política es importante para comprender la evolución positiva de la gestión del derecho de acceso y la transparencia activa. Para nuestros entrevistados navarros es importante que en "la agenda del gobierno esté la transparencia" (E9) o dicho de otra forma "es importante los principios con los que se identifica el gobierno. Si no fuera una prioridad dedicaríamos mucho menos tiempo a esto y más tiempo a otras cosas" (E13). Esta misma importancia también nos la refirió otra de nuestras entrevistadas, aunque para ella la transparencia había salido de la agenda de forma generalizada en nuestro país (E10).

Sin embargo, como ya hemos adelantado, nuestros entrevistados estuvieron divididos sobre la influencia de las variables concretas que les planteamos a nivel político. El factor temporal tenido como un incentivo a que el paso del tiempo haga que un gobierno vaya siendo cada vez más opaco, fue tenido en cuenta como relevante por dos entrevistados en Canarias (E5 y E7), como no relevante por tres (E2, E4 y E6) y como relevante pero condicionada a cuando no hay suficiente profesionalización de los empleados públicos por otra entrevistada (E1). Se nos presentó como ejemplo la propia aprobación de la normativa de transparencia de Canarias: "Aquí se dictó la Ley de Transparencia cuando llevaba cuarenta años gobernando Coalición Canaria y yo creo que no influyó" (E2).

En Navarra las opiniones también se encuentran divididas respecto de la variable, ya que afirmaron que no era relevante tres entrevistados (E9, E11 y E14), otro más afirmó que no lo era porque, de nuevo, la capacitación profesional era lo que realmente influía (E12) y otros dos afirmaron que sí era influyente: "tendrán especial interés en mostrarse transparentes los nuevos gobiernos y el paso del tiempo puede hacer que pierdan impulso" (E13) y "necesariamente, porque el partido que acaba de llegar al poder tiene que sacar los trapos sucios

del anterior y el partido que lleva mucho tiempo en el poder lo que quiere es guardarlos lo más al fondo del armario que pueda” (E10). Como vemos los resultados son contradictorios, mientras que en torno a la mitad de los entrevistados lo consideran influyente o influyente con matices, la otra mitad consideran que el tiempo del partido en el gobierno no es un factor importante para entender el rendimiento del derecho de acceso, lo que es congruente con nuestros datos cuantitativos, que no encontraron relación para el paso del tiempo, pero sí para el ciclo de la legislatura.

Pasamos ahora a la influencia de la configuración del gobierno en el rendimiento del derecho de acceso. En nuestro análisis cuantitativo hemos sometido a contraste la influencia de esta variable encontrando diferencias significativas entre las tres modalidades de gobiernos que hemos considerado: gobiernos en mayoría absoluta, gobiernos en minoría con apoyo parlamentario y gobiernos en coalición. Especialmente, hemos encontrado diferencias entre los gobiernos de coalición y el resto. Respecto de esta variable en nuestras entrevistas sí que se han orientado claramente por afirmar que existe influencia. En Canarias manifestaron la opinión de que la variable sí era influyente en cinco casos (E3, E4, E5, E6 y E7), en un caso como que era influyente pero condicionado a otros factores como la correcta aplicación de la normativa de transparencia (E2) y en otro que no era influyente (E1). Los motivos para afirmar la influencia de la configuración del gobierno fueron que la concentración del poder corrompe (E5), que la no dependencia de otros partidos hace que “les dé igual” ser transparentes (E7) o que la política de pactos a la que obligan las coaliciones “es sana” para propiciar la transparencia (E6). El Comisionado en su entrevista nos refirió que era un factor influyente, ya que las mayorías absolutas cuando son muy amplias pueden tener un efecto contrario a la transparencia y a la rendición de cuentas:

“Es más fácil que tenga la tentación de pasar olímpicamente de la transparencia alguien que esté 10 escaños o 5 por encima de la mayoría absoluta, que diga ‘mira, este por mucho que me critique que no le entrego información, me va a poder producir un quebranto pequeño en mi mayoría, que nunca va a comprometer mi mayoría’, que en un lugar que, aún llevando mucho tiempo en el poder, esté a un escaño de perder la mayoría.” (E3).

Para el caso navarro, nuestros entrevistados nos respondieron de forma más empatada entre ambas opciones. La impresión general que sacamos de las mismas es que en Navarra nuestros entrevistados consideran de manera más pronunciada que la transparencia está tan consolidada que, aunque se produjera un cambio de gobierno en cualquier sentido, ideológico, de mayoría, etc., la transparencia seguiría estando garantizada. Así, mientras que dos entrevistados nos afirmaron que la configuración de gobierno no era una variable importante a tener en cuenta (E11 y E12), otros dos nos dijeron que teóricamente es posible que influyera o supusiera un incentivo pero que no lo era en ese momento en Navarra (E9 y E10), mientras que otros dos entrevistados se manifestaron sobre su clara influencia: “lo lógico es que influya. Un gobierno como el que hay ahora de tres partidos en el gobierno y que necesitan de un cuarto para el apoyo en la investidura, es evidente que entre ellos demandan mayor transparencia que si hubiera uno solo” (E13) y “Los gobiernos de mayoría absoluta siempre tienen que dar menos explicaciones” (E14). Llama la atención, como decíamos, las constantes alusiones, cuando interrogamos a nuestros entrevistados navarros sobre estas cuestiones, a la fortaleza del proceso puesto en marcha por las herramientas de transparencia: “esto es ya una autopista, eso ya no hay quien lo pare” (E9) o “El gobierno que decida que quiera ir en contra de estos derechos, va a tener complicado mantener la posición” (E14).

Respecto de la influencia de la ideología económica del partido gobernante (izquierda/derecha) o de su carácter nacionalista (algo que por suerte hemos podido también preguntar en ambas regiones ya que se puede considerar que las dos tienen presentes partidos nacionalistas o regionalistas), nuestros entrevistados han sido bastante contundentes en afirmar que no son factores importantes a la hora de influir en los resultados de la gestión del derecho de acceso. Nuestros entrevistados han afirmado que la ideología económica no era una variable relevante en ocho ocasiones en total (E1, E2, E3, E4, E9, E11, E13 y E14), mientras que solo tres de nuestros entrevistados se han decantado por afirmar lo contrario (E6, E7 y E10). Algo parecido sucedió para la ideología nacionalista, la mayoría de nuestros entrevistados, seis, no la consideraban influyente (E1, E2, E3, E9, E11 y E14), mientras que dos sí lo hicieron (E6 y E10) y otro consideró que, aunque no hiciera que se fuera más o menos transparente,

sí podría generar espacios diferentes de opacidad, es decir, asuntos sobre los que los nacionalistas estuvieran menos interesados en la transparencia que los no nacionalistas (E13)⁷².

Descendiendo más en profundidad sobre las opiniones concretas merece la pena destacar algunas. Por ejemplo, que las dos entrevistadas que consideraron que la ideología económica era importante y explicaron la relación causal, se orientaron por considerar a la izquierda como más transparente que a la derecha (E6 y E7). Una de ellas fue la DG de Transparencia de Canarias y Secretaria de Programa y Estudios del PSOE de Canarias, Marta Saavedra, que nos indicó que “no es lo mismo tener un planteamiento neoliberal que un planteamiento socialdemócrata. Un gobierno de izquierdas siempre va a velar por el estado de bienestar que comporta una relación abierta con la ciudadanía, una democracia participativa y una democracia transparente” (E6). Mientras que otra de nuestras entrevistadas de Navarra que afirmó que existía relación no se orientó por izquierda o derecha, sino que diferenció entre posiciones moderadas y extremistas: “los extremos de un lado y del otro son más ocultistas y las ideologías socialdemócratas y los que están en esa banda más centrada, que probablemente son más favorables a la transparencia” (E10), lo que ciertamente puede tener que ver con las teorías sobre el populismo y su efecto corrosivo para las instituciones de la democracia liberal (Peruzzotti 2017a, 2017b). Para la ideología nacionalista también se destaca la consideración a favor de nuestra última entrevistada citada: “Todos los ‘ismos’ tiene una idea mucho más focalizada en un fin que no es un interés general sino más bien un fin que desde mi punto de vista es excluyente. Una forma de ver la vida de carácter excluyente parece que no es muy compatible con la transparencia” (E10). En cambio, los dos presidentes de los OCT considerados se dan la mano al afirmar lo contrario, que las ideologías no son relevantes. El presidente del Consejo de la Transparencia de Navarra nos dice que

“los políticos creen mucho en la transparencia, pero sobre todo desde la oposición como exigencia al gobierno. Cuando están en el poder, en cambio, muchas veces les incomoda, sean de derechas, de centro o de izquierdas. Se

⁷² Las entrevistas que no son citadas se deben a que estos temas generaban también un importante nivel de indefiniciones y faltas de posicionamiento.

mueven más en estos parámetros, no tanto en que 'yo soy un gobierno de izquierdas y como las izquierdas queremos mucho más la transparencia que las derechas, pues vamos a ser mucho más transparentes', yo diría que no. Para todos está muy bien la transparencia como arma para el contrario" (E11),

mientras que el Comisionado de Transparencia de Canarias nos afirmó en su entrevista en múltiples ocasiones que era una cuestión eminentemente relacionada con la voluntad política del decisor concreto y no con la ideología del mismo (E3).

Para finalizar la sección de nuestras entrevistas sobre la influencia de aspectos políticos, les preguntamos a nuestros entrevistados sobre la existencia de cambios relevantes en cuanto a la voluntad de apertura del gobierno después de las últimas elecciones. En ambos casos, en la última legislatura se ha producido un cambio de gobierno, aunque puede considerarse que en el caso canario dicho proceso ha sido más abrupto que en el navarro: de un gobierno en coalición de Coalición Canaria con PSOE, se ha pasado a un gobierno en coalición de PSOE con el apoyo de Nueva Canarias, Sí Podemos y Agrupación Socialista Gomera. Por su parte, en Navarra se pasó en la última legislatura de una coalición de gobierno liderada por Geroa Bai, apoyada por Bildu, Podemos e Izquierda-Ezkerra y posibilitada por la abstención del PSOE, a una coalición liderada por el PSOE y apoyada por Geroa Bai y Podemos. En ambos casos cambia el partido que dirige la coalición, aunque permanecen en la misma partidos preexistentes, pero en Canarias podemos considerar que el cambio es más pronunciado tanto porque la ideología del gobierno puede considerarse que cambia a la izquierda como porque el partido que lideraba la coalición hasta el momento, Coalición Canaria, sale del gobierno después de haberlo liderado durante más de veintiséis años.

En este sentido, en Canarias la mayoría de nuestros entrevistados se han orientado por afirmar que sí se ha notado positivamente el último cambio de gobierno (E5, E6 y E7), aunque previamente a este cambio ya se habían dado pasos positivos de apertura y se había aprobado la actual normativa de transparencia (E5). Cabe destacar afirmaciones como: "En el último año se ha hecho un esfuerzo relevante en el tema de los datos abiertos. La última página

de datos abiertos es como un Ferrari” (E7) o que “hay una gran voluntad de la DG de Transparencia, pero hacen falta más recursos” (E5). Otros como el Comisionado de la Transparencia de Canarias lo ven como un avance incremental desde que comenzó, sobre todo en publicidad activa que es donde afirma que tienen datos objetivos para una comparación más fiable: “desde los primeros tiempos cuando empezó la transparencia donde estaban en un nivel de aprobado raso, han ido incrementándose y ahora llevan años en una puntuación de un nueve en publicidad activa” (E3). En cambio, otra de nuestras entrevistadas consideró que no hubo ninguna modificación en la voluntad de apertura con el último cambio de gobierno (E1).

En el caso de Navarra hubo una tendencia generalizada a reconocer que existía una continuidad de apertura respecto de la pasada legislatura. Por ejemplo, desde el Consejo de Transparencia nos dijeron:

“en la legislatura anterior había una apuesta importante por la transparencia, es cuando se revisa la ley, y con este cambio de gobierno hay una percepción clara desde el departamento que fija la directriz de transparencia en el gobierno, que es el de Presidencia, que lo tiene muy presente en su actuación. De hecho, en esta ocasión se ha incluido como una de las medidas importantes para reactivar en Navarra el Plan de Gobierno Abierto” (E9)

y también que “no he notado ninguna diferencia. Hay una línea incremental, han ido mejorando los niveles de transparencia con todos los gobiernos que hemos tenido. Es una línea que va subiendo paulatinamente, no tanto por criterios políticos, sino porque poco a poco se va educando e imponiéndose” (E11). Aunque con claros reconocimientos a la implicación del gobierno actual más allá de la continuidad descrita, como, por ejemplo, la fusión de competencias de transparencia y participación ciudadana en Presidencia que antes estaban separadas (E9 y E13), que el actual gobierno tiene “como prioridad transversal el gobierno abierto” (E13), e, incluso, se habla de una importante implicación de los altos cargos que trabajan en Transparencia:

“Los altos cargos actuales están extremadamente volcados, son muy buenos profesionales, bien formados y se lo han tomado con amor propio el hacerlo bien. Entonces, cuando tienes esas personas dirigiendo que tienen las herramientas, tienen la formación y tienen las ganas, digamos que a todo el personal que somos plastilina en sus manos, vamos en la buena dirección. Valoran nuestro

trabajo. Todas las veces que he tenido cualquier duda, rapidísimamente (sic) he recibido apoyo, entonces me siento valorada y respaldada” (E12).

Precisamente uno de estos altos cargos, el DG de Transparencia, Joseba Asiain, se manifiesta modestamente en cuanto al mérito político y la influencia del último cambio de gobierno: “yo creo que ha habido una continuidad de un buen trabajo hecho. En el acuerdo programático de los partidos de este gobierno, que estaban en su mayoría en el anterior, la transparencia era una de las materias que consideran como eje estratégico del nuevo gobierno” (E14).

VI.5. La relevancia de la normativa de transparencia en la apertura institucional

Hemos dejado para el tramo final de este análisis cualitativo un apartado que consideramos especialmente relevante como es el de la normativa aplicable en el marco de la transparencia activa y el derecho de acceso, que, en España, aunque tenga de base la LTAIBG, puede ser desarrollada mediante normativas autonómicas. Aunque, como ya se explicó en el marco teórico y metodológico de este trabajo, nuestra visión de análisis es desde las ciencias sociales y sobre todo enfocada hacia los resultados y rendimientos del marco de transparencia español en materia de derecho de acceso. Una perspectiva que intenta complementar y trascender el análisis eminentemente jurídico desplegado en España sobre la materia, pero que, no pretende situar como irrelevante ni mucho menos dicho enfoque. En este apartado, destinado al análisis de la normativa autonómica de transparencia de Navarra y Canarias ponemos de relevancia su importante transcendencia.

Navarra y Canarias son ejemplos de haber aprobado su propia normativa de transparencia. Además, en estas leyes se suele incluir la creación del órgano de control autonómico del derecho de acceso y de la transparencia activa y la configuración del mismo, que, como ya hemos visto en este trabajo, es muy diversa. Estas configuraciones consideramos que son muy relevantes a la hora de producir rendimientos respecto del OCT, como se ha puesto de manifiesto en nuestro trabajo cuantitativo: los OCT configurados con mayor independencia y capacidad de acción producen mejores rendimientos, o lo que es lo mismo, una

supervisión de las reclamaciones de acceso más favorable a los y las reclamantes. Como podemos ver en la Tabla XXXV, Navarra y Canarias son dos regiones con rendimientos especialmente positivos en la gestión de las reclamaciones de acceso dentro del panorama nacional, aunque, según nuestro análisis, el Comisionado de la Transparencia de Canarias presenta una configuración de mayor calidad que el Consejo de Transparencia de Navarra. Durante este y el siguiente apartado, también vamos a repasar con nuestros entrevistados dichas configuraciones y sus rendimientos en la práctica.

Tabla XXXV. Métricas Para los OCT de Navarra y Canarias

	Comisionado de Transparencia de Canarias	Consejo de Transparencia de Navarra
IRDA (de 0 a 100)	71	66
IBA (% de respuestas positivas)	69,1%	66,7%
Número de solicitudes 2018 ⁷³	129	35
Número de solicitudes por cada 100.000 hab.	6,06	5,41
Promedio de días para la respuesta (2018)	174,7	62
INDICADO (de 0 a 10)	7	5

Fuente: Elaboración propia.

VI.5.1. Actualizaciones normativas en ambas regiones

Comenzando por el nivel más general de la normativa de transparencia autonómica, hay que decir que en Canarias se aplica la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, que no ha sido modificada desde su aprobación, pero sobre la que se prepara una derogación, como veremos más adelante, por una nueva normativa de gobierno abierto. Navarra, en cambio, además de ser una de las primeras Comunidades

⁷³ Los datos que tenemos para 2018 para el Comisionado de Transparencia de Canarias van hasta el 14 de noviembre, mientras que para el Consejo de la Transparencia de Navarra los datos van hasta el 28 de diciembre. Si se igualasen los días siguiendo la misma tendencia de reclamaciones, el Comisionado habría recibido 147 solicitudes y sus reclamaciones por cada 100.000 habitantes habrían ascendido a 6,9, una diferencia más importante que la reflejada en la Tabla XXXV.

Autónomas que tuvo normativa propia de transparencia, siendo esta previa incluso a la del Estado, la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto, sí ha visto modificada su normativa autonómica, ya que dicha norma fue derogada en 2018 por la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que rige hasta nuestros días. Por lo tanto, como vemos, son dos regiones avanzadas, especialmente Navarra, en cuanto a desarrollo normativo específico. Canarias, aunque no ha desarrollado una normativa de segunda generación, parece que lo va a hacer en breve, como nos señaló su DG de Transparencia: “Vamos a hacer una ley de gobierno abierto y esta ley va a contemplar la transparencia, la participación y colaboración ciudadana, la rendición de cuentas y la apertura de los datos, que es fundamental, porque no está regulada” (E6).

El caso canario, por tanto, al no haberse aprobado esta nueva normativa, es mucho menos innovador legislativamente que el navarro, teniendo una ley continuista en la senda de las aprobadas al calor de la LTAIBG. Se puede considerar que estos años fueron los años “de moda” de las normativas de transparencia, no en vano se aprobaron las normativas de cinco CCAA en 2014, de tres en 2015 y de dos en 2016. Nuestros entrevistados coinciden en general en que la normativa canaria ha sido importante para transparentar las instituciones públicas (E1, E3, E4, E5 y E6), pero también hay una coincidencia en que lo más importante de la normativa no es su propia redacción sino su correcta implementación (E2 y E7). Como resumen de la importancia de la normativa valga la siguiente observación que nos realizó una entrevistada: “hasta que no hubo ley de transparencia ni había portal ni había nada. Otra cosa es que sean manifiestamente mejorables todas, la del Estado, la de Canarias...” (E5). También su DG de Transparencia nos habló de la importancia de actualizar la normativa actual para darle una renovación a la legislación sobre participación ciudadana que en Canarias data de 2010: “se ha quedado absolutamente desfasada porque es de 2010, sobre todo por el estallido tecnológico de las nuevas plataformas de participación ciudadana, las nuevas metodologías, los procesos participativos, etc.” (E6). El Comisionado de la Transparencia nos comentó también la importancia que ha tenido la normativa nacional y canaria para lograr la apertura: “en muchos sitios ha podido dejar las cosas igual que

estaban antes, pero en otros ha empujado a hacer mayor apertura, está claro. Lo que desde luego no ha hecho es lo contrario, es decir, llevar la sociedad a niveles más cerrados, más opacos.” (E3). Por último, cabe destacar que nuestras entrevistadas nos refirieron apuntes importantes sobre el proceso participativo para la redacción de la nueva normativa de gobierno abierto, pero estos están relacionados con la potestad sancionadora que veremos posteriormente al hablar de los OCT (E5 y E6).

La normativa navarra, como ya hemos dicho, tiene muchos más puntos de debate, básicamente porque es más innovadora. De hecho, podría llegarse a pensar que es la más innovadora y avanzada del marco normativo español. Sobre la importancia que tiene para lograr la apertura institucional, nuestros entrevistados estuvieron de acuerdo de forma unánime en que ha sido y es importante (E9, E10, E11, E12, E12 y E14). Como nos dijo el presidente del Consejo “ya no son buenos deseos de la gente, sino que es un deber jurídico exigible” (E11), u otra de las entrevistadas del Consejo, “antes podía preguntar el funcionario que estaba dentro, el concejal, el parlamentario, ahora no, ahora un señor de Pitillas puede preguntar al gobierno sobre los gastos de igualdad” (E10). Sin embargo, también fue otra de las entrevistadas del Consejo de Transparencia la que nos insistió, como ya sucediera en Canarias, sobre la importancia de la implementación de las normativas de transparencia e, incluso, de su innecesaridad si existe voluntad política:

“Si no me equivoco, el País Vasco no tiene ley de transparencia y es de los mejores evaluados, en ese sentido no es que sea imprescindible, pero yo creo que sí, en un mundo en el que se pueden generar resistencias, el tenerlo en una ley es importante [...] No sé cuándo escuché que la mejor normativa de transparencia era la de Afganistán y eso no quiere decir que sea una Administración abierta” (E9).

Además, el presidente del Consejo nos realizó una aportación que consideramos muy relevante y que refuerza la importancia de poner interés en la implementación de las normativas de transparencia para que estas sean realmente efectivas:

“Las leyes no tienen efectos taumatúrgicos y con promulgar una ley las Administraciones no se vuelven transparentes de la noche a la mañana, no son

una varita mágica. Cuando entra una ley de estas que impone nuevos deberes a la Administración, queda todo un proceso de reciclaje de esa administración que es un proceso largo y lento. Tienes que reeducar a los altos cargos, a los políticos, y también a todo el funcionariado” (E11).

Respecto de las innovaciones que supuso la normativa de 2018 respecto de la de 2012, nuestros entrevistados las han concentrado en tres fundamentales: la ampliación del ámbito subjetivo a los ayuntamientos navarros, la ampliación de competencias del Consejo de Transparencia de Navarra y de sus instrumentos de actuación, así como la compatibilización entre la normativa autonómica y la nacional. En cuanto a la inclusión de las entidades locales y la ampliación de competencias, una de las entrevistadas del Consejo nos explicó los efectos que había supuesto la normativa de forma muy detallada:

“Se han clarificado muchas cosas. La ley de transparencia anterior al ser anterior a la Ley del Estado era una norma que nos volvía un poco locos a los juristas, esta técnicamente es mucho mejor. Desde el punto de vista de la regulación del derecho de acceso creo que es incluso bastante mejor que la ley del Estado. Primero, empezando por el hecho de que las entidades locales en cuanto a derecho de acceso y transparencia activa se regían por la normativa del Estado y no por la de aquí, ya empezábamos mal. La Ley tiene una vis atractiva con respecto a cualquier procedimiento, es decir, nosotros conocemos de cualquier procedimiento de acceso en el Consejo de Transparencia” (E10).

Sobre de este último aspecto, la normativa navarra es realmente innovadora, porque esta vis atractiva supone que el Consejo conoce cualquier recurso sobre una solicitud de derecho de acceso independientemente de la normativa aplicable, es decir, ya sea la de transparencia o cualquier otra, lo que, en la práctica, supone que el Consejo de Transparencia de Navarra es, sin lugar a dudas, el órgano de control del derecho de acceso con mayor ámbito de actuación de España. De esta manera, como nos refirió otra entrevistada del Consejo “al amparo de esa disposición es como hemos entendido que sí podíamos entrar a conocer las solicitudes parlamentarias” (E9), algo que no nos consta que haya sucedido en ninguna otra CCAA ni, por supuesto, tampoco en el Estado donde el CTBG no tiene competencia para conocer de reclamaciones planteadas ante solicitudes realizadas al Congreso de los Diputados o al Senado.

Para terminar con este apartado relativo a la normativa aplicable hay dos aspectos fundamentales en los que detenerse en Navarra: el silencio administrativo de carácter positivo y la existencia de multas coercitivas ante los incumplimientos de las resoluciones del Consejo de Transparencia. Sobre el primero, Navarra sigue siendo una *rara avis*, ya que mantiene el silencio administrativo positivo que el Estado recurrió ante el Tribunal Constitucional para el caso de Aragón y quedó invalidado en su Sentencia 104/2018. Como nos indican nuestras entrevistadas, el Estado no recurrió el precepto que fijaba el silencio administrativo positivo para Navarra, por lo que ha seguido aplicándose, aunque puede considerarse que en la Sentencia 104/2018 el TC invalida el silencio administrativo positivo para todas las CCAA que lo estuvieran aplicando, como Navarra o la Comunidad Valencia: “Se mantuvo el silencio positivo, como en la anterior Ley. Hubo ahí una sentencia para Aragón, pero claro fue para Aragón. A nosotros no nos lo recurrió el Estado y lo hemos seguido aplicando, también es cierto que era anterior a la ley estatal, en la ley navarra de 2012 ya era así” (E9). También se sostuvo que “tenemos un problema existencial en el Consejo, porque en el fondo todos queremos que el silencio sea positivo, porque nos parece que es un avance que el silencio en este procedimiento sea positivo, pero, por otra parte, a los juristas formalistas nos genera dudas por ir en contra de la normativa básica” (E10).

El último aspecto de gran relevancia de la modificación que supuso la normativa de transparencia en Navarra en 2018 es, sin lugar a dudas, la introducción de multas coercitivas ante los incumplimientos, un tema que entronca claramente con el siguiente apartado relativo a la configuración de los OCT, ya que la potestad sancionadora y las multas coercitivas son herramientas que la normativa puede poner a disposición de estos órganos para asegurar la efectividad de sus resoluciones, o al menos, para aumentarla. Así, la norma de 2018 amplía notablemente dichas herramientas: “En la del 18 se incorporaron algunas potestades al Consejo que no estaban en su creación, como fue la posibilidad de la multa coercitiva, la posibilidad de instar la creación de los procesos sancionadores, aunque se quedaba en eso, en ‘instar’, pero sí que se le dotaron de mayores herramientas de actuación” (E9). Estos resortes son imprescindibles ante el aumento de las resistencias para el cumplimiento de las

resoluciones de los OCT, tal como nos recordó el presidente del Consejo de la Transparencia de Navarra:

“La Ley Foral de 2018 se sirvió de la experiencia de otras comunidades autónomas donde se detectaron fallos de la legislación. La Ley Foral de transparencia de 2018 es sin duda la ley más completa de todas las leyes de transparencia autonómica y estatales. Por ejemplo, los consejos de transparencia no tienen instrumentos para obligar a la Administración incumplidora para que cumpla. Según el CTBG, un porcentaje que gira en torno al 20% de sus resoluciones se quedan incumplidas, no se cumplen, la Administración ni las impugna en contencioso ni las cumple. ¿Y qué puede hacer el Consejo de Transparencia estatal? Nada, porque la ley no le ha dado ningún instrumento jurídico para poder obligar. Algo que no ocurre en Navarra porque el Consejo tiene la multa coercitiva y la posibilidad de sancionar a los incumplidores. No hemos tenido que hacerlo aún. En un par de ocasiones ha bastado con que de palabra hayamos dicho ‘oye o cumples o a lo mejor vamos a tener que imponer multas coercitivas’, para que cumpliesen inmediatamente” (E11).

Este último punto es de vital importancia, ya que parece que está incrementando un nuevo tipo de resistencia, tal como nos señalaba el presidente del Consejo de Transparencia de Navarra, y tal como lo hizo también el Comisionado de Transparencia de Canarias:

“Hay una situación que creo que se está produciendo más, sobre todo de las autonomías. Antes cuando no se quería responder la Administración recurría la resolución del órgano de control. Por lo tanto, acababa la cosa en un juez y el juez fallaba y se cumplía la sentencia. Pero eso, aún siendo aparentemente una actitud que algunos podían considerar obstruccionista o negacionista, al fin y al cabo, generaba una sentencia que acababa cumpliéndose o una jurisprudencia que acaba sentando un criterio. Ahora el peligro es que la transparencia se está desinflando tanto, se está saliendo de la agenda, que a lo mejor basta con no cumplir la resolución y no recurrirla y como no hay manera de multarte ni de imponerte coercitivamente, pues ni siquiera van al juzgado. Esa sería la deriva, podríamos decir perniciosa, del sistema. Ahora como no tiene gran penalización social, mediática y política, la no entrega, sino es un titular en un día, pues me da la impresión de que ya a veces están dejando de recurrir. Y, por lo tanto, se está dejando morir el tema. Eso sí es preocupante.” (E3).

Esta problemática señalada por los dos máximos cargos de los OCT de Navarra y Canarias no debería dejarse aparcada, porque de ser cierta, es de la máxima

importancia para que el sistema de transparencia realmente funcione o falle. Los OCT deben ser dotados de “dientes” con los que poder hacer efectivas sus resoluciones y evitar este tipo de actuaciones. La multa coercitiva parece la más efectiva de las que se han propuesto hasta la fecha, como demuestra el caso de Navarra, ya que la simple existencia de la herramienta ha producido el efecto disuasorio suficiente como para no tener que aplicarla (E9 y E11).

