

La configuración de los órganos de control de la transparencia y los contextos administrativos

The structure of transparency oversight bodies and administrative contexts

José Luis Ros Medina

Universidad Internacional de la Rioja
ORCID ID 0000-0003-2903-6632
joseluis.rosmedina@unir.net

José Manuel Mayor Balsas

Universidad de Murcia
ORCID ID 0000-0001-5433-3415
josemanuel.mayor@um.es

Cita recomendada:

Ros Medina, J. L. y Mayor Balsas, J. M. (2025). La configuración de los órganos de control de la transparencia y los contextos administrativos. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 28, pp. 94-117
DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2025.9487>

Recibido / received: 09/04/2024
Aceptado / accepted: 17/09/2024

Resumen

Los trabajos que estudian la configuración de los órganos de control de la transparencia y los contextos administrativos desde una perspectiva integral son escasos, y más aún aquellos que profundizan sobre las distintas dimensiones estudiadas en la literatura desde un punto de vista cualitativo. Por ello, con el presente trabajo se pretende dar un pequeño paso hacia adelante aportando evidencia empírica a este respecto. Partiendo de una serie de entrevistas en profundidad realizadas en Canarias y Navarra tanto a representantes de los órganos de control como de la Administración correspondiente, se realiza un análisis comparativo atendiendo a los niveles de transparencia y la gestión del derecho de acceso, a la formación y a la cultura administrativa de los empleados públicos, a la demanda de transparencia, a la configuración de los ejecutivos y su ideología, y a su apertura institucional.

Palabras clave

Transparencia, derecho de acceso, órganos de control, empleados públicos, ideología, apertura institucional.



Abstract

There are few studies on the configuration of transparency oversight bodies and administrative contexts from a holistic perspective. This is even more the case for those that study in depth the different dimensions studied in the literature from a qualitative point of view. This paper therefore aims to take a small step forward by providing some empirical evidence in this regard. A comparative analysis is conducted on the basis of a series of in-depth interviews carried out in the Canary Islands and Navarre with representatives of both the control bodies and the corresponding Administration. This analysis is based on the levels of transparency and management of the right of access, the training and administrative culture of public employees, the demand for transparency, the configuration of executive governments and their ideology, and its institutional openness

Keywords

Transparency, right of access, oversight bodies, public employees, ideology, institutional openness

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Breve revisión de la literatura. 3. Metodología. 3.1. Objetivos y muestra. 3.2. Descripción de las variables. 3.3. Resultados y discusión. 3.3.1. Transparencia activa y gestión del derecho de acceso. 3.3.2. Relevancia de los empleados públicos en la gestión del derecho de acceso. 3.3.3. Demanda de transparencia: conocimiento y uso por parte de la ciudadanía. 3.3.4. Influencias de variables políticas en el derecho de acceso. 3.3.5. Apertura institucional. 4. Conclusiones.

1. Introducción

El uso académico del concepto de transparencia ha evolucionado a la par que su importancia en la agenda pública internacional, estando, en ocasiones, profundamente marcado por esta. Sin embargo, ha adolecido de una gran indefinición, confundiéndose a menudo con su operacionalización –«transparencia» como el conjunto de indicadores que miden la transparencia–, cayéndose en importantes fallos metodológicos y técnicos a la hora de su medición.

Una de las definiciones más empleadas de transparencia es la que alude a la divulgación de información por parte de las instituciones que es relevante para evaluar a dichas instituciones (Florini, 1999). Constituye uno de los objetivos y logros que ha de caracterizar a una sociedad moderna en aras de la equidad social y la eficiencia económica (Lizcano, 2012), apareciendo a su vez como una solución legitimadora de alto rendimiento y coste relativamente bajo (Villoria, 2014). Además, tal y como indican Cuccinello et al. (2017) en su revisión sistemática de literatura, o Villoria (2012), la transparencia es también la monitorización efectiva del rendimiento de las administraciones públicas por parte de la ciudadanía.

Tres son las funciones que tradicionalmente se le asocian: 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 y la evaluación de políticas públicas (Ball, 2009). No se trata, por tanto, de un valor finalista, sino de un instrumento para promover el buen gobierno, poniendo coto a las conductas extractivas (Acemoglu y Robinson, 2012), ineficientes, fraudulentas e ilegales (Villoria, 2012).

A la hora de estudiar y evaluar la transparencia en las instituciones públicas se han venido utilizando cuatro métodos diferenciados: i) los índices sobre divulgación de la información, ii) las encuestas de percepción, iii) la evaluación del rendimiento de los marcos de transparencia, y iv) los ejercicios de realización de solicitudes de acceso. Si bien existen diversos trabajos que 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), han sido muy pocos aquellos que se han preocupado por determinar la validez de las medidas de transparencia (Bauhr y Grimes, 2012; Michener, 2015). Una alternativa planteada para superar dichas debilidades ha sido sustituir dichos índices 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 (Bauhr y Grimes, 2012). Sin embargo, en estos trabajos también se ha caído en errores conceptuales profundos, como, por ejemplo, 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. Asimismo, son escasos los trabajos que se han focalizado tanto en la evaluación del rendimiento de los marcos de transparencia (Hazell y Worthy, 2010), como en los ejercicios de realización de las solicitudes de acceso (Lidberg, 2009; Open Society Institute, 2006).

De igual modo, no abundan las investigaciones que aborden la configuración de los órganos de control de la transparencia y los contextos administrativos desde una perspectiva integral, y menos aún aquellos que profundicen sobre las distintas dimensiones estudiadas en la literatura desde un punto de vista cualitativo. Por ello, con el presente trabajo se pretende dar un pequeño paso hacia adelante aportando evidencia empírica a este respecto desde una perspectiva politológica y sociológica, supliendo así el vacío existente en la literatura; y tratando de dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación ¿cómo se manifiestan los procesos de resistencia a la implantación de la transparencia en nuestro país en su vertiente del derecho de acceso?

