

UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA DOCUMENTACIÓN Y LA COMUNICACIÓN



Publicidad activa en los portales de transparencia de las comunidades autónomas españolas

TRABAJO DE FIN DE GRADO

Trabajo presentado por D. Pablo de Bunes Godoy para la obtención del título de graduado en Información y Documentación, bajo la dirección del profesor D. José Luis Bonal Zazo

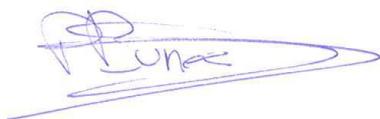
BADAJOZ
2021

“Publicidad activa en los portales de transparencia de las comunidades autónomas españolas”

Trabajo presentado por D. Pablo de Bunes Godoy para la superación de la asignatura *Trabajo Fin de Grado* (Código 502297), del Plan Conjunto de Estudios Oficiales de los Grados de Información y Documentación y Comunicación Audiovisual (curso 2020-2021), bajo la dirección de D. José Luis Bonal Zazo, profesor del Departamento de Información y Documentación de la Universidad de Extremadura.

El alumno

Vº Bº del Director



Fdo. Pablo de Bunes Godoy

Fdo. José Luis Bonal Zazo

“Publicidad activa en los portales de transparencia de las comunidades autónomas españolas”.

Resumen

El objetivo general del presente trabajo es conocer y evaluar la calidad de la información publicada por las distintas administraciones autonómicas en materia de transparencia.

Para ello se realiza una primera aproximación teórica a los conceptos clave relacionados con la transparencia alcanzando definiciones por medio de una revisión de la bibliografía presente sobre el tema. Además se estudia el estado de la cuestión en el contexto de España, identificando y describiendo las principales leyes que se relacionan con la transparencia y los órganos encargados de su aplicación a nivel nacional y autonómico.

Posteriormente, se estudia la información presentada en las páginas web de los portales de transparencia de las administraciones de las distintas comunidades autónomas, para posteriormente evaluar su calidad aplicando los indicadores propuestos por la metodología *acreditra*. Se estudia el grado de cumplimiento de los indicadores para poder concluir el nivel de transparencia alcanzado por las administraciones autonómicas.

Por último se llega a conclusiones generales sobre el estado de la transparencia en los gobiernos de las comunidades autónomas, explicando los resultados obtenidos y proponiendo nuevas vías para investigaciones futuras.

Palabras clave: Transparencia, publicidad activa, rendición de cuentas, *acreditra*, información pública.

“Active publicity in the portals of transparency of the spanish autonomous communities”.

Abstract

The general objective of this work is to know and evaluate the quality of the information published by the different autonomous administrations related to the transparency.

For that, we made a first theoretical approach to the key concepts related to transparency, reaching definitions through a review of the current bibliography on the subject. In addition, we study the state of the matter in the context of Spain, identifying and describing the main laws that are relate to the transparency and the entities in charge of their application at the national and regional levels.

Subsequently, we study the information presented on the web pages of the transparency portals of the administrations of the different regional governments, to later evaluate its quality by applying the indicators proposed by the *acreditra* methodology. The degree of compliance with the indicators is studied in order to conclude the level of transparency achieved by the autonomous administrations.

Finally, general conclusions are reached on the state of transparency in the governments of the autonomous communities, explaining the results obtained and proposing new possible future research.

Keywords: transparency, active publicity, accountability, *acreditra*, public information.

ÍNDICE GENERAL

Índice de Gráficos	v
Índice de tablas	vi
Siglas y acrónimos.....	vii
1. INTRODUCCIÓN	1
2. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	4
2.1 Conceptos fundamentales.....	4
2.1.1 Transparencia, corrupción y rendición de cuentas.....	6
2.1.2 Publicidad activa.....	11
2.2. Legislación sobre transparencia	12
2.2.1 Antecedentes internacionales.....	13
2.2.2 Legislación española de ámbito estatal.....	15
2.2.3 Legislación en el ámbito autonómico	20
2.3 Organización de los órganos de transparencia	24
2.3.1 Órganos responsables de la transparencia a nivel autonómico.....	25
2.4 Evaluación de la Transparencia, el caso de ESPAÑA.....	26
3. METODOLOGÍA, ANÁLISIS DE LAS WEB	28
4. RESULTADOS	31
4.1 Publicidad activa por Comunidades Autónomas.....	31
4.2 Distribución general por tipos de indicadores	34
4.3 Distribución específica por tipos de indicadores.....	40
4.3.1 Principios de publicidad activa.....	40
4.3.2 Contenidos: información institucional, organizativa y de planificación	43
4.3.3 Contenidos: información económica, presupuestaria y estadística.....	45
4.3.4 Derecho de acceso	48
5. CONCLUSIONES	50
Bibliografía.....	53
Anexo [1]	55

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Estructura general de la Ley 9/2013	19
Gráfico 2. Cronología de aparición de las leyes autonómicas de transparencia	22
Gráfico 3. Nivel general de cumplimiento de indicadores	32
Gráfico 4. Grado de cumplimiento de indicadores	33
Gráfico 5. Nivel general de cumplimiento de indicadores	35
Gráfico 6. Indicadores sobre principios de publicidad activa	40
Gráfico 7. Indicadores sobre información institucional, organizativa y de planif.	43
Gráfico 8. Indicadores sobre información económica, presupuestaria y estadística	45
Gráfico 9. Indicadores sobre derecho de acceso	48

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Leyes autonómicas de transparencia.....	21
Tabla 2. Nivel general de cumplimiento de indicadores	33
Tabla 3. Nivel general de cumplimiento de indicadores	35
Tabla 4. Nivel general de cumplimiento de indicadores de principios de publicidad activa	36
Tabla 5. Nivel general de cumplimiento de indicadores de contenidos de publicidad activa: institucional, organizativa y de planificación.....	37
Tabla 6. Nivel general de cumplimiento de indicadores de contenidos de publicidad activa: económica, presupuestaria y estadística.....	38
Tabla 7. Indicadores sobre principios de publicidad activa.	41
Tabla 8. Indicadores sobre información institucional, organizativa y de planificación.....	44
Tabla 9. Indicadores sobre información económica, presupuestaria y estadística.....	46
Tabla 10. Indicadores sobre derecho de acceso.	48

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

UEX Universidad de Extremadura

LTABG Ley de Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno

CGTBG Consejo General de Transparencia y Buen Gobierno

MESTA Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública

INCAU Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas

ACREDITRA Sistema español de Acreditación de la Transparencia

1. INTRODUCCIÓN

En el contexto actual se hace cada vez más necesario, si cabe, la existencia de medios regulados por los que los ciudadanos puedan satisfacer sus solicitudes de información en su relación con las administraciones públicas. En una sociedad democrática la adhesión de las distintas instituciones a los principios de transparencia y de gobierno abierto se justifica por sí sola, pues se hace necesaria para que los ciudadanos puedan tener la información que les guíe en la toma de decisiones, por tanto, para que este derecho sea efectivo se hace necesario que las distintas instituciones desarrollen procedimientos reglados para la publicitación de su actividad.

La transparencia se convierte pues en una obligación de las distintas administraciones, como ya se apunta en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuando en su preámbulo empieza diciendo: *“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.”*

El trabajo que presentamos se ha elaborado con el fin de analizar la calidad de la publicación de información realizada por las comunidades autónomas españolas en sus portales de transparencia.

En los últimos años se ha producido una gran bibliografía sobre esta floreciente cultura de la transparencia. De la misma forma, y en adecuación a las distintas leyes sobre transparencia que se han ido aprobando, en concreto a nivel nacional, han surgido distintas metodologías que nos sirven para la evaluación de la transparencia,

como son la metodología de evaluación MESTA, los índices de transparencia para las comunidades autónomas INCAU, o la metodología ACREDITRA.

El presente trabajo se encuentra estructurado, en tres grandes apartados, además de la introducción. En primer lugar, se lleva a cabo un estudio del estado de la cuestión, atendiendo de forma concreta a los conceptos teóricos que se manejarán en el trabajo, realizando una revisión bibliográfica con el objetivo de identificarlos y aclararlos de forma unívoca. Además, en esta parte se analizará la distinta legislación en materia de transparencia a nivel nacional y autonómico, así como los órganos y entidades relacionadas con esta materia y, por último, las metodologías disponibles para la evaluación de su cumplimiento. Este paso se hace necesario para, posteriormente, y con los conceptos ya asentados, abordar el objetivo prioritario del estudio, a saber, valorar la transparencia o publicidad activa de las administraciones de los distintos gobiernos de las comunidades autónomas. Posteriormente, se realizará un estudio cuantitativo de las distintas webs de transparencia de las comunidades autónomas siguiendo la metodología *ACREDITRA*, la cual se explica más detalladamente en su apartado correspondiente. Por último, y en virtud de los resultados obtenidos, se presentarán las conclusiones del trabajo. También en esta parte se comprobará el nivel de cumplimiento de los objetivos inicialmente planteados, así como posibles líneas de investigación para trabajos futuros.

El objetivo general del estudio es conocer y evaluar la calidad de la información publicada por las distintas administraciones autonómicas en materia de transparencia. A continuación, se enumerarán, de forma sintética, los objetivos concretos que se desean alcanzar con la realización de este trabajo:

- Objetivo 1. Analizar el nivel de publicidad activa de los portales de transparencia de las comunidades autónomas españolas, con el fin de determinar cuáles son las comunidades que presentan mejores indicadores de transparencia.
- Objetivo 2. Valorar el nivel de publicidad activa de forma conjunta, por tipos de indicadores.
- Objetivo 3. Valorar los principios de publicidad activa en la información publicada en los portales de transparencia de las comunidades autónomas españolas.

- Objetivo 4. Valorar la información institucional, organizativa y de planificación publicada en los portales de transparencia de las comunidades autónomas españolas.
- Objetivo 5. Valorar los principios relacionados con el derecho de acceso en los portales de transparencia de las comunidades autónomas españolas.

En definitiva, se pretende obtener una visión general de la situación en que se encuentran los portales de transparencia de las comunidades autónomas desde el punto de vista de la transparencia activa.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Teniendo en cuenta los objetivos planteados en este trabajo, abordaremos el marco teórico, que nos permitirá contextualizar el tema, analizando cuatro aspectos. En primer lugar, llevaremos a cabo el análisis de algunos conceptos previos como son *transparencia*, *publicidad activa*, o *buen gobierno*, términos que son utilizados de forma habitual en la sociedad actual, aunque en ocasiones de forma imprecisa. En segundo lugar, analizaremos la legislación relacionada con la transparencia, tanto los antecedentes internacionales como la legislación española (nacional y autonómica). El estudio de la legislación nos permitirá desarrollar el tercer punto de este apartado, dedicado a la infraestructura institucional responsable de la transparencia en nuestro país. Por último, haremos una revisión de los métodos existentes para evaluar el nivel de transparencia de las instituciones de la administración pública.

2.1 Conceptos fundamentales

La definición del alcance de los conceptos relacionados con la transparencia resulta esencial, no solo desde el punto de vista teórico, sino también desde una perspectiva pragmática, ya que la existencia de conceptos claros constituye el punto de partida para la implementación de la transparencia en todo tipo de instituciones públicas o privadas, así como para su evaluación posterior, objetivo principal de este trabajo. Por esa razón, es necesaria una clarificación de los términos y los conceptos a utilizar, particularmente, del concepto de transparencia y, por relación, los conceptos de rendición de cuentas, corrupción y gobernanza, para posteriormente aclarar el concepto de publicidad o transparencia activa.

Se considera de importancia fundamental esta clarificación de conceptos, ya que constituye el punto de partida para el desarrollo de sistemas para la implementación de la transparencia en todo tipo de instituciones gubernamentales o privadas, así como para el desarrollo de sistemas para su evaluación posterior, objetivo principal de este trabajo.

Para reforzar esta idea me remitiré a los trabajos de Lazarsfeld, que ya en los años 70 apuntaba la metodología que en su opinión se debía seguir para el desarrollo de índices que ayuden a la evaluación sistemática de sistemas o entidades en un sentido amplio,

fin último que comparten metodologías como el *MESTA* o *ACREDITRA*, aunque con unos objetivos y pretensiones mucho más concretos.

“En su artículo “De los conceptos a los índices empíricos” estableció las 4 fases que debía cumplir el proceso de construcción de índices empíricos: la representación literaria del concepto, la especificación de las dimensiones, la elección de los indicadores observables y la síntesis de los indicadores o elaboración de índices. El proceso se concretaría en una primera fase en la generación de una imagen abstracta caracterizada por no estar concretado el concepto aún, después se pasará a la definición más explícita del concepto mediante la especificación de sus partes o dimensiones, a continuación, se seleccionarán los indicadores correspondientes a las distintas dimensiones establecidas y, por último, se constituye el índice a partir de la integración de los distintos indicadores.” (Ros, 2018: 10-11).

Como se puede entender ya, es necesaria una primera fase de identificación abstracta y conceptual de los conceptos que se quieren evaluar. Siguiendo estas ideas, se intentará acotar de manera clara los conceptos de transparencia y publicidad activa valiéndonos de definiciones explícitas de estos conceptos, aportadas por distintos, autores intentando identificar los distintos rasgos y características comunes en cada una de las definiciones que, como se apuntó arriba, constituyen el punto de partida para el desarrollo de indicadores, sus índices y metodologías de evaluación, en este caso concreto para la evaluación de la transparencia pública de las instituciones autonómicas.

Como apunta Arizmendi (2017), para el caso de España, sujeto concreto de nuestro interés, la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* no cuenta con un apartado de definiciones; la metodología para la evaluación de su cumplimiento, a saber, *MESTA* explicita que su objeto de estudio *“es el conjunto de obligaciones de transparencia, contenidas en la LTAIBG, referidas a la publicidad activa y al derecho de acceso a la información pública, para los sujetos obligados, así como la forma en que han de llevarse a cabo”*. Esto significa que el objetivo que *“la metodología de evaluación MESTA pretende desarrollar es un índice que evalúe el cumplimiento de las obligaciones de la ley, no el nivel de transparencia, aceptando una indefinición teórica como base en el desarrollo de sí misma”* (Arizmendi, 2017). Como se apuntaba antes, esta ausencia de una clarificación y conceptualización teórica previa de los conceptos posteriormente a evaluar no debería considerarse admisible.

Por lo expuesto hasta ahora se hace necesaria una clarificación de los términos a utilizar. En primer lugar, el concepto de transparencia y, por relación, los conceptos de rendición de cuentas, corrupción y gobernanza, para posteriormente aclarar el concepto de publicidad y transparencia activa.

2.1.1 Transparencia, corrupción y rendición de cuentas

El término *transparencia* está muy ligado al desarrollo de las políticas públicas y al surgimiento y expansión de entidades no gubernamentales a nivel internacional (Ball, 2009). En opinión de Ball, uno de los primeros usos del término *transparencia*, se produjo con la fundación, en 1993, de la ONG *Transparencia internacional*, entidad independiente enfocada a la lucha contra la corrupción política en el sector público. Se eligió este término porque *“el significado de la palabra ha sido entendido durante mucho tiempo por los europeos y otros en todo el mundo como transmisor de la idea de apertura.”* Se alude expresamente a los europeos atendiendo a que normalmente el término sajón *“accountability”*, que se podría traducir por rendición de cuentas, que es más utilizado en la esfera anglosajona, hace referencia a lo que podemos entender como una sola faceta de un concepto más amplio que es la transparencia. Se puede entender ya en una primera aproximación al término que existe una necesidad imperante de clarificación de los términos y conceptos utilizados a fin de que las propias leyes, órganos de aplicación y metodologías de evaluación de la transparencia sean efectivas. La misma autora concluye que:

“It finds that the definition of transparency reveals three metaphors: transparency as a public value embraced by society to counter corruption, transparency synonymous with open decision-making by governments and nonprofits, and transparency as a complex tool of good governance in programs, policies, organizations, and nations. In the first metaphor, transparency is subtly intertwined with accountability. In the second, as transparency encourages openness, it increases concerns for secrecy and privacy. In the third, policymakers create transparency alongside accountability, efficiency, and effectiveness.” (Ball, 2009: 1-3)¹

Esta primera definición nos aproxima ya a los distintos significados y características que debe satisfacer una política de transparencia eficaz.

¹ *“Se encuentra que la definición de transparencia revela tres metáforas: transparencia como un valor público adoptado por la sociedad para contrarrestar la corrupción, transparencia como sinónimo de toma de decisiones abierta por parte de gobiernos y organizaciones sin ánimo de lucro, y transparencia como una herramienta compleja para el buen gobierno en programas, políticas, organizaciones y naciones.”*

En primer lugar, se apunta que la transparencia es un instrumento y un valor público utilizado para contrarrestar la corrupción, esto lo relaciona con la idea de rendición de cuentas o “*accountability*”. Esta primera noción está muy relacionada con la idea de Bentham de publicidad de los gobernantes, como el mecanismo de seguridad que da que las prácticas de los gobiernos y administraciones sean vigiladas para que puedan ser excelentes.

