

Práctica de la transparencia en las Administraciones Públicas

JOAQUÍN MESEGUER YEBRA
FRANCISCO DELGADO MORALES
(COORDINADORES)

© Joaquín Meseguer Yebra y Francisco Delgado Morales (coords.) y otros, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: 2026

Depósito Legal: M-129-2026

ISBN versión impresa: 978-84-1085-569-4

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-570-0

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRO-DUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice General

	<i><u>Página</u></i>
PRESENTACIÓN.....	25
LA REFORMA DE LA LEY ESTATAL DE TRANSPARENCIA Y SU DESARROLLO NORMATIVO	
JULIÁN A. PRIOR CABANILLAS	31
I. La ley estatal de transparencia. Las puntuales modificaciones realizadas en su primera década de existencia	32
II. El (frustrado) desarrollo normativo de la ley de transparencia estatal	36
III. El proceso de reforma de la ley estatal de transparencia actualmente en curso	38
IV. Conclusiones.....	44
LAS ENTIDADES LOCALES Y SU ENCAJE DENTRO DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA	
M. ASCENSIÓN MORO CORDERO	47
I. Introducción	48
II. Normativa estatal y autonómica: ¿qué ha pasado en estos diez años?	51
III. El «aterrizaje» de la normativa en el ámbito local.	56
IV. Próxima estación: hacia una transparencia real de las entidades locales	60
V. Referencias bibliográficas	62

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y SU SUJECCIÓN A LA NORMATIVA DE TRANSPARENCIA

MANUEL SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA 65

I. Órganos constitucionales estatales 66

1. *Concepto estricto y quasi filosófico* 66

2. *Órganos estatales en la Constitución Española* 66

a) Altos órganos constitucionales 67

b) Órganos constitucionales coadyuvantes 67

c) Otros sujetos citados en la Constitución 67

3. *Reflexión previa sobre la transparencia de los sujetos citados en la Constitución* 68

II. La regulación en la Ley 19/2013, 9 diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. 69

1. *Sujetos obligados: un caos* 69

2. *Actividad sujeta al Derecho Administrativo* 71

a) Antecedentes 71

b) Concepto 72

c) Crítica 74

3. *La no caracterización como Administración Pública* 75

4. *La impugnación por recurso contencioso-administrativo* 76

III. Conclusiones 77

IV. Bibliografía 78

TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA

MIGUEL ÁNGEL GONZALO ROZAS 81

I. Transparencia para la apertura legislativa 82

II. Conceptualización a la transparencia parlamentaria 84

III. Aplicación de la ley de transparencia al Congreso de los Diputados 85

1. *Transparencia activa* 86

	<u><i>Página</i></u>
2. <i>Procedimiento de acceso a la información</i>	87
3. <i>La evaluación de la transparencia</i>	90
IV. Transparencia y acceso a la información pública en el senado español	91
V. Gestión documental	92
VI. Reforma de la ley de transparencia	92
VII. Transparencia de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas	94
1. <i>Parlamento Vasco</i>	94
2. <i>Parlamento de Cataluña</i>	94
3. <i>Parlamento de Galicia</i>	94
4. <i>Andalucía</i>	95
5. <i>Junta General del Principado de Asturias</i>	95
6. <i>Parlamento de Cantabria</i>	96
VIII. Conclusiones	96
IX. Bibliografía	97
 LA PUBLICIDAD ACTIVA EN LA ÚLTIMA DÉCADA DE TRANSPARENCIA: ¿MÁS CANTIDAD O MEJOR CALIDAD? JOAQUÍN MESEGUER YEBRA.	 99
I. La publicidad activa como concepto. ¿Cantidad o calidad?	100
II. Los atributos de la transparencia	101
1. <i>La relevancia de la información</i>	102
2. <i>La estructura o arquitectura de contenidos que facilite su localización</i>	103
3. <i>La actualización y la revisión de la información</i>	104
4. <i>La claridad y comprensión del mensaje</i>	105
5. <i>La reutilización</i>	107
6. <i>Y la accesibilidad, la gran sacrificada</i>	110

III. Dos casos de éxito en el cumplimiento de estos principios: los planes de gobierno y los presupuestos claros	110
1. <i>Los planes de gobierno y el seguimiento de su ejecución</i>	110
2. <i>Presupuestos claros</i>	112

EL LENGUAJE CLARO, ASIGNATURA PENDIENTE Y SECUNDARIA DE LA TRANSPARENCIA

RAFAEL CAMACHO MUÑOZ.	115
I. Del derecho a saber al derecho a entender	116
1. <i>Errores conocidos y una obligación secundaria</i>	117
II. Comunicación y transparencia	122
III. ¿Qué es y qué no es lenguaje claro?	125
IV. El lenguaje claro aplicado a la transparencia	127
1. <i>Ejemplos del lenguaje claro aplicado en transparencia</i>	128
2. <i>Lengua</i>	128
3. <i>Estructura</i>	131
4. <i>Diseño</i>	132
V. ¿Qué más se puede hacer para mejorar la comprensibilidad? Más gobierno abierto	134

LA HUELLA NORMATIVA, AÚN UN PROYECTO

ITZIAR AYERDI FERNÁNDEZ DE BARRENA	137
I. Introducción	138
II. La huella normativa. Concepto y evolución	138
1. <i>Evolución de la huella normativa en las normas de transparencia</i>	138
a) <i>La huella normativa antes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno</i>	138
b) <i>La huella normativa en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno</i>	139

	<u><i>Página</i></u>
c) La huella normativa en las leyes autonómicas de transparencia	140
2. <i>La huella normativa en el IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020-2024</i>	142
a) Compromiso 1. La reforma del marco regulatorio de la transparencia	143
b) Compromiso 4. Huella Normativa.....	143
c) Compromiso 10.47: Junta de Castilla y León. Un paso hacia la huella normativa	144
3. <i>La huella normativa en los portales de transparencia</i>	145
III. Derecho de acceso a la huella normativa	147
IV. Los grupos de interés y la huella normativa	150
V. Conclusiones	150

LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS PLANES DE GOBIERNO Y PLANES DE GOBIERNO ABIERTO, LA MISMA CARA DE DISTINTAS MONEDAS. CASO ESPAÑOL, VASCO Y ARAGONÉS

JOSÉ LUIS ROS MEDINA	153
I. La rendición de cuentas y la planificación	154
II. Planes de gobierno abierto en España	157
III. Plan de recuperación, transformación y resiliencia	160
IV. Los casos de Aragón y País Vasco	162
V. Conclusiones	164
VI. Bibliografía	165

TRANSPARENCIA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL PÚBLICA: MARCO LEGAL, DESAFÍOS Y PROPUESTAS

LORENZO COTINO HUESO.....	169
I. La transparencia algorítmica pública con variable intensidad es necesaria	170
II. Transparencia y explicabilidad, para quién	173

	<i><u>Página</u></i>
III. La (no) regulación en la Ley 19/2013 de transparencia estatal, ni de la publicidad activa ni del derecho de acceso. .	175
IV. El asentamiento de principios de la transparencia de los algoritmos públicos en la Carta de Derechos Digitales y en la Ley 15/2022, de 12 de julio de igualdad	176
V. Las insuficiencias de la legislación administrativa y de protección de datos	178
VI. Avances en la Ley «Rider», Extremadura y, especialmente en la Ley 1/2022 valenciana de transparencia (art. 16.1.I) y Barcelona	179
VII. La transparencia en el Reglamento de IA de la UE, esencialmente interna	181
VIII. La premisa de la transparencia algorítmica: la «comunicación» de la existencia del sistema IA y «notificaciones» de interacciones y de decisiones con inteligencia artificial	182
IX. Para terminar, un esbozo de propuestas regulatorias ante la deficiente regulación actual	183
 EL SUJETO ACTIVO EN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: PERSONALIDAD, IDENTIFICACIÓN Y ACREDITACIÓN	
ARANCHA MORETÓN TOQUERO.	185
I. Introducción: un principio de actuación de la Administración y un derecho ciudadano.	186
II. Acerca del progresivo reconocimiento de la titularidad universal del derecho de acceso.	188
III. La cuestión de la capacidad y el derecho de acceso	192
IV. Requerimientos formales: identificación del solicitante y acreditación de la identidad	194

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE LA ACTIVIDAD DE LOS PARLAMENTOS

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS 201

I. El marco normativo de la LTAIBG y el Convenio de Tromsø..... 202

1. *La limitada sujeción de los Parlamentos a la LTAIBG y al Convenio de Tromsø* 202

2. *La delimitación del ámbito sujeto a la LTAIBG* 203

3. *Autonomía normativa de las cámaras legislativas* 205

4. *Exclusión inicial de la reclamación ante los órganos de garantía*..... 206

II. La accesibilidad a la información sobre actividad netamente parlamentaria 208

III. La interpretación de los tribunales 211

IV. Conclusiones..... 214

V. Bibliografía 215

LA TRANSPARENCIA Y LOS LÍMITES ESTABLECIDOS EN LA LEY DE TRANSPARENCIA?: ¿RELACIÓN TASADA O ABIERTA?