El trabajo se ha estructurado del siguiente modo: en primer lugar, se realiza una breve revisión de la literatura sobre la configuración de los órganos de control de la transparencia y sus contextos administrativos; posteriormente, se propone un estudio exploratorio, donde se detallan los objetivos y la muestra utilizada, se describen las dimensiones y las variables propuestas para su estudio, y se concluye con los resultados obtenidos. Por último, se exponen las conclusiones que, a modo de resumen, realizan un balance de los aspectos más relevantes de la investigación desarrollada.

2. Breve revisión de la literatura

A la hora de estudiar la configuración de los órganos de control de la transparencia y sus contextos administrativos se ha focalizado la atención en varias dimensiones, destacando: i) el nivel de transparencia, ii) los empleados públicos, iii) la demanda de transparencia, iv) los aspectos políticos, y v) la apertura institucional.

La primera de ellas, la relativa al nivel de transparencia, alude a la situación general de la transparencia y el derecho de acceso, la gestión sobre este y los resultados observados en cuanto al tiempo y rendimiento de las respuestas. Si bien es cierto que la transparencia activa ha sido estudiada ampliamente en España, pudiéndose encontrar una abundante literatura sobre su evaluación, sus causas y consecuencias (Albalate, 2013; Alonso et al., 2016; Delgado et al., 2017; García-García y Curto, 2018; Martín y García, 2011); 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 en el análisis científico en España. En ese sentido, destaca, desde la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) a finales de 2013, los trabajos de De la Nuez y Tarin (2014), Fernández y Pérez (2014) y Guichot (2014). No obstante, algunos trabajos han transitado desde el análisis de la normativa hacia el análisis de los resultados de dicha normativa, siendo quizás los trabajos que más se han adentrado en esta área los del profesor Isaac Martín, que ha evaluado los resultados de la gestión del derecho de acceso desde una perspectiva jurídica (Martín, 2019), así como otros autores que han analizado los resultados (Molina et al., 2018), o incluso análisis desde una perspectiva más cualitativa (Hernández y Moreno, 2021). También otros han manifestado las limitaciones que en nuestro país han encontrado los mecanismos y metodologías de evaluación (Sierra-Rodríguez, 2018).

En segundo lugar, son diversos los trabajos que se centran en la relevancia de los empleados públicos en la gestión del derecho de acceso, en su correcta formación, cultura de la transparencia y profesionalidad. Según las tesis del Instituto de Calidad de Gobierno de la Universidad de Gotemburgo, los valores de imparcialidad aprendidos por los funcionarios públicos pueden ser de vital importancia en la lucha contra la corrupción pública (Rothstein y Teorell, 2012), siendo evidente lo incardinado que está en dichos valores la transparencia, ya sea en su vertiente activa como pasiva. 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).

Dahlström y Lapuente (2018) indican 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, de modo 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. En España, 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).

En tercer lugar, se encuentra la demanda ciudadana de la transparencia, una dimensión a la que se le concede un papel central para comprender el éxito de las legislaciones de transparencia en su afectación institucional positiva (Mungiu-Pippidi, 2015 y 2016). Las demandas de transparencia y rendición de cuentas se extienden por todo el mundo con mayor o menor impacto, afectando tanto a los Estados como a las organizaciones internacionales (Gartner, 2013). Florini (1999) señalaba que el discurrir futuro de la transparencia dependería fundamentalmente de la demanda ciudadana hacia la misma, vaticinando ya con optimismo que «las llamadas a la transparencia que se han visto hasta la fecha probablemente sean solo el comienzo de una gran ola de tales demandas». De este modo, 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, es esperable que nos encontremos sociedades menos interesadas cuando los gobiernos no tienen voluntad de dar a conocer ni de hacer efectivo su uso.

Los aspectos políticos, por otro lado, tales como la importancia del gobierno, la configuración del ejecutivo, o la ideología de este, son variables tradicionalmente estudiadas en la literatura. La importancia del gobierno hace alusión al hecho de una posible relación entre el paso del tiempo en el poder y la opacidad, mientras que la configuración del ejecutivo plantea una posible relación entre un color u otro de gobierno con una mayor o menor transparencia. Si bien no abundan los trabajos que avalen la influencia de la ideología política en la gestión del derecho de acceso, sí los hay referentes a la gestión de la transparencia activa (Albalate, 2013; Alonso et al., 2016; Martín y García, 2011; García-García y Curto, 2018), la rendición de cuentas y la transparencia medida mediante encuestas (Caamaño-Alegre et al., 2013), asociando todos ellos a los gobiernos progresistas con unos mejores resultados; o a los populismos a un efecto corrosivo para las instituciones de la democracia liberal (Peruzzotti, 2017). Sin embargo, también hay estudios que van en el sentido contrario (Armstrong, 2010), por lo que no se deben de esperar las mismas relaciones que registra la transparencia activa y las que registra el derecho de acceso. 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, como avala un reciente estudio que encuentra dicha relación (Ros-Medina, 2024a). No obstante, otros autores, señalan que i) la ideología parece explicar cada vez menos el impulso a la transparencia, o ii) que la relación que se muestra es ambigua (Ferraz y Tejedo-Romero, 2016; Piotrowski y van Ryzin, 2007).

Por último, respecto a la apertura institucional, se consideran variables como la innovación de la normativa en la ordenación del derecho de acceso a la información pública (en adelante, DAIP), la configuración de los órganos de control de la transparencia (en adelante, OCT), y su relación con el ejecutivo. Una norma de transparencia, sin embargo, 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 (Ixtacuy, Prieto y Wills, 2014; Mungiu-Pippidi, 2013, 2016). Consecuentemente con ello, en España la LTAIBG junto con sus homólogas autonómicas, sí han ampliado dichos canales, pero han encontrado una demanda social reducida a nivel comparado, aunque dicha demanda va incrementándose progresivamente con el paso del tiempo. La configuración de calidad de los órganos de control de la transparencia, por otro lado, 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 (Ros-Medina, 2024b).