Una segunda acepción relaciona la transparencia con el concepto de apertura y de capacidad de los distintos actores sociales de acceder a información útil para la toma de decisiones, relacionándolo con el derecho a la información.

En este punto se hace ya necesaria una primera aclaración para diferenciar y acotar las diferencias que hay entre el concepto de transparencia y el de derecho de acceso a la información. A este respecto, Piñar (2009: 5-6) señala que:

“La primera es un principio de actuación de la Administración. El derecho de acceso es una de las manifestaciones, quizá la más importante pero no la única, de la transparencia y es, en mi opinión, un derecho fundamental, si no en sí mismo, sí en relación con otros derechos, como la libertad de información o la libertad de expresión.” (Piñar, 2009: 5-6)

Cabe señalar aquí que Ball (2009) aclara a este respecto que esta capacidad de acceso abierto a multitud de informaciones y documentos de las administraciones por parte de los distintos actores sociales ha traído una paradójica mayor preocupación por la protección y el secreto de determinados tipos de informaciones, al entrar en conflicto con otros derechos fundamentales, particularmente con el derecho de protección de datos personales.

En su tercera acepción se identifica la transparencia como un proceso complejo llevado a cabo por los gobernantes para la consecución del buen gobierno. En este sentido Ball aclara que “*no se puede decir que una política, organización o nación sea corrupta o no corrupta, abierta o no abierta, transparente u opaca, porque la transparencia es un continuo*” (Ball, 2009: 4-5). Se refiere con esto a la idea de que la transparencia se entiende no solo como un método de oposición a la corrupción, como se aducía en el primer significado o como se entendía la transparencia con anterioridad al siglo XX, sino que se convierte en un componente fundamental del buen gobierno. A este respecto, y en relación con los métodos de evolución antes mencionados como medio final de consecución de los objetivos de transparencia, Ball señala que “*Los*

académicos, al ayudar a definir la transparencia, han creado un atributo tan complejo como medir la efectividad y la eficiencia e igualmente importante como la rendición de cuentas.” (Ball, 2009: 4-5), reconociéndose así el ámbito más amplio que cubre la transparencia además de la mera rendición de cuentas de los cargos públicos como se entendía con anterioridad. El estudio de la transparencia ayuda al desarrollo y consecución de la transparencia real en la sociedad.

Ruiz-Rico Ruiz señala que la transparencia en la administración pública es un principio de actuación que, de acuerdo a la Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, establece la obligación de:

“proporcionar y difundir de manera clara, proactiva, accesible y constante, la información que obra en poder de la administración y la relativa a su actuación y organización, bajo los principios de veracidad y objetividad, de forma que la ciudadanía pueda conocer sus decisiones, cómo se adoptan las mismas, cuáles son los objetivos perseguidos o la finalidad para la que se dictan, qué medidas se van a implementar, en su caso para llevar a cabo lo decidido, como se organizan los servicios y quiénes son las personas responsables” (Ruiz-Rico Ruiz, 2017: 271-272)

En esta definición es posible diferenciar varias facetas relacionadas con la naturaleza, los principios, los agentes y el objeto. Desde el punto de vista de su naturaleza, la transparencia se considera una obligación de la administración. En cuanto a sus principios, se definen dos: veracidad y objetividad. Por lo que respecta a los agentes, también se indican cuáles son los dos agentes implicados: administración y ciudadanos. Por último, se alude al objeto, es decir a los tipos de información que deben ser difundidos: decisiones de gobierno, forma en que se adoptan estas decisiones, objetivos perseguidos, medidas que se toman, organización de servicios y personas responsables.

Como se puede ver, esta definición, mucho más completa, se relaciona con las ideas anteriormente discutidas, como es la idea de la obligación de la administración de proporcionar información y de rendir cuentas. Asimismo, reconoce también el derecho de acceso de los ciudadanos a la información; las características que debe tener esa información y los posibles límites de la misma.

Para aclarar qué características debe reunir la información publicada, de una forma sintética, Ros enuncia los rasgos o características que debe presentar la información

publicada: veracidad, exhaustividad, actualización, claridad, visibilidad, accesibilidad y uso de formatos reutilizables (Ros, 2018: 14-15)

Se puede entrever ahora que existe una relación muy estrecha entre el concepto de transparencia pública y el concepto de **rendición de cuentas** o *accountability*, a este respecto Ros [ROS, 2018] apunta que:

“la relación entre transparencia y accountability no es tan clara y lineal como pueda parecer, no al menos si no definimos convenientemente qué es transparencia: la puesta a disposición de abundantes datos públicos, no hace pensar que se pueda juzgar mejor necesariamente la acción de los gobernantes, ni mucho menos que sobre dicha acción se pueda ejercer una sanción o recompensa efectiva por sus decisiones” (Ros, 2018).

Se hace por tanto necesario también una definición clara de rendición de cuentas o *accountability*. Para ello se aporta aquí la definición de Wences (2014) que entiende como *accountability* vertical o rendición de cuentas el *“proceso de información y justificación sobre los actos de los gobernantes hacia los ciudadanos, tras el cual se produce una sanción o recompensa mediante las elecciones en forma de voto.”* Se entiende aquí de forma directa la rendición de cuentas como una faceta de la transparencia.

Rendición de cuentas no ocurre meramente en un sentido vertical desde los gobernantes a los ciudadanos de a pie, como mantiene Wences, sino que, como explica O'Donnell (2001), se pueden distinguir tres tipos de *accountability* o rendición de cuentas según los actores entre los que se plantea esta relación:

- *Accountability* vertical. Se trata de un tipo de rendición de cuentas según el cual los representantes responden ante los representados.
- *Accountability* horizontal. Aquella rendición de cuentas que se desarrolla entre instituciones.
- *Accountability* social. Rendición de cuentas desplegada por actores de la sociedad civil.

Por esta disparidad y diferenciación de conceptos entre transparencia y rendición de cuentas es por lo que Ros aporta una definición más directa de transparencia, extraída de (Florini, 2008; cit. por: Ros, 2018: 47), para quien la transparencia pública es *“la publicación de información que permite controlar las acciones de los representantes y*

de las instituciones públicas”. Se entiende aquí de manera muy amplia que la transparencia está relacionada con el acto realizado de forma activa por parte de los poderes públicos de publicitar las acciones y decisiones de las instituciones a los ciudadanos, de manera que sea posible una veraz rendición de cuentas.

Como se ve, la transparencia y la rendición de cuentas están íntimamente relacionadas con esta apertura y publicación de las informaciones y procesos de los organismos gubernamentales, pero, como aclara Fox (2007), para que esto sea cierto, se debe dar la condición previa de que dicha información puesta a disposición de los ciudadanos sea verídica, relevante y completa, lo que no siempre es así. Es por ello que distingue la existencia de dos tipos de transparencia: transparencia clara y transparencia opaca: *“la transparencia opaca no conlleva la generación de rendición de cuentas, mientras la transparencia clara puede conducir a ambos tipos de rendición de cuentas, necesariamente a la blanda y junto con la sanción efectiva a la dura.”* Fox (2007),

Como se puede advertir, una transparencia y rendición de cuentas efectiva se encuentra ligada, obligatoriamente, al concepto de calidad y al hecho de que las informaciones publicadas sean completas.

Otro concepto íntimamente relacionado con lo discutido hasta ahora es la idea de **buen gobierno** o buena gobernanza, como objetivo final que se desea conseguir con la transparencia. El *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea* aclara los principios de gobernanza que debe seguir una administración:

“Cinco son los principios que constituyen la base de una buena gobernanza y de los cambios propuestos en el presente Libro Blanco: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática. No sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local. Revisten una especial importancia para la Unión en la medida en que ésta desee responder a los desafíos mencionados en el capítulo anterior. “

Como se recalca en esta definición, la apertura y la participación son pilares esenciales del buen gobierno, lo que hace necesaria la implementación de estos derechos en leyes de transparencia como luego se ha expresado en las distintas leyes de los Estados miembros de la Unión. Por lo tanto, la transparencia se convierte en una obligación de cualquier administración que se quiera adherir a los principios del aspirado buen gobierno.

2.1.2 Publicidad activa

Queda por tanto aclarar qué se entiende por **publicidad activa** o qué acciones y obligaciones entraña la publicidad activa. Se ha planteado antes la transparencia como la publicación de información que permite controlar las acciones de los representantes y de las instituciones públicas. Se relaciona así la transparencia con el otro concepto que deseamos clarificar, el de publicidad activa.

Según Wences, se entiende por publicidad activa *“la puesta a disposición de la ciudadanía de los datos de la propia actividad de la administración sin esperar a que los propios ciudadanos la demanden.”* (Wences, 2014: XVIII-XIX).

Es relevante señalar aquí que esta autora le atribuye a la acción de publicidad activa una doble dimensión: proactiva o reactiva. La puesta a disposición de la información puede ser llevada a cabo de forma proactiva, cuando es la propia administración u organismo el que pone a disposición de la ciudadanía esa información sin que exista una solicitud previa por parte de un actor social. También puede ser llevada a cabo reactivamente, como reconocimiento de la obligación de esa misma administración de proporcionar la información si existe una solicitud o consulta, esta idea está íntimamente relacionada de nuevo con el derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía.

Cabe señalar aquí que esta diferenciación es identificada por otros autores como Cerrillo, quien diferencia entre transparencia activa y transparencia pasiva, dejando claro, de nuevo, la dificultad para una identificación clara de los términos que en muchos casos se usan de forma indistinta (Cerrillo, 2011).

El mismo autor aporta definiciones más directas de los tres tipos de publicidad que es llevada a cabo por parte de la administración. En primer lugar, se refiere la transparencia activa como *“a los mecanismos a través de los que las administraciones públicas difunden, de forma proactiva, información pública, poniendo de este modo a disposición de la ciudadanía información relativa a la actividad que llevan a cabo y a las decisiones que toman, para que puedan conocerlas en tiempo real”* (Cerrillo, 2016: 69). Esta definición coincide, de forma bastante cercana con la aportada por

Wences, en cuanto a que entraña la puesta a disposición de la ciudadanía de la información de la administración en virtud de su derecho de acceso a la información.

Cerrillo señala también lo que entiende por transparencia pasiva, definiéndola como *“aquella a través de la cual los ciudadanos pueden tener conocimiento de la información pública previa solicitud a la Administración pública para que se la muestre o les facilite una copia.”* Cerrillo, 2016: 69-70). Esta segunda definición se relaciona también con Wences, pues reconoce las dos formas en las que la ciudadanía puede tener acceso a esta información de la administración.

Cabe recalcar además que Cerrillo identifica una tercera forma de transparencia, que él denomina transparencia colaborativa posibilitada por el nuevo contexto de administración digital y las posibilidades de la web 2.0, en el que la información proveída por la administración pública, ya sea de forma activa o pasiva, es luego reutilizada por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales. Por tanto, como explica el autor, *“la transparencia colaborativa está vinculada a la posibilidad de que los ciudadanos puedan reutilizar la información de las administraciones públicas. A través de la reutilización de la información del sector público se puede incrementar la transparencia en la medida en que la propia ciudadanía da una mayor difusión a información pública o información basada en ella mediante el uso intensivo de las tecnologías y monitorea y supervisa la actividad pública”* (Cerrillo, 2016).

En definitiva, la publicidad activa o transparencia activa entraña la obligación de difundir información sin que exista una petición previa de esa información.

2.2. Legislación sobre transparencia

Dado que el objetivo de este trabajo es valorar el nivel de transparencia de los portales de transparencia de las Comunidades Autónomas españolas, resulta necesario analizar la legislación reguladora existente. Para ello, presentaremos, en primer lugar, los antecedentes internacionales, principalmente los europeos, por ser los que afectan de un modo más directo a las instituciones públicas españolas y, posteriormente, nos centraremos en el análisis de la legislación general de la administración del Estado y

de la legislación autonómica. Debido a la amplitud de este objeto de estudio, haremos una aproximación global al tema.

2.2.1 Antecedentes internacionales

Aunque no es hasta finales de este último siglo cuando ha existido una verdadera explosión de legislación para la regulación e implementación de la transparencia en las instituciones, tal vez los primeros precedentes de conceptos parejos los podemos encontrar en algunos ideólogos de la ilustración.

Es obligado resaltar en este sentido las palabras del inglés Jeremy Bentham, que en su *Essay on political tactics*, publicado en 1791, aducía al término “publicidad o transparencia gubernamental” como una obligación por parte de los buenos gobernantes, aplicándole a este término el significado que actualmente usamos por “transparencia de las instituciones”. Son conocidas sus palabras: “*es una verdad incuestionable y una de las bases de la ciencia política, que cuanto más estrictamente seamos vigilados, mejor nos comportamos*”. Aunque la afirmación de Bentham transmite una idea de la transparencia como un mecanismo de control y evoca la imagen de un panóptico, no es menos cierto que estos ideales y mecanismos de control pueden reportar grandes beneficios si son bien entendidos.

Uno de los primeros referentes de legislación en cuanto a transparencia es, sin embargo, anterior al trabajo de Bentham, lo que demuestra que en esta época surgían ideas similares en muchos países de Europa como consecuencia de la Ilustración. Se trata de la *Freedom of the Press Act*, aprobada en Suecia en 1766, (Blanton, 2002; cit. por Piñar, 2014: 3) que, además de ser una de las primeras leyes que protegía la libertad de prensa, también recogía ya el principio del acceso público a los registros oficiales, entendido como el derecho de que todos los ciudadanos deben poder consultar los documentos y registros públicos no clasificados y el derecho a asistir a los procedimientos judiciales. El principio de acceso público a los documentos oficiales también significaba que los funcionarios del gobierno y otros empleados del gobierno central y local son libres de divulgar información de sus actividades sin restricciones por parte de sus superiores.

Ya en el siglo XX, en 1967 Estados Unidos aprueba la *Freedom of Information Act* (FOIA), orientada a favorecer el acceso de los ciudadanos a los registros y documentos del gobierno federal, complementada por *The Government in the Sunshine Act* en 1976. Estas disposiciones ejemplifican el principio de la tradición legislativa en materia de transparencia de finales del siglo pasado. Se empiezan a perfilar así ya con esta ley y sus posteriores enmiendas las dificultades y conflictos que pueden plantear la implementación y aplicación de este tipo de reglas al entrar en colisión con otros derechos fundamentales o intereses, tanto privados como públicos.

En el ámbito europeo, la legislación más reciente sobre el acceso a los documentos oficiales se dicta en el seno del Consejo de Europa. En su fundación, en 1950, el Consejo de Europa no contemplaba todavía expresamente el derecho de acceso a la información pública. No es hasta el año 2009 cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoció el derecho de acceso a la información pública como un derecho integrante de la libertad de expresión. Ese mismo año, tras varias recomendaciones sin efecto vinculante, se firma por parte de los estados miembros el convenio núm. 205, de 18 de junio, sobre el acceso a los documentos oficiales (Ares González, 2013).

En el Artículo 2 de este Convenio se reconoce que, en primer lugar, los firmantes se comprometen a desarrollar y reconocer el Derecho del acceso a los documentos públicos, al establecer que “*cada parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo a acceder, bajo petición, a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas*” (Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos Tromsø, 18.VI.2009). Esta definición se aclara en el artículo 1, donde se indica que estas obligaciones atañen al “*gobierno y la administración, a niveles nacional, regional y local; los órganos legislativos y las autoridades judiciales, en la medida en que desempeñen funciones administrativas; y las personas físicas o jurídicas que ejerzan una autoridad administrativa*” (Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos Tromsø, 18.VI.2009).

Además, en el Convenio se indica que se entienden por documentos públicos “*todas las informaciones registradas de cualquier forma o redactadas o recibidas, y en poder*

de las autoridades públicas” (Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos Tromsø, 18.VI.2009).

De forma complementaria, el Convenio establece que cada parte debe tomar las medidas necesarias en su ordenamiento jurídico para hacer cumplir lo acordado en materia de acceso a documentos públicos. Aunque estas medidas deberían ser adoptadas por cada parte antes de la entrada en vigor del Convenio (en 2009), en el caso de España, la Ley de Transparencia no se aprueba hasta 2013.

En definitiva, como se puede advertir, este Convenio obligaba a los firmantes al desarrollo e implementación de leyes de regulación de la transparencia en todos los niveles de la administración del estado. Actualmente, como apunta Ares González (2013), en diecisiete de los veintiocho Estados que componen la Unión, el derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido en sus Constituciones o en normas con valor constitucional, y regulado en leyes específicamente dedicadas a la materia.