EMILIO GUICHOT REINA 217

I. Introducción: los límites al derecho de acceso como patrimonio jurídico común 218

II. La constitucionalidad de la inclusión de límites en el artículo 14.1 LTAIPBG no previstos en el artículo 105.b) CE 220

III. La posibilidad de adicionar límites no incluidos en el artículo 14.1 LTAIPBG 221

IV. Los regímenes específicos de acceso a la información que contienen su propia regulación de los límites 223

V. La relación entre los límites del artículo 14.1 LTAIPBG y las previsiones de reserva o confidencialidad contempladas en normas sectoriales 225

EL ACCESO A LOS SECRETOS OFICIALES E INFORMACIÓN CLASIFICADA

MIGUEL ÁNGEL BLANES CLIMENT	233
I. Introducción	234
II. La difícil relación entre los secretos oficiales y el acceso a la información pública	235
1. <i>La LSO se aplica de forma preferente a la LTAIBG.....</i>	236
2. <i>El acceso a materias clasificadas y calificadas como secretas ..</i>	237
III. El anteproyecto de ley de información clasificada.	238
1. <i>Las principales alegaciones presentadas</i>	238
2. <i>El informe del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ..</i>	239
3. <i>Los graves defectos de la normativa propuesta</i>	241
IV. Algunos ejemplos sobre la aplicación de la ley de secretos oficiales durante los diez años de vigencia de la ley de transparencia	244
1. <i>Acuerdos de clasificación adoptados por el Consejo de Ministros.....</i>	244
2. <i>Uso del avión Falcon</i>	245
3. <i>Gasto y número de viajes de la escolta del Rey Emérito</i>	246
4. <i>Informes expediente de rescate de la Aerolínea Plus Ultra ...</i>	246
5. <i>Listado de todo el material enviado por España a Ucrania en 2022.....</i>	247
6. <i>Información sobre el número y tipo de armas incautadas en los centros penitenciarios.....</i>	248
V. Conclusiones.....	248
VI. Bibliografía	249

PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y TRANSPARENCIA

JESÚS JIMÉNEZ LÓPEZ.....	251
I. Introducción	252

	<u><i>Página</i></u>
II. Transparencia y protección de datos personales	253
1. <i>Consideraciones iniciales</i>	<i>253</i>
a) Información Pública	253
b) Evolución del contexto normativo en materia de protección de datos	254
c) Datos personales y su tratamiento en el acceso a la información pública	254
d) Coordinación de criterios de las autoridades de control.	256
e) Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y el derecho de acceso en materia de protección de datos personales.	257
f) Transparencia en el tratamiento de datos personales (artículo 6 bis LTAIBG).	258
g) Regímenes especiales de acceso.	259
III. Principales preceptos de la LTAIBG	260
1. <i>Artículo 5.3 LTAIBG</i>	<i>260</i>
2. <i>Artículo 15 (apartados 1 a 3) LTAIBG.</i>	<i>261</i>
3. <i>Sobre el trámite de audiencia (artículo 19.3)</i>	<i>267</i>
IV. Sobre la disociación (artículo 15, apartado 4, LTAIBG) y reflexión final	268
V. Bibliografía	269

LAS CAUSAS DE INADMISIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

ISAAC MARTÍN DELGADO	271
I. Introducción	272
II. Los límites formales al derecho de acceso: las causas de inadmisión.	273
1. <i>Información pública y solicitudes no amparadas por el derecho de acceso</i>	<i>273</i>
2. <i>Síntesis de la interpretación doctrinal y jurisprudencial de las causas de inadmisión</i>	<i>277</i>

	<i><u>Página</u></i>
III. Una visión práctica de la aplicación de las causas de inadmisión.	283
1. <i>La litigiosidad en vía administrativa</i>	283
2. <i>La aplicación de los límites formales.</i>	285
IV. Conclusiones: algunas propuestas de reforma de la regulación de las causas de inadmisión	287

EL TIEMPO Y SUS EFECTOS EN LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

CLARA I. VELASCO RICO	291
I. De la importancia del tiempo en el acceso a la información pública.	292
II. Los plazos previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LTAIPBG) en relación con el ejercicio del derecho de acceso	293
1. <i>Los plazos en el procedimiento de resolución de la solicitud de acceso.</i>	293
2. <i>Los plazos en el procedimiento de reclamación</i>	298
III. Los efectos del transcurso del plazo máximo para resolver las solicitudes de acceso a la información pública	299
1. <i>A propósito del silencio administrativo y su sentido cuando se está ejerciendo el derecho de acceso a la información pública .</i>	299
IV. A modo de conclusión: algunas propuestas de reforma ...	304
V. Bibliografía y documentación consultadas	305

LA MEDIACIÓN COMO ALTERNATIVA A LA RESOLUCIÓN JURÍDICA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REVISIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

ELISABET SAMARRA GALLEGÓ	307
I. El procedimiento de mediación en las reclamaciones de acceso a la información. su regulación en la normativa de transparencia de Cataluña	308
II. Evolución del procedimiento de mediación en Cataluña ..	313

	<i>Página</i>
III. Valoración de la efectividad del procedimiento de mediación y de su aplicación desde la entrada en vigor de la ley	319
 RÉGIMEN SANCIONADOR Y MULTAS COERCITIVAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA	
MANUEL MEDINA GUERRERO	321
I. La opción del legislador estatal: el mero reproche reputacional	322
II. Las aportaciones de la legislación autonómica.....	324
1. <i>El establecimiento de un catálogo razonable de infracciones y sanciones.</i>	325
2. <i>La potestad sancionadora</i>	328
III. Líneas de reforma de la LTAIBG.....	330
 HACIA UN BALANCE DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA	
JAVIER SIERRA RODRÍGUEZ	335
I. Presentación.....	336
II. Un balance del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno	337
1. <i>Reclamaciones del derecho de acceso a la información pública</i>	337
a) Evolución de las reclamaciones del derecho de acceso	337
b) Sentido y cumplimiento de las resoluciones.....	339
c) Litigiosidad en sede judicial.....	339
2. <i>Publicidad activa y evaluación de la transparencia</i>	340
a) Las barreras para velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.....	340
b) Evaluación de la transparencia focalizada en la publicidad activa.....	341
3. <i>La labor de interpretación de las obligaciones contenidas en la Ley</i>	343

	<i><u>Página</u></i>
III. El despliegue autonómico de los organismos de control de la transparencia.....	344
1. <i>Panorama de los órganos de control autonómicos.....</i>	<i>344</i>
2. <i>Algunas observaciones sobre los órganos de control autonómicos.....</i>	<i>347</i>
IV. A modo de cierre.....	349
V. Bibliografía.....	350
 ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA LEY DE TRANSPARENCIA TRAS DIEZ AÑOS DE VIGENCIA	
JOSÉ GUERRERO ZAPLANA.....	351
I. Análisis inicial de la Ley y sus principios.....	351
II. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el procedimiento.....	354
III. Análisis jurisprudencial en materia de transparencia	357
1. <i>Carácter amplio del ámbito de aplicación de la ley.....</i>	<i>357</i>
2. <i>Límites del artículo 14 de la Ley 19/2013.....</i>	<i>358</i>
3. <i>Necesidad de ponderación.....</i>	<i>358</i>
4. <i>Causas de inadmisibilidad.....</i>	<i>360</i>
5. <i>Interpretación restrictiva de las limitaciones.....</i>	<i>364</i>
6. <i>Aplicación de disposición adicional primera.....</i>	<i>365</i>
IV. Otros pronunciamientos de la Audiencia Nacional.....	369
 LA EVALUACIÓN DE LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA DE LAS ENTIDADES PRIVADAS SUBVENCIONADAS	
DANIEL CERDÁN ELCID.....	371
Resultados de la evaluación de los portales de transparencia privados en Canarias.....	376
Marco del modelo canario de evaluación de la transparencia activa.....	380

**LA FACULTAD DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY
ESTATAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO POR EL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO**

JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, ENRIQUE ORDUÑA PRADA.....	385
I. Introducción.....	386
II. La regulación legal y estatutaria.....	387
III. El ejercicio de la facultad de adoptar criterios interpreta- tivos.....	388
IV. Los criterios interpretativos aprobados.....	390
1. <i>Adoptados conjuntamente por el CTBG y la AEPD.....</i>	<i>390</i>
a) Criterio 1/2015, de 24 de junio, sobre obligaciones del sector público estatal a facilitar información sobre RPT y retribuciones.....	391
b) Criterio 2/2015, de 24 de junio, sobre aplicación de los límites al derecho de acceso a la información.....	392
c) Criterio 4/2015, de 23 de julio, de publicidad activa de los datos del DNI y de la firma manuscrita.....	392
d) Criterio 2/2016, de 5 de julio, sobre información rela- tiva a las agendas de los responsables públicos.....	393
e) Criterio 1/2020, de 5 de marzo, respecto al trámite del artículo 19.3 LTAIBG en solicitudes relacionadas con personal que ha desempeña o ha desempeñado pues- tos de eventuales.....	394
2. <i>Sobre los límites del artículo 14.....</i>	<i>394</i>
a) Criterio 2/2015, de 24 de junio, sobre aplicación de los límites al derecho de acceso a la información.....	394
b) Criterio 1/2019, de 24 de septiembre, relativo al per- juicio para los intereses económicos y comerciales...	395
3. <i>Sobre las causas de inadmisión.....</i>	<i>395</i>
a) Criterio 6/2015, de 12 de noviembre, sobre informa- ción auxiliar o de apoyo.....	395
b) Criterio 7/2015, de 12 de noviembre, referente a la ac- ción previa de reelaboración.....	396

	<i><u>Página</u></i>
c) Criterio 3/2016, de 14 de julio, respecto de solicitudes repetitivas o abusivas.	396
4. <i>Sobre los procedimientos de acceso y de reclamación</i>	397
a) Criterio 5/2015, de 14 de octubre, relativo a solicitudes complejas o voluminosas.	397
b) Criterio 8/2015, de 12 de noviembre, referente a la aplicación de los apartados 2 y 3 de la Disposición adicional primera LTAIBG en materia de regulaciones especiales del derecho de información	397
c) Criterio 9/2015, de 12 de noviembre, respecto de solicitudes de información objeto de publicidad activa. ...	398
d) Criterio 1/2016, de 17 de febrero, sobre la interposición de una reclamación ante el Consejo frente a la desestimación de solicitudes por silencio administrativo.	399
5. <i>Sobre publicidad activa</i>	400
a) Criterio 3/2015, de 11 de mayo, referente al alcance de las obligaciones de transparencia de las entidades privadas.	400
b) Criterios 2/2019 y 3/2019, de 20 de diciembre, a propósito del concepto y naturaleza de la publicidad activa y al ámbito subjetivo de la publicidad activa.	400
V. Conclusión y perspectivas	400
 TRANSPARENCIA, DATOS Y PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN	
ANA TUDELA FLORES, ANTONIO SALVADOR RUIZ	403
El caso paradigmático de «Billy el Niño»	406
<i>Incumplir la ley sale gratis</i>	408
Abuso de los límites al derecho de acceso	411
La fiscalización de la gestión de la pandemia	413

	<u><i>Página</i></u>
DATOS ABIERTOS Y TRANSPARENCIA	
ALBERTO ORTIZ DE ZARATE	421
I. De qué hablamos cuando hablamos de datos	421
II. Datos como materia prima	423
III. Datos abiertos	424
IV. Qué aportan los datos a la transparencia.	425
V. Datos como materia prima de la información.	426
VI. Datos abiertos como método de publicación.	427
VII. Reutilización de datos como transparencia colaborativa. .	429
1. <i>Limitaciones de la oferta de datos</i>	<i>430</i>
2. <i>Limitaciones de la demanda de datos</i>	<i>431</i>
3. <i>Relación entre la oferta y la demanda</i>	<i>431</i>
VIII. Gobierno de los datos como requisito.	432
IX. A manera de conclusión.	433
 TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA PARA AVANZAR HACIA LA CONTRATACIÓN ABIERTA	
CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA.	435
I. Transparencia en la contratación pública: la doble faz de las obligaciones legales	436
II. La aprobación de la normativa básica en materia de con- tratación como punto de inflexión y mejora de la transpa- rencia sobre la actividad contractual	438
III. La transformación digital de la contratación pública al servicio de la transparencia	440
1. <i>La obligación de publicar de la información en formato abierto y reutilizable</i>	<i>440</i>
2. <i>Herramientas electrónicas como fuentes de datos en materia de contratación</i>	<i>441</i>

	<i><u>Página</u></i>
IV. La contratación pública abierta como elemento para mejora de la transparencia: la gestión del dato	443
V. Diez años de transparencia en la contratación pública: algunas propuestas de mejora como conclusión	445
VI. Bibliografía	448
 POLÍTICAS DE INTEGRIDAD DESDE LA LTBG (2013): UNA DÉCADA DE «MUCHO RUIDO Y POCAS NUECES»	
FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ	451
I. Qué son las políticas de integridad	452
II. Las políticas de integridad en España, con especial atención a esta última década	454
III. Mucho ruido y pocas nueces en la integridad pública en España	457
IV. La urgente necesidad de reconducir las políticas de integridad en España	460
V. Conclusión	466
VI. Referencias	466

La publicidad activa en la última década de transparencia: ¿más cantidad o mejor calidad?

JOAQUÍN MESEGUER YEBRA*

Consejero técnico en el Ayuntamiento de Madrid

Resumen:

De poco sirve publicar si lo hacemos incumpliendo los requisitos más básicos de la transparencia. El artículo 5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, alberga un verdadero decálogo del «buen publicador» insistiendo en la necesidad de que la información que se publique sea la relevante y actual, esté debidamente estructurada para que pueda localizarse fácilmente, sea gratuita y reutilizable, y clara para que pueda comprenderse y accesible universalmente por todos.

Palabras clave:

Información pública, actualización, reutilización, accesibilidad, transparencia

SUMARIO: I. LA PUBLICIDAD ACTIVA COMO CONCEPTO. ¿CANTIDAD O CALIDAD? II. LOS ATRIBUTOS DE LA TRANSPARENCIA. 1. *La relevancia de la información.* 2. *La estructura o arquitectura de contenidos que facilite su*

* Secretario ejecutivo del capítulo español de la Red Académica de Gobierno Abierto Internacional, coordinador del grupo de trabajo sobre transparencia y acceso a la información pública de la Red FEMP, y experto del Foro de Gobierno Abierto de España. Académico C. de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, ha sido Subdirector General de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid y Director General de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla y León.

localización. 3. La actualización y la revisión de la información. 4. La claridad y comprensión del mensaje. 5. La reutilización. 6. Y la accesibilidad, la gran sacrificada. III. DOS CASOS DE ÉXITO EN EL CUMPLIMIENTO DE ESTOS PRINCIPIOS: LOS PLANES DE GOBIERNO Y LOS PRESUPUESTOS CLAROS. 1. Los planes de gobierno y el seguimiento de su ejecución. 2. Presupuestos claros.

I. LA PUBLICIDAD ACTIVA COMO CONCEPTO. ¿CANTIDAD O CALIDAD?

Es común leer o escuchar decir que la publicidad activa es la publicación o difusión de información llevada a cabo por los sujetos obligados por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG, en adelante), en cumplimiento de dicha norma o de cualquier otra que establezca una obligación de publicar un contenido determinado. Esta es una definición pobre y rácana, minimalista, dado que residencia el origen de esta obligación única y estrictamente en la norma, ignorando la más importante o la que más valor posee: la decisión, el compromiso voluntario de quien genera o tiene en su haber la información.

El artículo 5.1 de la LTAIBG en ningún momento hace referencia a la norma como la única fuente posible de la obligación de publicar, sino a la relevancia de la información en orden a alcanzar un fin concreto, que es garantizar la transparencia de la actividad de los sujetos obligados relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. El concepto finalista es, pues, el determinante, que sirva para controlar, con la complejidad que esto implica si queremos listar, enumerar los contenidos que deberían estar disponibles en las webs o sedes electrónicas de aquellos sujetos. Es cierto que el legislador ya ha efectuado ese primer juicio o valoración sobre los contenidos que considera son relevantes al detallar en los artículos 6 a 8 qué informaciones deben figurar en los portales de transparencia o espacios similares.