3. Metodología

3.1. Objetivos y muestra

El objetivo del presente trabajo es analizar la configuración de los órganos de control de la transparencia y los contextos administrativos desde un punto de vista cualitativo. Con tal fin se seleccionaron dos comunidades autónomas (en adelante, CCAA), Canarias y Navarra, por tres motivos: i) por tratarse de dos comunidades con un rendimiento muy distinto en la gestión de sus solicitudes de acceso a la información pública medido a través del índice binario de acceso y el índice de rendimiento del derecho de acceso (Ros-Medina, 2024a); ii) por haber desarrollado organismos de control de la transparencia propios, siendo ambos casos referentes nacionales; y, iii) por presentar grandes diferencias en su configuración.

Para ello se realizó un análisis cualitativo basado en entrevistas en profundidad realizadas en ambas CCAA seleccionadas por sus especiales características para el contraste –técnica empleada en trabajos similares como, por ejemplo, el de Charron et al. (2019)–, considerándose un doble enfoque: i) entrevistar tanto a representantes del órgano de control como de la Administración correspondiente; y, ii) diversificar la procedencia de las personas entrevistadas para capturar una visión que no estuviera sesgada, considerándose a un/a alto cargo, un/a empleado/a público/a con perfil directivo y un/a empleado/a público/a con perfil administrativo.

Se empleó el contacto con un informante destacado, realizándose un muestreo no probabilístico por bola de nieve para contactar con el resto de las personas entrevistadas. Los 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, donde realizamos 6 entrevistas presenciales en cada estancia. De este modo se entrevistó personalmente en Canarias a una funcionaria de Administración [E1] y a una funcionaria directiva [E2] del Comisionado de Canarias, a Daniel Cerdán, comisionado de Canarias [E3], a una funcionaria de Administración [E4] y una funcionaria directiva [E5] del Gobierno de Canarias, y a la directora general de transparencia de Canarias, Marta Saavedra [E6]. Posteriormente, el 18 de octubre de 2021, se realizó una última entrevista online de una empleada administrativa correspondiente a la Administración canaria [E7]. Por otro lado, en Navarra se procedió a entrevistar tanto a una funcionaria [E8] como a una miembro [E9] y al presidente del Consejo de la Transparencia de Navarra, Juan Luis Beltrán [E10], a una funcionaria de la Administración [E11], a un funcionario directivo del Gobierno de Navarra [E12], y al director general de transparencia del Gobierno de Navarra, Joseba Asiaín [E13].

Asimismo, ha de tenerse presente que en ningún momento durante las entrevistas se les interrogó sobre una comparación directa entre ambas regiones, ni se les facilitaron datos cuantitativos sobre su situación comparada.

3.2. Descripción de las variables

En la Tabla 1 se presentan las dimensiones –junto con las variables relacionadas con cada una de ellas– sobre las que se han centrado las entrevistas realizadas a los altos

cargos y funcionarios, tanto de la Administración pública autonómica, como de los órganos de control de la transparencia.

Dimensiones	Variables
A. Nivel de la transparencia	1. Transparencia activa. 2. Gestión del derecho de acceso.
B. Empleados públicos	3. Formación. 4. Cultura administrativa de la transparencia. 5. Imparcialidad y profesionalidad.
C. Demanda de transparencia	6. Implicación de la ciudadanía. 7. Derecho de acceso a la información pública.
D. Aspectos políticos	8. Importancia del gobierno. 9. Configuración del ejecutivo. 10. Ideología.
E. Apertura institucional	11. Innovación de la normativa en la ordenación del DAIP. 12. Configuración del OCT. 13. Relación entre el OCT y el ejecutivo autonómico.

Tabla 1. Dimensiones y variables. Elaboración propia.

a) Nivel de transparencia

Para analizar la situación general de la transparencia y el derecho de acceso en ambas regiones, se han utilizado las variables que hacen alusión a la transparencia activa y a la gestión del derecho de acceso. Respecto a la primera variable, se les preguntó a los entrevistados sobre el nivel de transparencia activa en Canarias/Navarra y su evolución en los últimos años; mientras que para la segunda se les preguntó cómo es la gestión del derecho de acceso por parte de la Administración foral/autonómica y cómo ha sido su evolución en los últimos años; si creían o no que podían existir diferencias en la respuesta en las solicitudes en función de las características de los y las solicitantes; qué nos podían decir sobre el tiempo que se tarda en responder las solicitudes de acceso, y cómo podrían agilizarse las respuestas.

b) Empleados públicos

Las variables y las cuestiones realizadas para obtener información sobre la dimensión relativa a los empleados públicos aluden a la formación de estos –¿Cómo consideras que es el conocimiento y formación que tienen los funcionarios forales/autonómicos sobre la normativa de transparencia?–, a la cultura administrativa de la transparencia –¿Existe cultura de la transparencia en la Administración foral/autonómica?–, y respecto a su imparcialidad y profesionalidad, preguntándoles a los encuestados ¿Cómo calificarías la independencia de los empleados públicos de los cargos políticos en la Administración foral/autonómica?, y ¿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?

c) Demanda de transparencia

¿Qué opinas sobre la importancia del interés de la ciudadanía por las herramientas de la transparencia? Esta fue la pregunta realizada para obtener información sobre la variable que alude a la implicación de la ciudadanía, mientras que para la variable relativa al derecho de acceso a la información pública se les preguntó cuál es el nivel

de compromiso con estas herramientas de los navarros/canarios; y sobre si el hecho de que la ciudadanía sea activa en la demanda y uso de la información pública puede influir en el nivel de control a los ejecutivos.