Existe, por tanto, una obligación de desarrollo de leyes en torno a la transparencia, pero salvo las pocas directrices del convenio no existe una armonización clara o unas definiciones unvocas o comunes entre los términos o la dimensión de alcance de las distintas leyes de los países firmantes (Ares González, 2013).

2.2.2 Legislación española de ámbito estatal

España no contó con una ley general de transparencia hasta el año 2013. En este año se aprueba la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Como se ha apuntado anteriormente, la redacción de esta ley responde a la exigencia requerida por el convenio nº 205 del Consejo de Europa sobre acceso a documentos públicos.

Además, la aprobación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTABG) respondía a los compromisos adquiridos con la Alianza por el gobierno abierto y con la Alianza por el gobierno abierto de los documentos oficiales del Consejo de Europa (Beltran, 2016: 559).

Hasta ese momento, el derecho de acceso a la información pública quedaba recogido en la Constitución, aunque fuera de los derechos fundamentales, concretamente en su artículo 105, en el que se obligaba a la redacción de una ley que regulara *la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, aunque limitando el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos y siempre y cuando no afecte la información de los mismos a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.*

Este acceso estaba recogido en la *Ley 30/1992, del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC)* y en las leyes sectoriales sobre determinadas materias. Además, se contaba con la *Ley 37/2007, de 16 de noviembre sobre reutilización de la información del sector público.*

La LTBG se divide en cuatro secciones. En la primera sección se analiza tanto la publicidad activa como la pasiva (derecho de acceso a la información pública), así como los defectos y virtudes del ejercicio del derecho de acceso y su régimen de impugnaciones. En la segunda parte se abordan las distintas infracciones y sanciones que se han supuesto en la Ley del concepto de “buen gobierno”. La tercera sección analiza el órgano que ha de velar porque tales previsiones se cumplan: el Consejo de Transparencia. Y una última de disposiciones adicionales.

Pasaremos ahora a comentar un poco más detalladamente cada uno de estas secciones.

En su Título I, dedicado a la transparencia de la actividad pública, se discuten los procedimientos para acometer la llamada publicidad activa (Capítulo II), por la que el gobierno y las administraciones obligadas por la ley ponen a disposición de los ciudadanos sus datos en portales y páginas web, sin necesidad de que exista una solicitud previa y explícita por parte de la ciudadanía, y se regula también el derecho de acceso (Capítulo III) por el que el gobierno y las administraciones obligadas por la ley responden a las demandas directas de documentación por parte de la ciudadanía. Me parece pertinente aclarar aquí que como señala Wences (2014, 1) *“Ambas forman parte de las denominadas políticas de Open Data y están relacionadas, a más*

publicidad activa menos necesidad de solicitar documentos y a menos publicidad activa más demanda y menos litigiosidad”.

En primer lugar, el Capítulo I de este título aclara los sujetos obligados por esta ley, que, resumidos de forma general, son:

- Las administraciones públicas (art. 2.1 del “a” al “d”)
- Otros entes públicos y constitucionales (art. 2.1 de “e” al “i”)
- Partidos políticos, sindicatos y otras organizaciones empresariales (art. 3a)
- Entes privados subvencionados (art. 3b)
- Personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas (art. 4)

Como ya se ha comentado el Capítulo II se ocupa de las obligaciones en materia de publicidad activa, que distingue en sus distintos artículos los distintos tipos de informaciones que deben ser publicados por los sujetos obligados por la ley, así como los principios generales de actuación a la hora de publicar estas informaciones. La LTABG distingue los siguientes tipos de información:

- Información institucional, organizativa y de planificación (Art. 6)
- Información de relevancia jurídica (Art. 7)
- Información económica, presupuestaria y estadística (Art. 8)

Me parece importante señalar en este capítulo su artículo 10 por el que se obliga a la Administración General del Estado a que desarrolle un Portal de la Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que facilitará el acceso de los ciudadanos a todas las informaciones recogidas en los artículos precedentes.

Por último, en su capítulo III, regula el régimen general del derecho de acceso a la información pública. Esto es lo que denominábamos anteriormente como transparencia pasiva o *Accountability* vertical, pues se refiere al acceso a la información con una solicitud previa por parte de un ciudadano o entidad ajena a las administraciones públicas u otros sujetos obligados.

Este capítulo contiene tres secciones, una primera, en la que se define el régimen general de acceso a la información pública, reconociendo primeramente su previsión

por el artículo 105.b) de la Constitución Española (art. 12). Además, define directamente que *“Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”* (Art. 13)

Como se apuntó anteriormente se reconoce el derecho de acceso como un derecho fundamental, por lo que es proclive de entrar en conflicto con otros derechos u obligaciones constitucionales por lo que su artículo 14 distingue las distintas excepciones y restricciones susceptibles de aplicarse a este derecho de acceso:

- a) La seguridad nacional.
- b) La defensa.
- c) Las relaciones exteriores.
- d) La seguridad pública.
- e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.
- f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
- g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
- h) Los intereses económicos y comerciales.
- i) La política económica y monetaria.
- j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
- k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
- l) La protección del medio ambiente.

Además de los supuestos anteriores me parece de suma importancia recalcar que la LTABG prevé también en su artículo 15 cómo se debe articular y relacionar este derecho de acceso a la información con las leyes de protección de datos.

Por último, las secciones segunda y tercera regulan, respectivamente, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, así como el procedimiento a seguir para practicarlo; y el Régimen de impugnaciones en estos procedimientos, que debe ser regulado y cuyas reclamaciones aclara que deben hacerse ante el Consejo de

Transparencia y Buen Gobierno u órgano análogo para materias de las administraciones autonómicas.

El título II se ocupa de regular el denominado Buen gobierno, entendiéndose este por el concepto de rendición de cuentas o accountability, como ya se ha explicado antes.

En primer lugar, explicita el ámbito de aplicación de este título, entendiéndose que son sujetos obligados: *“los miembros del Gobierno, a los Secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de Derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquella.”* (Artículo 25). Aunque aclara, en su punto 3, que *“las disposiciones contenidas en este título no afectarán, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar.”*

En el artículo 26 se aclaran los distintos principios generales que se entienden por buen gobierno, así como los principios de actuación que se deben seguir. Los posteriores artículos regulan el régimen sancionador y explicita los distintos tipos de faltas, distinguiendo faltas muy graves, graves y leves, así como las sanciones correspondientes.

El título III se encuentra dedicado al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, órgano del que nos ocuparemos más adelante de forma detallada.



Gráfico 1. Estructura general de la Ley 9/2013

De forma complementaria a la Ley 19/2013 es preciso señalar otra disposición relacionada, como es la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información en el sector público, modificada por la Ley 18/2015 por la que se reforma la Ley 37/2007.

Esta ley reconoce en parte el derecho de acceso a la información, incluyendo las siguientes formas en las que se puede acceder a los documentos producidos por la administración. En su Título II, artículo cuatro aclara las modalidades en que las distintas administraciones y órganos estatales podrán poner a disposición de la ciudadanía su documentación. Además esta ley aclara las cuatro condiciones en las que se debe producir la reutilización de la documentación en su artículo 8 para que se ajuste a la ley: *a) que el contenido de la información no sea alterado; b) que no se desnaturalice el sentido de la información; c) que se cite la fuente; y d) que se mencione la fecha de la última actualización.*

2.2.3 Legislación en el ámbito autonómico

A continuación, se detallarán de forma somera las distintas leyes de transparencia en el contexto de las autonomías, atendiendo, principalmente, a la cronología por la que fueron surgiendo, así como a los distintos ámbitos que regulan cada una de las leyes.

Desde el punto de vista cronológico, Islas Baleares fue la primera comunidad autónoma que dictó su ley de transparencia, antes, incluso, de la publicación de la ley estatal, ya que fue publicada en el año 2011 y completada con una serie de disposiciones complementarias posteriores. En 2013 tuvo lugar la aparición de la Ley de Transparencia de Extremadura, la cual, como la balear, se aprobó antes que la estatal: la ley extremeña fue aprobada en mayo de 2013, mientras que la estatal lo fue en diciembre de ese mismo año. Ambas leyes, por tanto, son disposiciones anteriores a la Ley 19/2013.

Tabla 1. Leyes autonómicas de transparencia

COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEY	AÑO	ÓRGANO RESPONSABLE
Andalucía	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía	2014	Consejo de Transparencia y Protección de datos
Aragón	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón	2015	Consejo de Transparencia
Principado de Asturias	Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés	2018	Consejo de Transparencia y buen Gobierno
Balears, Illes	Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.	2011	(*) El CTBG será el encargado de resolver las reclamaciones
Canarias	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información Pública	2014	Comisionado de Transparencia y Acceso a la información Pública
Cantabria	Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública.	2018	(*) El CTBG será el encargado de resolver las reclamaciones
Castilla y León	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.	2015	El Procurador del Común será el encargado de resolver las reclamaciones
Castilla-La Mancha	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.	2016	(*) El CTBG será el encargado de resolver las reclamaciones
Cataluña	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.	2014	Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública
Madrid	Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid	2019	(*) El CTBG será el encargado de resolver las reclamaciones
Comunidad Valenciana	Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.	2015	Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Valencia
Extremadura	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.	2013	(*) El CTBG será el encargado de resolver las reclamaciones
Galicia	Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno.	2016	El Valedor do Pobo será el encargado de resolver las reclamaciones
Murcia	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.	2014	El Valedor do Pobo será el encargado de resolver las reclamaciones
Navarra	Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.	2018	Consejo de Transparencia de Navarra
País Vasco	Proyecto de Ley de Transparencia, Participación ciudadana y Buen Gobierno del Sector público vasco		Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública
La Rioja	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de la Rioja	2014	(*) El CTBG será el encargado de resolver las reclamaciones

Entre el año 2014 y el año 2016 tiene lugar la aparición de la mayor parte de las leyes autonómicas de transparencia. En ese período 10 Comunidades Autónomas aprueban sus respectivas leyes, se trata de: Andalucía, Canarias, Cataluña, La Rioja, Murcia Aragón, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Galicia. Por lo tanto, se entiende este periodo como una verdadera explosión en materia de leyes de transparencia a nivel autonómico como consecuencia de la LTABG.

Seguidamente, se publicaron en el periodo entre 2018 y 2019 las leyes más rezagadas correspondientes a las comunidades autónomas de: Principado de Asturias, Cantabria, Navarra y la Comunidad de Madrid.

Por último, cabe señalar las ausencias, como ocurre en el País Vasco, que, aunque cuenta con un proyecto de ley propia, este no se halla todavía en vigor.

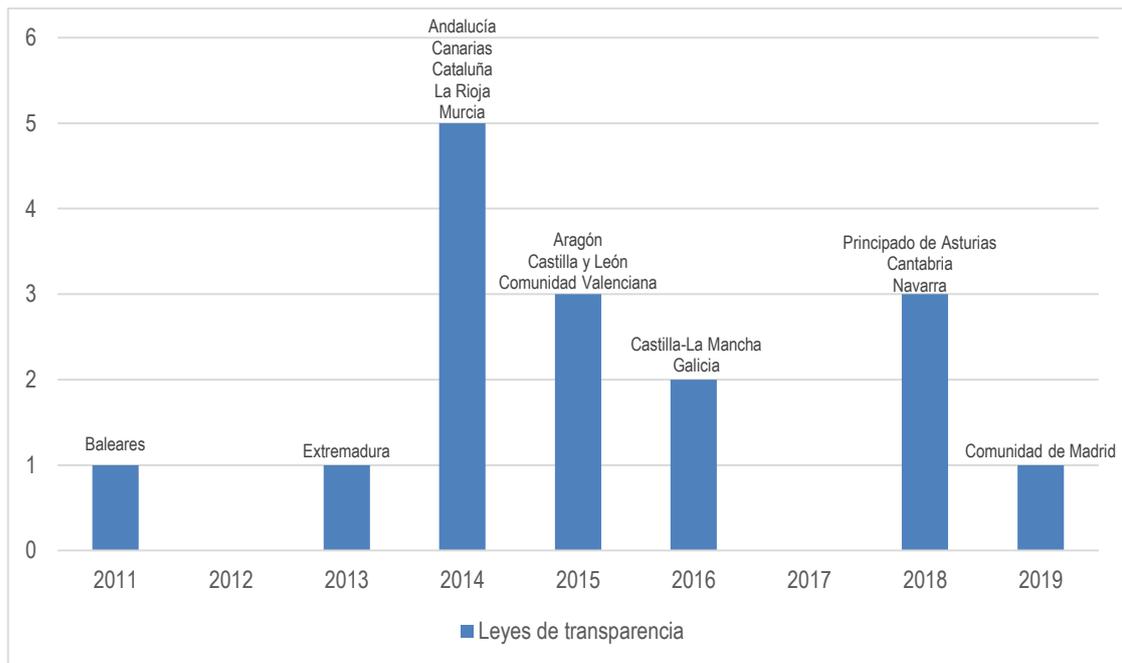


Gráfico 2. Cronología de aparición de las leyes autonómicas de transparencia

Por lo que respecta al ámbito de la ley, los títulos de las diferentes leyes son ilustrativos de las materias que los legisladores han considerado preeminentes. En los títulos de las 16 leyes de transparencia autonómicas existentes se alude a cinco conceptos: *buen gobierno*; *gobierno abierto*; *transparencia*; *participación ciudadana/grupos de interés*; y *acceso a la información*.

La expresión *buen gobierno* aparece en siete leyes autonómicas: Baleares (2011); Cataluña (2014); La Rioja (2014); Castilla-La Mancha (2016); Galicia (2016); Principado de Asturias (2018) y Navarra (2018). El uso de esta expresión en el título de las leyes parece dar más prioridad al correcto ejercicio de las actividades desempeñadas por los responsables de las instituciones públicas que a la publicación de información, haciendo, por tanto, más hincapié en los aspectos éticos del gobierno. Salvo la ley de Islas Baleares, que es exclusivamente una ley de *buen gobierno*, el resto de las leyes presentan en su título la expresión *buen gobierno* unida al término *transparencia*, bajo la denominación de leyes de *transparencia y buen gobierno*, de modo que se presentan los dos aspectos complementarios.

Sin embargo, el concepto de *Transparencia* es muy comúnmente utilizado y aparece en el nombre de dieciséis de las leyes: Melilla (2016); País Vasco; Andalucía (2014); Canarias (2014); Cataluña (2014); Murcia (2014); La Rioja (2014); Aragón (2015); Castilla y León (2015); Comunidad Valenciana (2015); Castilla-La Mancha (2016); Galicia (2016); Principado de Asturias (2018); Cantabria (2018); Navarra (2018) y Madrid (2018). Todas ellas posteriores a la publicación general de la LTABG en 2013, lo que da a pensar que se entiende este concepto como el que tiene un alcance más amplio y puede estar conformado por los otros.

Curiosamente, el término *Gobierno abierto* solo aparece en la ley de Extremadura (2013). Tal vez por no estar muy asentados los otros conceptos todavía, al tratarse de una ley previa a la LTABG.

El derecho de *acceso a la información*, por otra parte, aparece explicitado solamente en cuatro ocasiones: Melilla (2016); Canarias (2014); Cataluña (2014) y Navarra (2018).

Por último, el principio de *participación ciudadana o de grupos de interés* es mencionado por las legislaciones de seis comunidades, a saber: País Vasco; Murcia (2014); Aragón (2015); Castilla y León (2015); Comunidad Valenciana (2015) y Principado de Asturias (2018).

2.3 Organización de los órganos de transparencia

Otra de las consecuencias directas de la ley antes descrita, es el establecimiento de un órgano regulador, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Este órgano depende directamente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, aunque la LTABG aclara que tiene personalidad jurídica propia, así como plena libertad de actuación para la consecución de sus fines.

En el artículo 34 del título III de la LTABG se establece la finalidad expresa de este órgano: *“promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.”*

Esta ley también regula la composición de este órgano diferenciando en su artículo 35 dos entes diferenciados: la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, órgano de carácter colegiado; y el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que lo será también de su Comisión.

Asimismo, se establece también en su artículo 36 la composición de este consejo de transparencia, estableciéndose que estará formado por:

- a) El Presidente.
- b) Un Diputado.
- c) Un Senador.
- d) Un representante del Tribunal de Cuentas.
- e) Un representante del Defensor del Pueblo.
- f) Un representante de la Agencia Española de Protección de Datos.
- g) Un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.
- h) Un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Primeramente, cabe señalar aquí que, salvo para el presidente, la ley no establece un procedimiento claro para el nombramiento de los distintos miembros que conforman la comisión, dejando estos procedimientos para sus estatutos, aprobados al año siguiente, aunque sí establece que no exigirá dedicación exclusiva ni dará derecho a remuneración, salvo lo regulado a continuación en su artículo 37 con respecto a su presidente. En el punto cuatro de este mismo artículo se establece la obligación de que

este órgano se reúna, al menos, una vez al año con representantes de los órganos con funciones similares creados por los gobiernos de las distintas comunidades autónomas.