Sería un gran avance que dicha herramienta se incluyera en la futura Ley de Gobierno Abierto de Canarias, actualmente en proceso de redacción, lo cual parece posible en virtud de lo que nos transmitieron nuestros entrevistados. En primer lugar, el Comisionado de la Transparencia la ha propuesto en varias ocasiones:

“En la última comparecencia que tuve en el Parlamento para presentar el informe del Comisionado, les anuncié que yo no solamente le proponía multas coercitivas, que se plantearon por primera vez en La Ley de Transparencia de Navarra en el año 2018, y que no solamente era mi opinión porque la había tratado de sondear, lo solicité en la Comisión ante todos los partidos, que en una de estas leyes de acompañamiento podamos meter el tema. Simplemente un artículo que hable de multas coercitivas, que evite por lo menos el silencio administrativo o eviten el no cumplimiento, que fije que si no está de acuerdo con las resoluciones del órgano de transparencia, se recurra, pero no que se haga esto de que el órgano te dice ‘entregala’ y dices ‘me da igual’, bueno pues ‘recurre’ y dice ‘tampoco’ y ahí se queda en el limbo. Pero luego resulta que llegó la pandemia, la ley de acompañamiento que se iba a hacer no se hizo y se quedó ahí flotando a la espera de la futura ley que haya, que yo espero que, en la siguiente, sigamos el ejemplo de Navarra y se replique en más leyes.” (E3).

También nos lo trasladó la propia DG de Transparencia, Marta Saavedra:

“Se debatió mucho sobre el régimen sancionador, que es la papa caliente que nadie termina de asumir... Y yo creo una vez que hubo una jornada en La Palma de transparencia y vino Pepe Molina [ex presidente del Consejo de la Transparencia de Murcia que realizó una intensa labor de defensa de la reforma de los órganos de control autonómicos], tuve la suerte de cenar con él y ahí se habló de eso. Sinceramente creo que hasta que no entras en la sanción nadie se espabila y es muy importante que se aborde, aunque también soy optimista y creo que se puede cumplir la transparencia sin sanciones porque es un tema de voluntad política y de exigencia.” (E6).

Por último, también es relevante traer las declaraciones de una de nuestras funcionarias entrevistadas sobre el proceso participativo de la futura Ley de Gobierno Abierto de Canarias y la controversia suscitada por las sanciones y las multas coercitivas:

“La ciudadanía y los expertos: ‘hay que mejorar el sistema sancionador y hay que sancionar a los funcionarios cuando no hay transparencia, pero, además, sanciones reales’. Reunión de las URIP y las URIP dicen: ‘pero vamos a ver, ¿cómo me vas a sancionar si no me das personal?’. Yo como soy Jefe de Servicio, soy responsable por una solicitud que no ha salido y luego resulta que el Comisionado a mí, con cuestiones patrimoniales, me va a embargar el sueldo, cuando no me dan los medios necesarios. Por eso te digo, que no es tan fácil.”
(E5)

Lo que nos deja claro que las multas coercitivas deben ser impuestas a los decisores políticos, ya que, además de ser los máximos responsables de las resoluciones de acceso, son también los responsables de dotar o no de medios humanos a las unidades funcionariales responsables.

Para terminar este apartado, vale la pena detenerse en un par de cuestiones. La primera es que, según uno de nuestros entrevistados, la sustitución de la normativa de 2012 por la de 2018 tuvo un importante efecto en la difusión y el conocimiento tanto por la sociedad como por el funcionariado (E13), lo que pone de manifiesto que, si dos de los principales objetivos que tienen estas legislaciones es que se de una importante demanda ciudadana de las herramientas que ponen a disposición de la sociedad y que los empleados públicos la conozcan y la consideren importante en su labor, su renovación parece una estrategia útil a tenor del caso navarro. También hay que señalar que la normativa navarra de transparencia tampoco ha encontrado su desarrollo reglamentario, algo que sólo ha pasado hasta la fecha en tres CCAA, Cataluña, Castilla y León y La Rioja, aunque según el DG de Transparencia de Navarra es una tarea que tienen pendiente y presente y cuya redacción iban a comenzar entre septiembre y octubre de 2021 (E14).

VI.5.2. La regulación de los órganos de control de la transparencia activa y el derecho de acceso

En cuanto a la configuración de los órganos de control, Navarra y Canarias presentan regulaciones muy diferentes entre sí. Bajo nuestro análisis y como se pudo ver en la Tabla XXXIV, consideramos que está mejor regulado el Comisionado de Transparencia de Canarias que el Consejo de Transparencia de Navarra. No obstante, como también se ha señalado, hemos detectado rendimientos muy altos en ambos casos. Por tanto, el objeto de nuestras entrevistas fue reflexionar sobre estas configuraciones y cómo se podrían perfeccionar, así como sobre los buenos resultados de ambas, que hemos visto en la Tabla XXXV.

Para empezar, el Comisionado de la Transparencia es una institución adscrita al Parlamento de Canarias, lo que, según nuestros entrevistados le dota de una mayor independencia y autonomía a la hora de realizar su labor, y elegida por este con tres quintas partes, lo que refuerza su carácter de figura de consenso e imparcial. En relación a ello, en las entrevistas se mencionó que “es esencial que no dependa del gobierno. El órgano de control tiene que ser absolutamente independiente” (E2); que “si dependiera del gobierno sería como un consejero. Si tú estás en un gobierno y no estás de acuerdo con el gobierno, ¿dónde estás? Si lo hubiesen hecho así, mejor que no lo hubiesen hecho” (E1); y que “la independencia del Comisionado de Canarias del Gobierno es buena, entre otras cosas porque no se nombra por el gobierno, sino por el Parlamento” (E7). También es de especial relevancia la opinión de la DG de Transparencia de Canarias a este respecto, la cual fue la de tener una visión de independencia y absoluto respeto sobre la labor del Comisionado:

“Es un órgano que tiene que ser y es completamente independiente, sino malo. Es una figura que está regulada por Ley y solo le tengo un pero y es que no está evaluando las solicitudes de acceso. Es decir, el Comisionado es muy importante porque como órgano independiente genera una confianza en la sociedad canaria a la hora de decir ‘oye, esta gente está velando por la transparencia’ y eso es bueno, que exista ese órgano independiente del poder ejecutivo, elabora informes que son muy amplios y muy meticulosos, apostó muy fuerte por la parte tecnológica, ese sistema de indicadores, y tienen una página web que está muy

bien, y tiene una gran proyección, contribuyen mucho a promocionar la transparencia y eso yo se lo agradezco...” (E6).

Es más, la visión de independencia y profesionalidad del Comisionado se manifestó en declaraciones sobre el trabajo diario de los funcionarios, tanto del gobierno como del Consejo. Sobre el de los primeros, valga de ejemplo lo que nos dijo una de nuestras entrevistadas:

“El Comisionado es hipergarantista. Te puedo asegurar que nunca me va a quitar trabajo. Es más, cuando hago una inadmisión o una desestimación, no pienso en convencer al ciudadano, pienso en convencer al Comisionado por si después hay una reclamación” (E4). También una manifestación de este hecho es lo que nos señaló una de nuestras entrevistadas del Comisionado, el fenómeno de que algunos solicitantes, sabedores de la efectividad y el respeto que supone el Comisionado, realizan la solicitud que debería ir a otra Administración al propio Comisionado, para que este, por incompetencia, remita la solicitud a la Administración que posee la información. De esta manera, la solicitud puede tener más probabilidades de prosperar, dado que es el Comisionado el que la deriva y al entrar en la Administración va con el sello de este (E2).

El propio titular del Comisionado de la Transparencia, también cree que la configuración actual del Comisionado es efectiva para garantizar su independencia y utilidad, y aboga por extender el modelo canario de vinculación a la cámara parlamentaria autonómica, para hacerlo más independiente y también más autosuficiente a nivel presupuestario (E3). Para Cerdán, la fórmula de elección sería un factor de gran relevancia: “que sea por una mayoría reforzada, porque eso obligaría a un acuerdo respecto a quien dirige el organismo” (E3), ya que como él mismo explica, esto influye a la persona elegida:

“En el caso de Canarias, yo tuve la fortuna, y creo que eso también influye para ser imparcial, de ser respaldado por los tres grandes partidos de la Cámara en aquel momento, tanto el Partido Socialista como el Partido Popular como Coalición Canaria, se pusieron de acuerdo en una persona que era yo. Y cada vez que tengo que resolver tengo bien presente que defraudaré a unos y otros, pero que sistemáticamente no voy a darle contento a unos y defraudar a otros, que tengo que saber que he sido nombrado por todo ese conjunto.” (E3)

Los elementos más importantes del modelo canario que completan su configuración son: el carácter unipersonal del cargo, siendo un caso en ese sentido parecido al del CTBG, pero diferente del resto de órganos autonómicos;

su profesionalización, ya que el Comisionado es un alto cargo retribuido; y su carácter no reelectivo (en un principio). Sobre la bondad de ser un cargo unipersonal, nos lo aseveraron dos de nuestros entrevistados del Comisionado (E2 y E3). Especialmente reflexionó sobre esta cuestión el propio Comisionado de Transparencia de Canarias, el cual ve el modelo unipersonal mejor que el colegiado ya que “evita la tentación por las cámaras parlamentarias de distribuirse en base a cuotas los representantes en el órgano y obligarse a encontrar una persona de consenso que responda a la confianza de todos” (E3), aunque reconoce que los órganos colegiados tienen la ventaja de la deliberación entre sus miembros, algo que él suplente con “constituirse en consejo, pero dentro del equipo. Yo me reúno con mis jefes de servicio y lo discuto y es fruto de una deliberación interna entre el Comisionado nombrado por el Parlamento por dos tercios y los jefes de servicio que son funcionarios de carrera” (E3). También, como ya hemos dicho, el Comisionado es un órgano profesional, es decir, retribuido, lo que nosotros encontramos como una clara ventaja a favor de la calidad de su regulación, sobre todo para su capacidad de actuación, algo que en el caso navarro brilla por su ausencia. Y, por último, el Comisionado fue constituido inicialmente como un cargo de elección no prorrogable, lo que nosotros consideramos una fortaleza institucional más ya que aumenta la autonomía e independencia del cargo, por cuanto este no tiene incentivos para hacer méritos para una futura reelección. Sin embargo, parece que ese precepto sufrió una modificación, lo cuál, como nos señaló una de nuestras entrevistadas, le resta fortaleza a la configuración institucional del Comisionado:

“Canarias cogió la figura anglosajona para el Comisionado de una única persona y cuando coges una figura de otro sistema jurídico la tienes que coger con todas las consecuencias. Y eso funciona en los países anglosajones porque la persona se va, está el tiempo que está y se va. En el momento en el que la persona tiene la posibilidad de renovar, ya no es la figura anglosajona. Eso se cambió en la Ley y estuvo mal. Se está desfigurando el concepto” (E5).

En cambio, el Consejo de Transparencia de Navarra se caracteriza por ser un órgano colegiado, no profesionalizado por cuanto sus miembros no reciben ninguna compensación o sueldo por su labor (aunque como veremos esto tiene matices importantes), dependiente del gobierno y sin medios humanos ni prácticamente económicos para llevar a cabo su labor. Actualmente, según reza

en su dirección web dentro de la página del propio gobierno de Navarra, el Consejo de Transparencia de Navarra consta de 13 miembros, un presidente elegido por mayoría absoluta del Parlamento (una mayoría no reforzada como en el caso canario, lo cual resta independencia a la figura), siete representantes políticos, cuatro de los grupos parlamentarios y tres de las entidades locales, un funcionario adscrito al departamento de transparencia del Gobierno de Navarra, y cuatro representantes elegidos por instituciones de gran arraigo de la Comunidad Foral: uno del Consejo de Navarra, otro de la Cámara de Comptos, otro del Defensor del Pueblo y otro de la Universidad de Navarra. Ya de partida vemos una mucho más deficiente configuración de la elección de sus representantes que en el caso canario, ya que mientras este tiene un único miembro elegido de forma intachablemente independiente, el Consejo de Navarra, para empezar, tiene representación política, lo que resta credibilidad profesional al mismo, y, no solo eso, sino que, además, dicha representación es mayoritaria, siete de trece. Además, el único miembro electo lo es por una mayoría menos garantista que en el caso canario y el resto de miembros, aunque representantes de instituciones de alta credibilidad no son electos sino designados por estas. Si le sumamos que el Consejo es dependiente del gobierno de Navarra, no tienen medios humanos ni prácticamente económicos y no tiene profesionalizada la dedicación de ninguno de sus miembros, la configuración del Consejo de Transparencia de Navarra parece augurar el desastre en cuanto a su rendimiento en la gestión de control del derecho de acceso, algo que, como ya hemos visto, no sucede en absoluto. Pero, ¿por qué?

Vamos a ir desgranando la opinión de nuestros entrevistados sobre este punto para ofrecer una explicación razonable, ya que creemos que existe. En primer lugar, detectamos que podemos diferenciar dos bloques de representantes en el Consejo de Transparencia de Navarra, los profesionales y los políticos. Mientras los primeros tienen asumido el peso de la gestión del Consejo, los segundos, en realidad y por suerte para la institución, tienen un papel testimonial, solo participando de algunas de las deliberaciones del mismo, pero sin realizar ponencias de resolución de las reclamaciones (E9 y E11). Sin embargo, aunque estos no participen de las ponencias, varios de nuestros entrevistados han ratificado la postura que mantenemos en este trabajo sobre que la

representación política en los OCT es disfuncional y no aporta ninguna ventaja, por ejemplo, su propio presidente:

“Tenemos cuatro parlamentarios en representación de los grupos y dos alcaldes en representación de los municipios de Navarra, son cargos políticos, y el resto somos juristas que estamos ahí como juristas. La función que tienen que desempeñar los consejos de transparencia no es de oportunidad política, sino jurídica, porque su función es controlar la transparencia activa y el derecho de acceso, una cuestión técnico-jurídica. Por tanto, las discusiones deben ser entre letrados con disquisiciones jurídicas en el 100% de los casos, entonces el político se pierde y se aburre, sobre todo si no es jurista. Entonces, son prescindibles” (E11).

También lo ratifica el DG de Transparencia de Navarra:

“No sé si tiene sentido que haya representantes de los grupos parlamentarios, sobre todo lo digo porque recientemente un grupo parlamentario ha utilizado la vía del Consejo de Transparencia de Navarra para presentar reclamaciones ante denegaciones, o lo que entendían que eran denegaciones de acceso a la información, pero, por el ejercicio del Reglamento del Parlamento de Navarra, no por la Ley de Transparencia. Entonces, claro, resulta incompatible que uno actúe como reclamante y, además, sea parte del propio Consejo de Transparencia” (E14).

Tienen razón ambos: las evaluaciones de las solicitudes que realizan los órganos de control tienen que ser técnicas, no políticas, y se debe evitar cualquier conflicto de interés, algo que inevitablemente se genera al introducir a representantes políticos en estos órganos.

Además, tenemos la ausencia de recursos humanos y la no profesionalización de sus miembros, que de forma combinada provocan que la institución tenga un riesgo cierto en el futuro de colapsar y no poder atender su labor en caso de que, como es ya tendencia consolidada, sigan aumentando las reclamaciones que recibe anualmente. El presidente del Consejo nos explicó cuál era el proceder de sus trabajos:

“No tenemos letrados de apoyo que puedan redactar una propuesta de resolución que luego nosotros ratifiquemos, pues los miembros del Consejo hacemos las resoluciones los propios cinco letrados. Nos repartimos las reclamaciones y a cada uno le toca estudiar y ser ponente de algunas y redactar

y ser ponente de toda la propuesta de resolución. No cobramos por hacer esa labor que la tienes que hacer en tu casa fuera de las horas de trabajo, los que aún están en activo, o durante las horas de trabajo dejando las cosas propias de tu trabajo” (E11).

Por tanto, es evidente que no hay una profesionalización del órgano, por cuanto no tienen cargos dedicados en exclusiva ni retribuidos, ya que su presidente no tiene dedicación al cargo y está jubilado y el resto de sus miembros “técnicos” son representantes de otras instituciones. Pero, también es cierto que todos sus miembros “técnicos” son funcionarios o altos cargos representantes de otras instituciones con dedicación en las mismas, por lo que el modelo navarro es el de una semiprofesionalización, ya que al ser representantes oficiales de dichas instituciones en una tercera en la que no cobran, pero deben realizar un trabajo, en la práctica es una especie de cesión temporal de trabajadores de unas instituciones a la otra.

Esta situación parece que ha sido sostenible en el tiempo hasta la fecha, ya que el Consejo tienen un cumplimiento de plazos bastante bueno y por debajo de lo fijado por la ley. Como vimos en la Tabla XXXV, durante 2018 el Consejo de la Transparencia tuvo un promedio de respuesta de 62 días, frente a los casi 175 del Comisionado de Transparencia de Navarra, aunque es cierto que con muchas menos solicitudes que este. Pero también queda patente que no podrá ser sostenible si siguen creciendo el número de reclamaciones:

“El primer año fueron quince reclamaciones, bueno pues quince reclamaciones todos contentos, al siguiente ya fueron treinta y cinco, al siguiente cuarenta y seis, este año llevamos ochenta y tantos acuerdos de resoluciones, luego el que te viene con incidente de ejecución por lo que sea, no se termina en el acuerdo muchas veces. Por eso, sí que creo que igual se tiene que repensar incluso la configuración del propio Consejo, igual hay que darle otra vuelta ante la realidad de cómo va evolucionando” (E9).

Es más, esa situación, según nos dijo su presidente, parece que está próxima a producirse:

“Algunos de los letrados me dicen ‘ay, este mes no me des ponencias, no me des ponencias, imposible, tengo mucho trabajo, no doy abasto, encima no me voy a poner a resolver estas cinco reclamaciones que me tocan’. Al final qué está ocurriendo estos últimos meses que yo como presidente tengo que estar

asumiendo... en el último Consejo de Transparencia he resuelto yo el 80% de las reclamaciones que había, porque o lo hacía yo o no lo podía hacer nadie” (E11).

Todo ello ha hecho que hasta los propios decisores políticos sean conscientes de que la actual configuración del Consejo de la Transparencia es deficiente y debe modificarse si se quiere seguir garantizando un control eficaz del derecho de acceso en Navarra. Así nos lo indicó el DG de Transparencia de esa comunidad, Joseba Asiain:

“Yo creo que hay que darle una pensada, pero es una opinión personal. Por un lado, porque toda la gente que está ahí ahora son voluntarios, que por su amor al arte le meten tiempo y dedicación cuando tienen sus trabajos, quitando el presidente que está jubilado, pero el resto son gente que tiene su trabajo y su trabajo complejo y que le dedica tiempo gratuitamente y por amor al arte. Creo que habría que dotarles de recursos personales, recursos humanos, que ahora mismo no tienen. Habría que profesionalizar el Consejo y, sobre todo, creo que haría que dotarle de recursos humanos que hiciesen que no dependiese de la voluntariedad de las personas que ahora mismo están” (E14).

Además, el director general de Transparencia, también tenía claro según nos manifestó la importancia de dotar al Consejo de presupuesto propio y de personalidad jurídica para poder contratar su propia plantilla de empleados:

“Sí que creo que debería tener presupuestos propios para ejercer sus propias actividades, como tiene el Defensor del Pueblo, la Cámara de Comptos, el Consejo Consultivo de Navarra... ahora mismo el presupuesto del Consejo de la Transparencia está en mi Dirección General [...] El Defensor del Pueblo tiene su plantilla y la elige por procesos de igualdad, mérito y capacidad, pero su plantilla, y es verdad que la personalidad jurídica te da la posibilidad de tener tu propia plantilla” (E14).

Sin embargo, aunque parece unánime la opinión de nuestros entrevistados sobre la necesidad de modificar el Consejo de la Transparencia de Navarra, tanto a un lado como otro del gobierno y el propio órgano, también parece que esto no se va a producir en el corto plazo debido a una falta de comunicación entre las partes. Y es que, si bien el presidente del Consejo nos dijo que, aunque estaban trabajando en proponer ciertas reformas a la normativa actual, “respecto del Consejo no planteamos ninguna reforma concreta. ¿Es mejorable la

composición? ¿Es buena la actual? Yo la mejoraría, yo la cambiaría” (E11). El director general nos dijo, en cambio, que “si tiene que haber una modificación de la Ley para modificar el Consejo de Transparencia de Navarra, yo preferiría que fuera el Consejo el que lo proponga, que haga su análisis y proponga las modificaciones que considere. Si a mí el Consejo me trae una propuesta convincente, yo la convertiría en Ley” (E14). De esta forma, las dos partes creen en la necesidad de su modificación y están a favor de la misma, pero ambas parece que quieren que sea la otra parte la que realice la propuesta.

Ahora bien, si tantas cosas fallan en la configuración del OCT navarro, ¿por qué no lo hace su rendimiento? ¿Cómo este órgano deficientemente configurado es uno de los más favorables a los y las reclamantes de España? La primera causa de esta explicación ya la hemos ofrecido, la parte política del mismo, que podría atrofiar irremediablemente su funcionamiento, en la práctica no propone resoluciones, sino que es la parte técnica la que lo hace en exclusiva y, además, no hay representación institucional del ejecutivo, ya que la funcionaria que asiste al Consejo, aunque compartida con la DG, es una representante administrativa imparcial. En segundo lugar, ofrecemos tres causas explicativas: la calidad profesional de su parte técnica, el desarrollo de la imparcialidad administrativa de Navarra y, por último, la cultura del cumplimiento de esta CA. La primera nos la explicó el DG de Transparencia de Navarra:

“Tiene una respuesta clarísima: es absolutamente ‘personaldependiente’, depende de personas y como se han juntado un equipo de personas que jurídicamente son de los más potente que pueda haber en la Comunidad... Tenemos a Juan Luis Beltrán, que es una persona que ha sido funcionario, ha tenido puestos de importancia dentro del Gobierno de Navarra, le encanta el derecho, el derecho público y el servicio público, ha estado en el Defensor del Pueblo; tenemos al Defensor del Pueblo que es jurídico, funcionario del gobierno de Navarra, que ha estado en puestos de dirección, que lleva un montón de tiempo en el Defensor del Pueblo y que tiene también una formación brutal; tenemos a la jefa de servicio de Transparencia, que es la persona que más sabe de Gobierno Abierto en el Gobierno de Navarra o de las que más puedan saber; hay una representante de la Cámara de Comptos, que también es muy potente; y gente de la Universidad de Navarra y del Consejo, todos ellos jurídicos y todos ellos ultra potentes y que se toman muy en serio su trabajo y lo que hacen lo

quieren hacer bien. Es muy buen órgano colegiado y fruto de ello es que hay unos resultados de calidad de las respuestas y de plazos” (E14).

La segunda causa, relativa a la tradición de imparcialidad administrativa, nos la ofreció el presidente del Consejo:

“La tradición administrativista de Navarra y País Vasco ha contribuido a que haya más cultura de profesionalidad que en el resto de España. Hay cultura de ser buenos profesionales, el funcionario aquí se siente a gusto si hace su trabajo de forma profesional. Creo que no lo están tanto en otras Administraciones autonómicas y eso puede hacer que a pesar de tener debilidades de configuración el sistema de transparencia, funcione mejor que en Extremadura o en Murcia. Tenemos una cultura arraigada de décadas de orgullo profesional” (E11).

Y, por último, la explicación sobre la cultura del cumplimiento normativo y de la colaboración entre Administraciones nos la ofreció otra de nuestras entrevistadas del Consejo de Transparencia al hablarnos de las peticiones de informes que hacen a las Administraciones reclamadas:

“Cuando hemos pedido el informe de alegaciones, nos han respondido siempre, igual si le dabas 10 días tardaban 15, pero la mayor parte de la gente respondía en el plazo que le decías. Es algo que me llama la atención, porque cuando te metes en acuerdos de algunos órganos, como los del País Vasco, casi todas, o habrá coincidido que en casi todas las que yo he visto, tienen un apartado en el que dicen que no han recibido respuesta de y hablan de la colaboración entre Administraciones. Hay una cultura de colaboración importante” (E9).

Así, estas causas anudadas, que la parte política del Consejo de Transparencia de Navarra no interfiera en la labor técnica, que la parte técnica sea un conjunto de primer nivel de funcionarios de instituciones de gran prestigio y tradición en Navarra, que en esta CA haya una mayor cultura y profesionalidad administrativa y que, por último, también se de una mayor cultura de colaboración institucional y cumplimiento normativo, nos parecen ingredientes suficientes para ofrecer una explicación tentativa de cómo un órgano de control de la transparencia *a priori* mal configurado, puede, sin embargo, ofrecer uno de los mejores rendimientos comparados de España.

VI.5.3. Relación entre el órgano de control y el gobierno

Otro aspecto relevante, más allá de la configuración del órgano y de la valoración cuantitativa de su gestión de las reclamaciones de acceso a la información, es la valoración de nuestros entrevistados de cómo es la relación con el ejecutivo autonómico y los gobiernos locales, así como cuáles han sido las resoluciones más conflictivas y si algunas de estas han llegado a los tribunales, aunque esta última acción es más difícil de interpretar de lo que parece. En ese sentido, en ambas regiones nuestros entrevistados se han decantado por considerar que la relación entre el OCT y el ejecutivo autonómico es de independencia y de respeto.

La relación entre ambas partes la han descrito en el caso canario como “relación magnífica” manifestada por ejemplo en la evaluación de la transparencia activa “porque cada año se superan y eso demuestra que tienen interés en tener una buena relación con el Comisionado” (E2) o como nos transmitió el Comisionado “hasta ahora no ha habido mayores conflictos, entre otras cosas porque, en general, cuando el Comisionado ha resuelto, el gobierno canario ha cumplido” (E3). Algo que sucede, según nuestros entrevistados por la “credibilidad profesional” del órgano de control (E1) y también por el talante de la persona que desempeña el cargo:

“Tiene que ver con el talante. Es una de las cosas de las que menos se habla y es el talante de las personas que están al frente de las instituciones. Desde el principio he tenido la sensación de que la persona que se encarga del Comisionado ha preferido utilizar la vía del diálogo para conseguir convencer a los altos cargos de que es mejor que sean transparentes. Esto es muy importante” (E7).

La DG de Transparencia de Canarias, Marta Saavedra, también se suma a la consideración de que en esta situación ha sido importante “la profesionalidad e independencia del Comisionado” (E6).

La relación es descrita de forma bastante parecida en Navarra, como de “total respeto” (E9), “buena, no hemos tenido ningún problema con ellos. Cuando les

pedimos apoyo, nos apoyan” (E11) o incluso de no existir relación por no haber tenido reclamaciones (E13). También una de nuestras entrevistadas puso de ejemplo de buena relación entre el Consejo y el Gobierno que la representante funcional de este último en el Consejo tuviera una alta profesionalidad y en ningún caso fuera parcial hacia los intereses del ejecutivo: “ella lleva el día a día del Consejo y nunca le he visto un mal tono, una mala queja o una intervención inadecuada” (E10). Para finalizar el apartado de las relaciones en el caso navarro es relevante hacer constar la opinión de su DG de Transparencia:

“Desde nuestra DG el objetivo es compartido con el Consejo, y es cumplir con la Ley, dar la información y que esté al servicio de la ciudadanía y que la Administración sea una casa de cristal. Respetando, eso sí, el ámbito de actuación de cada uno. Yo no le voy a decir nunca al Consejo lo que tiene que hacer y ellos sí me pueden decir a mí lo que tengo que hacer mediante sus resoluciones. Y esto se entiende perfectamente, cada uno sabemos qué papel jugamos, compartiendo que tenemos fines iguales” (E14).

Un apartado en el que se manifiestan dichas relaciones son las resoluciones especialmente conflictivas o problemáticas de los OCT y si estas han acabado en los tribunales. En el caso canario no ha habido ningún recurso contencioso-administrativo por parte del gobierno autonómico: “Ninguna Administración pública nos ha recurrido nunca una resolución. Nos han presentado seis recursos contenciosos, pero todos por parte del reclamante por no tener todas sus pretensiones cubiertas y en todos los casos los hemos ganado” (E2) y ratificado por (E1 y E3). De ahí que los entrevistados del Comisionado no recuerden ninguna reclamación especialmente conflictiva (E1 y E2) y los miembros del gobierno cuando se les interroga sobre esto se refieren a solicitudes de acceso complicadas, no a resoluciones del Comisionado que no compartan. Por ejemplo, la DG nos puso de ejemplo una solicitud que pidió “todas las obras adjudicadas por el gobierno y los órganos dependientes” (E6) y una funcionaria nos refirió otra solicitud que

“pedía en la misma solicitud 57 preguntas, de las que una era ‘resultados de todas las autopsias en Canarias durante los últimos 10 años’, eso era una de 57 que entraba en la misma solicitud. Otra era ‘qué formación tenían los profesores de enseñanza secundaria’. Para mí fue conflictiva, la tuve que inadmitir. Pero en

la respuesta intentamos convencer no ya a la persona, sino al Comisionado. Intentamos convencer que eso paraliza toda la Administración.” (E4).