d) Aspectos políticos

En este caso, se incluyeron las variables que hacen alusión a: i) la importancia del gobierno, efecto recogido en las preguntas ¿cree que las características del gobierno pueden influir en la transparencia?, ¿influye el tiempo que lleva gobernando el partido político al frente de la Administración? ¿por qué? y ¿cómo?; ii) la configuración del ejecutivo –¿influye la configuración del gobierno? Por ejemplo, que este sea en coalición o en mayoría absoluta, ¿por qué? y ¿cómo?–; y, iii) la ideología, donde se les preguntó si esta tenía o no influencia sobre la transparencia, y también sobre el hecho de si el partido en el gobierno se define como nacionalista o regionalista.

e) Apertura institucional

Por último, se incluyeron las variables que hacían alusión a la apertura institucional. En este sentido, la primera de ellas aludía a la innovación de la normativa en la ordenación del derecho de acceso a la información pública, donde se les preguntó a los encuestados sobre la importancia de la normativa nacional y foral/autonómica de transparencia en los resultados finales en la apertura de las instituciones. Para la segunda variable, la configuración de los OCT, se les preguntó ¿cómo crees que es la configuración institucional del Consejo de la Transparencia de Navarra/Comisionado de Transparencia de Canarias?, y únicamente se les preguntó a los altos cargos y funcionarios de los órganos de control sobre la importancia de la configuración institucional del órgano de control de la transparencia, sobre las características institucionales más relevantes que tiene que cumplir un órgano de control para ser efectivo, y sobre su creencia de si hay que mejorar o no su configuración o su financiación. Por último, para recoger el efecto de la variable que alude a la relación entre el OCT y el ejecutivo autonómico, se les preguntó a los altos cargos y funcionarios de la Administración pública autonómica sobre la relación del ejecutivo autonómico con el Consejo de la Transparencia de Navarra/Comisionado de Transparencia de Canarias, mientras que a los altos cargos y funcionarios del órgano de control se les preguntó sobre la relación del gobierno con el Consejo de la Transparencia de Navarra/Comisionado de Transparencia de Canarias.

3.3. Resultados y discusión

3.3.1. Transparencia activa y gestión del derecho de acceso

En primer lugar, se abordó la situación de la transparencia activa y el derecho de acceso en Canarias y Navarra. Tras preguntarles cómo creían que era la situación tanto en transparencia activa como pasiva, en ambas regiones se afirmó que habían mejorado los niveles de transparencia en los últimos años, pero que aún quedaba un camino por recorrer. La diferencia más destacada en este sentido fue 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 Navarra muestra una mejor organización de las solicitudes de acceso, lo que se encuentra en la misma línea de las investigaciones previas (Ros-Medina, 2024a; 2024b).

Así, por ejemplo, en Canarias afirmaron que se «ha mejorado bastante en publicidad activa, pero en las solicitudes de acceso se sigue fallando» (E6); incluso la directora general (en adelante, DG) 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 Navarra, sin embargo, la impresión mayoritaria fue la contraria. El presidente del Consejo de Transparencia de Navarra, Juan Luis Beltrán, señaló que:

[E]l 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 (E10). [Argumentos que también ratificaron otros entrevistados (E8, E12 y E13)].

Sin embargo, fue también el propio presidente del Consejo el que criticó algunos aspectos de la transparencia activa en su comunidad:

Hay mucha diferencia con la información que se da ahora en el Portal con la que se daba hace tres años. 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 (E10).

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. 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 de la evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública (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» (E3).

Sin embargo, y en cuanto a la gestión del derecho de acceso, la DG de Transparencia de Canarias aseguró: «cuando yo llegué, la primera reunión que hubo, yo salí asustada porque solo había inquietud y quejas por parte de las URIP¹» (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 tecnológicas, con la metodología de trabajo y con la implementación del registro» (E6). En esta legislatura se ha aprobado el registro de solicitudes de acceso

¹ Se refiere a Unidad Responsable de la Información Pública.

que no existía previamente (E6), aunque les queda camino por recorrer en la automatización del proceso ya que el protocolo de trazabilidad es engoroso (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).

A ello habría que sumar un problema de medios humanos para hacer frente a la gestión del derecho de acceso, tal y como han puesto de relieve los entrevistados, puesto que la ley no se ha implementado con 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).

Esta insuficiencia de medios 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 de Transparencia de Canarias, Marta Saavedra, nos explicaba además el grave problema de los cálculos de las solicitudes para la respuesta, al opinar 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). 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 mismo, esto es, 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. 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.

En cambio, parece que se puede hablar de una mejor gestión del derecho de acceso en Navarra, puesto que se daba 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 (E8, E10 y E13), si bien la falta de medios fue un argumento que también se hizo presente (E9), fundamentalmente en su escala municipal. Debido a esta escasez de medios, como afirma el presidente del Consejo de Transparencia y el DG de Transparencia, encuentran gran dificultad en cumplir con las obligaciones tanto de transparencia activa como del derecho de acceso (E10 y E13) y no tanto con la falta de voluntad:

El problema de Navarra es que la mayoría de los sujetos obligados, que en Navarra son más de novecientos, 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 (E10).

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 (E10) y el DG, por su parte, mencionó que efectivamente estaban en proceso de dar respuesta a dicha petición, al tener

[F]irmado un convenio con la Federación Navarra de Municipios y Concejos, puesto que 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 (E13).

No obstante, Navarra destaca por su innovación y efectividad para mejorar la gestión del derecho de acceso, i) al eliminar la exigencia de certificado digital para registrar una solicitud de acceso a la información, que «suponía una traba importante», y cuyo efecto fue que «crecieran exponencialmente» las solicitudes (E8); ii) al no requerir resolución administrativa cuando la solicitud se entiende por aceptada, lo que simplifica mucho el proceso y lo vuelve más imparcial, ya que de esta forma es una decisión que no pasa por el alto cargo de turno –«la Ley Foral de 2018 mejora la de 2012 en agilizar el acceso a la información no exigiendo una resolución administrativa cuando se tiene la información que se pide y se puede facilitar» (E12)–. 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, lo que parece un importante aval hacia la imparcialidad; y, iii) al observarse un elevado 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 (E11 y E12).