Por último, en su artículo 38 la LTABG explicita las distintas funciones que deberá desempeñar el Consejo de Transparencia y buen Gobierno.

2.3.1 Órganos responsables de la transparencia a nivel autonómico

La promulgación de las distintas leyes de transparencia, acceso a la información y buen gobierno de las distintas comunidades autónomas ha provocado la creación de distintos órganos análogos a nivel autonómico, aunque con algunas particularidades que se señalaran a continuación.

De forma general, estos órganos, aunque independientes, tienen la obligación de colaborar con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a nivel nacional como ya se apuntaba en el apartado anterior.

A imitación de la LTABG nacional, las leyes en materia de transparencia de algunas comunidades han establecido también la creación de sus propios consejos de transparencia. En concreto las comunidades de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Navarra y el País Vasco cuentan con sus propios órganos de regulación y evaluación de la transparencia, regidos por sus propias leyes autonómicas en esta materia, aunque las funciones y ámbitos de cada uno de estos órganos y sus competencias concretas varían en función de las propias leyes autonómicas, compartiendo muchas, sin embargo, numerosas características comunes.

Por otra parte, en cuanto a lo que respecta al derecho de acceso a la información, lo que anteriormente hemos identificado como rendición de cuentas o *accountability* vertical, es decir la petición expresa por parte de particulares o entidades de informaciones concretas, muchas comunidades delegan esta obligación en el propio Consejo de Transparencia y buen Gobierno nacional, siendo este el encargado de resolver las reclamaciones de información. Estas comunidades son: Baleares; Cantabria; Castilla-La Mancha; Ceuta; Melilla; Madrid; Extremadura y La Rioja.

2.4 Evaluación de la Transparencia, el caso de ESPAÑA

Como ya se apuntado, la mera implementación de unas leyes de transparencia, o la regulación del derecho de acceso, aunque útiles resultan insuficientes, pues caeríamos en la trampa, que ya apuntaba Bentham, sobre la falta de vigilancia, por lo tanto, no estarían completas si no se desarrollan en conjunto con técnicas que permitan la constatación de su cumplimiento y que lo evalúen de forma certera con el objetivo de mejorar. Es por ello que, a continuación, se presentarán, de forma sintética, las distintas metodologías y medios que contamos en España para la evaluación de la transparencia.

Los dos sistemas de evaluación de la transparencia de mayor relevancia en España en la actualidad son los índices desarrollados por *Transparencia Internacional España* (TIE) y la *Metodología de Evaluación de la Transparencia en la Actividad Pública* (MESTA).

La metodología MESTA se considera la más completa a la hora de la evaluación de la transparencia en las entidades obligadas por la LTABG. Concretamente, la metodología MESTA mide dos niveles de apertura en los datos públicos. Por un lado, evalúa el grado de cumplimiento obligatorio de la LTABG; y, por otro lado, permite evaluar la calidad de la transparencia con indicadores voluntarios, añadidos a los obligatorios y que se extraen de otras normativas más concretas que tienen relación con la transparencia, como la ley de protección de datos o la ley de interoperabilidad y de datos reutilizables.

La diferencia principal de MESTA con respecto a otros rankings de transparencia, como los índices de Transparencia Internacional, es su especificidad, ya que se trata de una metodología pensada específicamente para medir información pública en España.

Otros indicadores que completan la metodología MESTA son los siguientes:

- *Indicador de Cumplimiento en Publicidad Activa* (ICPA). Es un indicador de mínimos, se calcula sobre la información obligatoria en la Ley de Transparencia y las obligaciones de accesibilidad de las webs.

- *Indicador de Transparencia en Publicidad Activa (ITPA)*. Es un indicador más extenso porque incluye información no obligatoria. Mide la calidad de la transparencia.

Además, para el caso concreto de la evaluación de la transparencia en el caso de las comunidades autónomas, objetivo de interés concreto de este trabajo, se ha desarrollado *el Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU)*, desarrollado a partir de 80 indicadores con los que después se desarrolla un ranking, ordenando la puntuación obtenida por cada comunidad autónoma.

Por último, se desea señalar la metodología desarrollada por la *Asociación Española de Acreditación de la Transparencia (ACREDITRA)*, por ser la utilizada para llevar a cabo la siguiente parte de este trabajo.

La *Asociación Española de Acreditación de la Transparencia (ACREDITRA)* es una organización sin ánimo de lucro, constituida en diciembre de 2013, que agrupa a las y los profesionales que trabajan en consultoría y auditoría en el campo de la transparencia, así como entidades relacionadas.

Su labor más común es la de desarrollar procesos de consultoría y auditoría para entidades que desean acreditar su transparencia, conforme a los criterios exigidos en el Sistema Español de Transparencia.

Esta entidad ha colaborado en la realización del estudio sobre la situación de la aplicación de la LTABG en las entidades que configuran el Sector Público de la Administración General del Estado, siendo el CTBG el promotor del estudio y ACREDITRA la entidad encargada de llevarlo a la práctica. Este modelo será el que usaremos para la evaluación llevada a cabo en la siguiente parte del trabajo.

Existen también otras metodologías no tan normalizadas como las anteriores, que pueden tener mucha utilidad desde la perspectiva del usuario. Un ejemplo de ello es la metodología del ciudadano oculto (*mystery shopper*) o metodología de participación observante, consistente en situar al analista en la misma situación en que se puede encontrar el usuario o perceptor de un servicio público, con el fin de evaluar los procesos y prácticas de la transparencia desde una perspectiva interna y personalizada en el usuario (Síndic de Greuges de Catalunya, 2016: 13).

3. METODOLOGÍA, ANÁLISIS DE LAS WEB

Para la realización de este estudio se llevará a cabo un análisis de los distintos portales de transparencia de las distintas comunidades autónomas. Como ya se comentó la existencia de estos portales es un requisito establecido por la LTABG. Por tanto, se considera de importancia crucial la existencia de estos portales y su correcta implementación para que puedan constituir un instrumento de utilidad para la ciudadanía a la hora de ejercer su derecho de acceso y los fines que persigue la LTABG.

Para el análisis de estos portales se llevará a cabo un análisis del cumplimiento de los indicadores propuestos por el *Estudio sobre la situación de la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en las entidades que configuran el Sector Público de la Administración General del Estado*, en este estudio se proponen una serie de indicadores que deben satisfacer las webs de los sujetos obligados por la LTABG, atendiendo a distintas dimensiones que se detallarán a continuación.

Así pues, se aplicará esta serie de indicadores sobre los propios portales de transparencia de las distintas administraciones de las comunidades autónomas. Esta serie de indicadores nos permitirán analizar el cumplimiento de la normativa estatal de transparencia y de otras normativas relevantes como la reutilización de la información del sector público, la de acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos o el ejercicio del derecho de acceso para personas con discapacidad.

Estos indicadores se pueden agrupar en cuatro dimensiones que atienden a los distintos casos discutidos anteriormente sobre transparencia y publicidad activa o pasiva:

1. Principios de publicidad activa
2. Contenidos de publicidad activa: institucional, organizativa y de planificación
3. Contenidos de publicidad activa: económica, presupuestaria y estadística
4. Derecho de acceso (transparencia pasiva)

Presentamos a continuación, cada conjunto de forma más detallada.

1. Indicadores sobre principios de publicidad activa

Con esta serie de indicadores se intenta conocer si, primeramente, la información que se ofrece es suficientemente clara y fácil de comprender, con la constatación de la existencia de un tratamiento previo de la información de la entidad por medio de tablas, gráficos y estadísticas para facilitar la comprensión inmediata de esta información por parte de los usuarios, así como la posibilidad de acceso de forma fácil a la información sobre legislación y estructura orgánica de la entidad que guíen de forma cierta a los usuarios en sus relaciones con la entidad.

Otra faceta importante que intentan dilucidar estos indicadores es que esta información general esté suficientemente actualizada y pueda ser accesible de forma fácil, en concreto se intenta observar el grado de uso de formatos de datos reutilizables que faciliten su obtención y tratamiento por entidades o personas ajenas a la entidad.

Con adecuación a la ley de protección de datos de carácter personal, se evalúa también en estos indicadores si se ofrece suficiente protección de los datos de carácter personal, así como el reconocimiento e información al usuario de la existencia de esta protección.

Por último, también se contempla la existencia de posibilidades de acceso para personas con discapacidad, con el fin de que el derecho de acceso y de transparencia sea efectivo y real para toda la ciudadanía, sin la existencia de barreras o discriminación.

2. Indicadores sobre contenidos de publicidad activa: institucional, organizativa y de planificación

Un segundo grupo de indicadores atienden a contenidos e informaciones concretas que están obligados a proveer los sujetos obligados por la LTABG. Se publica la información de esta categoría que establece la LTABG en materia de publicidad activa sobre la información de la propia entidad, así como de sus obligaciones y composición.

También se desea conocer si se pone a disposición de los usuarios información sobre las actividades que realiza la entidad, así como el grado de cumplimiento de sus servicios y planes de acción.

3. Indicadores sobre contenidos de publicidad activa: económica, presupuestaria y estadística

Un tercer grupo de indicadores atiende al ejercicio de la publicidad activa por parte de la entidad en materia económica y presupuestaria, siendo uno de las facetas con mayor interés por su importancia.

Como en el caso anterior, se contemplan en este grupo los indicadores sobre la información que están obligados a publicar las entidades sujetas a la LTABG, como la publicación de sus presupuestos, datos sobre contratación, regímenes especiales de sus trabajadores, o retribuciones que perciben (atendiendo concretamente a las remuneraciones de altos cargos).

Además, algunos indicadores contemplan el grado de ejecución de los presupuestos, así como si proveen de información estadística clara sobre las actividades económicas de la entidad

4. Derecho de acceso (transparencia pasiva)

Un último grupo de indicadores evalúa las posibilidades en el ejercicio del derecho de acceso a la información, transparencia o publicidad pasiva.

Se evalúa con estos indicadores si se ofrece información sobre el derecho de acceso a la información pública y, concretamente, si se posibilita el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, tanto por canales telemáticos, como de forma presencial.

Para llevar a cabo el análisis de los cuatro conjuntos de indicadores citados fue diseñada una hoja de cálculo en la cual se recogieron los 31 indicadores del modelo que se aplicaron a las 17 comunidades autónomas. Inicialmente se incluyeron también en el estudio las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, sin embargo, finalmente se excluyeron debido a su rango jurídico diferente.

4. RESULTADOS

De acuerdo a la metodología descrita en el apartado anterior, se presentan a continuación los resultados obtenidos tras el análisis de los portales de transparencia de las Comunidades Autónomas. Los resultados se encuentran agrupados en tres grandes apartados dedicados, respectivamente, al análisis comparado de los valores de publicidad activa en las Comunidades Autónomas; al estudio de la distribución general por tipos de indicadores de publicidad activa; y, por último, al análisis detallado de las cuatro categorías de indicadores establecidas en la metodología empleada: 1) indicadores sobre principios; 2) indicadores sobre información institucional, organizativa y de planificación; 3) indicadores sobre información económica, presupuestaria y estadística; y, 4) indicadores sobre derechos de acceso.

4.1 Publicidad activa por Comunidades Autónomas

El análisis de los indicadores de la metodología *Acreditra* en los portales de transparencia de las Comunidades Autónomas, permite advertir que todos ellos cumplen unos requisitos básicos, si bien se aprecian diferencias significativas entre diferentes Comunidades: mientras algunas, como Castilla y León, Madrid, la Comunidad Valenciana o Murcia cumplen más del 85% de los indicadores; otras, como el País Vasco, La Rioja o Illes Balears presentan un porcentaje de cumplimiento de los indicadores inferior al 62%.

Teniendo en cuenta el grado de cumplimiento general de los indicadores, es posible diferenciar tres grandes conjuntos:

- Comunidades que cumplen más de 25 indicadores. Se trata de las Comunidades de Castilla y León (28 -90,32%-), Madrid (28 -90,32%-), Comunidad Valenciana (26.5 -85,48%-), Murcia (26.5-85,48%-); y Cataluña (25.5 -82,26%-).
- Comunidades que cumplen entre 25 y 20 indicadores. Se encuentran en esta situación 8 comunidades: Canarias (25 -80,65%-), Castilla-La Mancha (24.5 -79,03%-), Galicia (23 -74,19%-), Navarra (23 -74,19%-), Andalucía (22 -70,97%-), Cantabria (22 -70,97%-), Extremadura (22 -70,97%-), y Aragón (20 -64,52%-).

- Comunidades que cumplen menos de 20 indicadores. Son las comunidades de Asturias (19.5 -62,90%-), Baleares (19 -61,29%-), La Rioja (19 -61,29%-) y País Vasco (17.5 -56,45%-). Es preciso tener en cuenta que el País Vasco es la única Comunidad Autónoma que aún no tiene una Ley de Transparencia y este hecho puede incidir en el dato apuntado.

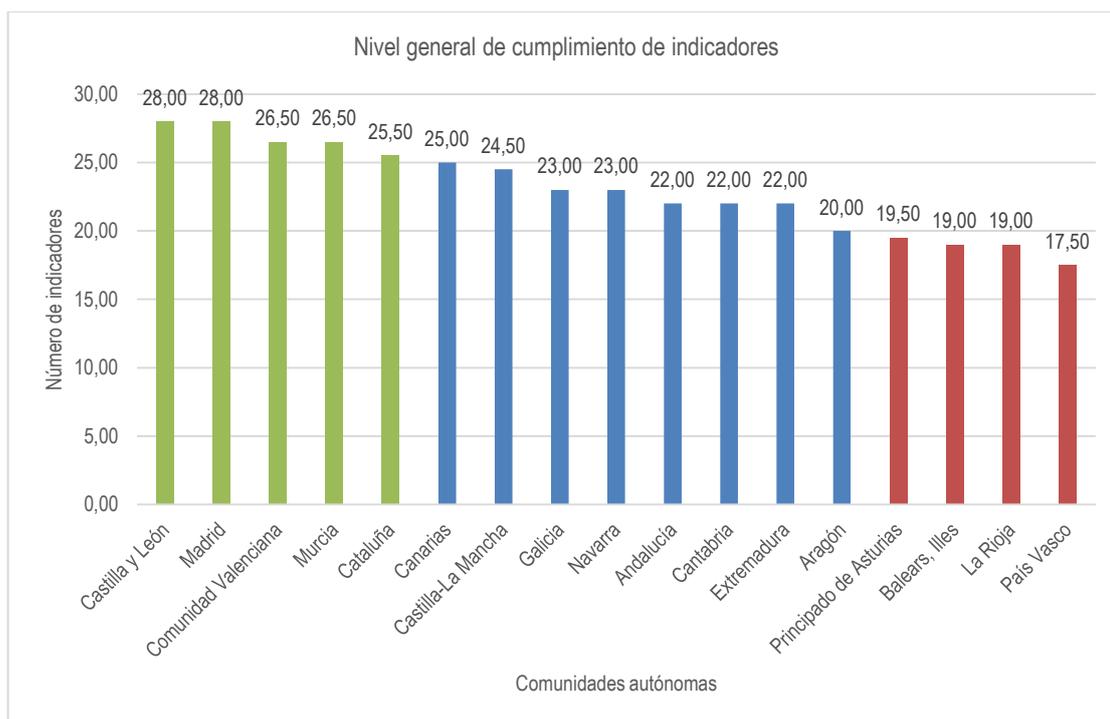


Gráfico 3. Nivel general de cumplimiento de indicadores

En cuanto al grado de cumplimiento de los indicadores, cabe señalar que, en la mayor parte de los casos, los indicadores analizados que se cumplen, lo hacen completamente; es decir, no hay niveles de aplicación intermedio: o se aplican o no se aplican (véase la tabla y figura de la siguiente página). Solamente se ha detectado la existencia de seis comunidades (Principado de Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia y País Vasco) en cuyos portales de transparencia uno de ellos se cumple de forma parcial; se trata del indicador 01.02 sobre la existencia de textos introductorios con un lenguaje accesible, aspecto que se desarrollara más profundamente después, cuando se comente este indicador en concreto en su apartado correspondiente.