Por último, otra funcionaria nos señaló otra solicitud que fue imposible de satisfacer:

“Una pregunta que creo que iba dirigida a todas las comunidades autónomas sobre el número de banderas que se habían comprado y cuántas eran autonómicas y cuántas eran del Estado, españolas. Y es que las banderas no son ni inventariables, ¿cómo te voy a dar la información? Si tu me dices otra cosa que es inventariable, te digo ‘tantas’. Es que a lo mejor no vino ni con el concepto ‘banderas”’. (E5).

No obstante, aunque no existan recursos contenciosos del gobierno contra las reclamaciones del Comisionado de Transparencia de Canarias, lo cierto es que tampoco se puede confirmar el cumplimiento de todas las resoluciones de este por aquel, por cuanto tampoco existe un control efectivo del cumplimiento, como nos reconoció el propio Daniel Cerdán:

“Yo no te seguro que todas nuestras resoluciones hayan sido cumplidas, pero en general sí y no han sido recurridas. Por lo tanto, donde se manifiestan, por ejemplo, a nivel estatal, las diferencias entre el Gobierno y el Consejo, es en el alto nivel de litigiosidad, que en este caso no existe. Entonces, el reto ahora es saber realmente mejor quién cumple con las resoluciones, tener una certeza de que realmente no solamente las emitimos, sino que realmente se han cumplido, para aquellos que no lo hagan empezar a apretarle las tuercas” (E3)⁷⁴.

Además, como causa expresada para esta ausencia de litigiosidad, también es muy interesante apuntar la afirmada por una de nuestras funcionarias entrevistadas: que el gobierno no recurre porque la mayoría de las resoluciones que recibe el Comisionado se interponen por silencio administrativo (E5). Un silencio administrativo que, como nos apuntó esta entrevistada, puede ocultar no solo la falta de medios o una resistencia a la apertura, sino también la dejación de funciones: “Muchas Administraciones no ejercen todas las funciones que

⁷⁴ Otra de nuestras entrevistadas nos refirió casos concretos en los que los recursos contenciosos administrativos habían sido interpuestos por reclamantes al no haber cumplido el gobierno las resoluciones del Comisionado: “algunos para ejecutar las resoluciones se han ido al contencioso, porque el Comisionado les ha dado la razón, pero no las han cumplido la Administración. Hace poco pasó con una asociación una y otra con un colegio de enfermería. Tampoco son muchas” (E1)

tienen asignadas. ‘Ay, me estás preguntando justo por lo que no se ha hecho’, entonces dile a tu alto cargo que lo que hay que responder es que no hay información, porque no se ha hecho nada. ¿Qué alto cargo firma eso?” (E5).

En Navarra, en cambio, sí nos hablaron sobre más casos de resoluciones del Consejo conflictivas. Especialmente una relativa al departamento de Educación que acabó en el contencioso administrativo. Este caso nos lo refiere una de las entrevistadas del Consejo como “una lucha tonta” ya que

“fue una solicitud de información pública de un padre que quería tener las notas por centros de la EBAU⁷⁵ para decidir a qué centros podía llevar a sus hijos. Planteó una solicitud al departamento de Educación y el departamento manifestó que no tenían esa información y de tenerla sería de la universidad pública. Adoptamos una resolución diciendo ‘bueno, si usted no la tiene y conoce quién la tiene, lo que tiene que hacer es derivar la solicitud a la universidad pública que es quien tiene la información’. Pues nos recurrieron en el contencioso la orden de derivar la solicitud. Esa ha sido la más fuerte que hemos tenido” (E9).

El contencioso dio la razón al Consejo de Transparencia, en un caso que parecía fuera de discusión. Además de este, también hubo polémica con otro relativo a solicitudes de acceso a la información de parlamentarios, ya que, como hemos señalado con anterioridad, según la normativa navarra el Consejo tiene competencia para resolver reclamaciones sobre solicitudes de acceso independientemente de la normativa que les sea aplicable:

“Un grupo parlamentario nos planteó cuatro reclamaciones porque la Administración foral no les quiso dar la información que habían solicitado. Una la estimamos y otra no la estimamos. La reclamación que no estimamos era sobre los fondos europeos, entonces el grupo parlamentario impugnó ante el contencioso nuestra desestimación en la que decíamos que lo que habían solicitado no era información sobre los fondos *Next Generation* porque no había nada porque no existía la información. Está implicada la Administración foral como codemandada, el grupo parlamentario como demandante y el Consejo como demandado” (E9).

Y, por último, también es importante referir otro caso en el que un tercero recurrió ante el contencioso:

⁷⁵ Evaluación del Bachillerato para el Acceso a la Universidad.

“Hubo un tema de sanciones en residencias de tercera edad, entonces al departamento de Derechos Sociales le entraron dudas, ‘¿pero yo puedo dar esta información por protección de datos?’ Entonces les trasladamos una sentencia del TSJ de Madrid que decía que sí, que había que darla porque en función de esa información un familiar puede decidir ir a una residencia o a otra. Tuvimos una impugnación de alguna residencia que fue a la vía contencioso-administrativa y el juzgado nos dio la razón y nos dijo que sí, que había que darla.” (E9).

VI.5.4. Reformas para los OCT

En definitiva, como hemos visto en ambos casos, parece que la relación es de independencia y respeto profesional, ya que, aunque la configuración del Comisionado de Canarias sea más garantista que la del Consejo de Transparencia de Navarra, este último también parece funcionar de forma absolutamente independiente debido a la concentración de funciones en su parte técnica y al hecho de que esta tenga un prestigio profesional muy alto, así como una cultura de la profesionalidad y la imparcialidad, y del cumplimiento normativo, que parece estar más instalada en la Administración navarra, lo que le permite que con una peor configuración del órgano de control su rendimiento sea equivalente. El nivel de litigiosidad es similar, siendo muy bajo o inexistente a nivel del ejecutivo autonómico. Sin embargo, esto no garantiza la efectividad y el cumplimiento, algo que en el caso navarro da la sensación según nuestros entrevistados de estar más asegurado debido a las multas coercitivas. Por tanto, ambos casos nos enseñan que es importante la configuración institucional especialmente en aquellos contextos más adversos a la instalación de la transparencia, donde exista una menor capacidad administrativa, una menor profesionalización funcional y una menor cultura del cumplimiento normativo.

Es importante destacar que a tenor de las declaraciones de nuestros entrevistados parece que la transparencia está saliendo de la agenda y, junto a ello, está creciendo un nuevo peligro para la efectividad del marco de transparencia en España: el no cumplimiento de las resoluciones de los órganos de control junto con la ausencia de recursos contenciosos contra estas. Podemos estar pasando de una situación en la que el recurso contencioso administrativo era visto por las Administraciones como la forma de resistirse a cumplir una

resolución de un órgano de control, con mayor o menor base jurídica, a otra en la que se ha descubierto como una forma mucho más efectiva de resistencia al no cumplimiento junto con el no recurso. Esto descarga toda la iniciativa en los OCT, que por lo general no tienen medios para controlar el cumplimiento de sus resoluciones, ni mucho menos medios para interponer contenciosos administrativos ante un número medianamente elevado de incumplimientos. Así, si esta fórmula fuera usada masivamente, el sistema gratuito previo al contencioso puesto en marcha por la LTAIBG, quedaría totalmente desarmado, siendo, de nuevo, el contencioso administrativo la única forma que garantizaría la efectividad del derecho. Esto debe hacernos reflexionar sobre cómo responder a las nuevas necesidades y cómo modernizar la fórmula de garantía del derecho para que siga siendo válida.

Por último, cabe reflexionar de forma también generalizada sobre los medios de estos órganos de control. En el caso canario, el Comisionado nos refirió una situación de relativa abundancia de medios sobre todo a nivel comparado: “hemos tenido suerte porque la mesa generalmente los incrementos que le hemos planteado, se los hemos ido razonando y nos los han aprobado. Mientras que mi experiencia es que los órganos que dependen de la administración de ministerios o consejerías, empezando por el Estado, no solamente no han crecido, sino que han disminuido” (E3). Sin embargo, ya hemos dejado claro que el Consejo de Transparencia de Navarra nada en una inexistencia absoluta de medios humanos, pero también materiales: “creo que estamos ahora en 15.000€ para funcionamiento normal y 25.000€ para una aplicación informática para una herramienta para proceder a la evaluación” (E9). Así que valga como conclusión final económica las palabras de los dos máximos representantes de los órganos de control navarro y canario:

“Es una reivindicación que hacemos todos los años en los congresos de transparencia: la reivindicación tradicional es esta, más atención a la labor de los consejos de transparencia, más apoyo moral y más apoyo técnico, más medios, sobre todo, personal. Y concretamente se trata de los letrados, a nosotros con uno nos basta y nos sobra. Navarra tiene 600.000 habitantes, Andalucía tiene 7 millones de habitantes y tiene diez veces más reclamaciones que nosotros, necesitará dos o tres, para cumplir diligentemente su labor. Porque las

reclamaciones o las resuelves pronto o pierden eficacia y sentido. Para resolver rápidamente tienes que tener medios” (E11).

“Yo he planteado que pidamos un criterio objetivo para todas las Administraciones. Un gasto mínimo de 0,2€ o 0,3€ por habitante, que no es tanto. Es un cortado por familia. Usted por ese dinero tiene la garantía de que hay un órgano gratuito que le garantiza su derecho a saber, pero no se ha consensuado pedirlo. Nosotros gastamos el último ejercicio, no lo presupuestado, sino lo gastado realmente, 550.000 €. Como os decía, ni llega a cero veinticinco por habitante” (E3).

VI.6. Conclusiones parciales sobre el análisis cualitativo de dos casos dispares en rendimiento en la gestión del derecho de acceso por parte de sus Administraciones territoriales: Canarias y Navarra

En el análisis comparativo de los casos elegidos: por un lado, Canarias se destaca sobre Navarra en cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, siendo a todas luces el mayor responsable de ello según nuestras entrevistas, la continua evaluación que de este aspecto lleva realizando el Comisionado de la Transparencia de Canarias, algo que el Consejo de Transparencia de Navarra no ha llevado a cabo en este tiempo, probablemente por su alarmante insuficiencia de medios. Por otro lado, Navarra se destaca claramente en rendimiento del derecho de acceso, no solo por lo que indican los datos cuantitativos, sino también por lo expresado a lo largo de nuestras entrevistas. Para que se produzca este mejor desempeño del derecho de acceso ha sido decisiva la correcta organización, formación e incentivo de los empleados públicos responsables de su gestión. Tanto la unidad central de transparencia de esa CA como las distintas secretarías técnicas, son un engranaje altamente engrasado, formado y motivado a favor de una imparcial y ágil gestión del derecho de acceso. En cambio, esto dista bastante de ser así para el caso canario, donde todavía hay bastante margen que recorrer para alcanzar esta situación. Se detecta falta de motivación, formación e implicación tanto de empleados públicos como de altos cargos, aunque también es cierto que el departamento de transparencia se ha percibido en nuestras entrevistas como una pieza dentro del puzle de la Administración canaria que intenta cambiar la situación, pero lo hace también con una clara insuficiencia de medios.

En este capítulo vimos cómo lo reflejado en nuestro marco teórico, fundamentalmente a través de las ideas del Instituto de Calidad de Gobierno de la Universidad de Gotemburgo, se correspondía con la evidencia empírica. En Canarias no solo vimos que había una mayor insuficiencia de medios humanos que en Navarra, además también comprobamos que la selección y los incentivos de unos y otros trabajadores públicos eran diferentes según nuestros encuestados, haciendo que la formación y cultura profesional fuese un aspecto fundamental de la gestión del derecho de acceso en el caso navarro.

Consecuentemente con lo expresado en nuestro marco teórico sobre la importancia de la demanda ciudadana hacia las herramientas de transparencia para que estas realmente tengan impacto sobre las instituciones, sobre todo a partir de los trabajos de Alina Mungiu-Pippidi, vimos que en los casos estudiados se da un bajo conocimiento y una baja demanda de las herramientas de transparencia, en la que cada vez parece tener más importancia los demandantes interesados. Parece que el derecho está evolucionando hacia una mayor motivación del interés particular sobre el interés general, lo que según nuestros entrevistados resta poder hacia el impacto que puede tener sobre las instituciones públicas. Esto, no obstante, choca con nuestros datos cuantitativos, ya que hemos detectado en los mismos, sobre todo a nivel nacional, una clara tendencia en el aumento de las solicitudes de acceso realizadas por solicitantes representativos de intereses colectivos, como sociedad civil, sindicatos o periodistas. Conviene, por tanto, que se siga investigando sobre esta cuestión, a fin de esclarecer el avance de esta evolución. En cualquier caso, si la tendencia descrita por nuestros entrevistados es cierta, al menos en el plano autonómico y local, esto también significa una dura crítica hacia las acciones de difusión que, como hemos señalado antes, son prácticamente inexistentes, ya que el derecho es usado por aquellos más informados y más interesados en detrimento de los “ciudadanos de a pie” que conocen en menor grado el potencial de las herramientas de transparencia.

Es importante hacer constar que nuestros entrevistados también pusieron el acento en la falta de importancia actual en la agenda pública de la transparencia. Según ellos, la transparencia ha pasado de moda. Por tanto, estamos ante el peligro cierto de que este tema salga de la agenda política y pública y la ya

deficiente situación del marco de transparencia español, se vea aún más perjudicada.

Con respecto a la importancia de la normativa, hemos visto a lo largo de nuestras entrevistas en profundidad cómo este hecho es determinante para entender el buen funcionamiento del derecho de acceso. No obstante, nuestros entrevistados también nos han dejado claro que las normativas de transparencia no son suficientes por sí mismas, sino que debe haber una voluntad política y administrativa de cumplimiento de las mismas y de dotación económica suficiente. Las leyes pueden ser objetos de museo inservibles sin una correcta implementación.

La configuración de calidad de los órganos de control de la transparencia es vital para su funcionamiento efectivo a la hora de defender el derecho de los y las solicitantes a acceder a la información pública. Por cuanto es una labor de control de la discrecionalidad política y administrativa, cuanto mayor sean los incentivos a su imparcialidad, mejor será el rendimiento de los mismos, como ya se demostró en el análisis de los datos cuantitativos a nivel nacional y autonómico.

Con respecto a las hipótesis analizadas en los capítulos anteriores, para empezar, los datos cualitativos procedentes de nuestras entrevistas nos indican que no se considera que haya una respuesta desigual de las reclamaciones, por lo que se debe completar esta investigación con mayores y mejores datos, tanto en extensión de CCAA como en variables de control y serie de los mismos.

Si nos centramos en los factores propios de solicitantes y reclamantes, los sesgos no fueron percibidos por nuestros entrevistados, los cuales en ningún caso afirmaron que el género pudiera ser una variable tenida en cuenta a la hora de resolver las solicitudes de acceso. Por tanto, los datos cualitativos negarían a los cuantitativos, pero también es cierto que es un tema fuertemente invisibilizado, sobre el que no debemos conformarnos con la opinión de las personas que intervienen en el proceso, hay que ir más allá. Como mínimo, nuestros datos ponen en duda que el trato a las solicitantes femeninas sea equitativo al de los solicitantes masculinos en cuanto al derecho de acceso en la escala autonómica. Algo que ya es suficientemente preocupante y sobre lo que se debe seguir profundizando. En lo que refiere a la personalidad, cabe destacar

que nuestros entrevistados en Navarra y Canarias mencionaron el incremento del interés de empresas y lobbies en el derecho de acceso como una herramienta barata con la que lograr información útil, lo que explica el incremento de su participación en las cifras globales.

Al sopesar los factores político-institucionales que afectan el rendimiento del derecho de acceso, nuestros entrevistados se mostraron divididos a la hora de valorar la influencia del tiempo del partido gobernante en el poder como variable a tener en cuenta a la hora de comprender la gestión del derecho de acceso. Las entrevistadas que afirmaron que sí era relevante coincidieron con la explicación teórica detrás de nuestros hallazgos cuantitativos: que había un incentivo a favor de la transparencia de los nuevos gobiernos que se reducía con el paso de la legislatura. No obstante, creemos que este también es un campo en el que futuras investigaciones deben completar la nuestra, por ejemplo, con series temporales más largas.

Lo que vuelve a evidenciarse es que el factor realmente determinante para explicar la afectación del poder a la gestión del derecho de acceso es la configuración del gobierno, no su ideología. En la misma línea que los hallazgos de los capítulos anteriores fueron nuestras entrevistas en profundidad: indicaron mayoritariamente que no había relación entre la existencia o no de ideología nacionalista en los partidos gobernantes y la gestión del derecho de acceso. Nuestros entrevistados también coinciden en amplia mayoría con el planteamiento teórico previo, que la ideología económica no es un factor que influya en la apertura, aunque contradicen los datos cuantitativos. Es más, las dos entrevistadas que afirmaron lo contrario realizaron una relación inversa a la reflejada por estos datos, que eran los partidos de izquierda los más transparentes y que, por tanto, ello podría tener una influencia en su gestión del derecho de acceso, aunque también es cierto que una de ellas era un alto cargo con afiliación a un partido de izquierdas. En definitiva, los datos cuantitativos nos llevan a afirmar que los gobiernos de derechas han sido más transparentes en la gestión del derecho de acceso durante el período analizado, pero los datos cualitativos nos invitan a seguir profundizando y discutiendo estos hallazgos. Al mismo tiempo, también consideramos muy relevante que futuros estudios realicen el control de estas variables políticas por otras sociales como pueden

ser la renta per cápita, el nivel de formación universitaria u otras relacionadas con el capital social. Los datos cualitativos avalaron claramente nuestro planteamiento teórico, por cuanto centraron la atención en la configuración del gobierno de forma mayoritaria, mientras que restaron importancia a la influencia de las ideologías tanto económica como nacionalista.

Sobre la normativa autonómica de transparencia, este capítulo ha aprendido fundamentalmente de las innovaciones de la normativa navarra en la ordenación del derecho de acceso, mucho más ambiciosa que la canaria, y de esta última para el caso de una configuración del órgano de control de mayor calidad. Cabe destacar, por tanto, del caso navarro: la no necesidad de dictar resolución administrativa por parte del funcionario cuando entiende que no se aplica a la solicitud de acceso a la información ninguna limitación, algo que excluye al decisor político del proceso; el silencio administrativo positivo; la vis atractiva del Consejo de la Transparencia de Navarra para conocer de todas las reclamaciones sobre acceso a la información, independientemente de la legislación aplicable; y la fijación para el Consejo de la posibilidad de instar el inicio de la potestad sancionadora y de imponer multas coercitivas ante los incumplimientos de sus resoluciones. De la legislación Canaria, como hemos dicho, aprendemos los aciertos de su regulación del órgano de control, de las que podemos resaltar: la dependencia del parlamento autonómico, lo que le dota de una mayor independencia de la Administración canaria a la que debe controlar; la exigencia de tres quintas partes del parlamento autonómico para elegir al Comisionado; el buen desempeño que ha tenido su carácter unipersonal; y, aunque no sea propiamente del ámbito legislativo sino de la implementación del órgano, la correcta financiación del mismo.

Como cierre de este capítulo, el primer punto a destacar es que el diseño institucional de órganos de control independientes y autónomos y dotados de recursos suficientes, como demuestra el caso canario, es de gran importancia para producir buenos resultados incluso en contextos donde la cultura política y administrativa no acompañan. En segundo lugar, también hemos comprobado cómo en ocasiones donde el contexto político y administrativo sí acompañan, dicho diseño deja de ser tan relevante, como demuestra el caso navarro, aunque aquí también se ha comprobado que, aunque los resultados son positivos, las

quejas y la insatisfacción interna del órgano de control son unánimes. En tercer lugar, también se ha puesto de manifiesto que existe una cierta dependencia de la trayectoria (*path dependence*) institucional en cuanto a los círculos virtuosos establecidos, siendo importante el tiempo de aplicación de las normativas de transparencia y la sustitución de las mismas por otras más innovadoras como factor para la consolidación del marco de la transparencia. En cuarto lugar, se ha mostrado a lo largo de todo el texto cómo el caso español, en el que se dan 18 sistemas de transparencia similares pero con diferencias importantes entre sí, está siendo estos años un terreno fecundo para la creatividad institucional y el ensayo error, proponiendo qué diseños institucionales son más exitosos incluso en contexto adversos, como puede ser el caso canario, cuya independencia institucional parece ser la clave y que, por ejemplo, está viendo cómo su modelo de evaluación de la transparencia activa es importado por varios homólogos autonómicos, sin ir más lejos por el propio Consejo de la Transparencia de Navarra. Y, en quinto y último lugar, hemos visto también cómo en múltiples ocasiones se nos ha señalado la importancia de los actores implicados en el proceso, especialmente de los directores y directoras de los órganos de control, su capacidad de diálogo y consenso, su imparcialidad o su implicación. Por tanto, es especialmente importante que aseguremos dos cuestiones en dichos órganos: su independencia institucional y la calidad del proceso de elección de sus cargos, para lograr que estos sean lo más independientes posibles y no tengan incentivos a la parcialidad, por ejemplo, siendo elegidos por los parlamentos en mayorías lo más amplias posibles.

Por último, y al margen de los OCT, este capítulo cualitativo ha puesto encima de la mesa la importancia de factores no tenidos en cuenta en nuestro trabajo cuantitativo, fundamentalmente tres: la demanda ciudadana que encuentra la normativa de transparencia, la formación, incentivo y cultura de los empleados públicos y las legislaciones sobre la materia. Nuestro centro de atención a lo largo de toda esta tesis ha sido el concepto de resistencia a la implantación de la transparencia que otorga el papel central a los gobiernos, es decir, a los actores políticos. Sin embargo, este capítulo amplía la atención hacia los ciudadanos, los funcionarios y las normativas de transparencia. Desde luego, consideramos que todos estos apartados son centrales para comprender el

funcionamiento y el desempeño de un marco de transparencia, pero dejamos para futuras investigaciones la relevancia que tienen los decisores políticos en la configuración de los mismos y cómo también estos pueden llegar a desplegar en estas áreas estrategias de resistencia a la transparencia. Es decir, las administraciones pueden incentivar el conocimiento y uso del derecho de acceso y de los portales de transparencia, también pueden formar mejor o peor a sus empleados sobre estas materias y fomentar hasta cierto punto culturas administrativas más cercanas al cumplimiento normativo, la profesionalidad, la imparcialidad y la transparencia (aunque es cierto que estos procesos son lentos y costosos pese a la existencia de voluntad política) y, en último término, también son los decisores políticos los que deciden promulgar nuevas legislaciones en transparencia, hasta qué punto estas son ambiciosas y cuál es la exigencia en su implementación. Nada de lo señalado depende sólo de la voluntad política, pero todo ello interviene.

Capítulo VII

Conclusiones sobre la gestión del derecho de acceso en España y el despliegue de resistencias a su implantación

En este trabajo hemos entendido la transparencia pública como el flujo de información que puede ser liberado tanto por el propio agente público como por otros actores, y que permite a la ciudadanía tener una voz informada y poder desarrollar un control sobre las acciones de dichas instituciones y sus representantes. Cuando la iniciativa de liberación es del agente público, la denominamos transparencia activa, cuando se produce bajo demanda ciudadana, derecho de acceso, aunque estas no son las únicas vías de liberación de información pública, ya que existen otras como el periodismo de investigación. La liberación de información se relaciona con otro concepto muy cercano, el de la rendición de cuentas, como hemos explicado en nuestro marco teórico. Por tanto, en cuanto que la transparencia es un factor limitador de la discrecionalidad del poder y un control hacia el mismo, siempre existirán incentivos para no aplicarla o *resistencias* hacia su desarrollo. Así, muchas reformas públicas amparadas en la transparencia tienen el riesgo de ser solo reformas estéticas diseñadas o implementadas para no cambiar realmente las reglas de juego.

En base a ese peligro, esta tesis doctoral se ha basado en una pregunta de investigación sencilla: ¿cómo se manifiestan los procesos de resistencia a la implantación de la transparencia en nuestro país en su vertiente del derecho de acceso? Para ello, hemos construido sendas bases de datos empleando la misma técnica de la solicitud de acceso sobre la gestión tanto de las solicitudes de acceso en nuestro país en los marcos autonómicos y nacional, como de las reclamaciones de acceso, esta vez en el ámbito local, autonómico y nacional (debido a que la legislación básica española no permite órganos de control locales). Estas bases de datos no se han compilado hasta la fecha, ya que en la mayoría de los casos no se publican proactivamente por las Administraciones competentes, sobre todo para las solicitudes de acceso a las Administraciones

territoriales autonómicas⁷⁶ y, además, porque para unificarlas es preciso un minucioso trabajo de depuración de datos. Este es uno de los retos más importantes del propio sistema de transparencia español: debe transparentar la gestión del derecho de acceso y, a ser posible, interoperar los datos de dicha gestión de las 17 CCAA y la AGE.

Nuestro estudio sobre cómo se manifiestan los procesos de resistencia a la implantación de la transparencia se ha dividido en diferentes apartados, ya que hemos analizado las asimetrías que se producen en la gestión tanto para las variables personales de los y las solicitantes y sus solicitudes, las asimetrías en cuanto al organismo que van dirigidas las solicitudes y, por último, las asimetrías que se producen en cuanto a las variables de control político de dichas instituciones. Consideramos que los sesgos son prejuicios en la gestión pública que pueden ser transversales, como la discriminación de género. Mientras que las dos últimas dimensiones son propiamente de resistencia a la implantación de la transparencia y tienen que ver con tipos de organismos más opacos, sobre los que se debería seguir investigando para apuntar a nuevas hipótesis explicativas, y, por último, al control político de las instituciones, que es el objetivo más importante de esta tesis, ya que basándonos en el marco teórico empleado, si la transparencia impacta sobre la gestión del poder político, la configuración de dicho poder y el nivel de contrapesos o balances del mismo, será determinante. Esto último lo hacemos tanto para las Administraciones territoriales como para los órganos de control en base a la independencia y capacidad de acción de los mismos.

Para realizar este ejercicio de análisis y contraste de hipótesis hemos desarrollado tres indicadores, dos dirigidos a la gestión del derecho de acceso - el Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso (IRDA) y el Índice Binario de Acceso (IBA)-, aplicables tanto a solicitudes como a reclamaciones, y otro destinado a evaluar la independencia y capacidad de acción de los órganos de control de la transparencia -Índice de Independencia y Capacidad de los Órganos

⁷⁶ No obstante, el resultado final ha sido parcial en cuanto a la recopilación de información, faltando el 32% de los conjuntos de datos para la base de datos de solicitudes y el 11% para la base de datos de reclamaciones, al no haber sido entregadas dichas variables por los organismos a los que se las solicitamos. En muchas ocasiones esto sucede porque no recopilan dicha información, como, por ejemplo, el género o la personalidad de los solicitantes.

de Control (INDICADO)-. Además, también hemos realizado un estudio cualitativo mediante entrevistas en profundidad para dos casos autonómicos considerados paradigmáticos en su gestión del derecho de acceso y con notables diferencias entre sí: Navarra y Canarias.

- **Sesgos en la gestión del derecho de acceso en España por variables personales de los y las solicitantes/reclamantes o de las solicitudes/reclamaciones**

El área donde más llama la atención la introducción de estos sesgos es el género de los y las solicitantes/reclamantes. Para empezar, en España la solicitud de acceso a la información es un trámite administrativo eminentemente masculino: durante el período analizado solo el 27% de las solicitudes y el 22% de las reclamaciones fueron realizadas por mujeres. La desproporción es mayor a nivel nacional (25% de solicitudes femeninas y 17% de reclamaciones) que autonómico (32% de solicitudes femeninas y 24% de reclamaciones), aunque también es cierto que estas diferencias se están reduciendo lenta pero progresivamente. Esto, por sí solo es un grave problema del sistema de transparencia español, aunque no parece ser su patrimonio exclusivo, ya que otros como el chileno han tenido asimetrías parecidas. No obstante, es una cuestión invisibilizada tanto académica como políticamente. Son muy pocos los trabajos que han centrado la atención en ella y menos aún en nuestro país. Además, la muestra más clara de que tampoco existe el suficiente interés institucional es que, en el momento de realizar nuestras solicitudes de información sobre la gestión del derecho de acceso, solo 10 de las 18 Administraciones territoriales requeridas recopilaban el género de las personas solicitantes de acceso a la información. El primer paso para acabar con un problema, debería ser tener datos fiables y exhaustivos sobre el mismo, algo que ni siquiera podemos decir sobre el componente de género en la gestión del derecho de acceso en nuestro país.