Además de lo anterior, se deben destacar dos buenas prácticas en el caso de Navarra: i) el hecho de 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, puesto que «nuestra meta es que se conteste lo más rápidamente, no tardar el mes de plazo» (E11); y, ii) tal y como nos recordó el director general de Transparencia de Navarra, Joseba Asiaín, fueron una de las pocas CCAA que no suspendió el derecho de acceso durante la pandemia, «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» (E13).

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

En primer lugar, 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 los entrevistados es que a los empleados públicos sobre transparencia les falta formación, dado 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: «este año hemos empezado [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).

En Navarra, sin embargo, 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 (E8 y E13). 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» (E13). 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 educarlos 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» (E10). La situación de buena formación a los empleados implicados la ratificaron también el resto de entrevistados (E8, E11 y E12), salvo una entrevistada que consideraba que no se había mejorado mucho en formación (E9). También se señaló, de nuevo, que donde más formación faltaba era en el nivel municipal, sobre todo en municipios de menos de 10000 habitantes (E8).

Por otro lado, se preguntó a los entrevistados sobre la existencia o producción de una cultura administrativa de la transparencia, siendo, en este caso, la situación más homogénea, ya que la tendencia general de estos fue la de asegurar que no existía tal cultura aún, aunque estaban dándose pasos relativamente lentos en la dirección de generarla.

En Canarias, por ejemplo, se señaló que se partía de una «situación cero» de cultura de la transparencia (E7), describiendo la propia DG de Transparencia 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 pusieron de relieve que en Canarias: i) aún muchos funcionarios son reacios a entregar la información (E2); ii) falta cultura de servicio público dentro de la Administración (E5) y entre los cargos públicos (E7); o, iii) el hecho de la preeminencia de la normativa de protección de datos en España 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). No obstante, el avance parece positivo 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» (E8), «poco a poco se va implementando esa cultura» (E10), «diría que hay más donde había muy poca, aunque tenemos margen de mejora» (E11) o «es incipiente esa concienciación» (E9). Además, los entrevistados 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

[E]l 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 (E10).

De igual modo, 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» (E13). Una muestra, una vez más, de lo mucho que se está avanzando en esta región es que la transparencia es entendida como «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» (E12).

Por último, y respecto a la imparcialidad y profesionalidad, parece que también ambas regiones se diferencian notablemente, dado que mientras las entrevistas 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 proporcionaron mucha más información las entrevistas navarras que las canarias, pero una de ellas realizó 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 ni influencias indebidas sobre ellos (E1, E2 y E4), algo que también nos trasladaron en Navarra (E8, E10, E12 y E13).

En esta línea, el presidente del Consejo de la Transparencia de Navarra, Juan Luis Beltrán, funcionario de carrera jubilado con una experiencia de más de cuarenta años, nos señaló que

[E]l 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, puesto que en su carrera administrativa ha trabajado tanto para la Administración navarra como para la vasca y la Administración General del Estado (en adelante, AGE); siendo su testimonio 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 los 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, como la dada por una funcionaria que nos dijo que responder ese supuesto era «como si me dices que se nos caiga un meteorito del espacio, cómo reaccionaría» (E11), o la de otro funcionario que nos recordó que, en Navarra, la mayoría de los expedientes sobre solicitudes no pasan por los altos cargos, ya que no generan un procedimiento administrativo (E12).

3.3.3. Demanda de transparencia: conocimiento y uso por parte de la ciudadanía

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 de que existe un «desconocimiento absoluto por parte de la ciudadanía» (E2). «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), atribuyendo, además, a esto que no se lograsen las expectativas que se tenían al aprobar la LTAIBG de «40000 o 50000 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 (E12), «bajo, pero en aumento» (E10) o «bajo en general, pero muy alto en las personas que están en asociaciones» (E12) atribuyéndolo de nuevo a una baja cultura participativa (E7 y E9).

No obstante, aunque el conocimiento de la ciudadanía en general de los portales de transparencia o de la herramienta del derecho de acceso es descrito como bastante bajo en ambas regiones (E1, E5), nuestros entrevistados describen un avance importante del número de visitas, solicitudes y reclamaciones (E3, E5, E6 y E13), fruto, posiblemente, de las acciones concretas que se están desarrollando para tal fin. Por ejemplo, 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 quieras saber lo puedes hacer fácilmente y a coste cero» (E3). Una campaña que, según el propio Daniel Cerdán, no le consta que se haya realizado 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. En Navarra, por otro lado, se nos indicó que estaban estudiando realizar un estudio de opinión para conocer objetivamente cuál era el nivel de conocimiento de los navarros (E13), además de otras acciones de difusión por parte del gobierno y el Consejo, como la realización y difusión de un folleto divulgativo informando sobre el derecho de acceso, o «la convocatoria de un premio de Transparencia en la universidad» (E8).

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 (E1, E2, E3, E6, E8, E10, E12 y E13). Uno de los efectos más interesantes de los que podría tener el aumento de la demanda de las herramientas de transparencia lo remarca el DG de Transparencia de Navarra:

Muchas veces nos pasan los problemas de la desinformación. Pueden saltar rumores a la prensa, rumores en la calle, de que están haciendo “no sé qué”, cuando la información la tienen publicada y podrían acceder a ella y podrían 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 (E13).

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, puesto que

[E]l ciudadano de a pie no está capacitado para controlar al gobierno, esto es un elefante, 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» (E9).

Un caso extremo, y claramente disfuncional, es el del abuso o el uso indebido del derecho, un tema que también apareció 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 un 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. Este abuso puede venir por solicitudes ilimitadas

[P]orque la gente no tiene mesura cuando pregunta muchas veces, “yo quiero ver todos los expedientes de diez años”, lo que 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 aún más dañino, por un interés manifiesto de perjudicar: «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 fastidiar 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 citas precedentes, ni tampoco en Navarra, donde nos describieron que también se había constatado este hecho especialmente en la escala local, occasionando, incluso, una situación tan extrema de saturación que

había desembocado en la «autodisolución de un concejo porque estaba saturado por las solicitudes de un vecino» (E8). 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).