Pero no podemos pensar que esa relación se agote ahí, dado que la LTAIBG no residencia en las normas la única razón de la publicidad activa. Es una oportunidad que no lo haya expresado con mayor rotundidad y acierto, pero es así. La virtud, la confianza que se genera en la ciudadanía, es mayor cuando la exposición al escrutinio social depende de la decisión de quien puede verse juzgado, y he ahí una de las piedras de toque de la transparencia. Tan exigente es esta conclusión que encontramos muy pocas administraciones ejemplares en esta asignatura. ¿Quién publica más allá de lo estrictamente obligatorio? El estándar común es dar publicidad a los contenidos que las normas exigen expresamente, autoconvenciéndonos de que lo mínimo es lo ejemplar.

El exceso de información confunde, distrae e impide extraer los datos relevantes del contenido deseado

Afortunadamente, la LTAIBG, trascendiendo el mero concepto de documento en sus más diversos formatos o soportes, al enunciar las obligaciones de publicidad activa se refiere en varios supuestos a datos estadísticos o a información relativa al ejercicio de una determinada competencia, esto es, a contenidos que se deben inferirse del conjunto global de la actividad pública. Al igual que hace el artículo 13 cuando define el término «información pública» a los efectos del derecho de acceso a la información pública, la ley idea contenidos que pueden no radicar específicamente en documentos concretos, obligando a las administraciones a confeccionar contenidos que permitan que la ciudadanía entienda mejor su gestión.

II. LOS ATRIBUTOS DE LA TRANSPARENCIA

Es común encontrar en la doctrina referencias diferenciadas tanto a la transparencia como a la rendición de cuentas, cuando los que trabajamos en proyectos de esta índole, apenas acertamos a distinguir qué es una si no es la otra. La mayor parte de las veces concluimos que la rendición de cuentas, la *accountability* anglosajona, no es sino una de las finalidades de la transparencia, en la medida que ésta en sí misma no es un fin como tal, sino el medio, el camino para hacer efectiva, entre otras, aquélla. Rendición de cuentas que requiere información pública de calidad, cuyos atributos en su mayor medida enuncia el artículo 5 de la LTAIBG: información relevante, actualizada, debidamente estructurada para que pueda localizarse fácilmente, gratuita, reutilizable, clara para que pueda comprenderse y accesible universalmente. El artículo 11 de la ley, por su parte, recoge algunos de estos mismos principios en su traducción técnica: accesibilidad, interoperabilidad y reutilización.

¿Importa la cantidad? No hay duda de que no es lo decisivo. En transparencia pública, de nada sirve publicar aquello que no se entiende, que no puede reutilizarse o que ya no resulta útil, o al menos no tanto, por tratarse de información histórica. Esta conclusión es, quizá, una de las más importantes a las que hemos llegado en el subgrupo de trabajo creado para la reforma de la LTAIBG¹: hay que apostar decididamente por la calidad de la información y, por ello, en sus propuestas pueden identificarse algunas que suponen un giro de tuerca con respecto al tenor actual del artículo comentado.

1. Se puede acceder a sus trabajos en la siguiente URL: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/Grupo-Trabajo-de-Reforma-Ley-de-Transparencia.html

1. LA RELEVANCIA DE LA INFORMACIÓN

De alguna manera ya nos hemos referido a ella en la introducción de este trabajo. Es la relevancia, la trascendencia de la información a efectos de poder cumplir con el fin al que está llamada la publicidad activa, el germen de la obligación de publicar. Amén de los contenidos previstos en las normas, debemos publicar, pues, cualquier información que permita alcanzar este propósito. Lo contrario nos conduciría a la publicidad de la infinita turba de documentos e informaciones carentes de la relevancia mínima exigible, lo que daría muy seguramente al traste con uno de los propósitos de la transparencia, que es que la ciudadanía tenga en su poder la información necesaria y útil para poder ejercer un control real y efectivo sobre la gestión pública. Al seleccionar contenidos prevenimos una mala práctica que ha venido siendo muy habitual en los años previos e inmediatos a la aprobación de la LTAIBG, una rutina nada casual, sino más bien, premeditada y, por ello, tendenciosa: la infoxicación. Tan perversa es la falta de publicación de información, como la publicación del más mínimo movimiento o trámite administrativo. El volumen ingente de datos y documentos solo confunde y distrae, impide deducir o extraer los datos relevantes para llevar a cabo el control deseado. Al igual que en una inundación catastrófica, el agua es lo que sobra y genera daño por su volumen desmedido, en transparencia, el exceso de información puede fulminar las buenas intenciones. Es el agua potable, la que puede consumirse, la que necesitamos para que nuestros órganos puedan cumplir con sus funciones vitales. Así es, también, la información relevante como garantía del control público.

En este loable designio, algunas administraciones —hay que decir que son pocas— han recurrido a la elaboración de catálogos o inventarios de información a publicar, facilitando a la ciudadanía la identificación de los contenidos que se comprometen a publicar, no solo aquellos a los que están obligados legalmente². Estos documentos identificarían, no solo, los ítems concretos de información, sino también el responsable de que la información se publique o suministre con calidad suficiente, el plazo o frecuencia de actualización/revisión de los contenidos y los formatos en los que se difundirán. A modo de «mapa web» y con la deseable ayuda de un buen buscador semántico, la localización de la información será más sencilla, con lo que comporta de ahorro de tiempo y esfuerzo para los ciudadanos que, es de imaginar, desistirían cada vez en menor medida de la difícil tarea de encontrar aquello que buscan en el triángulo de las

-
2. Pueden consultarse los catálogos del Ayuntamiento de Madrid o de la Junta de Castilla y León en los siguientes enlaces:
<https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Portada/Que-contiene-el-portal-/Catalogo-de-Informacion-Publica?vgnextfmt=default&vgnextoid=5fe8d8f7743ba510VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=a00965c4b5a40610VgnVCM200001f4a900aRCRD>
<https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/es/transparencia/catalogo-informacion-publica.html>

bermudas en el que se han convertido muchos de nuestros portales de transparencia.

2. LA ESTRUCTURA O ARQUITECTURA DE CONTENIDOS QUE FACILITE SU LOCALIZACIÓN

Los rasgos o atributos del artículo 5 de la LTAIBG, como normalmente los denominamos, son términos comunes al alcance del conocimiento de cualquiera que, sin embargo, requieren de una traducción tecnológica para que puedan concretarse o materializarse, por ejemplo, en un portal de transparencia. Una adecuada arquitectura de contenidos que facilite en condiciones óptimas el acceso requiere una reflexión sosegada de cómo ordenarlos. Para ello, se impone en muchos casos preguntar a quién va a ser el usuario (ciudadano) en qué categoría o bloque de información espera encontrar cada uno de ellos. En estos casos, el conocimiento experto de la materia por parte del empleado público es más un hándicap que una ventaja, en la medida que para él la estructura ideal se basa en referencias técnicas o normativas ajenas al conocimiento popular. Los portales deben ser intuitivos y amigables para la ciudadanía, que es para quien prioritariamente están pensados. No son intranets ni portales de empleados públicos. Construirlos sin tener en cuenta las necesidades y criterio ciudadanos asegura, casi con toda probabilidad, el fracaso. De ahí que aconsejemos recurrir a técnicas como el *card sorting* o a espacios como *living labs*, que actúan como verdaderas zonas de prueba (*sand box*) para asegurar mayor acierto.

Si observamos buena parte de los portales de transparencia que existen en nuestro país, comprobaremos que un número nada desdeñable se ordena siguiendo la estructura de ítems o contenidos confeccionado por una concreta entidad evaluadora externa de la transparencia. Nos estamos refiriendo a Transparencia Internacional España, que durante la década pasada y parte de la anterior centró buena parte de su actividad en la elaboración de ránking de transparencia según diferentes categorías de sujetos públicos (comunidades autónomas, ayuntamientos, diputaciones provinciales, confederaciones hidrográficas, parlamentos, empresas públicas, etc.)³. En los años previos a la entrada en vigor de la LTAIBG y las respectivas leyes autonómicas de desarrollo, hay que juzgar muy positivamente la labor de esta ONG dado que era, prácticamente, el único acicate para promover avances en esta materia. Hasta tal punto era respetada su autoridad informal que un buen porcentaje del total de los portales se estructuraban siguiendo su criterio, seguramente con la intención de facilitar el trabajo de la organización evaluadora y propiciar un resultado lo más positivo posible. Pero hay que aclarar que los indicadores que entonces se evaluaban no coinciden estrictamente con los de publicidad obligatoria y que, en no pocos casos, incluso, se planteaban serias dudas interpretativas sobre el contenido preciso al que se

3. <https://transparencia.org.es/>

referían o si, incluso, eran de aplicación al tipo de administración que se estaba evaluando.