Tabla 2. Nivel general de cumplimiento de indicadores

Comunidad Autónoma	Indicadores que se cumplen totalmente		Indicadores que se cumplen parcialmente		Indicadores que no se cumplen		Total		
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Media
Castilla y León	28,00	90,32	0,00	0,00	3,00	9,68	28,00	90,32	0,90
Madrid	28,00	90,32	0,00	0,00	3,00	9,68	28,00	90,32	0,90
Comunidad Valenciana	26,00	83,87	1,00	3,23	4,00	12,90	26,50	85,48	0,85
Murcia	26,00	83,87	1,00	3,23	4,00	12,90	26,50	85,48	0,85
Cataluña	25,00	80,65	1,00	3,23	5,00	16,13	25,50	82,26	0,82
Canarias	25,00	80,65	0,00	0,00	6,00	19,35	25,00	80,65	0,81
Castilla-La Mancha	24,00	77,42	1,00	3,23	6,00	19,35	24,50	79,03	0,79
Galicia	23,00	74,19	0,00	0,00	8,00	25,81	23,00	74,19	0,74
Navarra	23,00	74,19	0,00	0,00	8,00	25,81	23,00	74,19	0,74
Andalucía	22,00	70,97	0,00	0,00	9,00	29,03	22,00	70,97	0,71
Cantabria	22,00	70,97	0,00	0,00	8,00	25,81	22,00	70,97	0,71
Extremadura	22,00	70,97	0,00	0,00	8,00	25,81	22,00	70,97	0,71
Aragón	20,00	64,52	0,00	0,00	11,00	35,48	20,00	64,52	0,65
Principado de Asturias	19,00	61,29	1,00	3,23	11,00	35,48	19,50	62,90	0,63
Balears, Illes	19,00	61,29	0,00	0,00	11,00	35,48	19,00	61,29	0,61
La Rioja	19,00	61,29	0,00	0,00	11,00	35,48	19,00	61,29	0,61
País Vasco	17,00	54,84	1,00	3,23	13,00	41,94	17,50	56,45	0,56

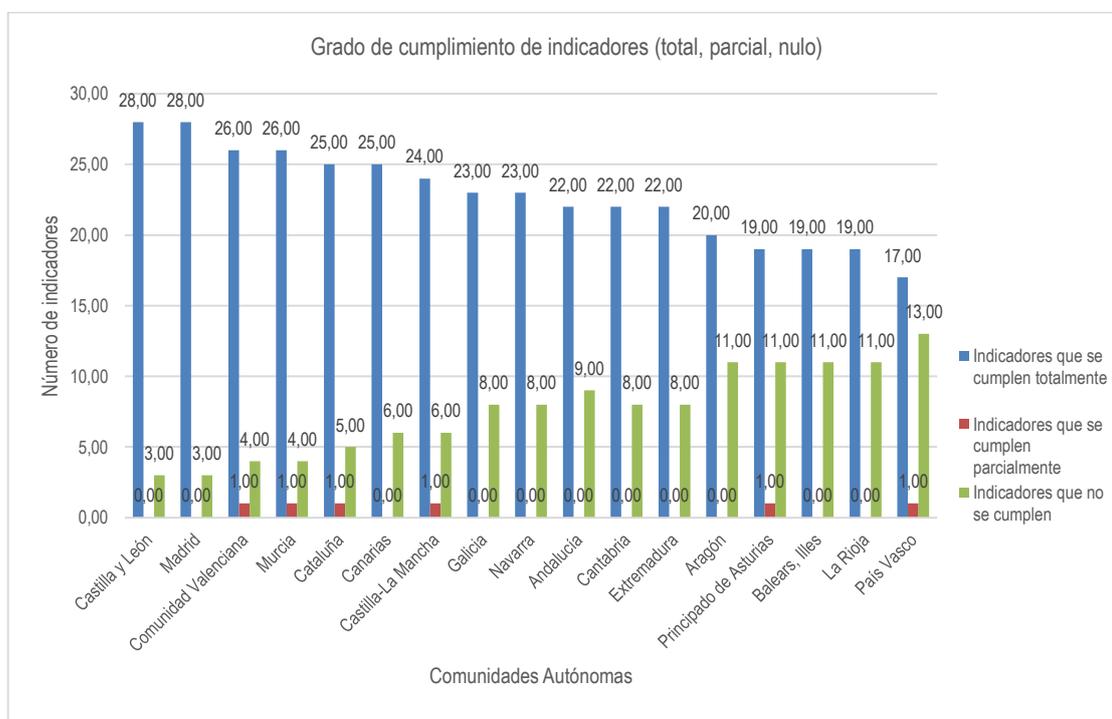


Gráfico 4. Grado de cumplimiento de indicadores

Inversamente al cumplimiento total de los indicadores se puede observar el grado de incumplimiento de los indicadores en función de las comunidades autónomas siendo el País Vasco la que incumple completamente más indicadores (13 indicadores) frente a Castilla y León y Madrid que incumplen solo 3 de los indicadores, siendo estos indicadores incumplidos totalmente por todas las comunidades autónomas (indicadores 01.03, 01.04 y 01.07) como se comentara más profundamente posteriormente.

4.2 Distribución general por tipos de indicadores

El análisis de la distribución general por tipos de indicadores permitirá conocer el cumplimiento promedio de los indicadores para cada una de las categorías establecidas en el modelo de evaluación y mediante la comparación con el número total de indicadores de cada categoría se puede concluir cuales son las categorías que más se cumplen.

La categoría con mayor porcentaje de cumplimiento es *Derecho de acceso (transparencia pasiva)*, ya que los tres indicadores de la misma se cumplen completamente por todas las comunidades autónomas.

En segundo lugar, se encuentra la categoría *Contenidos de publicidad activa: institucional, organizativa y de planificación*, con un porcentaje de cumplimiento del 85,29%. La sigue la categoría *Contenidos de publicidad activa: económica, presupuestaria y estadística* con un porcentaje de cumplimiento del 81 %, estando estas dos categorías bastante parejas en cuanto a niveles de cumplimiento general.

Por último, la categoría que, en general, tiene un menor porcentaje de cumplimiento es la de *Principios de publicidad activa*, donde solo se alcanza un porcentaje del 48,36%, con una media de 4,35 indicadores (sobre 9) que se cumplen en el conjunto de Comunidades.

Tabla 3. Nivel general de cumplimiento de indicadores

Comunidad Autónoma	Principios de publicidad activa			Contenidos: información institucional, organizativa y de planificación			Contenidos: información económica, presupuestaria y estadística			Derecho de acceso		
	Total	%	Media	Total	%	Media	Total	%	Media	Total	%	Media
Andalucía	4,00	44,44	0,44	6,00	100,00	1,00	9,00	69,23	0,69	3,00	100,00	1,00
Aragón	5,00	55,56	0,56	5,00	83,33	0,83	7,00	53,85	0,54	3,00	100,00	1,00
P. de Asturias	3,50	38,89	0,39	5,00	83,33	0,83	8,00	61,54	0,62	3,00	100,00	1,00
Balears, Illes	4,00	44,44	0,44	5,00	83,33	0,83	7,00	53,85	0,54	3,00	100,00	1,00
Canarias	5,00	55,56	0,56	6,00	100,00	1,00	11,00	84,62	0,85	3,00	100,00	1,00
Cantabria	4,00	44,44	0,44	5,00	83,33	0,83	10,00	76,92	0,77	3,00	100,00	1,00
Castilla y León	6,00	66,67	0,67	6,00	100,00	1,00	13,00	100,00	1,00	3,00	100,00	1,00
Castilla-La Mancha	4,50	50,00	0,50	6,00	100,00	1,00	11,00	84,62	0,85	3,00	100,00	1,00
Cataluña	4,50	50,00	0,50	6,00	100,00	1,00	12,00	92,31	0,92	3,00	100,00	1,00
Madrid	6,00	66,67	0,67	6,00	100,00	1,00	13,00	100,00	1,00	3,00	100,00	1,00
C. Valenciana	5,50	61,11	0,61	6,00	100,00	1,00	12,00	92,31	0,92	3,00	100,00	1,00
Extremadura	4,00	44,44	0,44	4,00	66,67	0,67	11,00	84,62	0,85	3,00	100,00	1,00
Galicia	4,00	44,44	0,44	5,00	83,33	0,83	11,00	84,62	0,85	3,00	100,00	1,00
Murcia	4,50	50,00	0,50	6,00	100,00	1,00	13,00	100,00	1,00	3,00	100,00	1,00
Navarra	3,00	33,33	0,33	6,00	100,00	1,00	11,00	84,62	0,85	3,00	100,00	1,00
País Vasco	3,50	38,89	0,39	1,00	16,67	0,17	10,00	76,92	0,77	3,00	100,00	1,00
La Rioja	3,00	33,33	0,33	3,00	50,00	0,50	10,00	76,92	0,77	3,00	100,00	1,00
TOTAL	4,35	48,36	0,48	5,12	85,29	0,853	10,53	80,99	0,81	3,00	100,00	1,00

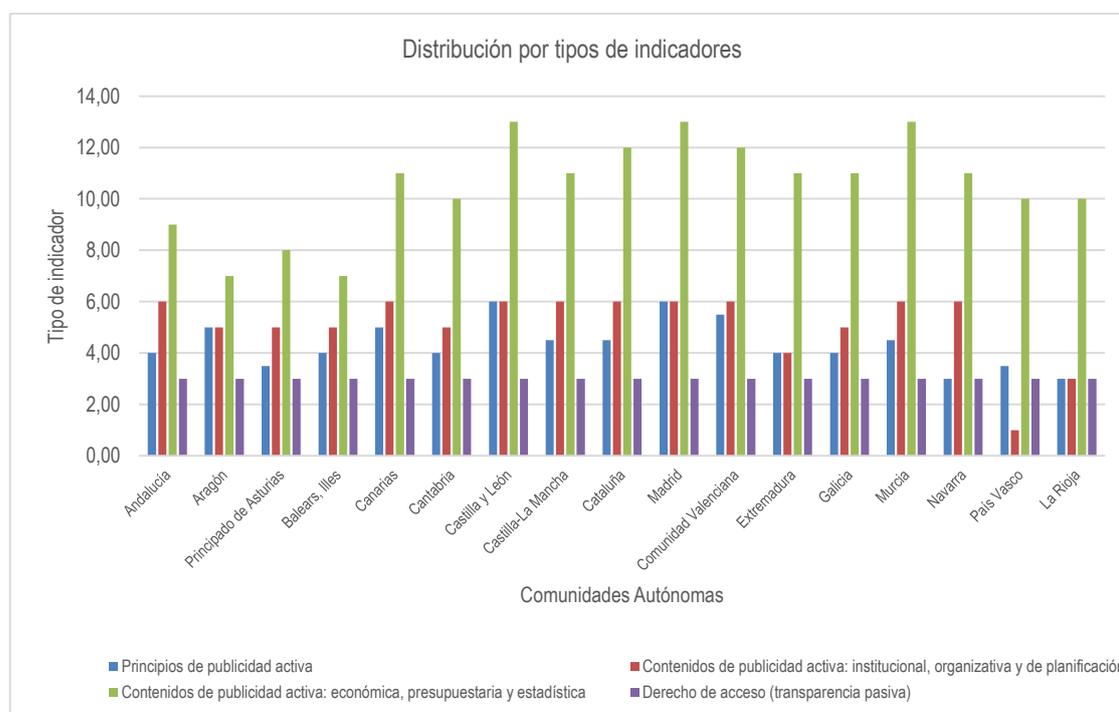


Gráfico 5. Nivel general de cumplimiento de indicadores

A continuación, comentamos los resultados generales del cumplimiento de cada uno de los distintos grupos de indicadores en su conjunto para las comunidades autónomas.

En cuanto a los **Principios de publicidad activa**, se pueden establecer dos grupos en función de si las Comunidades cumplen más del cincuenta por ciento de indicadores de esta categoría. En la tabla que se encuentra a continuación se han agrupado las comunidades autónomas en función de este criterio. Además, se han ordenado teniendo en cuenta el porcentaje de cumplimiento de los indicadores de esta categoría. Cabe señalar aquí que ninguna de las comunidades autónomas alcanza el 70% de cumplimiento para los indicadores de esta categoría, pudiéndose corroborar que se trata del bloque con menor nivel de cumplimiento. De forma general, los principios de publicidad activa hacen referencia a cuestiones de carácter intangible, como la disposición de la información, el uso de formatos reutilizables, la accesibilidad o la protección de datos, y por esta razón es posible que las administraciones presten menos atención a esta cuestión.

Tabla 4. Nivel general de cumplimiento de indicadores de principios de publicidad activa

Cumplen más de la mitad de los indicadores de principios de publicidad activa	No cumplen más de la mitad de los indicadores de principios de publicidad activa
<ul style="list-style-type: none"> 1. Castilla y León - 66,67 1. Madrid - 66,67 3. Comunidad Valenciana - 61,11 4. Aragón - 55,56 4. Canarias - 55,56 	<ul style="list-style-type: none"> 5. Castilla-La Mancha - 50,00 5. Cataluña - 50,00 5. Murcia - 50,00 6. Andalucía - 44,44 6. Balears, Illes - 44,44 6. Cantabria - 44,44 6. Extremadura - 44,44 6. Galicia - 44,44 7. Principado de Asturias - 38,89 7. País Vasco - 38,89 8. Navarra - 33,33 8. La Rioja - 33,33

Como se puede observar la mayoría (12 de las 17) comunidades autónomas no superan un porcentaje de cumplimiento de esta categoría de indicadores por encima del cincuenta por ciento, relacionándose en parte esto con el incumplimiento de los indicadores 01.03 y 01.04, además del incumplimiento total del indicador 01.07, como se ahondará en una parte posterior del trabajo.

Se puede concluir además que, debido a estos resultados bajos, el promedio de cumplimiento de esta categoría es de 4.35 sobre 9, promedio algo menor al cincuenta por ciento, como corroboran los datos.

Por lo que respecta a la categoría *Contenidos de publicidad activa: institucional, organizativa y de planificación*, se advierte que este bloque sí alcanza un cumplimiento mucho mayor al anterior, por lo que se ha decidido establecer un umbral del 80% de cumplimiento a la hora de separar a las comunidades.

Tabla 5. Nivel general de cumplimiento de indicadores de contenidos de publicidad activa: institucional, organizativa y de planificación.

Cumplen 80% o más de los indicadores de Contenidos de publicidad activa: institucional, organizativa y de planificación	Cumplen menos del 80% de los indicadores de Contenidos de publicidad activa: institucional, organizativa y de planificación
<ul style="list-style-type: none"> 1. Andalucía - 100,00 1. Canarias - 100,00 1. Castilla y León - 100,00 1. Castilla-La Mancha - 100,00 1. Cataluña - 100,00 1. Madrid - 100,00 1. Comunidad Valenciana - 100,00 1. Murcia - 100,00 1. Navarra - 100,00 2. Aragón - 83,33 2. Principado de Asturias - 83,33 2. Balears, Illes - 83,33 2. Cantabria - 83,33 2. Galicia - 83,33 	<ul style="list-style-type: none"> 3. Extremadura - 66,67 4. La Rioja - 50,00 5. País Vasco - 16,67

Como en el caso anterior, se puede establecer una clasificación, dividiéndose las comunidades en dos grandes grupos.

En el primero se encuentran las comunidades que cumplen completamente todos los indicadores de esta categoría (Andalucía, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana, Murcia y Navarra) o la mayoría de ellos (Aragón, Principado de Asturias, Islas Baleares, Cantabria y Galicia). En este segundo subconjunto, todas las comunidades autónomas incumplen solamente uno de los indicadores, que en todos los casos es el mismo, a saber, el indicador 02.06 sobre la publicación de datos de cumplimiento de planes y programas. Este caso se comentará más pormenorizadamente cuando nos ocupemos de ese indicador en concreto.

En el segundo grupo se encuentran aquellas comunidades con porcentajes de cumplimiento inferiores al 80% (realmente inferiores al 67%). Se trata de Extremadura, con un 66.67%, La Rioja, con un 50% y, por último, el País Vasco, donde solamente se alcanza un 16.67%, siendo un resultado señaladamente bajo en comparación con las otras comunidades que, como mínimo, alcanzan porcentajes superiores al cincuenta por ciento.

Pese a los datos del segundo grupo, cabe destacar la existencia de valores notablemente superiores a los detectados en el bloque de *principios de publicidad activa*, posiblemente debido al carácter concreto de este tipo de información, directamente vinculada con las actividades de gestión de las instituciones públicas.

En el caso del tercer bloque de indicadores, ***Contenidos de publicidad activa: económica, presupuestaria y estadística***, se ha optado por establecer umbrales cada diez percentiles, para su visualización con mayor facilidad, estableciéndose cuatro grandes grupos, además de ordenar cada comunidad en el *ranking* en función de su cumplimiento, como se muestra en la tabla 6. De esta forma, se ha podido distinguir y discriminar el grado de cumplimiento de cada comunidad autónoma. En definitiva, se ha decidido establecer más umbrales que para el bloque anterior, dado el carácter de interés prioritario de este tipo de informaciones para la ciudadanía, y así facilitar su comprensión y análisis.