3.3.4. 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, 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, y la ideología económica y/o nacionalista del gobierno. Esto puede deberse, bien a que dichas relaciones están invisibilizadas, o bien a que dichas variables sean controvertidas.

En cuanto a la importancia del gobierno de turno, en general en Canarias la mayoría de los entrevistados 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 los 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» (E8) o, dicho de otro modo, «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» (E12). 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 (E9).

Sin embargo, al plantearles a los entrevistados si podría asociarse un mayor tiempo en el gobierno con una mayor opacidad, las respuestas fueran contradictorias: 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.

En lo que respecta a la influencia de la configuración del gobierno en el rendimiento del derecho de acceso, los entrevistados en Canarias manifestaron la opinión de que dicha 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 afirmarlo 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 en la transparencia y a la rendición de cuentas (E3). Para el caso navarro, nuestros entrevistados nos respondieron de forma más empatada entre ambas opciones.

La impresión general que se obtuvo de las mismas es que, en Navarra, los 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 (E10 y E11), otros dos nos dijeron que teóricamente es posible que influyera o supusiera un incentivo, pero que no lo era en ese momento en Navarra (E8 y E9), mientras que otros dos entrevistados se manifestaron sobre su clara influencia, dado que «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» (E12), y que «los gobiernos de mayoría absoluta siempre tienen que dar menos explicaciones» (E13).

Por último, y respecto de la influencia de la ideología económica del partido gobernante (izquierda/derecha) y/o de su carácter nacionalista (puesto que las dos regiones cuentan con partidos nacionalistas o regionalistas), los 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, E8, E10, E12 y E13), mientras que solo tres de nuestros entrevistados se han decantado por afirmar lo contrario (E6, E7 y E9). Algo parecido sucedió para la ideología nacionalista, la mayoría de nuestros entrevistados, seis, no la consideraban influyente (E1, E2, E3, E8, E10 y E13), mientras que dos sí lo hicieron (E6 y E9) 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 (E12).

Descendiendo más en profundidad sobre las opiniones concretas merece la pena destacar dos entrevistas. La primera fue la de la DG de Transparencia de Canarias y la secretaria de Programa y Estudios del PSOE de Canarias, Marta Saavedra, que consideró que la ideología podía tener una relación causal orientada a considerar a la izquierda como más transparente que a la derecha: «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). La segunda, de Navarra, afirmó que existía relación, pero no focalizada entre izquierda o derecha, sino entre posiciones moderadas y extremistas, al considerar que «los extremos de un lado y del otro son más oportunistas y las ideologías socialdemócratas y las que están en esa banda más centrada, probablemente son más favorables a la transparencia» (E9). No obstante, los dos presidentes de los OCT considerados, el presidente del Consejo de la Transparencia de Navarra y el Comisionado de Transparencia de Canarias coinciden al afirmar lo contrario, que las ideologías no son relevantes (E3 y E10).

3.3.5. Apertura institucional

Por último, se ha considerado de especial relevancia el análisis 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—, la configuración de los órganos de control, y relación entre dichos órganos y el ejecutivo autonómico.

En este sentido, las innovaciones de la normativa navarra en la ordenación del derecho de acceso puede considerarse mucho más ambiciosa que la canaria; destacando del caso navarro: i) 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; ii) el silencio administrativo positivo; iii) 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, iv) 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 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 (E8, E9, E10, E11, E11 y E13). Como nos dijo el presidente del Consejo «ya no son buenos deseos de la gente, sino que es un deber jurídico exigible» (E10), 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» (E9).

En lo que respecta a la legislación canaria, los entrevistados coinciden en general en que la normativa ha sido importante para transparentar a 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). De su legislación se pueden remarcar los aciertos de la regulación del órgano de control, esto es: i) la dependencia del parlamento autonómico, lo que le dota de una mayor independencia de la Administración canaria a la que debe controlar; ii) la exigencia de tres quintas partes del parlamento autonómico para elegir al Comisionado; iii) el buen desempeño que ha tenido su carácter unipersonal; y, iv) aunque no sea propiamente del ámbito legislativo sino de la implementación del órgano, la correcta financiación del mismo.

Si focalizamos la atención sobre la configuración de los órganos de control, Navarra y Canarias presentan regulaciones muy diferentes entre sí. 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 con 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). El propio titular del Comisionado de la Transparencia 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).

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, dependiente del gobierno y sin medios humanos ni prácticamente económicos para llevar a cabo su labor. De entrada, podría observarse una deficiente configuración de la elección de sus representantes en comparación con 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. No obstante, ¿cómo este órgano deficientemente configurado es uno de los más favorables a los y las reclamantes de España? La primera causa alude a la diferenciación en 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 (E8 y E10), puesto 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.

Asimismo, si bien 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; 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. Por otro lado, también se alude como causas explicativas a la calidad profesional de su parte técnica –«es muy buen órgano colegiado y fruto de ello es que hay unos resultados de calidad de las respuestas y de plazos» (E13)–, el desarrollo de la imparcialidad administrativa de Navarra –«tenemos una cultura arraigada de décadas de orgullo profesional» (E10)– y, por último, la cultura del cumplimiento normativo y de la colaboración entre Administraciones de esta comunidad autónoma (E8).

Por último, tanto en Canarias como en Navarra 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 (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» (E8), «buena, puesto que no hemos tenido ningún problema con ellos, y cuando les pedimos apoyo, nos apoyan» (E10) o incluso de no existir relación por no haber tenido reclamaciones (E12). Según su DG de Transparencia, «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» (E13).

En definitiva, en ambas regiones 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, 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 existe una menor capacidad administrativa, una menor profesionalización funcional y una menor cultura del cumplimiento normativo.