La gran pregunta aquí es si la respuesta hacia las solicitudes y reclamaciones también es diferente en función del género y estaríamos ante una suerte de círculo vicioso de discriminación de género en el que el mayor porcentaje de

respuestas negativas desalentarían en mayor medida las futuras solicitudes realizadas por mujeres. Nuestros datos indican que estas diferencias no se producen en la escala nacional ni para las solicitudes ni para las reclamaciones, pero que sí lo hacen en ambos casos, aunque con intensidades no demasiado fuertes, para la escala autonómica. Por tanto, esta sería una de las conclusiones más relevantes y preocupantes de nuestro trabajo: además de existir un acceso muy desigual también se produce una peor respuesta hacia las mujeres que hacia los hombres en el plano autonómico, tanto por las Administraciones territoriales como por los órganos de control. Evidencias que deberían articular una respuesta con perspectiva de género en la gestión del derecho de acceso en nuestro país, primero para incentivar el uso del mismo por las mujeres, y, en segundo lugar, para el caso autonómico, evaluar, detectar y corregir, posibles sesgos y tratos desfavorables.

En cambio, los datos cualitativos procedentes de nuestras entrevistas nos indican que no se considera que haya una respuesta desigual en base al género, por lo que se debe completar esta investigación con mayores y mejores datos, tanto en extensión de CCAA como en variables de control y serie de los mismos. No obstante, este trabajo pone negro sobre blanco que existe alarmantes y muchas veces invisibilizadas diferencias de género en el derecho de acceso en nuestro país, que conectan con brechas salariales, laborales, de recursos, de disponibilidad de tiempo, etc. Y si se siguen manteniendo estas enormes asimetrías en el acceso y parece que también significativas asimetrías en la respuesta, el derecho de acceso será un derecho incompleto, lastrado y sesgado que no podrá aspirar a convertirse en un verdadero derecho fundamental. Por todo ello, es urgente que las Administraciones públicas adopten una perspectiva de género en la gestión del derecho de acceso.

El estudio de los demás sesgos introducidos por las variables personales de los y las solicitantes y solicitudes, como es su personalidad (física o jurídica), o la vía de solicitud, encuentra, de nuevo diferencias muy importantes entre el marco autonómico y el nacional. La personalidad de los y las solicitantes está claramente decantada hacia las personas físicas, pero esta desproporción se está reduciendo con el paso del tiempo en lo que puede ser una muestra clara, como nos indicaron varios de nuestros entrevistados, de la articulación de

intereses personales y empresariales al rededor de la herramienta del derecho de acceso. Es más, la mayor disposición de recursos por parte de las personas jurídicas parece que se manifiesta claramente cuando comparamos las solicitudes y las reclamaciones en nuestro país: de un 8% de las primeras se incrementa a un 26% de las segundas.

La personalidad no registra ni para las solicitudes ni para las reclamaciones diferencias de respuesta importantes, salvo en un caso digno de destacar: la gestión de las reclamaciones a nivel nacional que realiza el CTBG, ya que este sí responde más favorablemente a los y las solicitantes representativos (sindicatos, sociedad civil y prensa) que al resto de personas físicas y jurídicas, además de hacerlo en un mayor tiempo. Esto indica una mayor preocupación y/o complejidad y, aunque la normativa básica establece que no deben motivarse las solicitudes, una clara estimación positiva de los objetivos e intereses que persiguen estas solicitudes.

Por último, las vías de solicitud, que podían poner de manifiesto sesgos intraadministrativos a favor de ciertas vías de registro, solo se materializan, de nuevo, para la escala autonómica y más claramente en el caso de las solicitudes que de las reclamaciones. Los datos revelan para el caso de las solicitudes de acceso autonómicas que hay un sesgo en la vía de solicitud, siendo mejor respondidas las solicitudes presenciales y en último lugar las de correo electrónico. Para las reclamaciones, también en la escala autonómica parece haber un sesgo en contra del correo electrónico. Todo ello, conecta claramente con la explicación teórica de diferencias introducidas por sesgos de tradiciones administrativas preexistentes apegadas a la presencialidad y al papel y refractarias a lo digital. En este sentido, estaríamos identificando otro sesgo relevante y, desde luego, un factor sobre el que deberían actuar y corregir las CCAA, que, además, puede ser indicativo de otros muchos procesos administrativos. En cambio, para el caso paradigmático de conflicto nacionalista en nuestro país en los últimos años, Cataluña, podemos afirmar que no existe un sesgo idiomático en la gestión de las solicitudes de acceso que privilegie a las solicitudes efectuadas en un idioma frente al otro.

Por tanto, la conclusión que obtenemos al analizar los posibles sesgos en la gestión del derecho de acceso en función de las variables personales de los y las solicitantes y de las solicitudes, es que se concentran en las CCAA. La AGE y el CTBG no registran diferencias significativas robustas para estas variables y cuando lo hacen, como es el caso del CTBG con las solicitudes de los y las solicitantes representativos, podemos concluir que es un sesgo positivo, fruto de una valoración especial del interés público de dichas solicitudes. En cambio, es la escala autonómica la que refleja tensiones en este sentido: un sesgo de género en contra de la mujer y un sesgo en la vía de registro a favor de la presencialidad y en contra del acceso electrónico.

- **Diferencias en la gestión del derecho de acceso en función de las Administraciones receptoras**

Aquí transitamos hacia un nuevo grupo de hipótesis hacia variables que tienen que ver con el objetivo de las solicitudes. Consecuentemente con nuestro marco teórico, teniendo en cuenta que la transparencia es un factor limitador de la discrecionalidad del poder, este nuevo conjunto de variables nos parece más importante, por cuanto conectan más directamente con los atributos de dicho poder. Las hipótesis que hemos visto sobre solicitudes y solicitantes, en cambio, conectaban con factores preexistentes *ad intra* de la Administración, factores probablemente conectados, de existir, con sesgos transversales de la misma. Por tanto, ahora hablamos de a quién se solicita, como factor limitador de la transparencia, ya que no todas las áreas de una Administración tendrán los mismos incentivos para resistirse a la implantación de la transparencia.

La primera conclusión en este sentido es que existen diferencias significativas en función de la Administración pública territorial receptora para las solicitudes, así como diferencias significativas en función del órgano de control para las reclamaciones. Es decir, en nuestro país las 17 CCAA y la AGE tienen un nivel de rendimiento y de tiempo de respuesta de las solicitudes de acceso significativamente diferente entre sí. Lo mismo sucede para los OCT autonómicos, el CTBG y la gestión conveniada del CTBG de algunas CCAA, que también registran diferencias significativas entre sí tanto en el rendimiento de las

respuestas como en el tiempo medio de respuesta de las mismas. Estas diferencias no deberían producirse o, al menos, no deberían ser tan intensas teniendo en cuenta un marco normativo básico equivalente para todas⁷⁷.

Si pasamos a comparar tipos de instituciones, también encontramos diferencias relevantes desde el punto de vista teórico. En primer lugar, para las solicitudes de acceso, donde nuestra base de datos solo llega a las escalas nacional y autonómica, hemos realizado un análisis para el primer nivel comparando la gestión del derecho de acceso de la administración nuclear y periférica, realizando un previo trabajo de síntesis por áreas gubernamentales. Este análisis revela diferencias significativas entre ambos grupos tanto en tiempo medio de respuesta como en rendimiento del derecho de acceso. No obstante, dichas diferencias son contrarias a lo esperado, ya que vendrían a contradecir, junto con otros hallazgos, la teoría sobre la “huida del derecho administrativo” y el fomento de la corrupción por parte de la administración periférica, estando más cercanas a la corriente teórica de la nueva gestión pública que defiende ventajas de eficiencia y eficacia: esto es así ya que, aunque esta parte de la AGE responde en un promedio de tiempo mayor que la administración nuclear, también obtiene un considerablemente mayor nivel de rendimiento del derecho de acceso en nuestros índices. Algo congruente con los hallazgos del único caso autonómico donde hemos sometido a contraste esta hipótesis: Cataluña.

Para el caso de las reclamaciones, hemos podido someter a contraste una hipótesis más compleja sobre diferencias significativas en la gestión del derecho de acceso y que creemos que aporta resultados aún más interesantes, diferenciando entre administración local (municipal y provincial), autonómica, nacional o periférica de distinto ámbito⁷⁸. La gestión sobre las reclamaciones de acceso que realizan los órganos de control interpuestas contra cada nivel de la administración que hemos señalado, consideramos que puede ser considerado *ceteris paribus*, como en el caso anterior, una variable proxy de apertura⁷⁹. El

⁷⁷ De qué dependen es algo que hemos intentado responder en la sección relativa a las variables políticas.

⁷⁸ Esto es posible debido a la competencia de los órganos de control autonómicos para conocer de las reclamaciones tanto autonómicas como locales.

⁷⁹ Es cierto que, en el caso anterior, que solo afectaba a la AGE, es más claro, ya que comparamos un área con otra dentro de la misma Administración pública territorial, pero reconocemos que en el caso de comparar distintos niveles territoriales de gobierno, pueden

primer hallazgo es que la mayoría de reclamaciones de acceso tienen por objeto el nivel local (44% ayuntamientos y 2% diputaciones), seguida de la escala autónoma (21%), la nacional (19%) y la administración periférica de distinto nivel (13%). En segundo lugar, nos encontramos con que hay diferencias significativas entre ámbitos territoriales en la gestión de las reclamaciones de acceso a la información que realizan los OCT y que estas son fundamentalmente entre el ámbito local (local y provincial) y el resto. Estas diferencias indican una mayor opacidad en dicho nivel territorial, lo que unido con el hecho de que concentra nada menos que el 46% del total de las reclamaciones, nos hace afirmar claramente que el ámbito territorial municipal es el mayor reto para la implantación del derecho de acceso en nuestro país y que, tanto gobiernos autonómicos como el nacional y los órganos de control deben volver su atención hacia dicho conjunto institucional y articular medidas de apoyo, ya que de otra manera el lastre al marco español del derecho a la información será demasiado grande. Esta reflexión es compartida por nuestros entrevistados en Canarias y Navarra, donde nos ofrecieron una visión generalizada de ausencia de medios y necesidad de un apoyo que no terminaba de producirse por parte de la Administración autonómica.

Nuestra reflexión sobre las diferencias en función del órgano al que van dirigidas las solicitudes y reclamaciones termina con el análisis de la gestión del derecho de acceso que hacen los diferentes conjuntos gubernamentales en la AGE⁸⁰. En este sentido nuestro trabajo solo se ha limitado a comprobar la hipótesis sobre la relevancia del conjunto institucional al que va dirigida la solicitud para determinar las probabilidades de que esta sea respondida positivamente, y el resultado es que es muy importante, ya que dirigir la solicitud a un órgano gubernamental de la AGE o a otro, puede hacer que las probabilidades de

afectar otras variables no tenidas en cuenta, por lo que nuestra investigación es conveniente que sea profundizada y ampliada en el futuro.

⁸⁰ Para ello, hemos realizado en el caso de la base de datos sobre solicitudes de acceso un trabajo de síntesis en áreas ministeriales de las distintas combinaciones de ministerios durante el período analizado para la AGE, en el que existieron 36 combinaciones distintas, analizando 15 áreas gubernamentales, 11 áreas propiamente ministeriales y 4 áreas no ministeriales (Casa Real, Agencia de Protección de Datos, Agencia Española de Administración Tributaria y UIT Central de Transparencia). El destino de las solicitudes está distribuido de forma bastante desigual en la AGE, ya que 6 de estas 15 áreas suman el 73,2% de todas las solicitudes.

aceptación sean hasta 7,6 veces más altas (caso de comparar la Casa Real con la AEAT, siendo la primera la que da mayores chances de respuesta positiva).

Para el caso de las reclamaciones de acceso, encontramos otro nuevo argumento para afirmar el sector público no es un foco de concentración de la opacidad, al menos en la AGE, ya que, si concentra casi una de cada tres solicitudes, solo recibe una de cada diez reclamaciones. Además, hay conjuntos ministeriales que viendo la cadena unida entre su gestión de las solicitudes y el porcentaje de reclamaciones que reciben, se consagran como los más opacos. Los ganadores absolutos son Interior y Hacienda y Función Pública. Sin embargo, las diferencias en tiempo de respuesta y rendimiento en función en este ámbito para las reclamaciones, es mucho menor, aunque existe. Esto seguramente se debe a que estamos, a diferencia del caso anterior, ante expedientes administrativos gestionados por el mismo órgano, el CTBG, mientras que las solicitudes son respondidas por las distintas unidades de transparencia de la AGE.

- **La argumentación jurídica en la gestión del derecho de acceso en la AGE**

Esta es un área de nuestra investigación sobre la que no hemos contrastado hipótesis, debido a que es la más alejada de nuestro objeto de estudio y requiere un abordaje jurídico que esta tesis no tiene, pero, no obstante, sí hemos realizado una exploración de los datos existentes que también nos parece importante destacar en las conclusiones.

Lo más llamativo en el análisis de las argumentaciones jurídicas de las respuestas a las solicitudes de acceso de la AGE, es la alta concentración que se produce en unas pocas de estas tipologías. En tres supuestos se asientan más de la mitad: el art. 18.1.d., no poseer la información solicitada y desconocer la institución que la posee; el art. 18.1.c, la necesidad de incurrir en reelaboración para entregar la información solicitada; y la D.A. 1ª-2, la aplicación de un régimen de acceso específico. Además, se producen diferencias en la distribución muy altas entre unos y otros conjuntos gubernamentales. Esto es lógico que suceda fundamentalmente en los límites de acceso a la información, ya que afectan de

forma asimétrica a las áreas de gobierno, pero no es tan lógico que suceda con la distribución en el uso del artículo 18, relativo a las causas de inadmisión, y que contemple razones transversales (información en curso de elaboración o publicación, información de carácter auxiliar o de apoyo, la reelaboración, información que no tenga el solicitado y no sepa quien la tiene y solicitudes repetitivas) que deberían afectar de forma menos asimétrica a los distintos conjuntos gubernamentales de la AGE. Por tanto, esta es un área de estudio que futuros trabajos deberían abordar contrastando hipótesis sobre las razones por las que este fenómeno se produce y, sobre todo, investigando si dichas asimetrías son razonables o responden a resistencias asimétricas a la implantación de la transparencia entre conjuntos gubernamentales.

Pasando a las reclamaciones de acceso, aquí podemos centrar la atención tanto en el motivo por el que se presentan como en el resultado de su respuesta⁸¹. Un análisis exploratorio sobre el fenómeno de el motivo por la que se registran las reclamaciones (es decir, la respuesta que tuvo la solicitud de acceso) nos indica hallazgos relevantes: el silencio administrativo es el mayor problema del marco de transparencia español en cuanto al derecho de acceso; el segundo es la respuesta insatisfactoria; la tercera es la inadmisión que sigue representando un porcentaje muy importante a escala nacional; y la cuarta y última sería la denegación total o parcial. No obstante, se registran grandes diferencias entre unos y otros OCT. Además, de nuevo la administración periférica vuelve a exhibir un dato positivo: registra la menor cantidad de reclamaciones por silencio administrativo, solo superada por los conjuntos ministeriales de Sanidad y Seguridad Social y Fomento, lo que es una muestra más de su mejor rendimiento global en derecho de acceso. En cambio, la denegación total o parcial no es la primera categoría para ningún conjunto ministerial, pero sí para el sector público, que alcanza casi un tercio del total.

⁸¹ Para el primer caso, en nuestro análisis hemos reducido estas posibilidades a cuatro: que no se produzca resolución expresa o, lo que es lo mismo, que se produzca una resolución presunta en base al silencio administrativo negativo; que se produzca una denegación de acceso total o parcial, lo que incluye al acceso parcial; que se produzca una inadmisión; o que, por último, la respuesta no sea satisfactoria, como por ejemplo, un acceso total cuya información no se entregue finalmente.

Si pasamos al segundo apartado de análisis sobre las reclamaciones, cómo estas son respondidas por los OCT, y empleando de nuevo como variable *proxy* de transparencia/opacidad la respuesta que los órganos de control realizan de las reclamaciones que reciben, podemos comprobar qué tipos de respuestas están mejor aplicadas por las Administraciones en cuanto a las solicitudes. Siguiendo esta técnica los criterios peor aplicados por la AGE según el CTBG son las denegaciones totales y parciales y los silencios administrativos. Esto también sucede para el caso del silencio administrativo en la escala de los OCT autonómicos. Por tanto, el silencio administrativo es el principal problema del marco del derecho de acceso en nuestro país, no solo en términos absolutos sino también en términos relativos, ya que los OCT interpretan que es el criterio peor aplicado por las Administraciones. Además, tanto en Canarias como en Navarra nuestros entrevistados nos han señalado que el problema de la insuficiencia de medios y el silencio administrativo era un muy relevante, especialmente en la escala local.

Estas evidencias son de gran importancia por cuanto no se han analizado de forma global antes en nuestro país e indican que la perspectiva de estudio vigente hasta la fecha sobre el derecho de acceso, eminentemente jurídica, centrada en los límites del derecho y su aplicación a la inadmisión y la denegación, no es ni mucho menos el centro del problema del marco de transparencia español. El nivel global de estas categorías en las que se ha centrado la atención académica no llega al 20% de los supuestos por los que se reclama en nuestro país (incluso teniendo en cuenta la concesión parcial como forma de denegación parcial o inadmisión parcial), mientras que el silencio administrativo y las respuestas insatisfactorias son más del 80%. Es aquí donde debemos aumentar nuestra atención si queremos mejorar efectivamente el funcionamiento del derecho de acceso, por lo que animamos a que futuras investigaciones profundicen sobre estos datos.

- **La influencia de las variables políticas en la gestión del derecho de acceso en España**

La línea argumental principal de nuestro trabajo es la influencia de las variables políticas en la transparencia, ya que creemos en base a nuestro marco teórico, que puesto que la transparencia afecta a la gestión del poder político reduciendo su capacidad de actuación discrecional, este tiene un incentivo para limitar la transparencia tanto en extensión como en intensidad. Es lo que hemos denominado a lo largo de todo este trabajo como *resistencia* a la transparencia. Y creemos que este proceso también se aplica al derecho de acceso. Por ello, consideramos que los gobiernos con menos contrapesos en su gestión, tendrán más incentivos a resistirse a la aplicación de la transparencia. Estos contrapesos los hemos testado de varias formas: mediante el tiempo en el poder del gobierno, mediante la configuración del gobierno (mayoría absoluta, apoyo parlamentario de más de un partido y gobierno en coalición de varios partidos) y mediante la ideología económica y nacionalista, aunque este último no sea propiamente un factor limitante del poder.

El primer punto donde los resultados han arrojado datos interesantes es en la influencia de la antigüedad del gobierno en el poder. A saber: no hemos podido comprobar que esta tenga influencia sobre la gestión de las solicitudes de acceso en la línea esperada y, en segundo lugar, porque lo que sí hemos comprobado es una influencia en la gestión de las solicitudes del ciclo de la legislatura, produciéndose una curva de aumento de transparencia, que de forma sintética podríamos decir que adopta una curva ascendente en el primer y segundo año de legislatura y una reducción de la misma durante la segunda parte del ciclo de legislatura, el tercer y cuarto año. Este hallazgo, aunque no represente una evidencia de la relación entre la limitación del poder político y el rendimiento del derecho de acceso, sí lo es de la relación entre la gestión del poder y dicho rendimiento. Es decir, vemos cómo los gobiernos aumentan la transparencia en el ciclo temporal en el cual esta no les puede pasar factura en los resultados electorales, o lo puede hacer en menor medida, mientras que la reducen cuando se acerca la cita electoral de su mandato. Es una manifestación clara de que el poder político sí impacta sobre la gestión de la transparencia y que, por tanto, la voluntad de apertura de los gobiernos puede ser determinante.

En segundo término, comprobamos de forma separada y combinada la influencia de la ideología económica y nacionalista y de la configuración en el gobierno. Sin

embargo, nuestra teoría de partida respecto de estas variables no se vio refrendada por los datos: ya que en base a la bibliografía sobre el derecho de acceso, no tenemos base para pensar que una ideología va a privilegiar el acceso más que otra, ni económica ni nacionalista, mientras que lo determinante será cómo se configura el gobierno, siendo más transparentes los gobiernos con más contrapesos, como los de coalición frente a los de mayoría absoluta. Pues bien, esto se cumple en la gestión del derecho de acceso en España solo en parte, ya que comprobamos que la ideología nacionalista no es influyente, pero sí vemos cómo tanto la configuración como la ideología económica lo son. Lo primero que constatamos es que en el período analizado los gobiernos de derechas contestaron más rápido y con un rendimiento más alto que los de izquierdas, siendo estas diferencias significativas, aunque la desconexión con la teoría de estas evidencias, que va en sentido contrario cuando hablamos de transparencia activa, así como con las entrevistas en profundidad realizadas, nos lleva a poner en duda la relación causal. Animamos a que se profundice este trabajo en futuras investigaciones.

Pasando a la configuración del gobierno, encontramos la relación teóricamente esperada: los gobiernos de mayoría absoluta contestan en menos tiempo que los de apoyo parlamentario y estos en menos tiempo que los de coalición, mientras que el rendimiento tiene el comportamiento inverso, ya que los gobiernos de mayoría absoluta tienen menos rendimiento que los de apoyo parlamentario y estos menos rendimiento que los de coalición. Las diferencias son significativas y se dan especialmente entre los gobiernos en mayoría y los gobiernos de apoyo parlamentario hacia los gobiernos de coalición, siendo estos últimos los que parecen suponer una diferencia cualitativa y cuantitativa en la apertura de los mismos. Además, nuestras entrevistas en profundidad sí corroboran estas conclusiones cuantitativas.

Al combinar ambas variables y realizar un análisis de las categorías resultantes entre ideología económica y configuración del gobierno, vemos que las diferencias antes señaladas se mantienen y, aunque la izquierda sigue siendo menos transparente que la derecha según nuestros datos, lo más relevante es que dentro de las tipologías ideológicas se constata la mejora en el rendimiento del derecho de acceso cuando evolucionamos desde configuraciones de

gobierno más discrecionales hacia configuraciones menos discrecionales. Por tanto, consideramos que los datos nos indican que los contrapesos en la gestión del poder político influyen en la gestión de la transparencia, así como, en última instancia, se puede concluir que el poder político influye en la gestión de la transparencia.

- **La influencia de la independencia y la capacidad de actuación en la gestión del los OCT**

La última parte de nuestro trabajo de contraste de hipótesis se ha centrado en la influencia de las variables políticas en la gestión de las reclamaciones de acceso que realizan los OCT. Dicha influencia consideramos que se produce más activamente cuando dichos órganos no son independientes y tienen capacidad de acción. El mapa de los OCT de nuestro país nos ofrece tanto casos de rotundo éxito, como los de Canarias y Navarra, aunque no exentos de ciertas debilidades, y otros casos que han sido lastrados por la influencia política de los ejecutivos autonómicos. Para ello, hemos desarrollado un índice sobre la configuración de los órganos de control que evalúe estos atributos, denominado Índice de Independencia y Capacidad de los Órganos de Control (INDICADO). Hemos sometido a contraste la relación entre nuestro índice y la gestión de las reclamaciones que realizan los OCT, toda vez que no nos ha sido posible, como ya se ha explicado, realizar una comparación de otros datos de capacidad de actuación como serían los recursos económicos o el personal con el que cuenta dichos organismos. Estos recursos, aunque no han podido ser tenidos en cuenta en este trabajo, han salido a colación indirectamente al comprobar la alarmante situación de incumplimiento de plazos de respuesta que tienen los OCT en España, con un 45% de las respuestas bajo este supuesto y un 8% por encima del año. Por tanto, los recursos de los OCT es un ámbito en el que sería deseable mayor transparencia y también estudios que en el futuro pudieran incluir estos indicadores.

Los datos han revelado que existe una relación robusta entre una configuración exigente de estos organismos que otorgue mejores notas en el INDICADO y un mayor rendimiento en la gestión de las reclamaciones de acceso de los OCT.

Estos datos son coherentes también con el análisis en profundidad realizado en Canarias y Navarra. En primer lugar, el caso canario demuestra que una correcta regulación y configuración del OCT puede dar resultados muy positivos incluso en contextos administrativos y culturales relativamente poco propicios, algo que no es tan necesario cuando estos contextos empujan positivamente hacia adelante como puede ser el de Navarra. En segundo lugar, es necesario destacar que estos casos reflejan también que existe una cierta dependencia de la trayectoria institucional que puede ser aumentada o disminuida por configuraciones institucionales que establezcan incentivos hacia la imparcialidad. En tercer lugar, vemos cómo estos años se han puesto en marcha modelos de órganos de control muy diferentes entre sí y ya es momento para reflexionar sobre el acierto y el fallo de ellos y la mejora institucional mediante lo aprendido y mediante lo demostrado en la gestión del derecho de acceso que cada uno ha realizado. Y en cuarto lugar, también comprobamos cómo es vital la dirección de estos órganos, su compromiso, su capacidad de diálogo, etc. En definitiva, la enseñanza más importante que creemos que hay que recordar a este respecto es que es muy relevante tanto la correcta configuración del órgano como la correcta elección de sus cargos, introduciendo en ambos apartados incentivos oportunos y efectivos hacia la imparcialidad, la independencia y la capacidad de acción.

Nuestras entrevistas en profundidad, además, nos han ofrecido otras muchas claves sobre las que es necesario profundizar en el futuro y donde encarar el rumbo de nuevas investigaciones. Por ejemplo, la importancia de la demanda ciudadana en el efecto de control de la corrupción y cambio institucional que puede producir la transparencia y, por lo tanto, la importancia de estudiar este factor, de determinar de qué dependen las diferencias entre comunidades autónomas y, sobre todo, cómo se podría aumentar dicha demanda. Ello, teniendo en cuenta los hallazgos sobre sesgos en la gestión del derecho de acceso, debería hacerse también con perspectiva de género. O la importancia de la normativa de transparencia y su correcta implementación, que puede afectar de forma muy relevante a la gestión del derecho de acceso, como ha puesto de manifiesto el caso navarro, donde una gestión mucho más eficaz en su configuración normativa ha producido mejores resultados de gestión que en

Canarias. También se puso de manifiesto la importancia que tienen los recursos humanos, su correcta formación e incentivo, así como la generación de una cultura de la transparencia, que tendría mucho que ver con la cultura de la legalidad y el cumplimiento normativo, así como con una cultura de imparcialidad administrativa. Todos esos aspectos aportan variables de gran relevancia que deben evaluarse también cuantitativamente en el futuro.

Por tanto, las entrevistas en profundidad propusieron muchos más factores a tener en cuenta que los considerados en el trabajo cuantitativo centrado en las resistencias a la implantación de la transparencia poniendo el acento en los factores políticos. Coincidimos con nuestros entrevistados en que el compromiso social, los empleados públicos y las legislaciones, son piezas fundamentales de los marcos de transparencia, pero consideramos que en todas ellas también interviene la voluntad política y, por tanto, también todas estas áreas pueden ser arenas donde se desplieguen las resistencias políticas a la implantación de la apertura.

- **Apuntes finales**

A lo largo de este trabajo de tesis hemos realizado el que creemos que es hasta la fecha el primer análisis de la gestión del derecho de acceso global en nuestro país. Lo hemos hecho tanto para las solicitudes de acceso ante las CCAA y la AGE y de las reclamaciones de acceso ante los OCT interpuestas contra las Administraciones locales, autonómicas y central. Este ejercicio ha estado impulsado por la pregunta de investigación de cómo se manifiestan los procesos de resistencia a la implantación de la transparencia en nuestro país en su vertiente del derecho de acceso. Para ello, en primer lugar, hemos analizado los sesgos de respuesta en función de las variables personales de los y las solicitantes y de las propias solicitudes, encontrando sesgos en la escala autonómica para solicitudes y reclamaciones tanto en contra de las mujeres como en contra de las solicitudes digitales. En segundo lugar, hemos analizado las diferencias en la gestión en función de la institución receptora, encontrando diferencias muy importantes tanto interinstitucionales como intrainstitucionales, en el caso de la AGE. Se ha puesto de manifiesto una situación en la que las

Administraciones locales están claramente peor situadas que el resto, lo que parece ser el Talón de Aquiles del marco español de transparencia. En tercer lugar, hemos visto que el silencio administrativo es, tanto a nivel nacional como autonómico y local, el mayor problema del marco español de transparencia, porque provoca el mayor número de reclamaciones y porque estas se aceptan en mayor grado por los OCT. En cuarto lugar, hemos comprobado cómo las variables políticas afectan a la gestión del derecho de acceso, influencia que se realiza tanto mediante el ciclo de la legislatura, siendo la primera parte un contexto de expansión de la apertura y el segundo un contexto de retracción, mediante la configuración de los gobiernos, siendo los gobiernos de coalición claramente más transparentes que los demás, y mediante la ideología económica, siendo los gobiernos de derechas más transparentes que los de izquierdas durante el período analizado. Y en quinto y último lugar, hemos comprobado cómo la influencia política no se limita exclusivamente a las solicitudes de acceso, sino que también impacta en las reclamaciones mediante la vía indirecta de configuraciones más o menos dependientes del poder político.