Los portales institucionales deben ser intuitivos y amigables para la ciudadanía

Sin restarle valor a esta iniciativa, como antes he dicho, lo cierto es que, aún hoy a esta fecha, hay un número significativo de administraciones que siguen ancladas en ese tipo de estructura como si aquel modelo de evaluación y *ránkings* siguiera estando operativo, cuando la realidad es que las obligaciones de publicidad activa han variado sustancialmente tras la entrada en vigor de las leyes de transparencia estatal y autonómicas.

Sirva este ejemplo para insistir en que el despliegue de cualquier proyecto de gobierno abierto, ya hablemos del eje transparencia o de cualquier otro, requiere conocimiento experto y mucha reflexión.

3. LA ACTUALIZACIÓN Y LA REVISIÓN DE LA INFORMACIÓN

La publicación de la información más actual, que es la que despierta mayor interés dado que es la que permite que el control público se ejerza en condiciones óptimas, no está reñida con el mantenimiento de la publicidad de las series históricas. Su consulta permitirá efectuar un análisis crítico de mayor calidad a la vista de la evolución en el tiempo de diferentes indicadores. Salvo que, técnicamente, no exista posibilidad de conservar esa información publicada por razón de su volumen, lo ideal es intentar que siga alojada en el espacio dedicado a la transparencia. Cuando la publicación incorpore datos personales, puede hacer recomendable establecer ciertas cautelas, que deberán ser adoptadas a la vista del diferente nivel de protección aplicable a cada uno de ellos.

La LTAIBG no establece un plazo «tipo» para la actualización de los contenidos a publicar. Solo en dos ocasiones, la ley concreta este plazo con respecto a dos de ellos: contratos menores (al menos, trimestralmente) e información estadística relativa a la contratación con pymes (semestral). Ambas referencias podemos hallarlas en el artículo 8.1 a). En otros casos, aunque no se diga expresamente, la periodicidad de la actualización viene dada por los ciclos naturales de la información a publicar: por ejemplo, el presupuesto (una vez al año, salvo que se prorrogue). La aprobación de los catálogos tiene como una de sus finalidades, la concreción del plazo de actualización de cada uno de los contenidos.

Algunas normas de reciente generación tienden a establecer una frecuencia temporal por defecto para actualizar o, al menos, revisar si los contenidos se mantienen inalterables, siendo el trimestre el plazo más habitual. No obstante, parece razonable que puedan existir plazos más amplios cuando la normativa específica así lo establezca o cuando la información se genere necesariamente en un plazo mayor.

Aunque pueda parecer un logro insignificante, la indicación de la fecha de actualización en cada contenido a publicar es un avance nada desdeñable. Permite a quien consulta el portal tener una idea bastante certera sobre la actualidad de la información. Esto será tanto más posible si la fecha que se indica no es necesariamente la de la actualización, sino la de la revisión de la información. Tengamos en cuenta que no siempre que revisemos la información publicada, esta se habrá alterado. Si solo indicamos la fecha de la última modificación, habrá casos en los que, por ejemplo, aun habiéndose cumplido con una frecuencia de revisión trimestral, sin embargo, la fecha real de la última modificación puede estar datada un año atrás. En estos casos, lo importante para el usuario del portal no es cuando se actualizó la información, sino cuando se comprobó que esta se mantiene inalterable. Esto es, que el responsable de la información verificó que el dato conserva su actualidad.

4. LA CLARIDAD Y COMPRENSIÓN DEL MENSAJE

El mencionado artículo 5 de la LTAIBG insiste hasta la saciedad en que la información objeto de publicidad activa debe ser publicada de una manera clara, entendible y comprensible, sin acertar a descifrar si se trata de sinónimos o de conceptos diferentes (de hecho, en el apartado 5 del artículo, se expresa en dos ocasiones que la información debe ser comprensible, si bien la segunda cita parece referirse a aquellos colectivos que pueden presentar alguna dificultad intelectual para entenderla).

Este atributo de la información ha sido tradicionalmente muy desatendido. Los proyectos de evaluación, ni siquiera hoy en día, han primado la valoración de los aspectos cualitativos de la información y mucho menos este. Carece de sentido y valor la publicación indiscriminada de la información, no solo desde el punto de vista de su relevancia a la que ya nos hemos referido, sino desde la perspectiva de la capacidad para entenderla. Hasta tal punto este aspecto ha sido descuidado, que los esfuerzos recientes por darle la importancia que merece hacen que la claridad pueda calificarse como uno de los últimos «gritos» en transparencia. De nada sirve el esfuerzo por publicar información, si no somos capaces de entenderla.

Todos tenemos derecho a saber lo que hacen los gobiernos. Y eso comprende el derecho no solo a pedir explicaciones, sino sobre todo a entenderlas, algo por lo que jamás nos habíamos preocupado en las administraciones. Los que trabajamos en organizaciones públicas nos hemos sentido siempre investidos, poseídos, de una capacidad de la que, por cierto, nunca hemos sido ejemplares y es la de comunicar con claridad, con nitidez, con transparencia. Y esto sí, ahora, no solo es ya un reto, sino una obligación inaplazable.

La sociedad demanda cada vez más inmediatez en el discurso, con mensajes cortos y visuales. A esto tenemos que adaptarnos con la mayor celeridad posible,

sin cejar por otra parte en el empeño de explicar también de una forma pausada y reflexiva aquellos contenidos trascendentales que requieren toda la atención.

Varias administraciones han puesto en marcha proyectos de lenguaje o comunicación clara para salvar la brecha comunicativa

Ya lo decía Catón el Viejo allá por el siglo III a. de C., que leer y no entender es como no leer. Es clave reafirmar la importancia del derecho a saber y a entender. Y lo es, en especial, en los momentos postpandémicos y después de este tiempo tan crítico y plagado de urgencias y desgracia.

Nos hemos pasado estos 10 primeros años tras la entrada en vigor de nuestra primera norma estatal de transparencia atiborrando los portales institucionales de un caudal abominable de información pública de todo «pelaje», desactualizada y en formatos indescritibles, que ha hecho casi imposible su tratamiento y análisis. Como si se tratase de un tsunami arrollador que todo se lleva por delante, los ciudadanos han tenido que rebuscar en este lodo de información la poca útil y relevante que somos capaces de ofrecer. Infoxicados por la turba de contenidos indescifrables y de «propaganda», han salido huyendo y (casi) los hemos perdido.

En la Administración utilizamos conscientemente un lenguaje de casta que nos distancia de aquellos a quienes servimos. Para recuperarlos se impone una comunicación clara en la que, huyendo de recursos estilísticos y acrobacias lingüísticas, empecemos a expresarnos nítidamente, con sencillez. Tumbiar los muros de la jerga jurídica detrás de los que nos parapetamos los gestores públicos como si de una piedra Rosetta se tratase, como un evidente mecanismo de defensa y de reivindicación del poder de la tecnocracia.

Lejos quedan los tiempos en los que los grandes escritores clásicos acudían a los textos jurídicos para perfeccionar su escritura, los tiempos en los que el lenguaje jurídico era la máxima expresión de la lengua culta, certera, exacta y, por qué no también, accesible.

Para salvar esta brecha comunicativa varias administraciones han decidido poner en marcha proyectos de lenguaje o comunicación clara, que trasciende a la mera expresión escrita para alcanzar a cualquier modo de comunicación, no solo la verbal, también la visual. No se trata de descubrir, de innovar otros modos, sino de recuperar el lenguaje directo, sin recodos ni recovecos donde ocultarnos. Y tenemos que hacerlo desde el primer momento, desde la génesis misma del derecho que aplicamos, en la tarea misma de confeccionar las normas.

Son destacables los esfuerzos de algunas organizaciones como la Red Panhispánica de Lenguaje Claro, el Instituto de Lectura Fácil, Prodigioso Volcán o Art Text, primer redactor asistido para el español que ayuda a escribir textos

de ámbitos especializados y textos en lenguaje claro. Incorpora recursos y estrategias de procesamiento de lenguaje natural, ofrece recomendaciones específicas sobre la estructura y la redacción del género textual que se desee y aporta sugerencias lingüísticas para lograr que el texto sea más claro y comprensible.

Los proyectos con un destinatario más concreto, como aquellos que presentan alguna discapacidad intelectual o especial dificultad de comprensión, son aún más numerosos y no podemos enunciar aquí el listado de todos ellos. Valga la mención a uno de los más recientes, adjudicado por la Junta de Andalucía, y que tiene por objeto la traducción a lectura fácil de más de un millar de documentos entre sentencias y otras resoluciones decisorias y documentos de trámite.