Todos estos resultados, sin embargo, como sucede en la mayoría de los trabajos realizados en el ámbito de las ciencias sociales, han de tomarse con cautela, dado que el estudio realizado ha contado con una serie de limitaciones. En primer lugar, sería conveniente replicar este trabajo considerando otras CCAA con el fin de comprobar la consistencia de las conclusiones aquí obtenidas. Y, en segundo lugar, varios de los hallazgos encontrados en esta investigación van en la dirección contraria a la observada en otros trabajos de corte cuantitativo que señalan, por ejemplo, que la ideología económica sí que tiene influencia en la apertura, o que existe una clara tendencia en el aumento de las solicitudes de acceso realizadas por solicitantes representativos de intereses colectivos, como sociedad civil, sindicatos o periodistas (Ros-Medina, 2024a); lo que sugiere realizar estudios posteriores para profundizar en los motivos y causas de dichas discrepancias.

4. Conclusiones

En la actualidad son escasas las investigaciones que abordan la configuración de los órganos de control de la transparencia y los contextos administrativos desde una perspectiva integral, y menos aún aquellas que profundizan sobre las distintas dimensiones estudiadas en la literatura desde un punto de vista cualitativo. Con el presente trabajo se pretende ir un paso más allá en la senda de estudios previos que han aportado un análisis cuantitativo de la gestión del derecho de acceso en España (Ros-Medina, 2024a), al aportar evidencia empírica a este respecto utilizando, a su vez, un doble enfoque: i) entrevistando tanto a representantes del órgano de control como de la Administración correspondiente; y, ii) diversificando la procedencia de las personas entrevistadas para capturar una visión que no estuviera sesgada, considerándose a un/a alto cargo, un/a empleado/a público/a con perfil directivo y un/a empleado/a público/a con perfil administrativo. Con tal objetivo se seleccionaron por

sus especiales características para el contraste dos CCAA en las que realizar dichas entrevistas en profundidad: Canarias y Navarra.

Los resultados hallados ponen de relieve, en primer lugar, que Canarias destaca en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, siendo la mayor responsable de ello la continua evaluación que de esta dimensión lleva realizando el Comisionado de la Transparencia de Canarias; mientras que Navarra lo hace en el rendimiento del derecho de acceso. En segundo lugar, y respecto a los empleados públicos, en Canarias no solo se observó una mayor insuficiencia de medios humanos que en Navarra, sino que también se comprobó que la selección y los incentivos de unos y otros trabajadores públicos eran diferentes según los encuestados, haciendo que la formación y cultura profesional fuese un aspecto fundamental de la gestión del derecho de acceso en el caso navarro. En tercer lugar, en ambos casos estudiados quedó patente un bajo conocimiento y una baja demanda de las herramientas de transparencia, en la que, según los entrevistados, cada vez parece tener más importancia los demandantes interesados, por lo que, en consecuencia, el derecho estaría evolucionando hacia una mayor motivación del interés particular sobre el interés general, lo que podría restar capacidad hacia el posible impacto sobre las instituciones públicas.

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 respecto a la gestión del derecho de acceso; si bien en ambas CCAA coincidieron en que el factor realmente determinante para explicar la afectación del poder a la gestión de dicho derecho es la configuración del gobierno, no su ideología –ni económica, ni nacionalista-. Esto contrasta con el estudio cuantitativo previo a este análisis cualitativo, que mostró tanto la relación entre concentración de poder en la configuración de gobiernos como de la ideología del partido gobernante con la gestión del derecho de acceso, concretamente en este segundo caso indicando que los gobiernos de partidos de derecha eran más transparentes en su gestión del derecho de acceso que los de izquierda (Ros-Medina, 2024a). Por último, y en lo relativo a la apertura institucional, destaca el hecho de que las innovaciones de la normativa navarra en la ordenación del derecho de acceso resultaron mucho más ambiciosas que la canaria; mostrando, sin embargo, esta última, una configuración del órgano de control de mayor calidad.

En próximas investigaciones, no obstante, sería conveniente, además de considerar las limitaciones mencionadas, profundizar sobre algunos de los argumentos discursivos aparecidos durante las entrevistas, como son la cuestión de los accesos solicitados por interesados y el prejuicio hacia estas solicitudes y solicitantes, 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, o la relevancia que tienen los decisores políticos; puesto que las administraciones pueden: i) incentivar el conocimiento y uso del derecho de acceso y de los portales de transparencia; ii) formar mejor o peor a sus empleados sobre estas materias; iii) fomentar hasta cierto punto culturas administrativas más cercanas al cumplimiento normativo, la profesionalidad y la imparcialidad; y, iv) promulgar nuevas legislaciones en materia de transparencia. Todas estas acciones mostrarían el compromiso o, a contrario sensu, la resistencia de un determinado ejecutivo hacia la transparencia pública, tanto en su vertiente activa como pasiva.

Por último, señalar que coincidimos con los entrevistados en que el compromiso social, los empleados públicos y las legislaciones son piezas fundamentales de los marcos de transparencia, teniendo presente, no obstante, que en todas ellas interviene la voluntad política y, por tanto, también todas estas áreas