Por todo ello, nuestro análisis condensa por primera vez datos de todas las comunidades autónomas (aunque sin ser exhaustivos debido a las ausencias de las solicitudes de acceso de Galicia y Andalucía) sobre la gestión del derecho de acceso, yendo más allá de la tradicional visión jurídica imperante en los análisis de la materia en nuestro país. Creemos que no sólo se deben analizar los puntos de partida, las legislaciones, sino también los de llegada, los resultados de las mismas. Nuestro análisis se ha centrado en estos últimos, empleando técnicas estadísticas para un análisis cuantitativo combinado con datos cualitativos de Navarra y Canarias. Esto nos ha permitido prestar atención a cuestiones antes inadvertidas o muy desapercibidas, como ya se ha dicho, como el fuerte componente de género que tiene el derecho de acceso en nuestro país, para el que hay que proponer políticas concretas; la mayor existencia de sesgos en el nivel autonómico que en el nacional; las fuertes diferencias internas de la AGE en la gestión del derecho de acceso, las cuáles en muchos casos no tienen justificación, por lo que es especialmente interesante que se sigan investigando; un gran salto en cuanto a rendimiento del derecho de acceso de la escala local a las demás escalas territoriales de la Administración pública en nuestro país; la

gran importancia que tiene el silencio administrativo y la respuesta insatisfactoria como nudos gordianos de las debilidades del derecho de acceso en nuestro país, algo totalmente alejado de la perspectiva jurídica dominante en el análisis de la materia, mucho más centrada en la inadmisión y la denegación; o la existencia de importantes influencias de las variables políticas sobre la gestión del derecho de acceso, algo marginal en la literatura relativa al caso español.

Si tuviéramos que quedarnos con la conclusión más importante de este trabajo, podría ser la siguiente: hemos comprobado que los procesos de resistencia a la transparencia mediante el derecho de acceso se despliegan en mayor medida por gobiernos con menores contrapesos y que la influencia de los gobiernos sobre los OCT se materializa en peores rendimientos en la gestión de las reclamaciones de acceso que estos realizan. Por tanto, parece que la dotación de independencia y capacidad de actuación de estos órganos es la piedra de toque de todo el sistema de transparencia español y que debemos ser especialmente exigentes en ese sentido si queremos que el derecho de acceso sea realmente efectivo en nuestro país.

Son muchas las preguntas aún por realizar en cuanto al rendimiento del marco español de transparencia en su vertiente bajo demanda, el derecho de acceso, como, por ejemplo, estudiar las diferencias de respuesta en función de la temática de la solicitud, algo que no se ha podido analizar en este trabajo por la extensión del mismo, pero que consideramos de gran relevancia estudiar en el futuro, cuáles son los recursos destinados y cómo afectan o de qué deponen las diferencias de motivación jurídica de las Administraciones. Confiamos en que más y mejores datos ayuden a disipar las dudas aún existentes y comprobar si los sesgos y las diferencias resaltadas se mantienen o no tanto en el tiempo como en el espacio. También nos gustaría pensar que los datos obtenidos y estas reflexiones puedan servir para alentar la puesta en marcha de reformas que mejoren y refuercen el marco español de transparencia, ya que como nos enseñó el ex presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, José Molina, los científicos sociales no podemos conformarnos con analizar la realidad social, debemos aportar nuestro conocimiento con vocación de mejorarla.

Capítulo VIII

Bibliografía

- Access Info y Center for Law and Democracy. 2017. “Global Right to Information Rating”. <http://www.rti-rating.org/country-data/by-section/> (Acceso el 30 de abril de 2018).
- Acemoglu, Daron, y James Robinson. 2012. *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto.
- Ackerman, John M., y Irma E. Sandoval-Ballesteros. 2006. “The global explosion of freedom of information laws”. *Administrative Law Review* 58: 85-130.
- AEVAL y CTBG. 2016a. “Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública. Anexos.” https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia4_2.pdf (Acceso el 25 julio de 2017).
- AEVAL y CTBG. 2016b. “Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública. Informe Final.” <https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia4.pdf> (Acceso el 25 julio de 2017).
- Agresti, Alan. 1996. *An Introduction to Categorical Data Analysis*. Gainesville: John Wiley and Sons.
- Ajzenman, Nicolás. 2021. “The Power of Example: Corruption Spurs Corruption”. *American Economic Journal: Applied Economics* 13(2): 230-57.
- Albalade, Daniel. 2013. “The institutional, economic and social determinants of local government transparency”. *Journal of Economic Policy Reform* 16(1): 90-107.
- Alcaíno, Paula, y Carolina Maturana. 2017. “Género y derecho de acceso a la información. Análisis exploratorio de las principales barreras y diferencias para su ejercicio en Chile”. *Revista Española de Transparencia* 4(1): 125-149.
- Alcalá, Francisco, y Fernando Jiménez. 2018. “Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España” https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2018/10/DE-lvie-2016_costes-economicos-deficit-calidad-institucional.pdf (Acceso el 12 de diciembre de 2018).

- 2018).
- Alfama, Eva. 2015. “Género, poder y Administraciones públicas: Sobre la (im)posibilidad del cambio hacia una mayor igualdad. Una revisión de la literatura”. *Revista Española de Ciencia Política* 39: 263-87.
 - Alkire, Sabina, y María Emma Santos. 2014. "Measuring Acute Poverty in the Developing World: Robustness and Scope of the Multidimensional Poverty Index". *World Development* 59: 251-74.
 - Alonso, María I., Jesús García, y María L. Alonso. 2016. “Determinantes de la transparencia en municipios de mediano y pequeño tamaño”. *Auditoría Pública* 67: 51-60.
 - Álvarez, José. 2008. “La Banca Española Ante La Actual Crisis Financiera”. *Estabilidad Financiera* 15: 21-38.
 - Aristóteles. 2007 [S. IV a.C.]. *Política*. Madrid: Espasa Calpe.
 - Armstrong, Cory L. 2010. “Providing a clearer view: An examination of transparency on local government websites”. *Government Information Quarterly* 28: 11-16.
 - Bakir, Vian, y Andrew McStay. 2018. “Fake News and The Economy of Emotions: Problems, causes, solutions”. *Digital Journalism* 6: 154-175.
 - Balaguer-Coll, María T., y María I. Brun-Martos. 2021. “The effects of the political environment on transparency: evidence from Spanish local governments”. *Policy Studies* 42(2): 152-172.
 - Ball, Carolyn. 2009. “What Is Transparency?” *Public Integrity* 11(4): 293-308.
 - Balluerka, Nekane, y Ana I. Vergara. 2002. *Diseños de Investigación experimental en Psicología*. Madrid: Prentice Hall.
 - Bánkuti, Miklós, Gábor Halmai, y Kim Lane Scheppele. 2012. “Disabling the Constitution”. *Journal of Democracy* 23(3): 138-46.
 - Barrero, Concepción. 2022. “El derecho de acceso a la información pública: algunas cuestiones sobre las que reflexionar ante una posible modificación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.” En *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España*, coord. Javier Bermúdez. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 157-188.
https://redtransparenciayparticipacion.es/?get_group_doc=9/1654692640-LareformadelaLTAIBGCEPCO.pdf (Acceso el 25 de abril de 2022).
 - Bauhr, Monika, y Marcia Grimes. 2017. “Transparency to curb

- corruption? Concepts, measures and empirical merit”. *Crime, Law and Social Change* 68(4): 431-58.
- Bauhr, Monika, y Ruth Carlitz. 2021. “When Does Transparency Improve Public Services? Street-level Discretion, Information, and Targeting”. *Public Administration* 99(2): 500-516.
 - Bellver, Ana, y Daniel Kaufmann. 2005. “Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications” https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=808664 (Acceso el 18 enero de 2019).
 - Benedicto, Jorge. 1997. “Las bases culturales de la ciudadanía democrática en España.” En *Cultura Política: enfoques teóricos y análisis empíricos*, eds. Pilar del Castillo e Ismael Crespo. Valencia: Tirant lo Blanch.
 - Bennett, W. Lance, y Steven Livingston. 2018. “The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions”. *European Journal of Communication* 33: 122-139.
 - Bentham, Jeremy. 1985 [1776]. *Fragmento sobre el gobierno*. Madrid: R.B.A.
 - Black, William. 2010. “Lecciones regulatorias de la quiebra de Lehman Brothers”. *Revista Ola Financiera* 3(7): 1-41.
 - Blakeley, Georgina. 2001. “Clientelism in the Building of State and Civil Society in Spain”. En *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*, ed. Simona Piattoni. Cambridge: Cambridge University Press, 77-100.
 - Blanes, Miguel Ángel. 2017a. “Comentarios al artículo 18: causas de inadmisión”. En *Los límites al derecho de acceso a la información pública Comentarios a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Dir. Antonio Troncoso. Navarra: Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 1219-1246.
 - Blanes, Miguel Ángel. 2017b. “Comentarios al artículo 24 -reclamación ante el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno- y a la Disposición Adicional Primera -regulaciones especiales del derecho de acceso a la información”. En *Los límites al derecho de acceso a la información pública Comentarios a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Dir. Antonio Troncoso. Navarra: Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 1396-1423.
 - Blanes, Miguel Ángel. 2020a. “La incidencia del COVID-19 sobre la transparencia de las instituciones públicas”. *Revista Española de la*

<https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/118/148>

(Acceso el 15 de febrero de 2022).

- Blanes, Miguel Ángel. 2020b. “Transparencia en tiempos de coronavirus: las limitaciones a la transparencia impuestas por la pandemia de Covid-19”. *Revista Archivamos* 116:19-21.
- Boudon, Raymond, y Paul Lazarsfeld. 1973. *Metodología de las Ciencias Sociales. I Conceptos e índices*. Barcelona: Laia.
- Brandeis, Louis. 1994 [1914]. *El dinero de los demás: y de cómo lo utilizan los banqueros*. Barcelona: Ariel.
- Caamaño-Alegre, José, Santiago Lago-Peñas, Francisco Reyes-Santias, y Aurora Santiago-Boubeta. 2013. “Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis”. *Local Government Studies* 39(2): 182-207.
- Calland, Richard, y Kristina Bentley. 2013. “The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information”. *Development Policy Review* 31: 69-87.
- Calland, Richard, y Laura Neuman. 2007. “Making the access to information law work: the challenges of implementation”. En *The right to know*, ed. Ann Florini. Nueva York: Colombia University Press, 187-221.
- Camarero, Luis, Alejandro Almazán, y Beatriz Mañas. Sin fecha. “Regresión Logística: Fundamentos y aplicación a la investigación sociológica”. UNED. https://www2.uned.es/socioestadistica/Multivariante/Odd_Ratio_LogitV2.pdf (Acceso el 20 mayo de 2022).
- Campos, Concepción. 2019. “La inadmisión de solicitudes de acceso a la información pública manifiestamente repetitivas y abusivas”. En *Comentarios sobre aspectos clave en materia de acceso a la información pública. Volumen II*, FEMP, 67-78. (<http://femp.femp.es/files/3580-2434-fichero/Comentarios%20Info%20Publica%20II.pdf>) (Acceso el 15 de febrero de 2022)
- Cárcaba García, Ana, y Jesús García-García. 2010. “Determinants of Online Reporting of Accounting Information by Spanish Local Government Authorities”. *Local Government Studies* 36(5): 679-695.
- Cárcaba, Ana, y Jesús García-García. 2008. “Determinantes de la divulgación de información contable a través de Internet por parte de los

- Gobiernos locales”. *Revista Española de Financiación y Contabilidad* 37(137): 63-84.
- Cardona, Francisco. 2015. “Anti-corruption policies and agencies”. Centre for Integrity in the Defense Sector. <https://e731hasugp.preview.infomaniak.website/publication/guides-to-good-governance-anti-corruption-policies-and-agencies/> (Acceso el 30 de abril de 2020).
 - Carmines, Edward G., y Richard A. Zeller. 1979. *Reliability and validity assessment*. Beverly Hills: Sage.
 - Cea D'Ancona, M^a Ángeles. 1998. *Metodología Cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Editorial Síntesis.
 - Cejudo, Guillermo M. 2013. “La nueva gestión pública: una introducción al concepto y a la práctica”. En *La nueva gestión pública*, ed. Guillermo M. Cejudo. México D.F.: Siglo XXI, 17-47.
 - Cerdán, Daniel. Sin fecha. “El Modelo de evaluación de la transparencia activa de Canarias” En *Transparencia y participación para una nueva gobernanza: Mirando al futuro de nuestra sociedad en Memoria de Pepe Molina*, eds. José Luis Ros-Medina, José Manuel Mayor y Encarna Rodríguez. Valencia: Tirant lo Blanch.
 - Charron, Nicholas, Víctor Lapuente y Bo Rothstein. 2019. “Measuring the Quality of Government At the Subnational Level and Comparing Results With Previous Studies”. *European Commission*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/measuring_quality_gov.pdf (Acceso el 25 de marzo de 2020).
 - Charron, Nicholas, Víctor Lapuente, y Lewis Dijkstra. 2012. “Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU”. *European Commission*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2012_02_governance.pdf (Acceso el 25 de marzo de 2020).
 - Charron, Nicholas, y Víctor Lapuente. 2018. “Quality of government in EU regions: spatial and temporal patterns”. *Working Paper Series, Quality of Government Institute*. <https://core.ac.uk/download/pdf/224839621.pdf> (Acceso el 25 de marzo de 2020).
 - Colom, Guillem. 2014. “La seguridad y defensa estadounidenses tras la guerra contra el terror”. *Colombia Internacional* 81: 267-91.

- Cordón, Daniel y Lidia Maestro. 2017. “Las webs corporativas de museos como herramientas para la transparencia”. *Revista Latina de Comunicación Social* 72: 941-56.
<https://nuevaepoca.revistalatinacs.org/index.php/revista/article/view/674/968>
(Acceso el 9 de julio de 2019)
- Cotino, Lorenzo. 2021. “Los derechos fundamentales de acceso a la información pública, sus límites y la supletoriedad de la legislación general de transparencia”. En *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, coord. Lorenzo Cotino y Andrés Boix. Valencia: Tirant lo Blanch, 22-64.
- Cotino, Lorenzo. 2022. “Quién, cómo y qué reformar de la Ley de Transparencia y del derecho de acceso a la información pública En *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España*, coord. Javier Bermúdez. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 127-155.
https://redtransparenciayparticipacion.es/?get_group_doc=9/1654692640-LareformadelaLTAIBGCEPCO.pdf (Acceso el 25 de abril de 2022).
- Cronbach, Lee J., y Paul E. Meehl. 1955. “Construct validity in psychological tests”. *Psychological Bulletin* 52(2): 281-302.
- Cruz, César N. 2017. “España y la Alianza para el Gobierno Abierto: algunos apuntes para 2017”. *Revista Internacional Transparencia e Integridad* 3(1): 1-8.
- CTRM. 2017. “Informe de Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia Activa (MESTA) I Región de Murcia”. *Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia*. <https://www.consejodetransparencia-rm.es/wp-content/uploads/2020/05/134688-Pto.06.170613.Info-General-MESTA.-Muestra-inicial.pdf> (Acceso 25 de julio de 2017).
- Cuadrado-Ballesteros, Beatriz. 2014. “The Impact of Functional Decentralization and Externalization on Local Government Transparency”. *Government Information Quarterly* 31(2): 265-277.
- Dahl, Robert A. 1974 [1971]. *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Guadiana de Publicaciones.
- Dahlström, Carl, y Víctor Lapuente. 2018. *Organizando el Leviatán: por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Barcelona: Deusto.

- De la Nuez, Elisa y Carlota Tarin (Coords.). 2014. *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno*. Madrid: Wolters Kluwer España.
- De la Nuez, Elisa. Sin fecha. “Lecciones aprendidas en el octavo aniversario de la publicación de la Ley 19/2012, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”. En *Transparencia y participación para una nueva gobernanza: Mirando al futuro de nuestra sociedad en Memoria de Pepe Molina*, eds. José Luis Ros-Medina, José Manuel Mayor y Encarna Rodríguez. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Delgado, Isaac. 2017. “10 propuestas de reforma para 10 carencias detectadas”. *Conclusiones V Congreso Internacional sobre la Reforma de la Ley de Transparencia. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo*. <http://blog.uclm.es/ceuropeos/files/2017/10/TRANSPARENCIA-CONCLUSIONES-1.pdf> (Acceso 25 de enero de 2018).
- Delgado, María L., Emilio Navarro, y Leonor Mora. 2017. “Cumplimiento de los requisitos de transparencia: un diagnóstico de la situación para los municipios españoles de más de 50000 habitantes”. *Innovar* 27(66): 109-121.
- Della-Porta, Donatella. 2000. “Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption”. En *Disaffected Democracies. What’s Troubling the Trilateral Countries?* Ed. Susan J. Pharr y Robert D. Putnam. Princeton: Princeton University Press, 202-228.
- Díaz, Capitolina y Sandra Dema, eds. 2013. *Sociología y género*. Madrid: Tecnos.
- Edgell, Stephen E. y Sheila M. Noon. 1984. “Effect of violation of normality on the t test of the correlation coefficient”. *Psychological Bulletin* 95(3): 576–583.
- Evans, Peter y James E. Rauch. 1999. “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth”. *American Sociological Review* 64(5): 748-65.
- Fenster, Mark. 2017. “Transparency in Trump’s America”. *Governance* 30(2): 173-175.
- Fernández, Francisca R. 2020. “Comunicación y noticias falsas en relación al COVID-19: algunas reflexiones sobre la información, la desinformación y propuestas de mejora” *Revista Española de Comunicación en Salud* 1: 253-264.

- Fernández, Manuel y Javier Sierra. 2019. “Inadmisión y necesidad de reelaboración ante el derecho de acceso”. *Revista de estudios de Administración Local y Autonómica* 11: 56-74.
- Fernández, Severiano y José María Pérez (Eds.). 2014. *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Navarra: Editorial Aranzadi, Cizur Menor.
- Fernández, Severiano. 2017. “Acceso a la información pública versus protección de datos personales”. *Revista española de derecho administrativo* 184: 248-281.
- Finel, Bernard I. y Kristin M. Lord. 1999. “The Surprising Logic of Transparency”. *International Studies Quarterly* 43:325-339. Citado en Ball, Carolyn. 2009. “What Is Transparency?” *Public Integrity* 11(4): 293-307.
- Florini, Ann. 1998. “The end of secrecy”. *Foreign Policy* 111: 50-63.
- Florini, Ann. 1999. “Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency”. En *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington: World Bank, 163-184
- Florini, Ann. 2002. “Increasing transparency in government”. *International Journal on World Peace* 19(3): 3-37.
- Florini, Ann. 2007. *The right to know: transparency for an open world*. Columbia: Columbia University Press.
- Fox, Jonathan. 2007. “The uncertain relationship between transparency and accountability”. *Development in Practice* 17(4-5): 663-71.
- Freedom House. 2018. “Freedom in the World”. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> (Acceso el 2 de mayo de 2018)
- Fukuyama, Francis. 1992. *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
- Gandía, Juan L., y Maria C. Archidona. 2008. “Determinants of Web Site Information by Spanish City Councils”. *Online Information Review* 32(1): 35-57.
- García-García, Jesús y Ricardo Curto-Rodríguez. 2018. “Determinantes de la apertura de datos y rendición de cuentas en los Gobiernos regionales españoles”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 70: 163-198. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357559200006/html/> (Acceso el 20 de abril de 2022).

- García-García, Jesús, María I. Alonso y María L. Alonso. 2016. “Determinantes de la transparencia en municipios de mediano y pequeño tamaño”. *Auditoría Pública* 67: 51-60.
- Garrido-Rodríguez, Juan C., Antonio M. López-Hernández, y José L. Zafra-Gómez. 2018 “The impact of explanatory factors on a bidimensional model of transparency in Spanish local government”. *Government Information Quarterly* 36(1): 154-165.
- Gartner, David. 2013. “Uncovering Bretton Woods: Conditional Transparency, The World Bank and the International Monetary Fund”. *George Washington International Law Review* 45(1): 121-48.
- Gascó, Mila. 2017. “Las claves para abrir gobiernos: una mirada desde la burocracia”. En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, eds. Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Aluja y Daniela Rosales. Santiago: CEPAL, 283-298.
- Giménez, Alfoso, Isabel Lorene, y Lerdys Heredia. 2021. *Problemas que el Covid-19 plantea en el trinomio protección de datos, transparencia y movilidad: aportación de soluciones prácticas desde la ciencia jurídica*. Navarra: Editorial Aranzadi, Cizur Menor.
- Goldstein, Robert J. 1983. *Freedom of the Press in Europe, 1815-1914*. Columbia: University of South Carolina.
- González López, Juan José. 2016. “La “huida del derecho administrativo” como factor criminógeno”. *Revista de Derecho Penal y Criminología* 3ª Época(16): 375-412.
- Grimes, Marcia, y Monika Bauhr. 2012. “What is Government Transparency? New Measures and Relevance for Quality of Government”. *Working Paper Series* 2012:16 https://kipdf.com/what-is-government-transparency_5ad8d15f7f8b9ae66d8b459c.html (Acceso el 20 de julio de 2017).
- Grupp, Hariolf, y Torben Schubert. 2010. “Review and new evidence on composite innovation indicators for evaluating national performance”. *Research Policy* 39(1): 67-78.
- Guichot, Emilio (Coord.) 2014. *Transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos.

- Guichot, Emilio. 2017. “Las relaciones entre publicidad y privacidad en la normativa sobre transparencia y acceso a la información”. *Cuadernos de Derecho Local* 44: 12-47.
- Guillamón, María-Dolores, Francisco Bastida, y Bernardino Benito. 2011. “The Determinants of Local Government’s Financial Transparency”. *Local Government Studies* 37(4): 391-406.
- Hazell, Robert, y Ben Worthy. 2010. “Assessing the performance of freedom of information”. *Government Information Quarterly* 27(4): 352-59.
- Heald, David. 2006. “Varieties of transparency”. En *Transparency: the Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press, 25-43.
- Hernández, Encarna y Cristina Moreno. 2021. “La transparencia pública en el escenario post Covid-19”. *Revista Española de la Transparencia* 13: 131-171. <https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/170/289> (Acceso el 15 de febrero de 2022)
- Hollyer, James R., B. Peter Rosendorff, y James Raymond Vreeland. 2014. “Measuring transparency”. *Political Analysis* 22(4): 413-34.
- Hosmer, David. W., y Stanley Lemeshow. 1989. *Applied logistic regression*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- International Budget Partnership. 2017. “Open Budget Survey”. <http://survey.internationalbudget.org/#rankings> (Acceso el 30 de abril de 2018)
- Islam, Roumeen. 2006. “Does more transparency go along with better governance?” *Economics and Politics* 18(2): 121-67.
- Ixtacuy, Lucía, Julián Prieto, y Mónica Wills. 2014. “Anti-Corruption Revolutions: When Civil Society Steps In”. *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building Working Paper* 44. https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2014/12/ERCAS_-_WP44.pdf (Acceso el 30 de abril de 2018)
- Janssen, Marijn, Yannis Charalabidis, y Anneke Zuiderwijk. 2012. “Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government”. *Information Systems Management* 29(4): 258-68.
- Jensen, Michael C. y William H. Meckling. 1976. “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure”. *Journal of Financial Economics* 3(4): 305-60.
- Jiménez, Fernando, Mónica García-Quesada, y Manuel Villoria. 2014.

- “Integrity Systems, Values, and Expectations: Explaining Differences in the Extent of Corruption in Three Spanish Local Governments”. *International Journal of Public Administration* 37(2): 67-82.
- Jiménez, Fernando. 2014. “La trampa política: la corrupción como problema de acción colectiva”. En *Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa: análisis comparado España-México*, eds. Enrique Pastor, Gerardo Támez y Karla A. C. Sáez. Madrid: Dykinson, 157-174.
 - Jiménez, Fernando. 2016a. “Acción colectiva y corrupción en España. Límites y posibilidades de las reformas institucionales”. *Memoria científico-técnica, Proyecto RETOS, Ministerio de Economía y Competitividad*.
 - Jiménez, Fernando. 2016b. “Las hojas y el rábano: tres errores en el combate de la corrupción”. *Claves de Razón Práctica* 246: 9-21.
 - Jiménez, Fernando. 2018. “La corrupción y los límites del común”. En *Sociedad civil, cultura y política. En homenaje a Víctor Pérez Díaz*. Pamplona: Aranzadi, 199-214.
 - Jin, Kang-Xing. 2020. “Keeping People Safe and Informed About the Coronavirus”. <https://about.fb.com/news/2020/08/coronavirus/> (Acceso 25 de enero de 2021).
 - Johnsrøn, Jesper, Nils Taxell y Dominik Zaum. 2012. “Mapping evidence gaps in anti-corruption”. *U4 Issues Paper* 7. <https://www.u4.no/publications/mapping-evidence-gaps-in-anti-corruption-assessing-the-state-of-the-operationally-relevant-evidence-on-donors-actions-and-approaches-to-reducing-corruption> (Acceso el 1 de mayo de 2018)
 - Jovell, Albert. 1995. *Análisis de regresión logística (cuadernos metodológicos Nº 159)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
 - Kaufman, Ester. 2014. “Los senderos del gobierno abierto: Análisis cuantitativo y cualitativo de planes de acción” en *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. International Development Research Centre, Red de gobierno electrónico de América Latina y el Caribe y Organización de Estados Americanos. <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf> (Acceso el 18 de octubre de 2021).
 - Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, y Massimo Mastruzzi. 2010. “The Worldwide Governance Indicators: A Summary of Methodology, Data and Analytical

- Issues". *World Bank Policy Research Working Paper* 5430.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, y Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters". *World Bank Working Paper* 2196.
 - Kjellberg, F. 2000. "Corruption as an Analytical Problem: Some Notes on Research in Public Corruption". *International Political Science Association XVIII World Congress*. Quebec. Citado por Villoria, Manuel. 2006. *La corrupción política*. Madrid: Síntesis.
 - Klitgaard, Robert E. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
 - Krugman, Paul. 2011. "Depression and Democracy". *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2011/12/12/opinion/krugman-depression-and-democracy.html> (Acceso el 28 de abril de 2018)
 - Libich, Jan. 2006. "Should monetary policy be transparent?" *Policy* 22(1): 28-33.
 - Lidberg, Johan. 2009. "The International Freedom of Information Index". *Nordicom Review* 30(1): 167-182.
 - Lifante, Isabel. 2018. "Sobre el diseño institucional de los órganos de control de la transparencia". *Congreso Internacional del Avance del Gobierno Abierto*. Valencia.
 - Lijphart, Arend. 1987 [1984]. *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel.
 - Lindstedt, Catharina, y Daniel Naurin. 2006. "Transparency Against Corruption . A Cross-Country Analysis." En *20th World Congress of the International Political Science Association*. Fukuyama, Japón.
 - Lizcano, Jesús. 2016. "Transparencia y prevención de la corrupción: el rol de la sociedad civil". En *La Corrupción en España: un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno*, ed. Víctor Lapuente. Madrid: Alianza Editorial, 147-164.
 - Lumby, Jacky. 2006. "International Perspectives on Leadership and Management". *Management in Education* 20(4): 7-10.
 - Madison, Wis. 2016. "FOIA reforms guard against corruption". *Wisconsin State Journal*. https://madison.com/opinion/editorial/foia-reforms-guard-against-corruption/article_24254b00-a7be-50e9-af05-26de4017668f.html (Acceso el 28 de enero de 2017).
 - Maravall, José María. 2003. *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.