Tabla 6. Nivel general de cumplimiento de indicadores de contenidos de publicidad activa: económica, presupuestaria y estadística.

Cumplen 90% o más de los indicadores de contenidos de publicidad activa: económica, presupuestaria y estadística	Cumplen 80% o más de los indicadores de contenidos de publicidad activa: económica, presupuestaria y estadística	Cumplen entre el 80 y 70 % de los indicadores de contenidos de publicidad activa: económica, presupuestaria y estadística	Cumplen menos del 70 % de los indicadores de contenidos de publicidad activa: económica, presupuestaria y estadística
1. Castilla y León - 100,00 1. Madrid - 100,00 1. Murcia - 100,00 2. Cataluña - 92,31 2. Valencia - 92,31	3. Canarias - 84,62 3. Castilla-La Mancha - 84,62 3. Extremadura - 84,62 3. Galicia - 84,62 3. Navarra - 84,62	4. Cantabria - 76,92 4. País Vasco - 76,92 4. La Rioja - 76,92	5. Andalucía - 69,23 6. Asturias - 61,54 7. Aragón - 53,85 7. Balears, Illes - 53,85

Se puede percibir ya que el grado de cumplimiento en general de los indicadores de este bloque es mucho mayor, no bajando en ningún momento del 50%, aunque con algunas particularidades que se describirán a continuación. Este elevado porcentaje puede ser debido al requisito explícito de la LTABG de la inclusión de estas informaciones en los portales de transparencia, al contrario del bloque anterior, donde la ley no es tan clara. Por otra parte, hay que tener en cuenta que los datos de carácter económico y presupuestario se encuentran sujetos a una amplia legislación y a controles rigurosos, que, a menudo exige la publicación de este tipo de información para su conocimiento por parte de los ciudadanos, ya que constituye información especialmente sensible ante la opinión pública.

Tal como se ha apuntado, dentro de este bloque se han definido cuatro conjuntos. El primer está integrado por las Comunidades que tienen un porcentaje de cumplimiento superior al 90%. Se incluyen en esta categoría las comunidades de Castilla y León, Madrid y Murcia, que cumplen en su totalidad todos los indicadores para esta categoría, y las de Cataluña y Valencia que cumplen todos los indicadores de esta categoría salvo el 03.02, alcanzando un 92.31%.

En un segundo grupo se encuentran las comunidades de Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Navarra, que no cumplen dos de los indicadores para este bloque (84.62 %), los cuales serán analizados con más detalle cuando se trate este conjunto con más profundidad.

Un tercer grupo está formado por Cantabria, País Vasco y La Rioja, que presentan un porcentaje de cumplimiento inferior al 80%. En los portales de estas cuatro comunidades autónomas no ha sido posible verificar el cumplimiento de cuatro de los indicadores objeto de estudio.

Por último, las comunidades con menor cumplimiento para este bloque, menor al 70 %, son: Andalucía, con un 69.23%, Asturias, con un 61.54%; Aragón y las Islas Baleares, que solo alcanzan un 53.85%.

El último bloque establecido es el relativo a los indicadores de ***Derecho de acceso (transparencia pasiva)***, en el cual todas las comunidades autónomas cumplen completamente los tres indicadores de esta categoría, al existir en todos los casos una

guía de cómo ejercer el derecho de acceso, tanto por vía presencial como telemática, así como informándose al ciudadano sobre los límites y naturaleza del derecho de acceso, esto último puede ser debido a la obligación explícita de este acto, debido a la reciente ley de protección de datos de carácter personal, que obliga a la publicación de esta información a todas las entidades sujetas a esta ley.

4.3 Distribución específica por tipos de indicadores

4.3.1 Principios de publicidad activa

Dentro de la categoría de principios de la publicidad activa se encuentra un conjunto de 9 indicadores relacionados con tres aspectos generales: 1) la existencia de un lugar en la web que dé soporte a la información; 2) la forma de la información registrada (textos, gráficos y tablas); y 3) los principios propiamente dichos: actualización de la información, publicación de información retrospectiva, accesibilidad, protección de datos y reutilización.

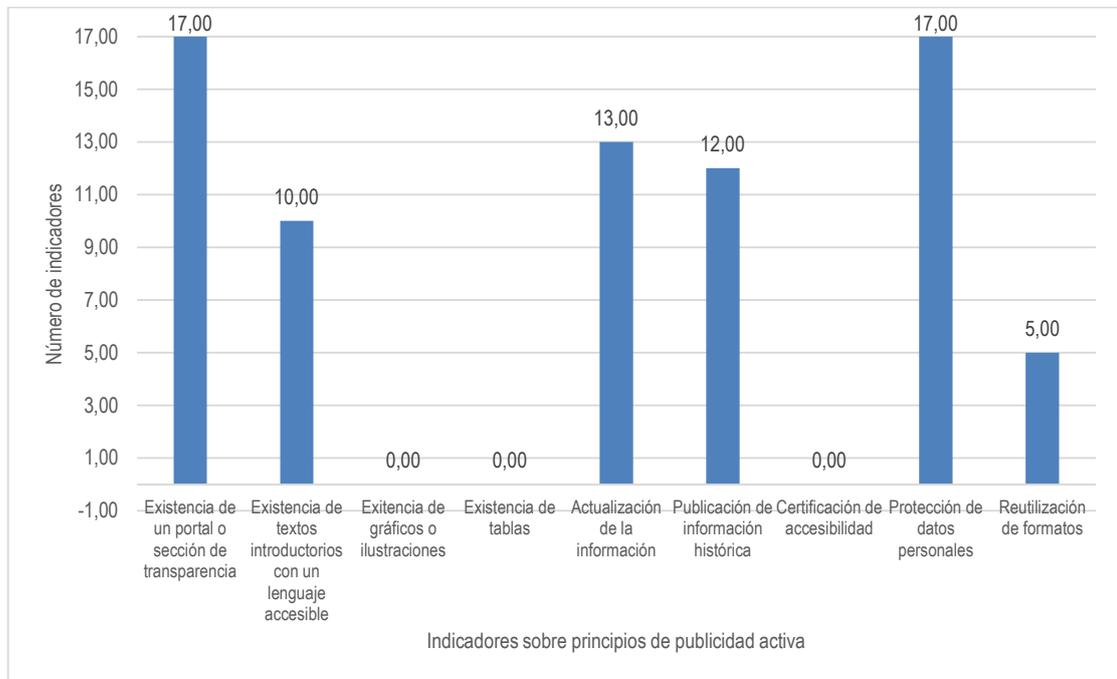


Gráfico 6. Indicadores sobre principios de publicidad activa

Tabla 7. Indicadores sobre principios de publicidad activa.

Indicador	Se cumple totalmente		Se cumple parcialmente		No se cumple		Total		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Total	%	Promedio
Existencia de un portal o sección de transparencia	17	100,00	0	0,00	0,00	0,00	17	100,00	1
Textos introductorios con lenguaje accesible	7,00	41,18	6,00	35,29	4,00	23,53	10,00	58,82	0,59
Existencia de gráficos o ilustraciones	0,00	0,00	0,00	0,00	17,00	100,00	0,00	0,00	0,00
Existencia de tablas explicativas	0,00	0,00	0,00	0,00	17,00	100,00	0,00	0,00	0,00
Actualización de la información	13,00	76,47	0,00	0,00	4,00	23,53	13,00	76,47	0,76
Publicación de información histórica	12,00	70,59	0,00	0,00	5,00	29,41	12,00	70,59	0,71
Certificación de accesibilidad	0,00	0,00	0,00	0,00	17,00	100,00	0,00	0,00	0,00
Protección de datos personales	17,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17,00	100,00	1,00
Reutilización de formatos	5,00	29,41	0,00	0,00	12,00	70,59	5,00	29,41	0,29

Como se puede advertir en la tabla y en el gráfico anterior, dentro de esta categoría los niveles de cumplimiento de los indicadores varían notablemente de unos a otros.

Existen dos indicadores que se cumplen completamente. Se trata de los relativos a *la existencia de un portal o sección de transparencia* (01.01) y *la protección de datos personales* (01.08). En ambos casos, se trata de exigencias de las respectivas leyes de transparencia y protección de datos.

En el polo opuesto se encuentran indicadores que no se cumplen en ninguna ocasión. Son tres: *existencia de gráficos o ilustraciones* (01.03); *existencia de tablas explicativas* (01.04); y *certificación de accesibilidad para personas con discapacidad* (01.07). Como se puede advertir, los dos primeros son indicadores relacionados con la claridad en la presentación de la información, un aspecto que, aunque pudiera parecer de carácter secundario, resulta clave para favorecer la transparencia en la comunicación de información. Por otra parte, resulta sorprendente que ninguno de los portales de transparencia cuente con una acreditación de accesibilidad para personas

con discapacidad, pese a la repercusión social de la accesibilidad web y la importancia que este aspecto tiene en el ámbito de la arquitectura de la información en la web.

El resto de indicadores presenta patrones de uso diferentes.

Los criterios *actualización de la información* (01.05) y *publicación de la información histórica* (01.06) se aplican en la mayor parte de los portales analizados (en más de un 70% de los casos) y en todos ellos se cumple totalmente o no se cumple, pero no hay matices intermedios.

El indicador relativo a la existencia de *textos introductorios que presentan con un "lenguaje accesible" los conceptos a los que hacen referencia los contenidos de publicidad activa* (01.02) se cumple también en un porcentaje elevado de portales (más del 70%), pero, a diferencia de los anteriores, casi en la mitad de estos (35,29%) se cumple solo parcialmente. Para ilustrar esto se puede presentar el caso del Principado de Asturias, en cuyo portal de transparencia se encuentra un párrafo introductorio de carácter general sobre la transparencia así como algún que otro texto introductorio en alguna de sus páginas, pero no se explican de forma “accesible” los criterios de publicidad activa y además existen gran cantidad de links a recursos e informaciones que no se aclaran de manera “accesible”.

Un caso particular es el del indicador 01.09 sobre formatos reutilizables. Cinco comunidades cuentan con formatos reutilizables a disposición de los usuarios, a saber; Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid, Comunidad Valenciana y el País Vasco. Sin embargo, es importante comentar que se ha observado que la utilización de estos formatos es bastante baja de forma general y no alcanza todas las informaciones contenidas en la web, de permitir este indicador un cumplimiento parcial, estas comunidades solo alcanzarían este grado de cumplimiento y no un cumplimiento completo. De forma general el formato más utilizado en caso de existir es .XLS (hojas de cálculo).

4.3.2 Contenidos: información institucional, organizativa y de planificación

Esta segunda categoría, formada por seis indicadores, nos aporta información sobre la estructura organizativa de cada organización, funciones que desarrolla, sus órganos y centros, los distintos medios de contacto y la identificación de sus responsables, la relación de puestos de trabajo y retribución económica de estos, así como convocatorias de personal o los planes y programas anuales.

Un primer grupo evalúa si se aporta información general sobre la estructura y funciones de la entidad (indicadores 02.01, 02.02 y 02.03). Un segundo indicador, 02.04, se orienta a la existencia de información sobre los altos cargos de la entidad y si se publica su perfil profesional. Un último grupo (indicadores 02.05 y 02.06) recoge la información sobre la publicación de planes y programas de la entidad, así como si existen estadísticas o datos sobre el grado de cumplimiento de estos.

Primeramente, señalar que el indicador relativo a si *se ofrece información relativa a las funciones de la entidad (02.01)* es cumplido completamente, con adecuación a lo exigido por la LTABG.

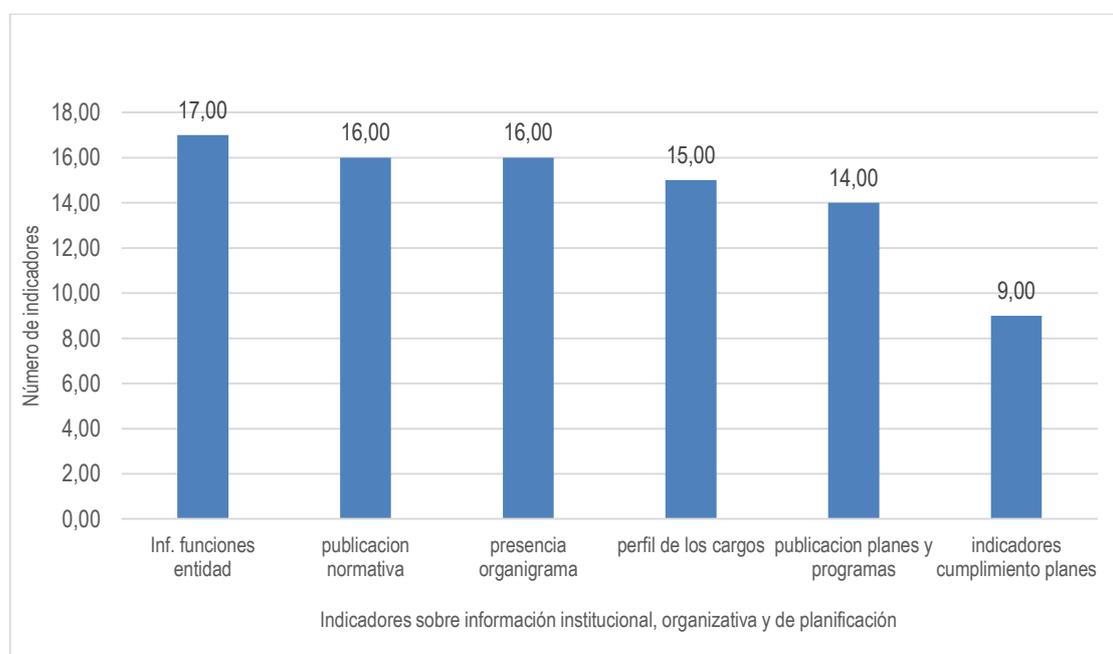


Gráfico 7. Indicadores sobre información institucional, organizativa y de planificación.

Tabla 8. Indicadores sobre información institucional, organizativa y de planificación.

Indicador	Se cumple totalmente		Se cumple parcialmente		No se cumple		Total		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Total	%	Promedio
Inf. funciones entidad	17,00	100,00	0,00	0	0,00	0,00	17,00	100,00	1,00
Publicación normativa	16,00	94,12	0,00	0	1,00	5,88	16,00	94,12	0,94
Presencia organigrama	16,00	94,12	0,00	0	1,00	5,88	16,00	94,12	0,94
Perfil de los cargos	15,00	88,24	0,00	0	2,00	11,76	15,00	88,24	0,88
Panes y programas	14,00	82,35	0,00	0	3,00	17,65	14,00	82,35	0,82
Cumplimiento planes	9,00	52,94	0,00	0	8,00	47,06	9,00	52,94	0,53

Sin embargo, los siguientes dos indicadores de esta parte, a saber, *Se publica la relación de la normativa relevante de aplicación a la entidad (02.02)* y *Se publica un organigrama actualizado de la entidad (02.03)* son cumplidos por todas las comunidades, salvo el País Vasco. Se entiende que esto es así al estar su ley todavía en fase de aprobación, lo que provoca que la normativa para esta comunidad no pueda estar todavía disponible.

En cuanto al indicador que contempla si *Se publica la identidad y el perfil y trayectoria profesional de las personas responsables de los diferentes órganos de la entidad (02.04)*, existen dos comunidades que no cumplen este indicador: el País Vasco y La Rioja. En el caso del País Vasco esto puede ser debido a las razones antes expuestas. En el caso de La Rioja, esta web cuenta con un catálogo de altos cargos, aunque, por no ser completo y no alcanzar un suficiente grado de profundidad, se ha considerado que no satisface suficientemente este indicador, en concreto por no aportarse información sobre la trayectoria profesional de los cargos.

En cuanto a si *Se publican los planes y programas de la entidad (02.05)*, existen tres comunidades que no cumplen este indicador: de nuevo el País Vasco y La Rioja, aunque a estas se les une en este caso Extremadura.

Por último, el indicador que menos se cumple de esta sección, y relacionado con el anterior, es *Se publican los informes e indicadores de evaluación del cumplimiento de los planes y programas (02.06)*; es cumplido por solo nueve comunidades frente a ocho que no lo cumplen. Esto pone ya de manifiesto una falta de interés por parte de las comunidades de explicitar el grado de cumplimiento de sus actividades y programas, y una falta de compromiso en general con la evaluación y seguimiento de

los procesos de transparencia. Las comunidades que sí cumplen este indicador de manera satisfactoria son: Andalucía, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana, Murcia y Navarra.