5. LA REUTILIZACIÓN

Ligada a la claridad y a la visualización de la información de una manera gráfica que haga más comprensible la información, surge la reutilización como otro atributo importante de la información transparente. El artículo 5 de la LTAIBG, en mi opinión, se queda un paso por detrás de lo que habría sido deseable al sugerir y no obligar a la publicación de la información en formatos reutilizables. Ciertamente es que el subgrupo de trabajo para la reforma de la LTAIBG creado en el seno del Foro de Gobierno Abierto de España y previsto en el IV Plan de Gobierno Abierto de nuestro país, apuesta por la obligatoriedad de la publicidad en este tipo de formatos siempre que estén disponibles y sea viable técnicamente.

El vínculo entre la reutilización y la transparencia podría decirse que es sobrevenido, dado que aquella se promueve, al menos inicialmente, con la finalidad de explotar el potencial de información del sector público y superar las barreras de un mercado europeo fragmentado estableciendo unos criterios homogéneos, asentados en condiciones equitativas, proporcionadas y no discriminatorias para el tratamiento de la información susceptible de ser reutilizada por personas físicas o jurídicas. Podríamos decir que el componente económico y productivo prima sobre cualquier otro, sin apenas rastro de la transparencia. Otra de las cuestiones diferenciales de ambas políticas es que el impulso normativo de la reutilización proviene de la Unión Europea, mientras que el de la transparencia tiene su origen esencialmente en las normas nacionales (estatales, regionales o locales). Las referencias cruzadas, aunque tímidas, son más abundantes en la normativa de transparencia, que ha descubierto en la reutilización una oportunidad única para el desarrollo de visualizaciones que hagan más entendible la información. Desde esta perspectiva, la reutilización conecta directamente con el atributo de la claridad y añade esta utilidad a los beneficios propios de los datos abiertos. Efectivamente, una de las virtualidades asociadas habitualmente a la publicación de información en este tipo de formatos es la

posibilidad de efectuar desarrollos que faciliten la comprensión de información muy compleja o voluminosa.

Los portales de datos abiertos y la publicación de información en estos formatos han proliferado sensiblemente en nuestro país a la vista de los datos suministrados por los portales de datos abiertos español y europeo, fenómeno propiciado con toda seguridad por el valor económico derivado de su uso y explotación: generación de nuevas aplicaciones y la oferta de nuevos servicios y negocios. El establecimiento de listados de categorías de datos que, como mínimo, deben poner a disposición todas las administraciones, el uso de estructuras homogéneas de datos, la conservación de información histórica, etc., entre otras condiciones, garantizarían la existencia de visualizaciones de alto valor para una rendición de cuentas real y efectiva.

La pandemia fue una circunstancia catastrófica y desgraciada para todos, pero dejó tras de sí alguna lección positiva para la transparencia. Quizá nunca antes tanto con esta intensidad, los medios de comunicación habían utilizado el derecho de acceso a la información como un recurso indispensable para la obtención de información. Los titulares sobre la (falta de) transparencia pasaron a ser la crónica diaria de muchos de ellos, convirtiéndose casi en una sección más de sus contenidos. El acceso a las actas de los comités de expertos en la pandemia, de los contratos de emergencia, de los afectados por los EREs, de la adquisición y administración de vacunas, etc., fueron solo algunos de los grandes temas que acapararon muchas portadas. Las unidades de datos de los grandes medios se han fortalecido y han pasado a ser protagonistas clave en cualquier trabajo de periodismo de investigación. Este avance propiciado por una situación tan angustiosa como una crisis sanitaria de este calado tuvo su contrarréplica, sin embargo, en la suspensión por parte de algunas administraciones de la tramitación de las solicitudes de acceso a información pública. Aún hoy sigue costando mucho imaginar que pudiera decidirse que un derecho así, que forma parte de la médula espinal misma de la democracia, pudiera ser un derecho prescindible, un capricho en un momento tan crítico como aquel. Precisamente en este instante en el que necesitábamos muchas cosas y con urgencia, especialmente cuidados, atención, ciencia y medicina, pero también información. Esencialmente saber qué estaba sucediendo, para así poder sobrevivir y superar aquella situación. La transparencia salva y protege vidas, un lema repetidamente citado en algunas administraciones durante esos meses tan duros que dio título, por ejemplo, al proyecto castellano y leonés de visualización de la información sanitaria derivada del coronavirus⁴.

La pandemia fue un gran impulso para la reutilización de la información pública y su visualización en el país

4. <https:// analisis.datosabiertos.jcyl.es/pages/coronavirus/>

Marzo de 2020 sorprendió a casi todas las administraciones sin los recursos personales y materiales idóneos para suministrar una información sanitaria como la que se necesitaba. Por varias razones, pero sobre todo porque no sabíamos a ciencia cierta qué estaba sucediendo. Identificar las fuentes de información (bases de datos), asegurar la calidad y fiabilidad de los datos que seleccionaban y trataban, coordinar su comunicación e integración en una única herramienta de análisis y visualización de datos, hacerla entendible para todas las personas sin necesidad de tener unos conocimientos o formación específica, mostrarla de tal forma que se protegieran los datos sensibles de aquellos a los que afectaba (recordemos que se trataba de información sobre la salud) y con un volumen ingente de datos que mutaban drásticamente de un día para otro, son solo algunas de las circunstancias que concurrían en este caso. Asegurar la integridad de los datos que garantizase una toma de decisiones responsable, en formatos que permitieran la reutilización de los datos (especialmente para los medios de comunicación) y hacerlos compatibles con la necesidad de que la información se entendiera por la ciudadanía eran los retos esenciales.

Algunas, pocas, administraciones poseían algunas aplicaciones para mostrar la información; otras se hicieron rápidamente con ellas para poderlo hacer, la mayor parte sujetas a licencia y que trabajaban sobre sistemas de cartografía ya sobradamente conocidos. En general, todas las Administraciones aprendieron a marchas forzadas a usar una tecnología a la que se habían resistido hasta entonces o a la que, simplemente, no le habían prestado ninguna atención, ignorantes de su utilidad. La pandemia nos obligó a sacudirnos la pereza y situó entre las prioridades la necesidad de mostrar una información casi en tiempo real apoyándonos en recursos que eran inéditos en aquel momento.

El éxito de estas aplicaciones estuvo en poner al alcance de la ciudadanía una información no mostrada hasta entonces de una manera que tampoco era conocida. Nosotros mismos, los responsables de hacer posible esta tarea, fuimos los primeros sorprendidos de su potencial y también de su impacto, poniendo a prueba no solo la destreza y capacidades personales y, también, la velocidad de reacción tan cuestionada cuando del sector público se habla, sino la de las propias herramientas que tuvieron que irse adaptando y evolucionando en tiempo récord a las exigencias que se planteaban.

En conclusión y aunque parezca o sea un contrasentido en sí mismo, tenemos que agradecer a la pandemia el gran impulso de la reutilización de la información pública y su visualización en nuestro país. No solo con la información sanitaria, sino también con la relativa a los ERTE, la contratación de emergencia, el consumo energético, las subvenciones y ayudas concedidas, los establecimientos de restauración con comida para recoger o llevar (crucial en los momentos de confinamiento), etc.

6. Y LA ACCESIBILIDAD, LA GRAN SACRIFICADA

Muchos proyectos de transparencia ignoran que una de sus principales virtudes debe ser conseguir que la información llegue a todos sin distinción alguna, especialmente, por razón de sus diferentes capacidades que, en muchos casos, pueden dificultar el acceso. Este es otro de los grandes déficits a los que nos enfrentamos: formatos que actúan como un verdadero muro donde una y otra vez se estampan las personas que presentan alguna dificultad no solo para entender los contenidos —ya lo hemos visto—, sino siquiera para poderlos percibir, que es un paso previo. Cualquier esfuerzo resultará vano si a la hora de poner a disposición la información que queremos difundir lo hacemos infringiendo las reglas básicas de accesibilidad contenidas en diferentes normas técnicas. Y para muestra el botón: el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público. A día de hoy, pocos son los portales que superarían una rigurosa auditoría en este aspecto.

Empezando por la publicación de documentos escaneados, que algunos practican pensando que de esa forma transmiten fidedignamente la información. Mejor una foto con sellos, firmas y lacre, dicen, para garantizar la autenticidad, desconociendo que dichos formatos no solo pulverizan las posibilidades de que la información sea accesible para personas con dificultades visuales, por ejemplo, sino que también dinamitan las capacidades de que sea reutilizable. Los portales no son boletines oficiales ni tableros de anuncios: son ese lugar donde se espera que cualquiera de nosotros pueda acudir para obtener información sobre la gestión pública llevada a cabo, en condiciones tales que podamos entenderla y, por ello, sea útil para ejercer un control social. Esa es la razón por la que insistimos tanto en que la información cumpla con todos sus requisitos y atributos, de los que la accesibilidad universal para todos es una de sus condiciones esenciales.