- Martín, Isaac. 2018. “La configuración legal de los consejos autonómicos de transparencia: algunos riesgos para el ejercicio de su función de control”. *Dilemata: Revista Internacional de Éticas Aplicadas* 27: 281-309. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6543305> (Acceso el 9 de marzo de 2019).
- Martín, Isaac. 2019a. “El derecho de acceso a la información pública”. En *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*. Coord. Isaac Martín. Madrid: lustel, 107-145.
- Martín, Isaac. 2019b. “La reclamación ante las autoridades de transparencia como garantía del derecho de acceso”. En *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*. Coord. Isaac Martín. Madrid: lustel, 147-183.
- Martín, Isaac. 2020. “Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia”. En *Informe sobre la Justicia Administrativa 2020: Tributos, Contratos Públicos, Responsabilidad Patrimonial, Derechos Fundamentales, Personal de la Administración, Protección de Datos, Transparencia y Responsabilidad Contable*, Dir. Silvia Díez. Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid, 295-348 https://cija-uam.org/wp-content/uploads/2020/09/Informe_CIJA_2020_WEB_2.pdf (Acceso el 25 de febrero de 2022)
- Martín, Isaac. 2021. “Los límites efectivos al derecho de acceso”. En *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, coord. Lorenzo Cotino y Andrés Boix. Valencia: Tirant lo Blanch, 65-98.
- Martín, Rafael, y Fernando E. García. 2011. “La influencia de factores institucionales en la transparencia de los ayuntamientos”. *Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas* 94: 7-11.
- Martínez, Mónica. 2022. “Premisas de partida y ejes de reforma en materia de transparencia. Especial énfasis en el derecho de acceso”. En *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España*, coord. Javier Bermúdez. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 63-90. https://redtransparenciayparticipacion.es/?get_group_doc=9/1654692640-LareformadelaLTAIBGCEPCO.pdf (Acceso el 25 de abril de 2022)
- McNeal, Ramona S., Caroline J. Tolbert, Karen Mossberger, y Losa J.

- Dotterweich. 2003. "Innovating in digital government in the American States". *Social science quarterly* 84(1): 52-70.
- McNeal, Ramona, Mary Schmeida, y Kathleen Hale. 2007. "E-disclosure laws and electronic campaign finance reform: Lessons from the diffusion of e-government policies in the States". *Government Information Quarterly* 24: 312-25.
 - Medir, Lluís, y Esther Pano. 2021. "La implementación de las políticas de transparencia en los municipios españoles de mayor población: path dependency o shock institucional?". *GAPP: Nueva época* 27: 6-19.
 - Meijer, Albert. 2013. "Understanding the Complex Dynamics of Transparency". *Public Administration Review* 73(3): 429–439.
 - Menard, Scott. 2001. *Applied Logistic Regression Analysis*. Thousand Oaks: Sage Publications.
 - Meseguer, Joaquín. 2016. "El acceso a la información pública y los requerimientos de identificación". *Revista Española de Transparencia* 3: 65-68.
<https://drive.google.com/file/d/0BzZV66dM4HCTeVhGOVBfM1preUU/view?resourcekey=0-YS2e0Nlloj0GoR3rQmMf7Q> (Acceso el 20 de febrero de 2022)
 - Metcalfe, Daniel J. 2014. "Transparency at the World Bank". En *Research handbook on transparency*. Massachusetts: Edward Elgar, 337-342.
 - Michener, Gregory, y Katherine Bersch. 2013. "Identifying transparency". *Information Polity* 18(3): 233-242.
 - Michener, Gregory. 2015. "Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes". *World Development* 74: 184-196.
 - Mihailidis, Paul, y Samantha Viotty. 2017. "Spreadable Spectacle in Digital Culture: Civic Expression, Fake News, and the Role of Media Literacies in "Post-Fact" Society". *American Behavioral Scientist* 61: 441-454.
 - Molina, José. 2016. *Por qué la transparencia*. Navarra: Editorial Aranzadi, Cizur Menor.
 - Molina, José, José Luis Ros-Medina y José Manuel Mayor. 2018. "La Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia". En *Transparencia pública y*

- Comunidades Autónomas*, Dir. Antonio Troncoso. Valencia: Tirant lo Blanch, 77-107.
- Moreno, Gabriel. 2015. “El derecho de acceso a la información pública en la Ley de Transparencia: una aproximación constitucional”. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad* 8: 93-125.
 - Morgan, Stepehn. 2013. *Handbook of Causal Analysis for Social Research*. Dordrecht: Springer.
 - Morlino, Leonardo. 2009. *Democracias y democratizaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
 - Morlino, Leonardo. 2015. “Transiciones democráticas: entre cuestiones teóricas y análisis”. *Revista Española de Ciencia Política* 39: 17-42. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/39854/pdf> (Acceso 25 de diciembre de 2017).
 - Moynihan, Daniel P. 1998. *Secrecy: the American experience*. Yale: Yale University Press. Citado en Stiglitz, Joseph. 1999. “On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life”. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/On-Liberty-the-Right-to-Know-and-Public-Discourse-The-Role-of-Transparency-in-Public-Life.pdf> (Acceso el 10 de enero de 2018).
 - Mungiu-Pippidi, Alina. 2013. “FOIA as an Anti-Corruption Tool”. *ERCAS Working Papers* 34. <https://www.againstcorruption.eu/publications/foia-as-an-anti-corruption-tool/> (Acceso el 4 de abril de 2018).
 - Mungiu-Pippidi, Alina. 2015. *The Quest for Good Governance. How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
 - Mungiu-Pippidi, Alina. 2016. “The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union”. *Anti-Corruption Policies Revisited. Global Trends and European Responses* 1-22. <https://www.againstcorruption.eu/publications/the-good-the-bad-and-the-ugly-controlling-corruption-in-the-european-union/> (Acceso el 4 de abril de 2018).
 - Naser, Alejandra, y Álvaro Ramírez-Alujas. 2017. “Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región”. Santiago: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36665> (Acceso el 21 de marzo de 2019).
 - Natural Resource Governance Institute. 2017. “Resource Governance Index”.

- <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/2017-resource-governance-index.pdf> (Acceso el 12 de marzo de 2018)
- Naurin, Daniel. 2002. “Taking Transparency Seriously”. *SEI Working Paper* 59.
 - Navarro, Emilio, Leonor Mora, y María L. Delgado Jalón. 2016. “Analyzing the Transparency Traditional Variables within the Spanish Municipalities”. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 12(47): 129-145.
 - North, Douglass C. 1990. *Institutions, institutional change, and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
 - O’Donnell, Guillermo. 2004. “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. *Revista Española de Ciencia Política* 11:11-31. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37355/20873> (Acceso el 22 de marzo de 2018).
 - O’Donnell, Guillermo. 2002. “Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones”. En *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias*, Eds. Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz. Buenos Aires: Editorial Temas.
 - Olson, Mancur. 1965. *The logic of collective action; public goods and the theory of groups*. Harvard: Harvard University Press.
 - Open Government Partnership. 2016. “Reformas destacadas de la Alianza para el Gobierno Abierto”. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Compromisos-Destacados-en-la-AGA.pdf> (Acceso el 27 de junio de 2018).
 - Open Knowledge Foundation. 2016. “Global Open Data Index”. <https://index.okfn.org/place/> Acceso el 30 de abril de 2018
 - Open Society Institute. 2006. *Transparency & Silence: a survey of access to information laws and practices in fourteen countries*. New York: Open Society Institute.
 - Ostrom, Elinor. 1994. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
 - Oszlak, Óscar. 2014. “Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública” en *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. International Development Research Centre, Red de gobierno electrónico de América Latina y el Caribe y Organización de Estados Americanos. <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>

- (Acceso el 18 de octubre de 2021).
- Oszlak, Óscar. 2017. “La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe”. En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, eds. Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Aluja y Daniela Rosales. Santiago: CEPAL, 209-229.
 - Pardo, Juan A. 1994. “Verificación y control de armamento: ¿ficción o realidad?” *Boletín de Información* 260: 19-31.
 - Pasquier, Martial, y Jean-Patrick Villeneuve. 2007. “Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information”. *International Review of Administrative Sciences* 73(1): 147-162.
 - Pasquino, Gianfranco. 2008. “Accountability”. *POSTData* 13: 11-26. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1851-96012008000100002 (Acceso el 11 de noviembre de 2018).
 - Pasquino, Gianfranco. 2015. “Conceptos claros, buena Ciencia Política”. *POSTData* 20(2): 475-481. <https://www.redalyc.org/pdf/522/52243279008.pdf> (Acceso el 12 de noviembre de 2018)
 - Persson, Anna, Bo Rothstein, y Jan Teorell. 2013. “Why anticorruption reforms fail-systemic corruption as a collective action problem”. *Governance* 26(3): 449-471.
 - Peruzzotti, Enrique, y Catalina Smulovitz (Eds.). 2002. *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
 - Peruzzotti, Enrique, y Catalina Smulovitz. 2006. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
 - Peruzzotti, Enrique. 2007. “Rendición de cuentas participación ciudadana y agencias de control en América Latina”. *XVII Asamblea Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Santo Domingo, República Dominicana. <https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzotticuentas.pdf> (Acceso el 20 de agosto de 2019).
 - Peruzzotti, Enrique. 2008. “Marco conceptual de la Rendición de Cuentas”, *Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización*

- Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS)* https://www.cfj.gov.ar/src/img_up/17062021.3.pdf (Acceso el 20 de agosto de 2019).
- Peruzzotti, Enrique. 2017a. “El Populismo como Ejercicio de Poder Gubernamental y la Amenaza de Hibridación de la Democracia Liberal”. *Revista SAAP* 11(2): 213-225. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702017000200002 (Acceso el 25 de agosto de 2019)
 - Peruzzotti, Enrique. 2017b. “Populism as democratization’s Nemesis: The politics of regime hybridization”. *Chinese Political Science Review* 2: 314-327.
 - Piattoni, Simona. 2001. “Clientelism, Interests, and Democratic Representation”. En *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*, Ed. Simona Piattoni. Cambridge: Cambridge University Press.
 - Piñar, José Luis. 2014. “Transparencia y derecho de acceso a la información pública: algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”. *Revista catalana de dret públic* 49(49): 1-19. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-20.8030.01.29/n49-pinar-manas-pdf-es> (Acceso el 17 de octubre de 2018).
 - Piotrowski, Suzanne J. 2007. *Governmental transparency in the path of administrative reform*. Albany: State University of New York Press.
 - Publish What You Fund. 2016. “Aid Transparency Index”. <http://ati.publishwhatyoufund.org/index-2016/results/> (Acceso el 30 de abril de 2018)
 - Ramió, Carles. 2012. *La extraña pareja: la procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
 - Rams, Leonor. 2018. “El derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal como límite ¿(in)franqueable? para la transparencia administrativa”. *Estudios de Deusto*, 66(2): 119-152. <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/1524/1854> (Acceso el 9 de enero de 2021).
 - Rams, Leonor. 2018. “La normativa estatal y autonómica sobre transparencia en España: valoración de conjunto”. En *Anuario de Transparencia Local*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

- Rauch, James E. y Peter B. Evans. 2000. “Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries”. *Journal of Public Economics* 75(1): 49-71.
- Relly, Jeannine E. 2012. “Freedom of Information Laws and Global Diffusion : Testing Rogers’s Model”. *Journalism & Mass Communication Quarterly* 89(3): 431-57.
- Rezzoagli, Bruno. 2015. “La ubicación institucional de las agencias anticorrupción: un debate vigente”. *Revistas Políticas Públicas* 8(2). <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/2282/2111> (Acceso el 20 de enero de 2019).
- Rodríguez Jaume, María José. 2000. “Modelos sociodemográficos : atlas social de la ciudad de Alicante”. Universidad de Alicante. <https://www.cervantesvirtual.com/obra/modelos-sociodemograficos-atlas-social-de-la-ciudad-de-alicante--0/> (Acceso el 1 de agosto de 2019)
- Ros-Medina, José Luis. 2018. “La evaluación de la transparencia en España a debate metodológico: MESTA e índices de Transparencia Internacional”. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad* 6(1): 1-22. https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/702426/EM_66_11.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Acceso el 20 de noviembre de 2018).
- Ros-Medina, José Luis. 2020. “La calidad institucional autonómica evaluada mediante la transparencia y la meritocracia en la función pública”. En *Defender la democracia: estudios sobre calidad democrática, buen gobierno y lucha contra la corrupción*, eds Blanca Nicasio y Marta Pérez. Valencia: Tirant lo Blanch, 63-83.
- Rosanvallon, Pierre. 2016. *El buen gobierno*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Rose-Ackerman, Susan. 2001. *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI.
- Rothstein, Bo, Sören Holmberg, y Nagmeh Nasiritousi. 2009. “Quality of Government: What you get”. *Annual Review of Political Science* 13(1): 135-161. <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-polisci-100608-104510> (Acceso el 18 de marzo de 2019).
- Rothstein, Bo, y Eric M. Uslaner. 2005. “All for All: Equality, Corruption, and Social Trust”. *World Politics* 58(1): 41-72.
- Rothstein, Bo, y Jan Teorell. 2008. “What is Quality of Government? A Theory

- of Impartial Institutions”. *Governance* 21(2): 165-90.
- Rothstein, Bo, y Jan Teorell. 2012. “Defining and measuring quality of government.” En *Good Government: The Relevance of Political Science*” Eds Sören Holmberg y Bo Rothstein <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.454.6821&rep=rep1&type=pdf> (Acceso el 19 de enero de 2019).
 - Rothstein, Bo. 2011. “Anti-corruption: The indirect big bang approach”. *Review of International Political Economy* 18(2): 228-250.
 - Runyon, Richard, y Audrey Haber. 1992. *Estadística para las ciencias sociales*. Wilmington: Addison Wesley Iberoamericana.
 - Samarra, Elisabet. Sin fecha. “La función de los órganos de garantía de la transparencia en el empoderamiento de la ciudadanía. Especial mención al procedimiento de mediación en las reclamaciones por acceso a la información”. En *Transparencia y participación para una nueva gobernanza: Mirando al futuro de nuestra sociedad en Memoria de Pepe Molina*, eds. José Luis Ros-Medina, José Manuel Mayor y Encarna Rodríguez. Valencia: Tirant lo Blanch.
 - Sandoval-Almazán, Rodrigo. 2015. “Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 22(68): 203-227.
 - Sartori, Giovanni. 1970. “Concept Misformation in Comparative Politics”. *The American Political Science Review* 64(4): 1033-1053.
 - Saz Cordero, Silvia. 1994. “La huida del Derecho administrativo: últimas manifestaciones: Aplausos y críticas”. *Revista de Administración Pública* 133: 57-98. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17205> (Acceso el 2 de mayo de 2019).
 - Schanzer, Rosana y Andrés Bárbaro. 2014. “Medidas de Confianza Mutua (MCM) entre países de América Latina en los años 90. Antecedentes internacionales en escenarios de guerra fría y posguerra fría”. *Revista Integración y Cooperación Internacional* 19:5-12.
 - Schauer, Frederick. 2014. “Transparencia en tres dimensiones”. *Revista de Derecho* 27(1): 81-103. <https://www.scielo.cl/pdf/revider/v27n1/art04.pdf> (Acceso el 14 de febrero de 2019).
 - Scheppele, Kim Lane. 2013. “The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work”. *Governance* 26(4): 559-62.

- Schumpeter, Joseph A. 1988 [1942]. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.
- Serrano-Cinca, Carlos, Mar Rueda-Tomás y Pilar Portillo-Tarragona. 2009. “Factors influencing e-disclosure in local public administrations”. *Environment and Planning C: Government and Policy* 27(2): 355-378.
- Sierra, Javier. 2020. “Periodismo, comunicación institucional y transparencia: aprendizajes de la crisis sanitaria del COVID-19”. *Revista de Comunicación y Salud: RCyS* 10(2): 569-591. <https://www.revistadecomunicacionysalud.es/index.php/rcys/article/view/221> (Acceso el 2 de marzo de 2021).
- Singer, Paul. 2017. “Trump tweets about fake news nearly 10 times more often than build the wall.” *USA Today*. <https://eu.usatoday.com/story/news/politics/2017/07/02/trump-tweets-fake-news-far-more-often-than-build-wall/446746001/> (Acceso el 28 de enero de 2019).
- Smith, Gregory T. 2005. “On Construct Validity: Issues of Method and Measurement.” *Psychological Assessment* 17(4): 396-408.
- Sovereign Wealth Fund Institute. 2017. “Linaburg-Maduell Index 1st Quarter 2017”. <https://www.swfinstitute.org/statistics-research/1st-quarter-2017-lmti/> (Acceso el 30 de abril de 2018).
- Stiglitz, Joseph. 1999. “On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life”. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/On-Liberty-the-Right-to-Know-and-Public-Discourse-The-Role-of-Transparency-in-Public-Life.pdf> (Acceso el 10 de enero de 2018).
- Stiglitz, Joseph. 2002. “Transparency in government”. En *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*. World Bank, 27-44.
- Stuart Mill, John. 2001 [1861]. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Thomas, Melissa A. 2010. “What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?” *European Journal of Development Research* 22(1): 31-54.
- Transparency International. 2015. “Government Defence Anti-Corruption Index”. <http://government.defenceindex.org/> (Acceso el 30 de abril de 2018).
- Troncoso, Antonio. 2011. *La protección de datos personales. En busca del equilibrio*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Tudda, Christopher. 2012. “Glasnost and Perestroika: The End of the Soviet

- Union”. En *Guide to U.S. foreign policy: a diplomatic history*, eds. Robert J. McMahon y Thomas W. Zeiler. Thousand Oaks: Sage Publications, 227-440.
- Valle, Raquel. 2021. “La eficacia de la normativa sobre transparencia: percepciones de los responsables municipales en España”. *GAPP. Nueva época* 27:30-48.
<https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10872/12068>
(Acceso el 12 de marzo de 2022).
 - Villoria, Manuel, y César N. Cruz Rubio. 2017. “Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual”. En *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el marco local*, Eds. Manuel Villoria y Xavier Forcadell. Barcelona: Tecnos, 80-104.
 - Villoria, Manuel, y Fernando Jiménez. 2014. “Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias”. En *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*, eds. Isabiel Wences, Rosa Conde y Adrián Bonilla. FLACSO, 83-118.
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/53745.pdf> (Acceso el 3 de marzo de 2019).
 - Villoria, Manuel. 2012. “Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual”. *La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro* 2: 7-27.
https://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Transparencia_ponencias_2.pdf (Acceso el 23 de abril de 2018)
 - Villoria, Manuel. 2018. “El reto de la transparencia”. En *Anuario de Transparencia Local*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1946/04_VILLORIA_P13_P42_ATL_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Acceso el 20 de abril de 2019)
 - Villoria, Manuel. 2021. “¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión”. *Revista de Estudios Políticos* 194: 213-247. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/92453> (Acceso el 12 de febrero de 2022).
 - Vishwanath, Tara, y Daniel Kaufmann. 2001. “Toward Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets”. *The World Bank Research Observer* 16(1): 41-57.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17128/76657>

[OJRN0WBRO00Box374385B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repositorio.cebs.br/bitstream/handle/10363/44100/1/OJRN0WBRO00Box374385B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

(Acceso el 19 de septiembre de 2019).

- Waisbord, Silvio. 2018. “Truth is What Happens to News: On journalism, fake news, and post-truth”. *Journalism Studies* 19: 1866-1878.
- Weedon, Jen, William Nulan y Alex Stamos. 2017. Information Operations and Facebook. *Facebook* 1-13. https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/Oggetti_Embedded/Documenti/2017/04/28/facebook-and-information-operations-v1.pdf (Acceso el 1 de julio de 2019).
- Wences, María Isabel. 2010. “Cultura de la legalidad y rendición de cuentas social”. En *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras*, eds. Manuel Villoria y María Isabel Wences. Madrid: Los Libros de la Catarata, 67-88.
- Westen, Drew, y Robert Rosenthal. 2005. “Improving Construct Validity: Cronbach, Meehl, and Neurath’s Ship”. *Psychological Assessment* 17(4): 409-12.
- Williams, Andrew. 2009. “On the release of information by governments: causes and consequences”. *Journal of Development Economics* 89: 124-38.
- Williams, Andrew. 2015. “A global index of information transparency and accountability”. *Journal of Comparative Economics* 43:804-24.

Índice de tablas y figuras

Capítulo II. Marco teórico	22
Tabla I: Principales índices de transparencia de carácter global	53
Tabla II. Indicadores del sistema de evaluación MESTA.....	58
Capítulo III. Marco metodológico	85
Tabla III. Hipótesis sobre sesgos en la gestión de las solicitudes de acceso a la información por parte de las Administraciones territoriales autonómicas y nacional.....	88
Tabla IV. Hipótesis sobre la influencia de la concentración del poder en la gestión de las solicitudes de acceso a la información por parte de las Administraciones territoriales autonómicas y nacional.....	90
Tabla V. Hipótesis sobre sesgos en la gestión de las reclamaciones de acceso a la información por parte de los órganos de control de la transparencia.....	92
Tabla VI. Hipótesis sobre la influencia de la concentración del poder en la gestión de las reclamaciones de acceso a la información por parte de los OCT	92
Tabla VII. Pruebas estadísticas para CCAA y Estado	105
Tabla VIII: Variables solicitadas en las solicitudes de acceso en el marco de la investigación	110
Tabla IX: Solicitudes de acceso a la información ante las Administraciones territoriales en el marco de la investigación	111
Tabla X. Reclamaciones registradas en el marco de la investigación	112
Tabla XI: Solicitudes de acceso a la información ante los OCT en el marco de la investigación	115
Figura I. Matriz teórica para la realización de las entrevistas cualitativas.....	121
Capítulo IV. Las solicitudes de acceso en el ámbito autonómico y nacional	125
Tabla XII. Género de los y las solicitantes por Administración territorial	127
Figura II. Evolución temporal de las diferencias en el género de los solicitantes de acceso.....	128
Tabla XIII. Personalidad de los y las solicitantes por Administración territorial	130

Figura III. Evolución temporal de las diferencias en la personalidad de los solicitantes de acceso	131
Tabla XIV. Vía de registro de las solicitudes por Administración territorial	134
Figura IV. Evolución temporal de las diferencias de uso de las diferentes vías de acceso.....	135
Figura V. IRDA en función de la vía de solicitud en la AGE	136
Figura VI. IRDA en función de la vía de solicitud en las CCAA.....	138
Figura VII. Distribución de solicitudes por idioma de presentación en Cataluña	139
Tabla XV. Sentido de las resoluciones ante las solicitudes de acceso por Administración territorial.....	142
Tabla XVI. Rendimiento del derecho de acceso por Administración territorial	143
Tabla XVII. Tiempo promedio de respuesta por Administración territorial	145
Figura VIII. Distribución por conjuntos gubernamentales de las solicitudes de acceso en la AGE.....	148
Figura IX. Distribución de temas de las solicitudes de acceso en la AGE	149
Figura X. Distribución de solicitudes por sector de la Administración en Cataluña	151
Figura XI. Tiempo promedio de respuesta (en días) en función de los conjuntos gubernamentales de la AGE	153
Figura XII. IRDA en función de los conjuntos gubernamentales de la AGE ...	153
Figura XIII. IBA en función de los conjuntos gubernamentales de la AGE	154
Tabla XVIII. Porcentaje sobre el total de la AGE de respuestas en IBA.....	155
Tabla XIX. Distribución de las argumentaciones jurídicas empleadas por la AGE a lo largo del tiempo	156
Tabla XX. Uso de las argumentaciones jurídicas en las resoluciones de acceso en la AGE en base al sentido de respuesta	158
Tabla XXI. Distribución de argumentaciones jurídicas de las respuestas negativas (IBA) para algunos conjuntos ministeriales	160
Figura XIV. Relación entre variable 2 de antigüedad (respecto de la fecha de registro de solicitud) y el rendimiento del derecho de acceso	163

Figura XV. Relación entre variable 2 de antigüedad (respecto de la fecha de resolución de la solicitud) y el rendimiento del derecho de acceso.....	163
Figura XVI. Relación entre variable 3 de antigüedad (respecto de la fecha de registro de solicitud) y el rendimiento del derecho de acceso	164
Figura XVII. Relación entre variable 3 de antigüedad (respecto de la fecha de resolución de la solicitud) y el rendimiento del derecho de acceso.....	165
Figura XVIII. Tiempo promedio de respuesta e IRDA en función de la ideología del gobierno	169
Figura XIX. Tiempo promedio de respuesta e IRDA en función de la configuración del gobierno	169
Figura XX. Tiempo promedio de respuesta e IRDA en función de la configuración del gobierno y de su ideología económica	171
Figura XXI. Tiempo promedio de respuesta e IRDA en función de la configuración del gobierno y de su ideología económica para la AGE	172
Figura XXII. Tiempo promedio de respuesta e IRDA en función de la configuración del gobierno y de su ideología económica para las CCAA.....	173
Capítulo V. Reclamaciones de acceso ante los OCT	183
Tabla XXII. Distribución del género de los y las reclamantes ante los OCT...	184
Figura XXIII. Evolución temporal de las diferencias en el género de los reclamantes de acceso	186
Figura XXIV. Diferencias por género en el tiempo promedio de respuesta a las reclamaciones (en días).....	187
Figura XXV. Diferencias por género en rendimiento de respuesta a las reclamaciones.....	187
Tabla XXIII. Distribución de la personalidad de los y las reclamantes ante los OCT.....	189
Figura XXVI. Evolución temporal de las diferencias en la personalidad de los reclamantes de acceso contra la AGE	191
Figura XXVII. Evolución temporal de las diferencias en la personalidad de los reclamantes de acceso contra las CCAA y EELL	192
Figura XXVIII. Diferencias en el rendimiento de respuesta por tipo de solicitante en las reclamaciones contra la AGE.....	193

Tabla XXIV. Distribución de la vía de registro de las reclamaciones ante los OCT	195
Figura XXIX. Evolución temporal de la distribución de las vías de acceso en las reclamaciones contra la AGE.....	196
Figura XXX. Evolución temporal de la distribución de las vías de acceso en las reclamaciones contra las CCAA y EELL	196
Figura XXXI. Diferencias en el rendimiento de la respuesta por vía de solicitud en las reclamaciones contra la AGE.....	198
Figura XXXII. Diferencias en el rendimiento de la respuesta por vía de solicitud en las reclamaciones contra las CCAA y los EELL.....	198
Tabla XXV. Sentido de las resoluciones de los OCT	201
Tabla XXVI. Distribución porcentual de las respuestas de los OCT hacia las reclamaciones de acceso.....	202
Tabla XXVII. Rendimiento y tiempo medio de respuesta por OCT	203
Tabla XXVIII. Distribución del tiempo promedio de respuesta en los OCT	205
Figura XXXIII. Distribución por conjuntos gubernamentales de las reclamaciones de acceso contra la AGE.....	209
Tabla XXIX. Distribución porcentual de solicitudes, respuestas negativas y reclamaciones en la AGE.....	210
Figura XXXIV. Tiempo promedio de respuesta (en días) del CTBG en función de los conjuntos gubernamentales de la AGE	212
Figura XXXV. IRDA para las respuestas del CTBG en función de los conjuntos gubernamentales de la AGE	213
Figura XXXVI. IBA para las respuestas del CTBG en función de los conjuntos gubernamentales de la AGE	214
Tabla XXX. Tipo de Administración contra la que se reclama por OCT	215
Figura XXXVII. Diferencias de rendimiento en la respuesta por ámbito territorial de las reclamaciones.....	217
Tabla XXXI. Causas de reclamación ante resoluciones a solicitudes de acceso	219
Tabla XXXII. Causas de reclamación ante resoluciones a solicitudes de acceso contra la AGE para cada conjunto gubernamental	220

Tabla XXXIII. Cruce de variables entre motivo de la reclamación y sentido de la resolución del CTBG	222
Tabla XXXIV. Cruce de variables entre motivo de la reclamación y sentido de la resolución de los OCT de las CCAA.....	224
Tabla XXXIV Evaluación de indicadores para el Índice de Independencia y Capacidad de los Órganos de Control (INDICADO)	226
Figura XXXVIII. Tiempo promedio de respuesta (en días) en función de los grupos de OCT por valoración en INDICADO.....	228
Figura XXXIX. IRDA en función de los grupos de OCT por valoración en INDICADO	228
Capítulo VI. Análisis cualitativo en Canarias y Navarra.....	237
Tabla XXXV. Métricas Para los OCT de Navarra y Canarias.....	275

Anexos

Anexo I. Tablas

A.I.1. Operaciones estadísticas para la base de datos sobre solicitudes de acceso a la información ante las Administraciones territoriales autonómicas y la AGE

Tabla 1. Estadísticas de grupo en función del género para la AGE

Sexo del Solicitante		N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error promedio
Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso	Hombre	10624	74	0,35492	0,00344
	Mujer	3531	74	0,35434	0,00596
Días entre el registro y la resolución	Hombre	11378	31,91	36,001	0,338
	Mujer	3852	31,98	35,721	0,576

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Prueba T de muestras independientes en función del género para la AGE

		Prueba de Levene de igualdad de varianzas		prueba t para la igualdad de medias						
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Diferencia de error estándar	95% de intervalo de confianza de la diferencia	
									Inferior	Superior
Días entre el registro y la resolución	Se asumen varianzas iguales	6,866	0,009	-0,101	15228	0,920	-0,067	0,670	-1,380	1,246
	No se asumen varianzas iguales			-0,101	6687,312	0,920	-0,067	0,667	-1,375	1,241

Fuente: Elaboración propia.