pueden ser arenas donde se desplieguen resistencias políticas a la implantación de la apertura.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Deusto.
- Albalate, D. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90-107. doi: <https://doi.org/10.1080/17487870.2012.759422>
- Alkire, S., y Santos, M. E. (2014). Measuring Acute Poverty in the Developing World: Robustness and Scope of the Multidimensional Poverty Index. *World Development*, 59, 251-274. doi: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.01.026>
- Alonso, M. I., García, J. y Alonso, M. L. (2016). Determinantes de la transparencia en municipios de mediano y pequeño tamaño. *Auditoría Pública*, (67), 51-60.
- Armstrong, C. L. (2010). Providing a clearer view: An examination of transparency on local government websites. *Government Information Quarterly*, (28), 11-16. doi: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.07.006>.
- Ball, C. (2009). What Is Transparency? *Public Integrity*, 11(4), 293-308. doi: <https://doi.org/10.2753/PIN1099-992110400>.
- Bauhr, M. y Grimes, M. (2012). What is Government Transparency? New Measures and Relevance for Quality of Government. Working Paper Series, 16. University of Gothenburg.
- Caamaño-Alegre, J., Lago-Peñas, S., Reyes-Santias, F., y Santiago-Boubeta, A. (2013). Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis. *Local Government Studies*, 39(2), 182- 207. doi: <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.693075>.
- Charron, N., Lapuente, V., y Rothstein, B. (2019). *Measuring the Quality of Government at the Subnational Level and Comparing Results With Previous Studies*. European Commission.
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. y Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44. doi: https://dspace.library.uu.nl/bitstream/1874/348413/1/Cucciniello_et_al_2017_Public_Administration_Review.pdf
- Dahlström, C. y Lapuente, V. (2018). *Organizando el Leviatán: por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Deusto.
- De la Nuez, E. y Tarin, C. (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*. Wolters Kluwer España.
- Delgado, L., Navarro, E., y Mora, L. (2017). Cumplimiento de los requisitos de transparencia: un diagnóstico de la situación para los municipios españoles de más de 50.000 habitantes. *Innovar*, 27(66), 109-121. doi: <https://doi.org/10.15446/innovar.v27n66.66806>.
- Fernández, S. y Pérez, J.M. (Eds.). (2014). *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Aranzadi, Cizur Menor.
- Ferraz, J. F. y Tejedo-Romero, F. (2016). Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings. *International Journal of Public Sector Management*, 29(4), 327-347. doi: <http://doi.org/10.1108/ijpsm-11-2015-0199>
- Florini, A. (1999). Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency. En *Annual World Bank Conference on Development Economics* (pp. 163-184). World Bank.
- García-García, J. y Curto, R. (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. doi: <https://clad.org/wp-content/uploads/2018/06/Revista-del-CLAD-Reforma-y-Democracia-70-163-198.pdf>

- <content/uploads/2021/04/070-06-GC.pdf>
- Gartner, D. (2013). Uncovering Bretton Woods: Conditional Transparency, The World Bank and the International Monetary Fund. *George Washington International Law Review*, 45(1), 121-148.
- Gascó, M. (2017). Las claves para abrir gobiernos: una mirada desde la burocracia. En A. Naser, Á. Ramírez-Aluja y D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, (pp. 283-298). CEPAL. doi: <https://doi.org/10.18356/f345b987-es>.
- Grupp, H., y Schubert, T. (2010). Review and new evidence on composite innovation indicators for evaluating national performance. *Research Policy* 39(1), 67-78. doi: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2009.10.002>.
- Guichot, E. (Coord.). (2014). *Transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Tecnos.
- Hazell, R. y Worthy, B. (2010). Assessing the performance of freedom of information. *Government Information Quarterly*, 27(4), 352-359. doi: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.005>.
- Hernández, E. y Moreno, C. (2021). La transparencia pública en el escenario post Covid-19. *Revista Española de la Transparencia*, 13, 131-171. doi: <https://doi.org/10.51915/ret.170>.
- Ixtacuy, L., Prieto, J., y Wills, M. (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
- Lidberg, J. (2009). The International Freedom of Information Index. *Nordicom Review*, 30(1), 167-182. doi: <https://doi.org/10.1515/nor-2017-0145>.
- Lizcano, J. (2012). Transparencia. *Eunomía. Revista En Cultura de La Legalidad*, 3, 160–166. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2127>
- Martín, I. (2019). El derecho de acceso a la información pública. En I. Martín (Coord.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, (pp. 107-145). Iustel.
- Martín, R., y García, F.E. (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.
- Michener, G. (2015). Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes. *World Development*, 74, 184-196. doi: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.04.016>.
- Molina, J., Ros-Medina, J. L. y Mayor, J. M. (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 A. Troncoso (Dr.) *Transparencia pública y Comunidades Autónomas* (pp. 77-107). Tirant lo Blanch.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The Quest for Good Governance. How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge University Press. doi: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316286937>.
- Mungiu-Pippidi, A. (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://anticorrp.eu/wp-content/uploads/2016/04/D3.4.1-The-Good-The-Bad-The-Ugly.pdf>
- Open Society Institute (2006). *Transparency & Silence: a survey of access to information laws and practices in fourteen countries*. Open Society Institute.
- Peruzzotti, E. (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.

- Piotrowski, S. y van Ryzin, G. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local government. *American Review of Public Administration*, 37(3), 306–323. doi: <https://doi.org/10.1177/0275074006296777>
- Ramió, C. (2012). *La extraña pareja: la procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Los Libros de la Catarata.
- Rothstein, B., y Teorell, J. (2012). Defining and measuring quality of government. En S. Holmberg y B. Rothstein (Eds), *Good Government: The Relevance of Political Science*, (pp. 13-39). Edward Elgar. doi: <https://doi.org/10.4337/9780857934932.00008>.
- Ros-Medina, J. L. (2024a). Solicitudes de acceso a la información pública en España e influencia político-institucional (2014-2020). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (187), 107-128. doi: <https://doi.org/10.5477/cis/reis.187.107-128>
- Ros-Medina, J. L. (2024b). La independencia de los órganos de control de la transparencia como factor clave de su desempeño. El caso de España (2014-2020). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (88), 144-174. doi: <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n88.a342>
- Sierra-Rodríguez, J. (2018) Mediciones y premios de transparencia, *Revista Española de la Transparencia*, 7, pp. 71-97
- Thomas, M. A. (2010). What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? *European Journal of Development Research*, 22(1), 31-54. doi: <https://doi.org/10.1057/ejdr.2009.32>.
- Villoria, M. (2012). Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual. *La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro*, 2, 7-27.
- Villoria, M. (2014). La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones. *Eunomía. Revista En Cultura de La Legalidad*, 7, 85-103. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2234>
- Villoria, M. (2021). ¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión. *Revista de Estudios Políticos*, 194, 213-247. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.194.08>.