III. DOS CASOS DE ÉXITO EN EL CUMPLIMIENTO DE ESTOS PRINCIPIOS: LOS PLANES DE GOBIERNO Y LOS PRESUPUESTOS CLAROS

1. LOS PLANES DE GOBIERNO Y EL SEGUIMIENTO DE SU EJECUCIÓN

El artículo 6.2 de la LTAIBG establece que las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente.

Muchos proyectos de transparencia no son accesibles para todos los ciudadanos con diferentes capacidades

Esta obligación de publicidad activa tiene como punto de partida «ideal» la aprobación de planes y programas cuando, lo sabemos, es bien excepcional toparse con estos documentos de planificación, documentos que muy a menudo se confunden con los programas políticos de las fuerzas políticas que van a gobernar. La planificación exige un esfuerzo adicional que implica, para empezar, un enunciado de objetivos, que se concretan en acciones evaluables mediante un sistema de indicadores completo, con identificación de responsables, plazos o fases e, incluso, una estimación económica de su coste. No es un compromiso con un (potencial) electorado, sino con la ciudadanía donde se va a gobernar. Planificar, proyectar, supone aterrizar el programa en un plan de trabajo para un período inicialmente fijado, esto es, pasar del compromiso a la acción. En este extremo, la ley estatal de transparencia penetra en un espacio que, sin serle ajeno del todo, no es naturalmente el suyo propio, esto es, la calidad de los servicios públicos o la evaluación de las políticas públicas. Podría decirse que una visión clásica de la transparencia la limitaría al ámbito de la mera publicidad de lo hecho, pero no conllevaría dar indicaciones sobre la estructura deseable de los planes y, mucho menos, un mandato de evaluación periódica, como hace el artículo 6.

Si echamos la mirada atrás encontramos pocos, muy pocos ejemplos de buena planificación/evaluación y, aún menos, de publicidad de la información. A lo sumo, nos topamos con memorias de actividad que son relatos poco o nada estructurados, de donde no se deduce valoración alguna, debido, básicamente, a la ausencia de objetivos o indicadores con los que medir su consecución. Confesar qué es lo que se ha conseguido de lo (com)prometido y lo que no, aun con argumentos sólidos, es tarea complicada cuando la lectura que se podría extraer de los resultados es la de una gestión incompetente o ineficiente.

En el desierto de buenas prácticas en este ámbito, irrumpen con fuerza dos administraciones autonómicas: Aragón y País Vasco. La primera, con una apuesta clara por la visualización (su propia denominación así lo avanza: Visual-Gob⁵), y ambas con una información bastante completa en cuanto a su ejecución y alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En el caso de Aragón, la herramienta conecta las acciones con los objetivos de la triple agenda (Social, Verde y Digital) y los diez objetivos que corresponden a cada departamento del ejecutivo. Todo se visualiza con un diseño intuitivo y en tiempo real una vez que se carga la información, da cuenta de cada uno de los logros y permite hacer un seguimiento detallado de toda la acción de gobierno a modo de cuadro de mando integral. Para ser más específicos, Visual-GOB permite el seguimiento de cada compromiso, su estado de implementación a través de las acciones comprometidas (recursos humanos implicados, presupuesto y otros medios asignados, órgano responsable, tiempo previsto y docu-

5. <https://youtu.be/VZMuD5nAl8k>

mentos o relato de seguimiento). Esta herramienta es la evolución de otra anterior que ofrecía un enfoque de rendición de cuentas más tradicional.

La aplicación ofrece información sobre el porcentaje de objetivos cumplidos a nivel global, pendientes de consecución y sin iniciar, y lo hace también a nivel orgánico por cada una de las tres agendas mencionadas arriba y por departamento.

El modelo vasco, siendo menos visual, incorpora una opción accesible en «lenguaje claro y sencillo» que puede ser seleccionada desde la portada⁶. Los niveles de información son: eje (4), áreas de actuación, compromisos, iniciativas y actuaciones dentro de cada una de ellas. En cada iniciativa aparece ya el departamento y órgano directivo responsable. Dentro de cada uno de estos niveles aparece un texto breve descriptivo de cada uno de ellos. La vinculación con el ODS correspondiente aparece desde el nivel de compromiso y las actuaciones están detalladas con un alto nivel de concreción (con hipervínculos a los documentos que acreditan la acción).

Además del visionado siguiendo este criterio, puede también accederse al contenido por otros: por departamento, por orden cronológico (de más a menos reciente) y por temática.

2. PRESUPUESTOS CLAROS

Es subliminal la referencia, pero ya lo ordena la LTAIBG. Reza el artículo 8.1 d) que deberán publicarse «los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y *comprensible* sobre su estado de ejecución (...)». Destacamos en el enunciado el término «comprensible», al que responden las diferentes aplicaciones que se han ido desarrollando a lo largo de esta década y propiciadas, en buena medida, gracias a la iniciativa de la sociedad civil. Hablamos en concreto del proyecto matriz «A dónde van mis impuestos» desarrollado por la Fundación Ciudadana Civio⁷. Aunque este es el aspecto que nos interesa destacar en mayor medida de este tipo de proyectos, conscientes de la especial dificultad de comprensión de una información difícil de entender, no solo por la jerga técnica que emplea, sino también por las propias complejidades del sistema de presupuestación de las entidades públicas, no podemos dejar de destacar también el mandato de la actualización, que no es sino una concreción de lo que con carácter general establece el artículo 5.1 de la ley estatal.

En muchos casos nos topamos con una especie de resúmenes ejecutivos de los presupuestos, donde se detallan las principales partidas presupuestarias, los incrementos o reducciones más significativas, los proyectos más relevantes,

6. <https://programa.irekia.euskadi.eus/>

7. <https://dondevanmisimpuestos.es/>

etc., acompañados de sencillas gráficas de corte «clásico», esto es, barras, quesitos, etc. Estos modelos sencillos en los que lo textual tiene una parte importante y lo visual simplemente acompaña el relato, han ido evolucionando a otros más sofisticados y gráficos, como el ya mencionado de la Fundación Ciudadana Civio, que se caracteriza por su versatilidad si observamos las numerosas adaptaciones y versiones que admite el proyecto, a la vista de los ejemplos que podemos examinar.

Dos son los paneles principales de esta visualización: por un lado, la visión global, que recoge tanto ingresos como gastos, tanto planificados (aprobados) como ejecutados y, por otro, conocer el presupuesto por políticas. Una de las principales utilidades de la web, como destaca Civio, es el buscador, que permite encontrar partidas muy concretas sin tener si quiera que saber dónde se encuentran. Y conocer su evolución en el tiempo con una barra de tiempo más o menos amplia, según la información «histórica» esté o no disponible para su consulta. Es importante saber si una determinada política gana o pierde peso con respecto al presupuesto anterior, pero mucho más es poder hacer ese análisis en un horizonte temporal mayor.

La Fundación Ciudadana Civio ha creado un proyecto donde analiza los presupuestos del gobierno

En el proyecto matriz se muestra la evolución temporal de la estructura económica (¿cómo se gasta/ingresa?) y funcional (¿en qué se gasta?), pero no la división orgánica. Esto es: no muestra el gasto, por ejemplo, de un ministerio a lo largo de los años. Esto es así porque los cambios de denominación, cambios de estructuras orgánicas, etc., que se suelen producir en las administraciones públicas hacen que sea muy difícil cruzar esos datos y la información que se ofrecería no sería rigurosa.

A diferencia de otras visualizaciones, la división por defecto del gasto es la funcional, porque opinan que es la que mejor muestra en qué se emplea el dinero público. Lo importante no es qué ministerio gestiona un gasto, sino cuál es el objetivo de esa política. En el apartado de ingresos se utiliza la división económica.

En la visión global de ingresos y gastos se muestran solo los capítulos del 1 al 7, esto es, el gasto no financiero (aparecen en colores diferentes lo presupuestado y lo ejecutado, todo en la misma visualización). Lo hacen así para evitar que la amortización de la deuda distorsione los datos. Toda la información que se puede visualizar se puede descargar en formato reutilizable: excel o csv.