3. Tabla cruzada sobre el género e IBA para la AGE

			Sexo del Solicitante		Total
			Hombre	Mujer	
IBA	Negativa	Recuento	2911	975	3886
		% dentro de Sexo del Solicitante	27,4%	27,6%	27,4%
	Afirmativa	Recuento	7728	2559	10287
		% dentro de Sexo del Solicitante	72,6%	72,4%	72,6%
Total		Recuento	10639	3534	14173
		% dentro de Sexo del Solicitante	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente el género para la AGE

	B	err. std.	sig	exp(B)
Sexo	0,011	0,043	0,793	1,011
Constante	0,965	0,038	0,000	2,625
% de clasificación global			72,6	
R2 de Cox y Snell			0,000	
R2 de Nagelkerke			0,000	

Tabla 5. Estadísticas de grupo en función del género para las CCAA

Sexo del Solicitante		N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error promedio
Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso	Hombre	2762	82	0,32746	0,00623
	Mujer	1278	81	0,33250	0,00930
Días entre el registro y la resolución	Hombre	2810	34,29	39,102	0,738
	Mujer	1336	34,07	45,353	1,241

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. Prueba T de muestras independientes en función del género para las CCAA

		Prueba de Levene de igualdad de varianzas		prueba t para la igualdad de medias						
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Diferencia de error estándar	95% de intervalo de confianza de la diferencia	
						Inferior	Superior			
Días entre el registro y la resolución	Se asumen varianzas iguales	1,033	0,309	0,159	4144	0,874	0,218	1,370	-2,468	2,903
	No se asumen varianzas iguales			0,151	2308,329	0,880	0,218	1,444	-2,613	3,048

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7. Tabla cruzada sobre el género e IBA para las CCAA

sentido binaria				Sexo del Solicitante		
				Hombre	Mujer	Total
Negativa	Recuento			443	246	689
		% dentro de Sexo del Solicitante		15,7%	18,6%	16,6%
	Afirmativa	Recuento		2379	1075	3454
		% dentro de Sexo del Solicitante		84,3%	81,4%	83,4%
Total		Recuento		2822	1321	4143
		% dentro de Sexo del Solicitante		100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente el género para las CCAA

	B	err. std.	sig	exp(B)
Sexo	0,192	0,092	0,036	1,211
Constante	1,519	0,074	0,000	4,566
% de clasificación global	83,9			
R2 de Cox y Snell	0,001			
R2 de Nagelkerke	0,002			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9. Estadísticas de grupo en función de la personalidad para la AGE

Personalidad del Solicitante	N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error promedio	
Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso	Jurídica	744	76	0,34370	0,01260
	Física	14155	74	0,35477	0,00298
Días entre el registro y la resolución	Jurídica	794	33,43	32,559	1,155
	Física	15230	31,93	35,929	0,291

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 10. Prueba T de muestras independientes en función de la personalidad para la AGE

	Prueba de Levene de igualdad de varianzas	prueba t para la igualdad de medias								
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Diferencia de error estándar	95% de intervalo de confianza de la diferencia	
									Inferior	Superior
Días entre el registro y la resolución	Se asumen varianzas iguales	0,828	0,363	1,153	16022	0,249	1,501	1,302	-1,052	4,053
	No se asumen varianzas iguales			1,259	896,694	0,208	1,501	1,192	-0,838	3,839

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 11. Tabla cruzada sobre la personalidad e IBA para la AGE

		Personalidad del Solicitante		Total	
		Jurídica	Física		
sentido binaria	Negativa	Recuento	183	3886	4069
		% dentro de Personalidad del Solicitante	24,6%	27,4%	27,3%
	Afirmativa	Recuento	562	10287	10849
		% dentro de Personalidad del Solicitante	75,4%	72,6%	72,7%
Total		Recuento	745	14173	14918
		% dentro de Personalidad del Solicitante	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 12. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente la personalidad para la AGE

	B	err. std.	Sig	exp(B)
Personalidad	-0,149	0,087	0,088	0,862
Constante	1,122	0,085	0,000	3,071
% de clasificación global	72,7			
R2 de Cox y Snell	0,000			
R2 de Nagelkerke	0,000			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 13. Estadísticas de grupo en función de la personalidad para las CCAA

Personalidad del Solicitante		N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error promedio
Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso	Jurídica	1056	80	0,34389	0,01058
	Física	6374	80	0,33346	0,00418
Días entre el registro y la resolución	Jurídica	1019	42,20	48,921	1,533
	Física	6555	30,82	38,370	0,474

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 14. Prueba T de muestras independientes en función de la personalidad para las CCAA

		Prueba de Levene de igualdad de varianzas		prueba t para la igualdad de medias					95% de intervalo de confianza de la diferencia	
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Diferencia de error estándar	Inferior	Superior
Días entre el registro y la resolución	Se asumen varianzas iguales	43,671	0,000	8,457	7572	0,000	11,377	1,345	8,740	14,014
	No se asumen varianzas iguales			7,092	1220,280	0,000	11,377	1,604	8,230	14,524

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 15. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente la personalidad para las CCAA

	B	err. std.	sig	exp(B)
Personalidad	0,116	0,091	0,204	1,123
Constante	1,399	0,085	0,000	4,052
% de clasificación global			81,8	
R2 de Cox y Snell			0,000	
R2 de Nagelkerke			0,000	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 16. ANOVA de un factor en función de las vías de registro para la AGE

	N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error	95% del intervalo de confianza para la media		F	Sig.
					Límite inferior	Límite superior		
Tiempo de respuesta								
Electrónica	13938	31,13	34,46	0,29	30,56	31,70	29,982	0
Presencial	1929	29,59	37,69	0,86	27,91	31,27		
Por duplicado AGE	1213	38,76	34,59	0,99	36,81	40,70		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 17. Tabla cruzada sobre la vía de registro e IBA para la AGE

		Vía por la que se ha realizado la solicitud			Total	
		Electrónica	Presencial	Por duplicado AGE		
sentido binaria	Negativa	Recuento	3817	581	129	4527
		% dentro de Vía por la que se ha realizado la solicitud	28,8%	34,0%	11,3%	28,1%
	Afirmativa	Recuento	9420	1126	1014	11560
		% dentro de Vía por la que se ha realizado la solicitud	71,2%	66,0%	88,7%	71,9%
Total		Recuento	13237	1707	1143	16087
		% dentro de Vía por la que se ha realizado la solicitud	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 18. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente la vía de registro para la AGE

	B	err. std.	sig	exp(B)
Electrónica			0,000	
Presencial	-0,242	0,055	0,000	0,785
Por duplicado	1,158	0,095	0,000	3,185
Correo electrónico				
Correo postal				
Constante	0,903	0,019	0,000	2,468
% de clasificación global		71,9		
R2 de Cox y Snell		0,014		
R2 de Nagelkerke		0,014		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 19. ANOVA de un factor en función de las vías de registro para las CCAA

	N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error	95% del intervalo de confianza para la media		F	Sig.
					Límite inferior	Límite superior		
Tiempo de respuesta								
Electrónica	5527	29,37	36,37	0,49	28,41	30,33	25,878	0
Presencial	2065	37,83	43,28	0,95	35,96	39,70		
Correo electrónico	53	32,13	38,11	5,24	21,63	42,64		
Correo postal	70	42,59	60,72	7,26	28,11	57,06		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 20. Tabla cruzada sobre la vía de registro e IBA para las CCAA

			Vía por la que se ha realizado la solicitud				
			Electrónica	Presenci al	Correo electrónico	Correo postal	Total
sentido binaria	Negativa	Recuento	1164	354	41	14	1573
		% dentro de Vía por la que se ha realizado la solicitud	21,5%	16,4%	47,7%	19,4%	20,4%
	Afirmativa	Recuento	4240	1800	45	58	6143
		% dentro de Vía por la que se ha realizado la solicitud	78,5%	83,6%	52,3%	80,6%	79,6%
Total		Recuento	5404	2154	86	72	7716
		% dentro de Vía por la que se ha realizado la solicitud	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0 %

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 21. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente la vía de registro para las CCAA

	B	err. std.	sig	exp(B)
CCAA				
Electrónica			0,000	
Presencial	0,334	0,067	0,000	1,396
Por duplicado				
Correo electrónico	-1,200	0,218	0,000	0,301
Correo postal	0,129	0,300	0,668	1,137
Constante	1,293	0,033	0,000	3,643
% de clasificación global		79,6		
R2 de Cox y Snell		0,008		
R2 de Nagelkerke		0,012		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 22. Estadísticas de grupo en función del idioma para Cataluña

Lengua en la que se registra la solicitud		N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error promedio
Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso	Catalán	1670	85	0,28819	0,00705
	Castellano	344	88	0,27463	0,01481
Días entre el registro y la resolución	Catalán	1966	27,67	26,869	0,606
	Castellano	432	24,13	20,189	0,971

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 23. Prueba T de muestras independientes en función de idioma para Cataluña

		Prueba de Levene de igualdad de varianzas		prueba t para la igualdad de medias						
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Diferencia de error estándar	95% de intervalo de confianza de la diferencia	
									Inferior	Superior
Días entre el registro y la resolución	Se asumen varianzas iguales	0,982	0,322	2,577	2396	0,010	3,533	1,371	0,845	6,220
	No se asumen varianzas iguales			3,086	805,022	0,002	3,533	1,145	1,285	5,780

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 24. Tabla cruzada sobre el idioma e IBA para Cataluña

		Lengua en la que se registra la solicitud			
		Catalán	Castellano	Total	
sentido binaria	Negativa	Recuento	207	55	262
		% dentro de Lengua en la que se registra la solicitud	11,8%	14,8%	12,3%
	Afirmativa	Recuento	1547	317	1864
		% dentro de Lengua en la que se registra la solicitud	88,2%	85,2%	87,7%
Total		Recuento	1754	372	2126
		% dentro de Lengua en la que se registra la solicitud	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 25. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente el idioma para Cataluña

	B	err. std.	sig	exp(B)
Catalán	0,260	0,164	0,113	1,297
Constante	1,752	0,146	0,000	5,764
% de clasificación global	87,7			
R2 de Cox y Snell	0,001			
R2 de Nagelkerke	0,002			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 26. ANOVA de un factor en función de las Administraciones territoriales

	N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error	95% del intervalo de confianza para la media		F	Sig.
					Límite inferior	Límite superior		
Tiempo de respuesta								
AGE	17080	31,50	34,91	0,27	30,97	32,02		
Aragón	853	31,39	30,69	1,05	29,33	33,45		
Asturias	368	36,08	38,14	1,99	32,17	39,99		
Baleares	344	53,39	71,83	3,87	45,77	61,00		
Canarias	278	53,69	72,82	4,37	45,10	62,29		
Cantabria	153	51,05	56,35	4,56	42,05	60,05		
Castilla y León	772	44,00	39,65	1,43	41,19	46,80		
Castilla-La Mancha	422	37,67	47,71	2,32	33,11	42,24		
Cataluña	2398	27,03	25,83	0,53	26,00	28,06	68,01	0,000
Comunidad Valenciana	326	45,92	66,08	3,66	38,72	53,12		
Extremadura	174	65,97	71,19	5,40	55,32	76,62		
Madrid	2269	22,49	29,49	0,62	21,28	23,71		
Murcia	458	61,32	66,84	3,12	55,19	67,46		
Navarra	247	40,18	52,93	3,37	33,55	46,82		
País Vasco	241	25,35	27,47	1,77	21,87	28,84		
La Rioja	147	38,82	48,17	3,97	30,97	46,67		
Total	26530	32,46	38,14	0,23	32,00	32,92		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 27. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente la Administración pública territorial

	B	err. std.	sig	exp(B)
AGE			0,00	
Aragón	-0,538	0,071	0,000	0,584
Asturias	0,387	0,121	0,001	1,473
Baleares	0,656	0,140	0,000	1,926
Canarias	-0,937	0,087	0,000	0,392
Cantabria	-0,237	0,146	0,105	0,789
Castilla y León	0,364	0,089	0,000	1,439
Castilla-La Mancha	0,091	0,111	0,413	1,095
Cataluña	1,025	0,068	0,000	2,786
Comunidad Valenciana	-0,221	0,101	0,029	0,801
Extremadura	-1,539	0,140	0,000	0,215
Madrid	0,443	0,056	0,000	1,557
Murcia	0,469	0,097	0,000	1,598
Navarra	0,542	0,164	0,001	1,720
País Vasco	0,647	0,172	0,000	1,910
La Rioja	0,579	0,213	0,007	1,784
Total	0,937	0,018	0,000	2,554
% de clasificación global			73,8	
R2 de Cox y Snell			0,029	
R2 de Nagelkerke			0,043	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 28. Estadísticas de grupo en función del carácter de la Administración para la AGE

División entre sector público o no		N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error promedio
Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso	Sector Público	4667	81	0,32629	0,00478
	No sector público	11401	70	0,36710	0,00344
Días entre el registro y la resolución	Sector Público	5087	34,86	33,953	0,476
	No sector público	11993	30,07	35,212	0,322

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 29. Prueba T de muestras independientes en función del carácter de la Administración para la AGE

		Prueba de Levene de igualdad de varianzas		prueba t para la igualdad de medias						
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Diferencia de error estándar	95% de intervalo de confianza de la diferencia	
									Inferior	Superior
Días entre el registro y la resolución	Se asumen varianzas iguales	44,016	0,000	8,224	17078	0,000	4,794	0,583	3,651	5,937
	No se asumen varianzas iguales			8,345	9910,160	0,000	4,794	0,574	3,668	5,920

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 30. Tabla cruzada sobre el carácter de la Administración e IBA para la AGE

		División entre sector público o no			
		Sector Público	No sector público	Total	
sentido binaria	Negativa	Recuento	923	3604	4527
		% dentro de División entre sector público o no	19,7%	31,6%	28,1%
	Afirmativa	Recuento	3753	7807	11560
		% dentro de División entre sector público o no	80,3%	68,4%	71,9%
Total		Recuento	4676	11411	16087
		% dentro de División entre sector público o no	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 31. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente el carácter de la Administración para la AGE

	B	err. std.	sig	exp(B)
Sector público	0,630	0,042	0,000	1,877
Constante	0,773	0,020	0,000	2,166
% de clasificación global		71,9		
R2 de Cox y Snell		0,015		
R2 de Nagelkerke		0,021		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 32. Estadísticas de grupo en función del carácter de la Administración para Cataluña

Si el órgano es Administración o sector público		N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error promedio
Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso	Departamento	1273	86	0,27632	0,00774
	Sector Público	730	85	0,28555	0,01057
Días entre el registro y la resolución	Departamento	1614	25,20	21,088	0,525
	Sector Público	784	30,79	33,237	1,187

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 33. Prueba T de muestras independientes en función del carácter de la Administración para Cataluña

		Prueba de Levene de igualdad de varianzas		prueba t para la igualdad de medias						
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Diferencia de error estándar	95% de intervalo de confianza de la diferencia	
									Inferior	Superior
Días entre el registro y la resolución	Se asumen varianzas iguales	5,008	0,025	-4,992	2396	0,000	-5,585	1,119	-7,779	-3,391
	No se asumen varianzas iguales			-4,303	1098,760	0,000	-5,585	1,298	-8,132	-3,038

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 34. Tabla cruzada sobre el carácter de la Administración e IBA para Cataluña

		Si el órgano es administración nuclear o periférica			
		Nuclear	Periférica	Total	
sentido binaria	Negativa	Recuento	186	65	251
		% dentro de Si el órgano es administración nuclear o periférica	13,6%	8,7%	11,9%
	Afirmativa	Recuento	1184	680	1864
		% dentro de Si el órgano es administración nuclear o periférica	86,4%	91,3%	88,1%
Total		Recuento	1370	745	2115
		% dentro de Si el órgano es administración nuclear o periférica	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 35. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente el carácter de la Administración para Cataluña

	B	err. std.	sig	exp(B)
Administración periférica	0,497	0,152	0,001	1,643
Constante	1,851	0,079	0,000	6,366
% de clasificación global	88,1			
R2 de Cox y Snell	0,005			
R2 de Nagelkerke	0,010			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 36. ANOVA de un factor en función de los conjuntos gubernamentales de la AGE

	N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error	95% del intervalo de confianza para la media		F	Sig.
					Límite inferior	Límite superior		
Tiempo de respuesta								
Casa Real	315	25,18	14,83	0,84	23,54	26,82	40,191	0
Agricultura y Medio Ambiente	808	25,73	33,96	1,20	23,39	28,08		
Economía, Industria y Turismo	1298	34,36	50,45	1,40	31,62	37,11		
Fomento	2027	32,96	16,97	0,38	32,22	33,70		
Interior	2784	26,34	26,51	0,50	25,36	27,33		
Justicia	916	26,56	17,38	0,57	25,43	27,68		
Educación, Ciencia, Cultura y Deporte	1050	26,00	30,40	0,94	24,16	27,84		
Defensa	721	44,05	29,50	1,10	41,89	46,20		
Asuntos Exteriores	497	33,10	42,15	1,89	29,39	36,82		
Hacienda y Función Pública	2728	37,97	52,89	1,01	35,99	39,96		
Sanidad y Seguridad Social	2470	26,34	17,28	0,35	25,66	27,02		
Presidencia	1181	38,02	29,73	0,87	36,32	39,72		
Central	41	75,10	139,22	21,74	31,15	119,04		
AEAT	42	66,74	32,98	5,09	56,46	77,01		
Agencia de Protección de Datos	202	25,71	40,41	2,84	20,11	31,32		
Total	17080	31,50	34,91	0,27	30,97	32,02		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 37. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente los conjuntos gubernamentales de la AGE

	B	err. std.	sig	exp(B)
Casa Real			0,00	
Agricultura y Medio Ambiente	-1,876	0,192	0,000	6,536
Economía, Industria y Turismo	-1,314	0,188	0,000	3,717
Interior	-1,12	0,183	0,000	3,067
Justicia	-1,456	0,192	0,000	4,292
Educación, Ciencia, Cultura y Deporte	-1,196	0,191	0,000	3,311
Hacienda y Función Pública	-1,112	0,183	0,000	3,040
Sanidad y Seguridad Social	-1,188	0,183	0,000	3,279
AEAT	-2,028	0,366	0,000	7,576
Agencia de Protección de Datos	-1,331	0,234	0,000	3,788
Defensa	-0,603	0,201	0,003	1,828
Presidencia	-0,442	0,195	0,023	1,555
Fomento	-0,38	0,188	0,043	1,462
Central	-0,879	0,690	0,203	2,410
Asuntos Exteriores	-0,233	0,219	0,288	1,263
Constante	1,977	0,178	0,000	7,222
% de clasificación global		71,9		
R2 de Cox y Snell		0,032		
R2 de Nagelkerke		0,047		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 38. ANOVA de un factor en función de la antigüedad del gobierno (variable 1) para todos los casos

	N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error	95% del intervalo de confianza para la media		F	Sig.
					Límite inferior	Límite superior		
Tiempo de respuesta desde registro								
Hasta 1 año	3367	32,63	24,63	0,42	31,80	33,46	13,503	0,000
De 1 a 2 años	617	30,10	33,90	1,36	27,42	32,78		
De 2 a 3 años	896	39,46	50,16	1,68	36,17	42,75		
De 3 a 4 años	4408	34,00	37,60	0,57	32,89	35,11		
De 4 a 5 años	3763	28,66	35,58	0,58	27,52	29,79		
De 5 a 6 años	5038	31,00	31,92	0,45	30,12	31,88		
De 6 a 7 años	3940	34,27	48,49	0,77	32,76	35,79		
Más de 7 años	4501	32,97	42,33	0,63	31,73	34,21		
Total	26530	32,46	38,14	0,23	32,00	32,92		
Tiempo de respuesta desde resolución								
Hasta 1 año	3414	33,39	28,63	0,49	32,43	34,35	35,645	0,000
De 1 a 2 años	656	39,00	64,99	2,54	34,02	43,99		
De 2 a 3 años	1508	45,51	50,74	1,31	42,95	48,08		
De 3 a 4 años	3967	31,44	40,49	0,64	30,18	32,70		
De 4 a 5 años	3780	29,87	41,95	0,68	28,53	31,21		
De 5 a 6 años	5173	31,88	33,55	0,47	30,96	32,79		
De 6 a 7 años	3587	29,13	22,50	0,38	28,39	29,86		
Más de 7 años	4445	32,82	42,42	0,64	31,58	34,07		
Total	26530	32,46	38,14	0,23	32,00	32,92		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 39. ANOVA de un factor en función de la antigüedad del gobierno (variable 2) para todos los casos

	N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error	95% del intervalo de confianza para la media		F	Sig.
					Límite inferior	Límite superior		
Tiempo de respuesta desde registro								
Menos de 1 año	9391	32,50	33,19	0,34	31,83	33,17	18,744	0,000
1 a 2 años	5741	31,73	35,71	0,47	30,81	32,66		
2 a 3 años	3472	37,27	47,06	0,80	35,70	38,84		
3 a 4 años	4606	31,44	39,63	0,58	30,30	32,59		
4 o más	3320	29,97	42,14	0,73	28,53	31,40		
Tiempo de respuesta desde resolución								
Menos de 1 año	8972	30,28	22,52	0,24	29,81	30,74	16,462	0,000
1 a 2 años	5860	31,99	36,57	0,48	31,05	32,92		
2 a 3 años	2951	33,76	45,31	0,83	32,13	35,40		
3 a 4 años	5168	35,34	41,55	0,58	34,21	36,47		
4 o más	3579	33,46	55,78	0,93	31,63	35,29		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 40. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente la antigüedad del gobierno (variable 2) para todos los casos

	B	err. std.	sig	exp(B)	B	err. std.	sig	exp(B)
	Registro. Diferencia.				Resolución. Diferencia.			
Menos de 1 año			0,000				0,000	
1 a 2 años	-0,149	0,040	0,000	0,861	0,116	0,047	0,013	1,123
2 a 3 años	0,241	0,049	0,000	1,272	0,260	0,051	0,000	1,296
3 a 4 años	0,027	0,049	0,577	1,028	0,219	0,060	0,000	1,244
4 años o más	-0,071	0,052	0,171	0,932	0,123	0,051	0,016	1,131
Constante	1,007	0,015	0,000	2,738	1,000	0,039	0,000	2,717
% de clasificación global	73,5				75,8			
R2 de Cox y Snell	0,002				0,001			
R2 de Nagelkerke	0,002				0,002			
	Registro. Indicador.				Resolución. Indicador.			
Menos de 1 año			0,000				0,000	
1 a 2 años	0,149	0,040	0,000	1,161	0,143	0,041	0,001	1,154
2 a 3 años	-0,091	0,044	0,038	0,913	0,102	0,052	0,047	1,108
3 a 4 años	-0,119	0,040	0,003	0,888	0,007	0,042	0,861	1,007
4 años o más	-0,048	0,047	0,310	0,953	-0,116	0,047	0,013	0,890
Constante	1,029	0,024	0,000	2,798	1,116	0,025	0,000	3,052
% de clasificación global	73,5				75,8			
R2 de Cox y Snell	0,002				0,001			
R2 de Nagelkerke	0,002				0,002			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 41. Prueba T para muestras independientes en función del tipo de gobierno/nacionalismo para todos los casos

		Prueba de Levene de igualdad de varianzas		prueba t para la igualdad de medias						
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Diferencia de error estándar	95% de intervalo de confianza de la diferencia	
									Inferior	Superior
Días entre el registro y la resolución	Se asumen varianzas iguales	32,659	0,000	-2,754	26528	0,006	-1,670	0,606	-2,858	-0,481
	No se asumen varianzas iguales			-2,510	6541,538	0,012	-1,670	0,665	-2,974	-0,365

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 42. ANOVA de un factor en función del tipo de gobierno/nacionalismo para todos los casos

	N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error	95% del intervalo de confianza para la media		F	Sig.
					Límite inferior	Límite superior		
Tiempo de respuesta								
Mayoría no nacionalista	6604	31,23	42,33	0,52	30,21	32,25	7,427	0,000
Apoyo externo no nacionalista	14421	32,35	34,40	0,29	31,79	32,91		
Apoyo externo nacionalista	81	22,56	15,88	1,76	19,05	26,07		
Coalición no nacionalista	665	36,98	34,06	1,32	34,39	39,57		
Coalición nacionalista	4759	34,01	43,15	0,63	32,79	35,24		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 43. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente el tipo de gobierno/nacionalismo para todos los casos

	B	err. std.	sig	exp(B)
Coalición nacionalista			0,000	
Coalición no nacionalista	-0,186	0,098	0,057	0,830
Apoyo externo nacionalista	-0,099	0,272	0,716	0,906
Apoyo externo no nacionalista	0,371	0,257	0,149	1,449
Mayoría no nacionalista	0,081	0,034	0,017	1,084
Constante	1,145	0,055	0,000	3,142
% de clasificación global	73,5			
R2 de Cox y Snell	0,001			
R2 de Nagelkerke	0,001			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 44. ANOVA de un factor en función del tipo de gobierno y de la ideología para todos los casos

	N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error	95% del intervalo de confianza para la media		F	Sig.
					Límite inferior	Límite superior		
Tiempo de respuesta								
Mayoría absoluta	6604	31,23	42,328	0,521	30,21	32,25	10,428	0,000
Apoyo externo	14502	32,30	34,335	0,285	31,74	32,86		
Coalición	5424	34,38	42,150	0,572	33,26	35,50		
Tiempo de respuesta								
Izquierda	5939	36,28	39,665	0,515	35,27	37,28	39,800	0,000
Mixto	3038	30,30	35,947	0,652	29,03	31,58		
Derecha	17553	31,54	37,897	0,286	30,98	32,10		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 45. ANOVA de un factor en función del tipo de gobierno/ideología para todos los casos

	N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error	95% del intervalo de confianza para la media		F	Sig.
					Límite inferior	Límite superior		
Tiempo de respuesta								
Apoyo externo izquierdas	3890	34,9	33,0	0,5	33,9	36,0	19,705	0,000
Coalición de izquierdas	2049	38,8	49,9	1,1	36,6	41,0		
Apoyo externo mixto	81	22,6	15,9	1,8	19,0	26,1		
Coalición de partidos mixta	2957	30,5	36,3	0,7	29,2	31,8		
Mayoría de derechas	6604	31,2	42,3	0,5	30,2	32,3		
Apoyo externo derechas	10531	31,4	34,9	0,3	30,7	32,1		
Coalición de derechas	418	40,0	36,2	1,8	36,5	43,5		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 46. ANOVA de un factor en función del tipo de gobierno/ideología para la AGE y para las CCAA

	N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error	95% del intervalo de confianza para la media		F	Sig.
					Límite inferior	Límite superior		
Tiempo de respuesta AGE								
Apoyo externo izquierdas	3191	32,5	24,4	0,4	31,7	33,4	1,663	0,190
Mayoría de derechas	6604	31,2	42,3	0,5	30,2	32,3		
Apoyo externo derechas	7285	31,3	31,2	0,4	30,6	32,0		
Tiempo de respuesta CCAA								
Apoyo externo izquierdas	699	46,05	56,56	2,14	41,85	50,25	24,627	0,000
Coalición de izquierdas	2049	38,80	49,86	1,10	36,64	40,96		
Apoyo externo mixto	81	22,56	15,88	1,76	19,05	26,07		
Coalición de partidos mixta	2957	30,52	36,32	0,67	29,21	31,83		
Apoyo externo derechas	3246	31,63	41,96	0,74	30,19	33,07		
Coalición de derechas	418	40,01	36,21	1,77	36,53	43,49		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 47. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente el tipo de gobierno/ideología para todos los casos

	B	err. std.	sig	exp(B)
Mayoría de derechas			0,000	
Coalición de izquierdas	-0,149	0,053	0,005	0,861
Coalición de partidos mixta	0,435	0,054	0,000	1,544
Coalición de derechas	0,559	0,127	0,000	1,749
Apoyo externo izquierdas	-0,130	0,045	0,004	0,879
Apoyo externo mixto	0,735	0,304	0,015	2,086
Apoyo externo derechas	0,162	0,036	0,000	1,175
Constante	0,934	0,028	0,000	2,545
% de clasificación global	73,5			
R2 de Cox y Snell	0,006			
R2 de Nagelkerke	0,009			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 48. Estimación de modelos de regresión logística binaria controlando variables entre sí para la AGE