4.3.3 Contenidos: información económica, presupuestaria y estadística

Dentro de la categoría dedicada a la información económica, presupuestaria y estadística se encuentra un conjunto de 13 indicadores agrupados en los siguientes conjuntos: 1) evaluación de la información sobre los contratos de personal realizados por la entidad; 2) publicación sobre subvenciones percibidas, así como convenios y encomiendas de gestión de la entidad; 3) información relacionada con los presupuestos, así como su auditoria y grado de ejecución; 4) información relacionada con aspectos concretos, como las retribuciones de altos cargos así como indemnizaciones por abandono o compatibilidades de estos; y 5) evaluación del grado de cumplimiento de los servicios prestados.

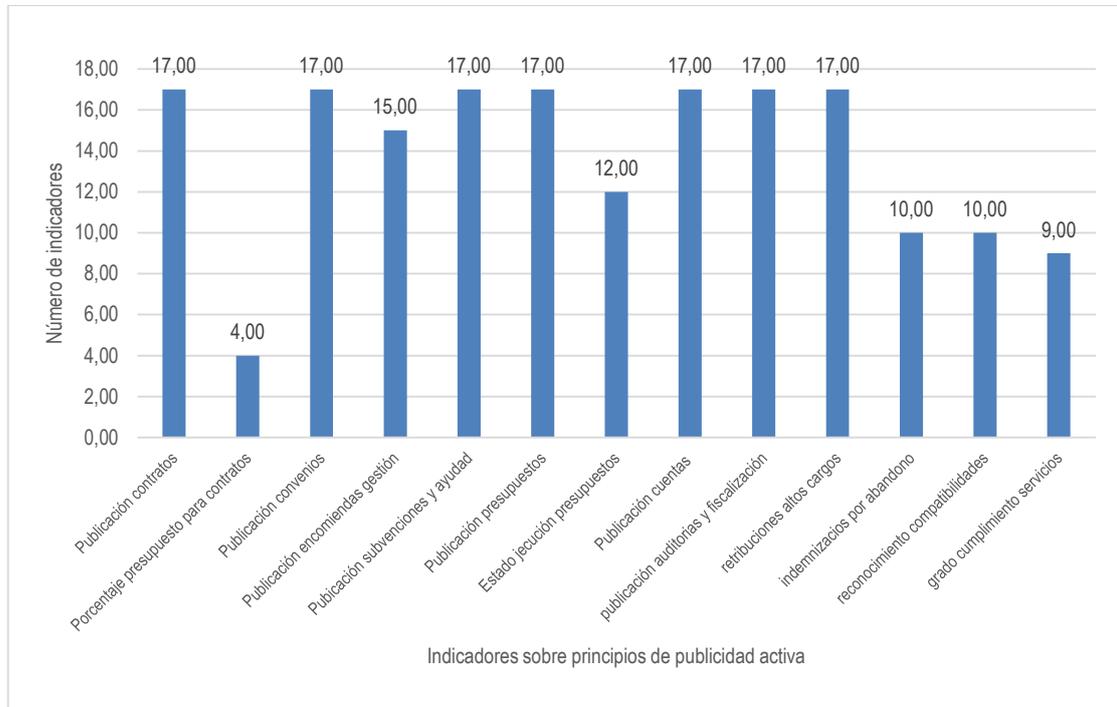


Gráfico 8. Indicadores sobre información económica, presupuestaria y estadística

Tabla 9. Indicadores sobre información económica, presupuestaria y estadística.

Indicador	Se cumple totalmente		Se cumple parcialmente		No se cumple		Total		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Total	%	Promedio
Publicación de contratos	17,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17,00	100,00	1,00
Porcentaje presupuesto contratos	4,00	23,53	0,00	0,00	13,00	76,47	4,00	23,53	0,24
Publicación de convenios	17,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17,00	100,00	1,00
Publicación encomiendas gestión	15,00	88,24	0,00	0,00	2,00	11,76	15,00	88,24	0,88
Publicación subvenciones y ayudas	17,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17,00	100,00	1,00
Publicación de presupuestos	17,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17,00	100,00	1,00
Estado ejecución presupuestos	12,00	70,59	0,00	0,00	5,00	29,41	12,00	70,59	0,71
Publicación de cuentas	17,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17,00	100,00	1,00
Publicación auditorías y fiscalización	17,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17,00	100,00	1,00
Retribuciones altos cargos	17,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17,00	100,00	1,00
Indemnización por abandono	10,00	58,82	0,00	0,00	7,00	41,18	10,00	58,82	0,59
Reconocimiento compatibilidades	10,00	58,82	0,00	0,00	7,00	41,18	10,00	58,82	0,59
Grado cumplimiento servicios	9,00	52,94	0,00	0,00	8,00	47,06	9,00	52,94	0,53

En cuanto al primer grupo, el primero de los indicadores, *se publican los contratos realizados por la entidad (03.01)*, es cumplido satisfactoriamente por todas las comunidades. Sin embargo, solo cuatro comunidades (Castilla y León, Madrid, Extremadura y Murcia) cumplen con el indicador que evalúa si *se publican datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de los contratos adjudicados a través de los diferentes procedimientos (03.02)*, de nuevo corroborando la falta de interés general sobre la evaluación de su actividad por parte de las entidades estudiadas.

En el segundo grupo de indicadores planteados tanto si *se publican los convenios suscritos por la entidad (03.03)* como si *se publican las subvenciones y ayudas públicas concedidas (03.05)* se cumple satisfactoriamente por todas las comunidades.

No obstante Aragón y las Islas Baleares no cumplen con el indicador que evalúa si *se publican las encomiendas de gestión firmadas por la entidad (03.04)*.

En cuanto a las informaciones relacionadas con los presupuestos de la entidad, se cumplen completamente tres de los cuatro indicadores planteados: *Se publican los presupuestos de la entidad (03.06)*, *Se publican las cuentas anuales de la entidad (03.08)* y *Se publican los informes de auditorías de cuentas y de fiscalización (03.09)*. Sin embargo, cinco comunidades no cumplen con el indicador *Se publica la información sobre el estado de ejecución de los presupuestos (03.07)*, a saber: Aragón, Principado de Asturias, Islas Baleares, Canarias y Cantabria. Esta falta de cumplimiento del indicador 03.07 pone de relieve de nuevo la falta de evaluación en esta materia.

En relación a los indicadores que evalúan la información aportada sobre altos cargos el primero de los indicadores, *se publican las retribuciones percibidas por los altos cargos y máximos responsables de la entidad (03.10)*, es cumplido satisfactoriamente por todas las comunidades con adecuación a la ley. Por otra parte, los indicadores *Se publican las indemnizaciones percibidas con ocasión del abandono del cargo (03.11)* y *se publican las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad (03.12)*, no alcanzan un suficiente grado de cumplimiento, alcanzándose en ambos casos solo un 59% de cumplimiento en las comunidades autónomas estudiadas. Esto demuestra de nuevo que, aunque existe una voluntad de cumplimiento de la ley, esta voluntad no alcanza muchas informaciones concretas y no se alcanza un cumplimiento de los fines de la transparencia para que se acometan y publiquen estas informaciones en profundidad.

Por último, en cuanto a si *se publica información sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios prestados por la entidad (03.13)*, se percibe un cumplimiento medio de este indicador, siendo satisfecho por 9 comunidades (Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana, Murcia y Navarra). De nuevo se confirma lo ya apuntado un par de veces, no existe un interés claro y consistente sobre las informaciones que requieren una evaluación y auditoría de las actividades de la entidad.

4.3.4 Derecho de acceso

Este último grupo de indicadores se encarga de evaluar la implementación por parte de las entidades estudiadas del derecho de acceso, lo que se ha denominado en otras partes del trabajo como transparencia pasiva, esto es, la posibilidad, medios y vías de que dispone la ciudadanía para ejercer su derecho de acceso y solicitar de manera directa a la administración informaciones concretas que puedan ser de su interés.

El cumplimiento de este grupo de indicadores es total, proveyéndose en todos los casos al usuario de vías para ejercer el derecho de acceso, tanto de forma telemática, *posibilidad de ejercer on-line el derecho de acceso a la información pública (04.01)*, como de forma presencial, *se ofrece información sobre cómo ejercer el derecho de acceso la información pública por el canal presencial (04.03)*.

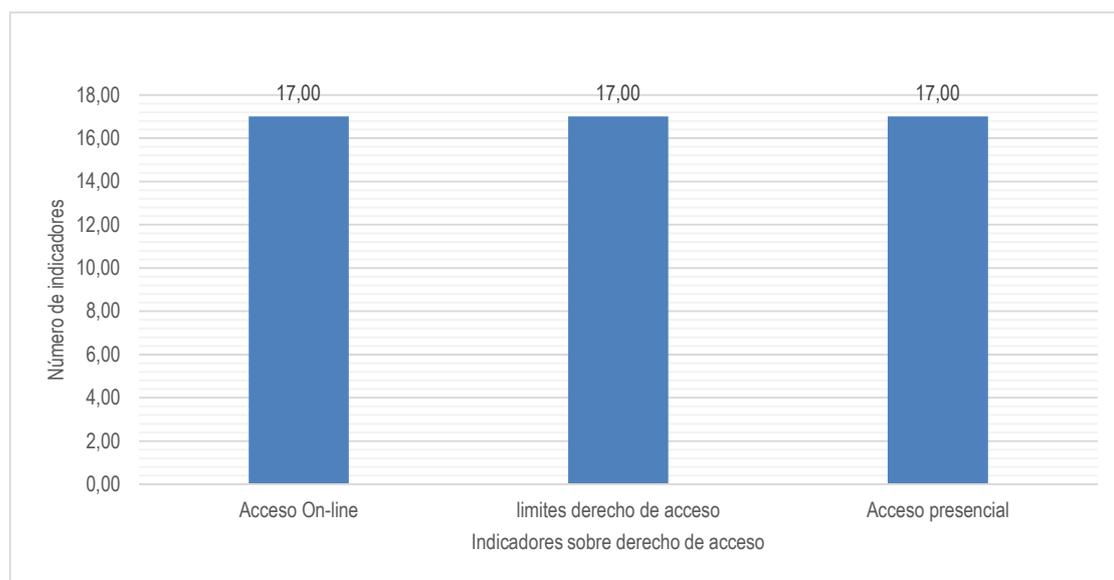


Gráfico 9. Indicadores sobre derecho de acceso

Tabla 10. Indicadores sobre derecho de acceso.

Indicador	Se cumple totalmente		Se cumple parcialmente		No se cumple		Total		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Total	%	Promedio
Acceso On-line	17,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17,00	100,00	1,00
Límites al derecho de acceso	17,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17,00	100,00	1,00
Acceso presencial	17,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17,00	100,00	1,00

Así mismo, en todos los casos se informa que los límites que la ley de protección de datos pueda ejercer sobre este tipo de consultas, cumpliendo completamente también con el indicador que evalúa si *se ofrece información sobre la naturaleza y límites del derecho de acceso a la información pública (04.02)*.

5. CONCLUSIONES

Después de plantear y analizar los resultados obtenidos pasaremos ahora a exponer las conclusiones de estos. Asimismo, se intentará proponer posibles líneas de investigación futuras para nuevos trabajos sobre esta materia.

Una primera conclusión que parece bastante evidente es el compromiso claro de cumplir y facilitar el ejercicio del derecho de acceso por parte de todas las comunidades autónomas estudiadas, como se puede desprender del cumplimiento total de los indicadores del cuarto grupo encargado de evaluar esta faceta y, en general, los procesos de publicidad pasiva realizados por las instituciones estudiadas. Sin embargo, se ha observado que el cumplimiento de otros grupos de indicadores no es tan completo como pasaremos a analizar a continuación.

En cuanto a los principios de transparencia, se ha observado un bajo cumplimiento de los indicadores 01.03 y 01.04, que evalúan la presencia de gráficos y tablas sobre la información aportada por las entidades estudiadas. Esta ausencia se podría considerar como una gran tara, ya que imposibilita el tener una visión global sobre la información aportada por parte de los usuarios de la web. Se puede observar ya una reticencia por parte de las instituciones estudiadas de realizar un tratamiento posterior de los datos aportados, limitándose solamente a aportar la información que están obligados a aportar a la ciudadanía sin una intención real de que esta información sea efectivamente comprendida con facilidad por los usuarios.

Un segundo apunte, en cuanto a este tipo de indicadores, es que se ha observado también un incumplimiento total del indicador 01.07, que permite verificar la existencia de certificados de accesibilidad para personas con discapacidad en los portales web estudiados. Se considera este un fallo de importancia fundamental, ya que demuestra una falta de compromiso y concienciación de estas instituciones con respecto a esta materia; además, de una forma más concreta, se puede considerar que esto implica que los principios de transparencia, en general, no son satisfechos correctamente, ya que discrimina a un sector amplio de la población, imposibilitando su derecho de acceso a la información.

Por último, sobre esta sección se puede apuntar que el cumplimiento muy bajo del indicador 01.09, sobre la utilización de formatos reutilizables, pone de relieve de nuevo la falta de interés sobre el tratamiento posterior de los datos e informaciones proporcionadas por estas instituciones.

En cuanto a los contenidos aportados en materia de publicidad activa sobre información institucional, organizativa y de planificación, en primer lugar se ha observado de nuevo un incumplimiento general del indicador 02.06, sobre publicación de informes e indicadores de evaluación del cumplimiento de los planes y programas de la entidad, confirmando de nuevo el hecho ya apuntado de la existencia de una gran falta de interés sobre la evaluación de las actividades realizadas por parte de las entidades en estudio.

Además de este grupo de indicadores se desprende también el retraso existente en la implementación de la transparencia por parte de algunas comunidades, en concreto el País Vasco, con un cumplimiento muy bajo de los indicadores de esta parte, esto también es cierto en menor medida para las comunidades autónomas de La Rioja y Extremadura, que tampoco cumplen gran cantidad de los indicadores de esta sección. En el caso concreto del País Vasco, como ya se comentó en la parte de resultados, este hecho puede ser debido a que su ley de transparencia comunitaria se halla todavía en fase de aprobación, lo que pone de manifiesto la importancia crucial de estas leyes para la consecución efectiva de los objetivos de la transparencia en las instituciones.

En cuanto a los contenidos aportados en materia económica, presupuestaria y estadística, se puede observar, en primer lugar, un gran cumplimiento en esta sección, tal vez por la obligación explícita por parte de la LTABG de la publicación de este tipo de informaciones. Sin embargo, aunque en general se cumplen estos indicadores, no existe un cumplimiento tan elevado de los indicadores sobre informaciones más concretas o específicas, como evalúan los indicadores 03.11 y 03.12, sobre datos concretos en materia de personal, concretamente información sobre altos cargos. Este se considera un hecho muy señalado dado que esta información específica es de un gran interés particular por parte de la ciudadanía y, además, se puede considerar que el conocimiento de estas informaciones es en gran medida la razón de ser de las leyes sobre la transparencia, esto es, poder auditar y vigilar a los gobernantes.

También de este grupo de indicadores se desprende de nuevo el bajo interés por parte de las instituciones estudiadas sobre el tratamiento posterior de datos y la evaluación de su propia actividad, esto se puede comprobar atendiendo en concreto al indicador 03.13, que comprueba si se publica información sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios prestados por la entidad, con un cumplimiento en torno al 50 por ciento. Este hecho es agravado por el incumplimiento de otros indicadores sobre evaluación y tratamiento estadístico de los datos aportados como es el 03.02, que contempla si se publican datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de los contratos adjudicados a través de los diferentes procedimientos, o el indicador 03.07, que evalúa si se publica la información sobre el estado de ejecución de los presupuestos.

En definitiva, se puede percibir un compromiso cada vez mayor por parte de las instituciones en adecuarse a los principios y los requerimientos concretos de la LTABG, aunque en muchos casos se ignoran informaciones concretas de interés crucial para la ciudadanía.

Para finalizar se desea apuntar algunas posibles líneas de investigación futuras, que podrían suponer una ampliación de este trabajo.

Por un lado, se considera que esta tipología de estudio puede ser aplicada fácilmente a otros ámbitos geográficos, ya sean a nivel supranacional o, de manera más concreta, para las distintas provincias de una comunidad autónoma.

Dado el elevado uso de la metodología ACREDITRA, se puede pues establecer también como posibilidad la realización de un estudio comparativo de esta metodología con otras más concretas para el caso de España como es la metodología de evaluación MESTA, o la relación de los indicadores ACREDITRA con otros indicadores en materia de transparencia como son los utilizados para el desarrollo de los índices de transparencia para las comunidades autónomas INCAU.

BIBLIOGRAFÍA

Ros Medina, José Luis (2018). “La evaluación de la transparencia en España a debate metodológico: Mesta e índices de transparencia Internacional” *Revista Internacional Transparencia e integridad*. nº 6 Enero-Abril 2018.