	B.	err. std.	sig	exp(B)
Sexo del Solicitante	-0,039	0,044	0,378	0,962
Vía por la que se ha realizado la solicitud			0,000	
Vía por la que se ha realizado la solicitud(1)	-0,291	0,060	0,000	0,748
Vía por la que se ha realizado la solicitud(2)	1,266	0,114	0,000	3,548
División entre sector público o no(1)	-0,499	0,044	0,000	0,607
Ideología Gobierno	0,160	0,052	0,002	1,173
Tipo Gobierno	0,134	0,043	0,002	1,144
Constante	1,091	0,069	0,000	2,978
% de clasificación global		72,6		
R2 de Cox y Snell		0,028		
R2 de Nagelkerke		0,040		

A.I.2. Operaciones estadísticas para la base de datos sobre reclamaciones de acceso a la información ante los OCT

Tabla 49. Prueba T para muestras independientes en función del género

		Prueba de Levene de igualdad de varianzas		prueba t para la igualdad de medias							
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Diferencia de error estándar	95% de intervalo de confianza de la diferencia		
								Inferior	Superior		
Global											
Tiempo	Se asumen varianzas iguales	35,548	0,000	-4,415	7212	0,000	-13,552	3,070	-19,570	-7,534	
	No se asumen varianzas iguales			-4,121	2265,180	0,000	-13,552	3,289	-20,001	-7,103	
AGE											
Tiempo	Se asumen varianzas iguales	5,872	0,015	-0,798	2417	0,425	-1,069	1,339	-3,695	1,557	
	No se asumen varianzas iguales			-0,842	635,126	0,400	-1,069	1,269	-3,561	1,423	
CCAA											
Tiempo	Se asumen varianzas iguales	4,331	0,037	-2,376	4793	0,018	-9,978	4,199	-18,209	-1,746	
	No se asumen varianzas iguales			-2,288	1790,909	0,022	-9,978	4,362	-18,532	-1,423	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 50. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente el género

	AGE				CCAA			
	B	err. std.	sig.	exp(B)	B	err. std.	sig.	exp(B)
Sexo	0,108	0,112	0,333	1,114	0,208	0,074	0,005	1,231
Constante	-0,310	0,102	0,002	0,734	0,016	0,064	0,799	1,016
% de clasificación global	55,5				54,25			
R2 de Cox y Snell	0,000				0,002			
R2 de Nagelkerke	0,001				0,003			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 51. ANOVA de un factor en función de la personalidad del reclamante

	N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error	95% del intervalo de confianza para la media		F	Sig.
					Límite inferior	Límite superior		
Tiempo de respuesta AGE								
Jurídica	133	69,26	26,140	2,267	64,77	73,74	9,688	0,000
Física	1481	68,13	25,451	0,661	66,83	69,43		
Periodista	323	78,46	19,307	1,074	76,34	80,57		
Sociedad Civil	223	70,12	24,850	1,664	66,84	73,40		
Sindicato	254	71,99	24,657	1,547	68,95	75,04		
Partido Político	4	73,00	22,876	11,438	36,60	109,40		
Total	2418	70,17	24,835	0,505	69,18	71,16		
Tiempo de respuesta CCAA								
Jurídica	1436	162,78	133,970	3,535	155,85	169,72	9,864	0,000
Física	5145	153,78	123,397	1,720	150,41	157,15		
Sindicato	21	215,52	61,410	13,401	187,57	243,48		
Partido Político	21	279,90	119,159	26,003	225,66	334,15		
Administración Pública	4	340,00	40,439	20,220	275,65	404,35		
Total	6627	156,44	125,925	1,547	153,41	159,47		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 52. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente la personalidad del reclamante

	AGE				CCAA			
	B	err. std.	sig.	exp(B)	B	err. std.	sig.	exp(B)
Jurídica			0,001				0,397	
Física	0,142	0,189	0,453	1,152	0,049	0,068	0,471	1,050
Periodista	0,682	0,214	0,001	1,978				
Sociedad Civil	0,297	0,227	0,190	1,346				
Sindicato	0,355	0,223	0,112	1,426	1,014	0,575	0,078	2,757
Partido Político	-20,745	20096,485	0,999	0,000	0,442	0,511	0,387	1,555
Administración Pública					-0,164	1,415	0,908	0,848
Constante	-0,457	0,181	0,011	0,633	0,164	0,060	0,006	1,179
% de clasificación global		56,9				55,1		
R2 de Cox y Snell		0,011				0,001		
R2 de Nagelkerke		0,015				0,001		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 53. ANOVA de un factor en función de la vía de reclamación

	N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error	95% del intervalo de confianza para la media		F	Sig.
					Límite inferior	Límite superior		
Tiempo de respuesta AGE								
Electrónico	534	71,68	24,932	1,079	69,56	73,80	2,882	0,035
Presencial	46	71,70	23,696	3,494	64,66	78,73		
Correo electrónico	1585	70,20	24,441	0,614	69,00	71,41		
Correo postal	255	66,21	27,037	1,693	62,87	69,54		
Total	2420	70,14	24,850	0,505	69,15	71,13		
Tiempo de respuesta CCAA								
Electrónico	941	71,83	62,082	2,024	67,85	75,80	65,244	0,000
Presencial	1249	105,78	83,250	2,356	101,16	110,40		
Correo electrónico	1245	116,61	82,106	2,327	112,05	121,18		
Correo postal	233	94,00	54,639	3,580	86,95	101,06		
Total	3668	100,00	78,317	1,293	97,46	102,53		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 54. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente la vía de reclamación

	AGE				CCAA			
	B	err. std.	sig.	exp(B)	B	err. std.	sig.	exp(B)
Electrónica			0,098				0,000	
Presencial	-0,146	0,316	0,644	0,864	0,008	0,098	0,933	1,008
Correo electrónico	-0,254	0,104	0,014	0,775	-0,253	0,097	0,010	0,777
Correo postal	-0,118	0,159	0,459	0,889	0,301	0,164	0,067	1,351
Constante	-0,036	0,090	0,686	0,964	0,336	0,077	0,000	1,399
% de clasificación global	55,5				56,6			
R2 de Cox y Snell	0,003				0,006			
R2 de Nagelkerke	0,004				0,008			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 55. ANOVA de un factor en función del OCT

	N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error	95% del intervalo de confianza para la media		F	Sig.
					Límite inferior	Límite superior		
Tiempo de respuesta								
CTBG AGE	2420	70,14	24,850	0,505	69,15	71,13	478,531	0,000
OCT Andalucía	1669	273,47	143,328	3,508	266,59	280,35		
OCT Aragón	111	210,94	58,257	5,530	199,98	221,90		
CTBG Asturias	122	117,36	87,014	7,878	101,76	132,96		
OCT Baleares	81	178,70	91,971	10,219	158,37	199,04		
OCT Canarias	375	163,65	97,229	5,021	153,78	173,52		
CTBG Cantabria	182	109,57	70,283	5,210	99,29	119,85		
OCT Castilla y León	459	243,54	152,612	7,123	229,54	257,54		
CTBG Castilla-La Mancha	267	104,85	79,675	4,876	95,25	114,45		
OCT Cataluña	1522	58,57	30,284	0,776	57,04	60,09		
OCT Comunidad Valenciana	651	233,72	95,169	3,730	226,40	241,05		
CTBG Extremadura	139	152,54	81,946	6,951	138,80	166,28		
OCT Galicia	623	87,10	43,170	1,730	83,70	90,49		
CTBG Madrid	561	125,34	80,383	3,394	118,67	132,00		
OCT Murcia	103	179,59	73,784	7,270	165,17	194,01		
OCT Navarra	50	65,88	74,705	10,565	44,65	87,11		
OCT País Vasco	136	56,79	23,972	2,056	52,72	60,85		
CTBG La Rioja	32	111,69	52,027	9,197	92,93	130,45		
CTBG Ceuta	53	139,08	75,464	10,366	118,27	159,88		
CTBG Melilla	25	100,20	70,005	14,001	71,30	129,10		
CTBG sin competencias	86	13,81	10,959	1,182	11,46	16,16		
Total	9667	137,65	119,176	1,212	135,28	140,03		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 56. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente los OCT

	B	err. std.	sig	exp(B)
CTBG AGE			0,000	
OCT Andalucía	0,192	0,073	0,009	1,212
OCT Aragón	0,616	0,217	0,004	1,851
CTBG Asturias	0,310	0,195	0,112	1,363
OCT Baleares	-0,474	0,330	0,151	0,623
OCT Canarias	1,025	0,125	0,000	2,787
CTBG Cantabria	0,255	0,159	0,110	1,290
OCT Castilla y León	1,505	0,143	0,000	4,505
CTBG Castilla-La Mancha	0,490	0,136	0,000	1,633
OCT Cataluña	1,000	0,080	0,000	2,717
OCT Comunidad Valenciana	0,798	0,107	0,000	2,222
CTBG Extremadura	1,097	0,200	0,000	2,996
OCT Galicia	0,458	0,096	0,000	1,582
CTBG Madrid	0,223	0,099	0,024	1,250
OCT Murcia	-1,811	0,187	0,000	0,163
OCT Navarra	0,913	0,342	0,008	2,491
OCT País Vasco	1,251	0,213	0,000	3,495
CTBG La Rioja	0,219	0,356	0,538	1,245
CTBG Ceuta	1,580	0,357	0,000	4,857
CTBG Melilla	1,261	0,477	0,008	3,529
CTBG sin competencias	-20,983	4334,119	0,996	0,000
Constante	-0,219	0,042	0,000	0,803
% de clasificación global		60,6		
R2 de Cox y Snell		0,089		
R2 de Nagelkerke		0,119		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 57. ANOVA de un factor en función de los conjuntos gubernamentales de la AGE

	N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error	95% del intervalo de confianza para la media		F	Sig.
					Límite inferior	Límite superior		
Tiempo de respuesta								
Agricultura y Medio Ambiente	92	65,85	31,332	3,267	59,36	72,34	12,742	0,000
Economía, Industria y Turismo	179	77,09	19,675	1,471	74,19	80,00		
Fomento	208	78,01	15,558	1,079	75,88	80,14		
Interior	366	65,51	28,385	1,484	62,59	68,43		
Justicia	102	72,10	22,196	2,198	67,74	76,46		
Educación, Ciencia, Cultura y Deporte	111	74,87	22,372	2,123	70,67	79,08		
Defensa	63	67,46	26,554	3,346	60,77	74,15		
Asuntos exteriores	76	78,34	15,422	1,769	74,82	81,87		
Hacienda y Función Pública	274	65,39	25,432	1,536	62,36	68,41		
Sanidad y Seguridad Social	171	75,53	18,852	1,442	72,69	78,38		
Presidencia	131	78,60	16,266	1,421	75,78	81,41		
AEAT	64	67,55	24,087	3,011	61,53	73,56		
Agencia de Protección de Datos	21	76,57	20,930	4,567	67,04	86,10		
Sector público	237	77,80	18,580	1,207	75,42	80,18		
Entidad de control o constitucional	59	60,71	32,081	4,177	52,35	69,07		
Corporación de derecho público	128	76,04	20,729	1,832	72,41	79,66		
Partido político, sindicato o patronal	11	20,45	27,134	8,181	2,23	38,68		
Ente privado	13	46,15	25,179	6,983	30,94	61,37		
Total	2306	71,80	23,835	0,496	70,82	72,77		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 58. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente los conjuntos gubernamentales de la AGE

	B	err. std.	sig	exp(B)
Sector Público			0,000	
Agricultura y Medio Ambiente	-1,303	0,264	0,000	3,681
Economía, Industria y Turismo	-0,449	0,209	0,031	1,567
Fomento	-0,183	0,202	0,366	1,201
Interior	-1,016	0,178	0,000	2,761
Justicia	-0,868	0,245	0,000	2,382
Educación, Ciencia, Cultura y Deporte	-0,854	0,241	0,000	2,350
Defensa	-0,803	0,301	0,008	2,232
Asuntos exteriores	-0,347	0,276	0,209	1,415
Hacienda y Función Pública	-1,332	0,193	0,000	3,788
Sanidad y Seguridad Social	-0,540	0,211	0,011	1,716
Presidencia	-0,470	0,226	0,037	1,601
AEAT	-1,032	0,321	0,001	2,808
Agencia de Protección de Datos	-0,722	0,459	0,116	2,059
Entidad de control o constitucional	-1,269	0,310	0,000	3,556
Corporación de derecho público	-1,129	0,234	0,000	3,093
Partido político, sindicato o patronal	-21,830	12118,636	0,999	3023837526,362
Ente privado	-2,236	0,787	0,004	9,359
Constante	0,627	0,140	0,000	0,534
% de clasificación global	60,1			
R2 de Cox y Snell	0,053			
R2 de Nagelkerke	0,070			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 59. ANOVA de un factor en función del ámbito territorial de la reclamación

	N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error	95% del intervalo de confianza para la media		F	Sig.
					Límite inferior	Límite superior		
Tiempo de respuesta por nivel conjunto institucional								
Local	4063	159,71	130,901	2,054	155,68	163,74	233,560	0,000
Provincial	198	184,34	144,951	10,301	164,02	204,65		
Ente público	1223	121,44	95,657	2,735	116,08	126,81		
Autonómico	1939	165,19	130,918	2,973	159,36	171,02		
Estatad	1782	70,97	24,449	0,579	69,83	72,10		
Total	9205	139,13	119,443	1,245	136,69	141,57		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 60. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente el ámbito territorial de la reclamación

	B	err. std.	sig.	exp(B)
Local			0,000	
Provincial	0,269	0,179	0,133	1,309
Ente público	-0,005	0,073	0,949	0,995
Autonómico	-0,646	0,062	0,000	0,524
Estatad	-0,690	0,062	0,000	0,502
Constante	0,474	0,038	0,000	1,607
% de clasificación global		54,5		
R2 de Cox y Snell		0,028		
R2 de Nagelkerke		0,037		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 61. Prueba T para muestras independientes en función de notas de corte para INDICADO

		Prueba de Levene de igualdad de varianzas		prueba t para la igualdad de medias						
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Diferencia de error estándar	95% de intervalo de confianza de la diferencia	
								Inferior	Superior	
Punto de corte en 3										
Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso	Se asumen varianzas iguales	184,234	0,000	15,222	7820	0,000	0,315	0,021	0,275	0,356
	No se asumen varianzas iguales			16,901	490,355	0,000	0,315	0,019	0,278	0,352
Tiempo de respuesta	Se asumen varianzas iguales	63,671	0,000	-7,662	9501	0,000	-53,954	7,042	-67,757	-40,151
	No se asumen varianzas iguales			-11,807	343,623	0,000	-53,954	4,570	-62,943	-44,966
Punto de corte en 5										
Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso	Se asumen varianzas iguales	537,715	0,000	9,947	7820	0,000	0,094	0,009	0,076	0,113
	No se asumen varianzas iguales			9,988	7749,890	0,000	0,094	0,009	0,076	0,113
Tiempo de respuesta	Se asumen varianzas iguales	2779,693	0,000	34,056	9501	0,000	79,399	2,331	74,829	83,970
	No se asumen varianzas iguales			36,980	7884,877	0,000	79,399	2,147	75,191	83,608
Punto de corte en 7										
Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso	Se asumen varianzas iguales	139,842	0,000	14,481	7820	0,000	0,153	0,011	0,133	0,174
	No se asumen varianzas iguales			15,333	4265,248	0,000	0,153	0,010	0,134	0,173
Tiempo de respuesta	Se asumen varianzas iguales	3,644	0,056	-0,575	9501	0,565	-1,514	2,634	-6,677	3,649
	No se asumen varianzas iguales			-0,577	5894,035	0,564	-1,514	2,626	-6,663	3,634

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 61. Estimación de modelos de regresión logística binaria controlando las variables independientes entre sí para el CTBG

	coef.	err. std.	sig	odd ratio
Sexo del solicitante(1)	0,022	0,129	0,863	1,023
Jurídica			0,040	
Física	0,244	0,228	0,284	1,277
Periodista	0,641	0,255	0,012	1,898
Sociedad Civil	0,321	0,268	0,231	1,379
Sindicato	0,078	0,261	0,765	1,081
Partido Político	-20,589	23116,602	0,999	0,000
Electrónico			0,003	
Presencial	-0,093	0,397	0,815	0,911
Correo electrónico	-0,378	0,124	0,002	0,685
Correo postal	0,077	0,195	0,693	1,080
Tipo de Administración(1)	-0,829	0,134	0,000	0,436
Silencio			0,002	
Respuesta insatisfactoria	-0,087	0,128	0,496	0,917
Inadmisión	-0,446	0,133	0,001	0,640
Denegación total o parcial	0,023	0,151	0,878	1,024
Constante	0,770	0,265	0,004	2,160
% de clasificación global		57,7		
R2 de Cox y Snell		0,048		
R2 de Nagelkerke		0,064		

A.I.3. Otras tablas no estadísticas

Tabla 62. Distribución de las Solicitudes de Acceso por UITs en la AGE y formación de los Conjuntos Gubernamentales

Unidad de Información de la Transparencia de la AGE	Año de registro de la solicitud						Total
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Casa Real	8,70%	3,60%	1,20%	1,40%	0,80%	0,60%	1,80%
UIT Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio				4,80%	1,70%		1,70%
UIT Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	3,10%	5,50%	4,40%	0,40%			2,00%
UIT Agricultura, Pesca y Alimentación			0,40%	0,10%	1,60%	1,80%	0,70%
UIT Transición Ecológica				0,10%	0,50%	3,50%	0,30%
Agricultura y Medio Ambiente	3,10%	5,50%	4,80%	5,40%	3,80%	5,30%	4,70%
UIT Economía y Competitividad	4,10%	4,10%	3,80%	4,20%	0,70%		2,80%
UIT Economía y Empresa				0,00%	1,80%	2,70%	0,70%
UIT Economía, Industria y Competitividad					1,60%		0,50%
UIT Industria, Comercio y Turismo				0,00%	1,00%	1,00%	0,40%
UIT Industria, Energía y Turismo	4,30%	4,30%	4,00%	2,20%			2,20%
UIT Energía, Turismo y Agenda Digital			0,00%	2,20%	1,20%		0,90%
Economía, Industria y Turismo	8,40%	8,40%	7,80%	8,60%	6,30%	3,70%	7,50%
UIT Fomento	8,70%	9,40%	11,30%	14,30%	11,60%	10,30%	11,70%
UIT Interior	8,70%	15,80%	21,70%	16,20%	15,00%	15,70%	16,50%
UIT Justicia	3,80%	4,10%	5,60%	5,50%	5,80%	6,50%	5,30%
UIT Ciencia, Innovación y Universidades					0,80%	3,40%	0,40%
UIT Cultura y Deporte					0,50%	2,00%	0,20%
UIT Educación y Formación Profesional				0,10%	2,80%	0,70%	1,00%
UIT Educación, Cultura y Deporte	5,80%	5,40%	5,10%	5,10%	3,30%		4,40%
Educación, Ciencia, Cultura y Deporte	5,80%	5,40%	5,10%	5,20%	7,40%	6,10%	6,00%
UIT Defensa	1,60%	3,10%	3,40%	4,10%	6,10%	8,60%	4,50%
UIT Asuntos Exteriores y Cooperación	2,60%	2,60%	2,50%	2,60%	1,90%		2,20%

UIT Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooper				0,20%	1,80%	2,10%	0,70%
Asuntos Exteriores	2,60%	2,60%	2,50%	2,80%	3,70%	2,10%	2,90%
UIT Hacienda		0,00%	0,50%	0,40%	6,30%	8,80%	2,60%
UIT Hacienda y Administraciones Públicas	15,30%	16,30%	16,20%	0,20%			6,40%
UIT Hacienda y Función Pública		0,00%	0,30%	14,40%	7,60%		6,00%
UIT Política Territorial y Función Pública		0,00%		0,10%	2,70%	8,20%	1,30%
Hacienda y Función Pública	15,30%	16,30%	17,00%	15,10%	16,60%	17,00%	16,30%
UIT Trabajo, Migraciones y Seguridad Social				0,20%	2,80%	4,70%	1,10%
UITS Seguridad Social	5,60%	6,50%	5,10%	5,00%	4,10%	4,70%	5,00%
UIT de Sanidad, Consumo y Bienestar Social					0,50%		0,20%
UIT Empleo y Seguridad Social	3,00%	3,90%	4,30%	4,50%	1,80%		3,20%
UIT Sanidad, Consumo y Bienestar Social				0,10%	2,10%	4,50%	0,90%
UIT Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	4,40%	5,60%	3,70%	4,30%	2,50%		3,70%
Sanidad y Seguridad Social	13,00%	16,00%	13,10%	14,10%	13,80%	13,90%	14,10%
UIT MPR - Presidencia del Gobierno	16,40%	7,30%	4,80%	0,10%			2,80%
UIT MPR y AATT - Presidencia del Gobierno			0,20%	5,20%	3,00%		2,20%
UIT Presidencia, Relaciones con las Cortes e I			0,10%	0,70%	4,80%	8,90%	2,10%
Presidencia	16,40%	7,30%	5,10%	6,00%	7,80%	8,90%	7,10%
UIT Central			0,10%	0,60%	0,30%	0,30%	0,30%
UITS AEAT	3,50%	0,70%					0,20%
UITS Agencia de Protección de Datos	0,30%	1,70%	1,30%	0,70%	1,10%	1,10%	1,20%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

A.II. Guion para entrevistas a representantes de la Administración pública autonómica y el órgano de control de la transparencia autonómico

Entrevista alto cargo y funcionarios de la Administración pública autonómica:

Pregunta rompehielos: ¿Cómo consideras que debe ser una Administración pública transparente?

Bloque 1: Nivel de transparencia y sesgos.

Pregunta generadora: ¿En Navarra/Canarias cómo es el nivel de transparencia activa?

Pregunta específica: ¿Y cómo es la gestión del derecho de acceso por parte de la Administración foral/autonómica?

Pregunta específica: ¿Cómo ha sido la evolución en estas materias en los últimos años?

Pregunta específica: ¿Crees que pueden llegar a haber diferencias en la respuesta en las solicitudes en función de las características de los y las solicitantes?

Pregunta específica: ¿Crees que el género de los y las solicitantes es importante en las solicitudes de acceso? ¿Por qué?

Pregunta específica: ¿Qué me puedes decir del tiempo que se tarda en responder las solicitudes de acceso?

Pregunta específica: ¿Cómo podrían agilizarse las respuestas?

Pregunta específica: ¿Cómo calificarías la independencia de los empleados públicos de los cargos políticos en la Administración foral/autonómica?

Pregunta específica: ¿Qué crees que sucedería si el funcionario responsable considerara que hay que permitir el acceso a una información y el cargo público superior considerara que no hay que hacerlo?

Pregunta específica: ¿Cómo consideras que es el conocimiento y formación que tienen los funcionarios forales/autonómicos sobre la normativa de transparencia?

Pregunta específica: ¿Existe cultura de la transparencia en la Administración foral/autonómica?

Bloque 2: Influencia de variables políticas.

Pregunta generadora: ¿Cree que las características del gobierno pueden influir en la transparencia?

Pregunta específica: ¿Influye el tiempo que lleva gobernando el partido político al frente de la Administración? ¿Por qué? ¿Cómo?

Pregunta específica: ¿Influye la configuración del gobierno? Por ejemplo, que este sea en coalición o en mayoría absoluta. ¿Por qué? ¿Cómo?

Pregunta específica: ¿Y la ideología?

Pregunta específica: ¿Y el partido en el gobierno se defina como nacionalista o regionalista, puede influir en la transparencia?

Pregunta específica: ¿Hubo un cambio en el nivel de transparencia o en el compromiso político con la misma tras el último cambio de gobierno? ¿A qué lo atribuyes?

Pregunta específica: ¿De qué dependen las diferencias en transparencia entre las diferentes consejerías?

Bloque 3: Influencia de variables exógenas al gobierno (compromiso cívico, normativa y configuración del órgano de control).

Pregunta generadora: ¿Qué opinas sobre la importancia del interés de la ciudadanía por las herramientas de la transparencia?

Pregunta específica: ¿Cuál es el nivel de compromiso con estas herramientas de los navarros/canarios?

Pregunta específica: Que la ciudadanía sea activa en la demanda y uso de la información pública, ¿puede influir en el nivel de control a los ejecutivos?

Pregunta específica: ¿Cuál crees que es la importancia de la normativa nacional y foral/autonómica de transparencia en los resultados finales en la apertura de las instituciones?

Pregunta específica: ¿Cómo crees que es la configuración institucional del Consejo de la Transparencia de Navarra/Comisionado de Transparencia de Canarias?

Pregunta específica: ¿Cómo es la relación del ejecutivo autonómico con el Consejo de la Transparencia de Navarra/Comisionado de Transparencia de Canarias?

Pregunta específica: ¿Hay alguna resolución que haya sido especialmente conflictiva?

Pregunta específica: ¿Han recurrido judicialmente alguna resolución del Consejo/Comisionado?

Pregunta generadora: ¿Hay alguna reflexión que quieras hacer para terminar o algún aspecto que consideres importante del que no hayamos hablado?

Entrevista a alto cargo y funcionarios del órgano de control:

Pregunta rompehielos: ¿Cómo consideras que debe ser una Administración pública transparente?

Bloque 1: Nivel de transparencia y sesgos.

Pregunta generadora: ¿En Navarra/Canarias cómo es el nivel de transparencia activa?

Pregunta específica: ¿Y cómo es la gestión del derecho de acceso por parte de la Administración foral/autonómica?

Pregunta específica: ¿Cómo ha sido la evolución en estas materias en los últimos años?

Pregunta específica: ¿Crees que pueden llegar a haber diferencias en la respuesta a las reclamaciones en función de las características de los y las solicitantes?

Pregunta específica: ¿Crees que el género de los y las reclamantes es importante a la hora de tramitar una solicitud de acceso? ¿Por qué?

Pregunta específica: ¿Qué me puedes decir del tiempo que se tarda en responder las reclamaciones de acceso?

Pregunta específica: ¿Cómo podrían agilizarse las respuestas?

Pregunta específica: ¿Cómo calificarías la independencia de los empleados públicos de los cargos políticos en la Administración foral/autonómica?

Pregunta específica: ¿Qué crees que sucedería si el funcionario responsable considerara que hay que permitir el acceso a una información y el cargo público superior considerara que no hay que hacerlo?

Pregunta específica: ¿Cómo consideras que es el conocimiento y formación que tienen los funcionarios forales/autonómicos sobre la normativa de transparencia?

Pregunta específica: ¿Existe cultura de la transparencia en la Administración foral/autonómica?

Bloque 2: Influencia de variables exógenas al gobierno (compromiso cívico, normativa y configuración del órgano de control).

Pregunta generadora: ¿Qué opinas sobre la importancia del interés de la ciudadanía por las herramientas de la transparencia?

Pregunta específica: ¿Cuál es el nivel de compromiso con estas herramientas de los navarros/canarios?

Pregunta específica: Que la ciudadanía sea activa en la demanda y uso de la información pública, ¿puede influir en el nivel de control a los ejecutivos?

Pregunta específica: ¿Cuál crees que es la importancia de la normativa nacional y foral/autonómica de transparencia en los resultados finales en la apertura de las instituciones?

Pregunta específica: ¿Es importante la configuración institucional del órgano de control de la transparencia?

Pregunta específica: ¿Cuáles son las características institucionales más relevantes que tiene que cumplir un órgano de control para ser efectivo?

Pregunta específica: ¿Cómo crees que es la configuración institucional del Consejo de la Transparencia de Navarra/Comisionado de Transparencia de Canarias?

Pregunta específica: ¿Crees que hay que mejorar su configuración o su financiación?

Pregunta específica: ¿Cuál es la relación del gobierno con el Consejo de la Transparencia de Navarra/Comisionado de Transparencia de Canarias?

Pregunta específica: ¿Hay alguna resolución que haya sido especialmente conflictiva?

Pregunta específica: ¿Han recurrido judicialmente alguna resolución del Consejo/Comisionado?

Bloque 3: Influencia de variables políticas.

Pregunta generadora: ¿Cree que las características del gobierno pueden influir en la transparencia?

Pregunta específica: ¿Influye el tiempo que lleva gobernando el partido político al frente de la Administración? ¿Por qué? ¿Cómo?

Pregunta específica: ¿Influye la configuración del gobierno? Por ejemplo, que este sea en coalición o en mayoría absoluta. ¿Por qué? ¿Cómo?

Pregunta específica: ¿Y la ideología?

Pregunta específica: ¿Y el partido en el gobierno se defina como nacionalista o regionalista, puede influir en la transparencia?

Pregunta específica: ¿Hubo un cambio en el nivel de transparencia o en el compromiso político con la misma tras el último cambio de gobierno? ¿A qué lo atribuyes?

Pregunta específica: ¿De qué dependen las diferencias en transparencia entre las diferentes consejerías?

Pregunta generadora: ¿Hay alguna reflexión que quieras hacer para terminar o algún aspecto que consideres importante del que no hayamos hablado?