Arizmendi, Esther (2017). “Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública (MESTA).” *Revista Española de la Transparencia* Nº 4. Primer Semestre 2017

Ball, Carolyn (2009). “What Is Transparency?” *Public Integrity*. September, 2009

Piñar Mañas, José Luís. “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*, Núm. 49 (diciembre 2014), pp. 1-19, DOI: 10.2436/20.8030.01.29.

Wences, Isabel Wences; Kölling, Mario y Ragone, Sabrina (coords.) (2014). *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Cerrillo i Martínez, Agustí (2011). “Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local.” *Fundación Democracia y Gobierno Local Institut de Dret Públic*. Anuario del Gobierno Local 2011 p. 277-313

Cerrillo i Martínez, Agustí (2016). “La difusión de información pública como instrumento para la prevención de la corrupción: una aproximación desde la legislación autonómica.” *Revista catalana de dret públic*, núm. 52 (junio 2016), pp. 67-85, DOI: 10.2436/20.8030.01.66.

O’Donnell, G. (2001): “Accountability Horizontal: La Institucionalización Legal Accountability Horizontal.” *Revista de Reflexión y análisis político* 7: 11-34.

Fox, J. (2007): “The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability”. *Development in Practice*. Núm. 17, (4-5): pp. 663-71.

Blanton, T. S. (2002). “The openness revolution: the rise of a global movement for freedom of information”. *Development Dialogue*. Núm. 1, pp. 7-21.

Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos Tromsø, 18.VI.2009

Beltrán-Orenes, Pilar; Martínez-Pastor, Esther (2016). “Grado de cumplimiento de las Leyes de transparencia, acceso y buen gobierno, y de reutilización de los datos de contratación de la Administración central española”. *El profesional de la información*, v. 25, n. 4, pp. 557-567.

Síndic de Greuges de Catalunya (2016), “Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”

Estudio sobre la situación de la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en las entidades que configuran el Sector Público de la Administración General del Estado, Diciembre 2015.

ANEXO 1

Indicadores utilizados en el análisis de la publicación de contenidos de publicidad activa en las webs de las entidades

“Estudio sobre la situación de la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en las entidades que configuran el Sector Público de la Administración General del Estado” Diciembre 2015.

Indicadores utilizados en el análisis de la publicación de contenidos de publicidad activa en las webs de las entidades

Código	TIPO	Aspecto a evaluar	Indicador	Criterios para la evaluación del indicador
01.01	PRINCIPIOS DE PUBLICIDAD ACTIVA	Información estructurada	Existencia de un Portal o sección específica de transparencia	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Existe un Portal o sección de transparencia dentro de la web corporativa de la entidad - (0.5) Formalmente existe el portal o sección específica, pero no permite acceder desde el mismo a gran parte de los contenidos que se ofrecen - (0) No existe en ninguna sección ni portal específico. De existir contenidos, éstos están distribuidos por las diferentes secciones de la web corporativa de la entidad sin que se pueda tener una visión global de los mismos desde una única sección
01.02	PRINCIPIOS DE PUBLICIDAD ACTIVA	Claridad y facilidad de comprensión	Existen textos introductorios que presentan con un "lenguaje accesible" los conceptos a los que hacen referencia los contenidos de publicidad activa	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Existen textos introductorios sobre el 75% ó más de los contenidos de publicidad activa - (0.5) Existen textos introductorios sobre entre el 26 y el 74% de los contenidos de publicidad activa - (0) Existen textos introductorios sobre menos del 25% de los contenidos de publicidad activa
01.03	PRINCIPIOS DE PUBLICIDAD ACTIVA	Claridad y facilidad de comprensión	Se acompaña la información contenida con gráficos o ilustraciones que permiten comprender y clarificar aquella información técnica o compleja en relación a los contenidos de publicación activa	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se acompaña de manera habitual - (0.5) Se acompaña a veces - (0) No se acompaña nunca o casi nunca
01.04	PRINCIPIOS DE PUBLICIDAD ACTIVA	Claridad y facilidad de comprensión	Se publican tablas que permiten tener una visión global de la información. En el caso de los contratos, convenios, encomiendas y ayudas y subvenciones, se publican tablas con la información	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publican de manera habitual - (0.5) Se publican a veces - (0) No se publican
01.05	PRINCIPIOS DE PUBLICIDAD ACTIVA	Información actualizada	Actualización suficiente de la información (publicación de la información relativa al tercer trimestre de 2015 de contenidos como la relación de contratos, la información estadística sobre las vías de contratación y los informes de ejecución presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> - (1) La información que se ofrece está totalmente actualizada - (0.5) La información que se ofrece está parcialmente actualizada - (0) La información que se ofrece no está actualizada

Código	TIPO	Aspecto a evaluar	Indicador	Criterios para la evaluación del indicador
01.06	PRINCIPIOS DE PUBLICIDAD ACTIVA	Información periódica	Publicación de información histórica en aspectos como presupuestos, cuentas anuales y relación de contratos formalizados	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publica de forma generalizada el histórico de la información correspondiente al ejercicio actual más los últimos 3 ejercicios cerrados (2014, 2013 y 2012) - (0.5) Se publica de forma generalizada el histórico de la información correspondiente al ejercicio actual más el último ejercicio cerrado (2014) - (0) Con carácter general, no se publica información histórica
01.07	PRINCIPIOS DE PUBLICIDAD ACTIVA	Accesibilidad	Certificación de accesibilidad para personas con discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Los contenidos de publicidad activa están albergados en plataformas que cumplen al menos el nivel Doble-A de Conformidad con las Directrices de Accesibilidad para el Contenido Web 1.0 (WCAG 1.0) o similar - (0) No se cumple dicho estándar o no se informa sobre su cumplimiento
01.08	PRINCIPIOS DE PUBLICIDAD ACTIVA	Protección de los datos de carácter personal	Cumplimiento de la protección de datos de carácter personal	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Con carácter general, no se ofrecen datos de carácter personal - (0) Se ofrecen datos de carácter personal
01.09	PRINCIPIOS DE PUBLICIDAD ACTIVA	Reutilización de la información	Uso de formatos reutilizables	<ul style="list-style-type: none"> - (1) La información de carácter económico o cuantitativo se ofrece con carácter general a través de formatos reutilizables (hojas de cálculo, ...) con las que la persona interesada puede interactuar y realizar sus propios cálculos - (0) La información de carácter económico o cuantitativo no se ofrece con carácter general a través de formatos reutilizables
02.01	CONTENIDOS DE PUBLICIDAD ACTIVA: INSTITUCIONAL, ORGANIZATIVA Y DE PLANIFICACIÓN	Funciones de la entidad	Se ofrece información relativa a las funciones de la entidad	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se ofrece información detallada sobre las funciones de la entidad - (0.5) Se ofrece información parcial en relación a esta cuestión - (0) No se ofrece ninguna información relación a esta cuestión
02.02	CONTENIDOS DE PUBLICIDAD ACTIVA: INSTITUCIONAL, ORGANIZATIVA Y DE PLANIFICACIÓN	Normativa de aplicación	Se publica la relación de la normativa relevante de aplicación a la entidad	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publica tanto la normativa interna (por ejemplo, estatutos) como la externa (por ejemplo, normativa sectorial de aplicación) relevante de aplicación a la entidad - (0.5) Se ofrece información parcial en relación a esta cuestión - (0) No se ofrece ninguna información relación a esta cuestión

Código	TIPO	Aspecto a evaluar	Indicador	Criterios para la evaluación del indicador
02.03	CONTENIDOS DE PUBLICIDAD ACTIVA: INSTITUCIONAL, ORGANIZATIVA Y DE PLANIFICACIÓN	Estructura organizativa	Se publica un organigrama actualizado de la entidad	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publica un organigrama detallado, que ofrece información sobre los diferentes departamentos de la entidad, incluyendo información sobre las funciones de cada departamento - (0.5) Se ofrece información parcial en relación a esta cuestión - (0) No se ofrece ninguna información relación a esta cuestión
02.04	CONTENIDOS DE PUBLICIDAD ACTIVA: INSTITUCIONAL, ORGANIZATIVA Y DE PLANIFICACIÓN	Estructura organizativa	Se publica la identidad y el perfil y trayectoria profesional de las personas responsables de los diferentes órganos de la entidad	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publica la identidad y el perfil y trayectoria profesional de las personas responsables de los diferentes órganos de la entidad, al menos de los órganos de administración y del primer nivel ejecutivo de la entidad - (0.5) Se ofrece información parcial en relación a esta cuestión - (0) No se ofrece ninguna información relación a esta cuestión
02.05	CONTENIDOS DE PUBLICIDAD ACTIVA: INSTITUCIONAL, ORGANIZATIVA Y DE PLANIFICACIÓN	Planificación	Se publican los planes y programas de la entidad	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publican los planes y programas de la entidad. Si no existen, se menciona este hecho de forma expresa - (0) No se publican dichos planes y programas
02.06	CONTENIDOS DE PUBLICIDAD ACTIVA: INSTITUCIONAL, ORGANIZATIVA Y DE PLANIFICACIÓN	Evaluación	Se publican los informes e indicadores de evaluación del cumplimiento de los planes y programas	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publican los informes e indicadores de evaluación del cumplimiento de los planes y programas de la entidad. Si no existen, se menciona este hecho de forma expresa - (0) No se publican dichos informes e indicadores de evaluación
03.01	CONTENIDOS DE PUBLICIDAD ACTIVA: ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA	Contratos	Se publican los contratos realizados por la entidad	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publican tanto los contratos realizados (incluyendo su objeto, duración, importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos de publicidad, el número de licitadores participantes y la identidad de la entidad adjudicataria) como sus modificaciones y las decisiones de desistimiento y renuncia. En el caso de los contratos menores, o bien se publican todos ellos, o bien se ofrece información agregada sobre los mismos con carácter trimestral - (0.5) Se publica la mayor parte de la información antes mencionada de cada contrato, pero no toda - (0) No se publica la información sobre los contratos realizados por la entidad

Código	TIPO	Aspecto a evaluar	Indicador	Criterios para la evaluación del indicador
03.02	CONTENIDOS DE PUBLICIDAD ACTIVA: ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA	Contratos	Se publican datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de los contratos adjudicados a través de los diferentes procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publican datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de los contratos adjudicados a través de los diferentes procedimientos - (0) No se publica dicha información
03.03	CONTENIDOS DE PUBLICIDAD ACTIVA: ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA	Convenios	Se publican los convenios suscritos por la entidad	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publican tanto los convenios suscritos (incluyendo las partes firmantes, su objeto, plazo de duración y obligaciones económicas derivadas) como la sus modificaciones. Si no existen convenios, se menciona este hecho de forma expresa - (0,5) Se publica la mayor parte de la información antes mencionada de cada convenio, pero no toda - (0) No se publica la información sobre los convenios suscritos por la entidad
03.04	CONTENIDOS DE PUBLICIDAD ACTIVA: ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA	Encomiendas de gestión	Se publican las encomiendas de gestión firmadas por la entidad	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publican las encomiendas de gestión firmadas (incluyendo su objeto, duración, obligaciones económicas, subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento de adjudicación e importe de las mismas). Si no existen encomiendas de gestión firmadas, se menciona este derecho de forma expresa - (0,5) Se publica la mayor parte de la información antes mencionada de cada encomienda de gestión firmada, pero no toda - (0) No se publica la información sobre las encomiendas de gestión firmadas por la entidad
03.05	CONTENIDOS DE PUBLICIDAD ACTIVA: ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA	Subvenciones y ayudas	Se publican las subvenciones y ayudas públicas concedidas	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publican las subvenciones y ayudas públicas concedidas, indicando su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios - (0,5) Se ofrece información parcial en relación a esta cuestión - (0) No se ofrece ninguna información relación a esta cuestión
03.06	CONTENIDOS DE PUBLICIDAD ACTIVA: ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA	Presupuestos	Se publican los presupuestos de la entidad	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publican los presupuestos completos de la entidad, con la descripción de las principales partidas presupuestarias - (0,5) Se ofrece información parcial en relación a esta cuestión, como por ejemplo el resumen de los presupuestos, pero no los presupuestos completos - (0) No se ofrece ninguna información relación a esta cuestión

Código	TIPO	Aspecto a evaluar	Indicador	Criterios para la evaluación del indicador
03.07	CONTENIDOS DE PUBLICIDAD ACTIVA: ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA	Ejecución presupuestaria	Se publica la información sobre el estado de ejecución de los presupuestos	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publica información actualizada sobre el estado de ejecución de los presupuestos de la entidad - (0) No se ofrece ninguna información en relación a esta cuestión
03.08	CONTENIDOS DE PUBLICIDAD ACTIVA: ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA	Cuentas anuales	Se publican las cuentas anuales de la entidad	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publican las cuentas anuales completas de la entidad - (0) No se ofrece ninguna información relación a esta cuestión
03.09	CONTENIDOS DE PUBLICIDAD ACTIVA: ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA	Auditorías	Se publican los informes de auditorías de cuentas y de fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publican los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización sobre las cuentas anuales que se realicen por parte de órganos de control externo para la entidad. Si no existen dichos informes, se debe mencionar este hecho de forma expresa - (0) No se ofrece ninguna información relación a esta cuestión
03.10	CONTENIDOS DE PUBLICIDAD ACTIVA: ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA	Retribuciones	Se publican las retribuciones percibidas por los altos cargos y máximos responsables de la entidad	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publican las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de la entidad, alcanzando al menos al primer nivel ejecutivo de la entidad - (0,5) Se ofrece información parcial en relación a esta cuestión - (0) No se ofrece ninguna información relación a esta cuestión
03.11	CONTENIDOS DE PUBLICIDAD ACTIVA: ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA	Indemnizaciones	Se publican las indemnizaciones percibidas con ocasión del abandono del cargo	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publican las indemnizaciones percibidas con ocasión del abandono del cargo por los altos cargos y máximos responsables de la entidad, alcanzando al menos al primer nivel ejecutivo de la entidad. Si no existen indemnizaciones de este tipo, se debe mencionar este hecho de forma expresa - (0,5) Se ofrece información parcial en relación a esta cuestión - (0) No se ofrece ninguna información relación a esta cuestión
03.12	CONTENIDOS DE PUBLICIDAD ACTIVA: ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA	Compatibilidades	Se publican las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publican las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos, así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos. Si no existen autorizaciones o reconocimientos de este tipo, se debe mencionar este hecho de forma expresa - (0,5) Se ofrece información parcial en relación a esta cuestión - (0) No se ofrece ninguna información relación a esta cuestión

Código	TIPO	Aspecto a evaluar	Indicador	Criterios para la evaluación del indicador
03.13	CONTENIDOS DE PUBLICIDAD ACTIVA: ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA	Calidad de los servicios	Se publica información sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios prestados por la entidad	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se publica información sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios prestados por la entidad - (0) No se ofrece ninguna información en relación a esta cuestión
04.01	DERECHO DE ACCESO (TRANSPARENCIA PASIVA)	Posibilidad de ejercer el derecho de acceso a la información pública por el canal on-line	Posibilidad de ejercer on-line el derecho de acceso a la información pública	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se posibilita ejercer el derecho por el canal online desde el propio Portal de Transparencia de la entidad. - (0) No se posibilita ejercer el derecho por el canal online desde el propio Portal de Transparencia de la entidad <p>Comentario: cuando nos referimos a que se pueda ejercer el derecho por el canal online desde el propio Portal de Transparencia de la entidad, nos referimos a que existe en dicho portal el acceso a dicha funcionalidad. No es relevante en este caso si la funcionalidad es exclusiva para la entidad en cuestión o si se accede realmente de forma global a la funcionalidad de una entidad jerárquicamente superior en la que está comprendida la entidad analizada</p>
04.02	DERECHO DE ACCESO (TRANSPARENCIA PASIVA)	Información sobre el derecho de acceso a la información pública	Se ofrece información sobre la naturaleza y límites del derecho de acceso a la información pública	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se ofrece información completa sobre de la naturaleza del derecho, así como sobre los límites del mismo, límites que posibilitan la entidad el no-acceso o el acceso parcial la información solicitada - (0,5) Se ofrece información parcial en relación a esta cuestión - (0) No se ofrece ninguna información en relación a esta cuestión
04.03	DERECHO DE ACCESO (TRANSPARENCIA PASIVA)	Información sobre el derecho de acceso a la información pública	Se ofrece información sobre cómo ejercer el derecho de acceso la información pública por el canal presencial	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Se ofrece información completa, incluyendo las direcciones y los horarios de atención de las oficinas físicas donde presentar las solicitudes de información, así como la posibilidad de ejercer el derecho por correo postal. Además, existe la posibilidad de descargar el formulario de solicitud de información - (0,5) Se ofrece información parcial en relación a esta cuestión - (0) No se ofrece ninguna información en relación a esta cuestión