Como ya dijimos, la importancia de la información en formato reutilizable es en buena medida permitir estos desarrollos de visualización. Si no es el caso, las posibilidades se reducen o se materializan con un esfuerzo no poco impor-

tante. En el caso de los presupuestos estatales, Civio ha tenido que utilizar código parser, que recorre las páginas publicadas por el Ministerio competente en materia de hacienda, extrae la información que quiere tratar y la convierte en reutilizable. Sobre esta parte trabaja la segunda pieza del proyecto, una web que lee esos presupuestos en formato abierto y los visualiza.

Las visualizaciones se completan con un apartado vital, diría yo, que es aquel que sugiere una visita «guiada», llama la atención sobre determinadas cuestiones a fin de evitar equívocos, explica la metodología e incluye una especie de glosario o diccionario de términos técnicos para entender mejor la información que se ofrece. De este proyecto, como ya advertíamos, han nacido múltiples variantes, más o menos sofisticadas dependiendo del alcance, las peticiones y preferencias de cada «cliente», la complejidad o volumen de la información a publicar, el grado de detalle a mostrar, etc. Son interesantes los desarrollos de Aragón⁸, Castilla-La Mancha⁹ o Navarra¹⁰. Y en el ámbito local, también encontramos numerosos e interesantes muestras en municipios de diferente tamaño: desde Moralarzal (Madrid)¹¹ al propio Ayuntamiento de la capital¹², pasando por Vitoria. El caso de la Ciudad de Madrid es singular porque el proyecto ha ido incorporando más información y visualizaciones de interés.

8. <https://presupuesto.aragon.es/>

9. <https://castillalamancha.dondevanmisimpuestos.es/>

10. <http://presupuesto.navarra.es/es/>

11. <https://presupuestos.moralzarzal.es/vp>

12. <https://presupuestosabiertos.madrid.es/es/>

El lenguaje claro, asignatura pendiente y secundaria de la transparencia

RAFAEL CAMACHO MUÑOZ

Politólogo especializado en gobierno abierto

Resumen:

Pasados diez años de la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, hay cierto consenso en que se ha avanzado significativamente en la materia en España pero que su aplicación aún es eficiente en determinados aspectos. Uno de ellos es la aplicación del artículo 5.4 y de los artículos similares en las distintas leyes autonómicas que han desarrollado la ley estatal, de carácter básico. Que tratan sobre la claridad de la información publicada en los portales de transparencia, lo que se conoce también como el derecho a entender. En este artículo repasaremos la evolución de este asunto en estos diez años.

Palabras clave:

Lenguaje claro, transparencia, publicidad activa, comunicación

SUMARIO: I. DEL DERECHO A SABER AL DERECHO A ENTENDER. 1. *Errores conocidos y una obligación secundaria*. II. COMUNICACIÓN Y TRANSPARENCIA. III. ¿QUÉ ES Y QUÉ NO ES LENGUAJE CLARO? IV. EL LENGUAJE CLARO APLICADO A LA TRANSPARENCIA. 1. *Ejemplos del lenguaje claro aplicado en transparencia*. 2. *Lengua*. 3. *Estructura*. 4. *Diseño*. V. ¿QUÉ MÁS SE PUEDE HACER PARA MEJORAR LA COMPRENSIBILIDAD? MÁS GOBIERNO ABIERTO.

I. DEL DERECHO A SABER AL DERECHO A ENTENDER

Esta expresión, prácticamente una frase hecha ya, la puede reconocer cualquier persona interesada en transparencia por la cantidad de veces que se ha usado durante estos años, ya sea para titular artículos, para dar nombre a unas jornadas, o sencillamente para comentar uno de los retos a los que se enfrentan las administraciones en cualquier formato divulgativo.

A esta presencia, tal vez excesiva por repetitiva pero no porque haya perdido vigencia, también he contribuido haciendo uso de ella en muchas ocasiones. Además de hacerlo y seguir haciéndolo aún en varios artículos y charlas, ese era literalmente el título de la primera ponencia que presenté en estos años que llevo vinculado al estudio del gobierno abierto. Fue en Cartagena el 28 de septiembre de 2016, en una jornada organizada por el Ayuntamiento con motivo (ya saben por la fecha) del día internacional del derecho a saber.

Ese día se gestaron también los *Supervillanos del acceso a la información pública*¹, a partir de una diapositiva de aquella presentación que el genio de Juan Carlos García Melián supo transformar en un grupo de malvados de cómic, a los que después le fuimos dotando de contenido para presentarlos en una serie de artículos semanales. Uno de los miembros de ese grupo estaba *Incomprensit*², un personaje que trataba de mostrar, de manera jocosa pero no menos cierta, la barrera que el lenguaje supone para el acceso de la ciudadanía a la Administración en general, y a la transparencia en particular. Un problema que ya detectamos hace muchos años y que, a pesar de haber evolucionado, sigue existiendo.

El «derecho a entender» se refiere a que las personas a las que se dirige la información sean capaces de comprender su contenido sin necesidad de intermediarios, al menos en lo sustancial. El papel de los intermediarios de la información, fundamentalmente la prensa, ha sido y sigue siendo fundamental para la interpretación de la información administrativa, como lo es mucha de la información relacionada con las obligaciones de publicidad activa que recoge la legislación de transparencia, que es donde se han centrado principalmente los esfuerzos para ofrecer una información más clara.

En transparencia, la labor de intermediación de la información en unos primeros momentos también la ejerció la prensa, aunque en menor medida que otros actores más vinculados con la temática. Así, los esfuerzos más importantes y sostenidos en el tiempo los hicieron los organismos de control de la transparencia (particularmente el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno —CTBG—), las organizaciones de la sociedad civil pro— transparencia (como la Coalición ProAcceso, Access Info, fundaciones como Civio o Hay Derecho, asocia-

1. En el blog de Melián Abogados está disponible toda la serie y la segunda parte (*Los nuevos supervillanos*): <https://mymabogados.com/supervillanos>
2. Disponible en <https://mymabogados.com/incomprension-transparencia>

ciones profesionales como Acredita), académicos y especialistas en derecho administrativo (la lista es muy larga), y profesionales dedicados a la materia desde diversas disciplinas o ámbitos de trabajo, como los datos abiertos. Este papel de intermediación ha sido muy importante y ha ofrecido aportaciones de alta calidad, incluso con aportaciones de algunas administraciones públicas en los primeros años de vigencia de la Ley.

El papel de los intermediarios de la información es fundamental para la interpretación de la información administrativa

Ahora bien, como ya señalara Jeremy Bentham en *Tratados de legislación civil y penal* (1822), *«la ley debe ser el manual de instrucción de cada ciudadano, y es necesario que él mismo pueda consultarla en sus dudas, sin tener necesidad de intérprete»*³. Ya que la ley ha sido publicada, explicada, interpretada e incluso varias veces sometida a procesos de revisión que no han llegado a cristalizar aún, a pesar de haberse intentado en varias ocasiones y de ser uno de los compromisos marcados en el vigente IV Plan de Acción de Gobierno Abierto⁴ que España está ejecutando en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership), podemos centrarnos en hacer más clara la aplicación de la ley.

Ahora toca que la información además de cumplir en contenido cumpla en forma. Es hora de que la publicación de la información sea tan clara que cualquier persona interesada pueda entenderla. Es hora de pasar **del derecho a saber**, expresado en el artículo 12 de la Ley 19/2013⁵, **al derecho a entender**, previsto en el mismo texto en sus principios generales, en el artículo 5.4, cuando se expresa que *«la información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible»*.

1. ERRORES CONOCIDOS Y UNA OBLIGACIÓN SECUNDARIA

Sin grandes alardes, conviene advertirlo antes de levantar expectativas exageradas, se han dado pasos en esta dirección. Son cada vez más las instituciones públicas que se esfuerzan en mostrar la información de manera más clara, y en

3. Citado en Germán Jair Arenas (2019): «Lenguaje claro (derecho a comprender el Derecho)». Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad nº. 15, octubre 2018 – marzo 2019, pp. 249-261. Disponible en https://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3180_3199/3187/es3187mar.pdf

4. Estado de ejecución del Compromiso 1 «Reforma del marco regulatorio de la transparencia» en el IV Plan de Gobierno Abierto. Disponible en https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/seguimientoIVPlanGA/seguimiento_C1.html

5. «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b de la Constitución Española desarrollados por esta Ley»

principio sus esfuerzos se han dirigido a los dos pilares de la ley de transparencia, la publicidad activa, a la que se han dedicado más esfuerzos, y en menor medida el derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, esto que puede interpretarse algo positivo, encierra dos cuestiones que explican en parte la persistencia de un problema cuya solución no va a llegar pronto.

Por un parte, se ha reproducido un error ya observado durante estos años: dejar la comunicación en un lugar secundario, de manera que la transparencia no termina de llegar al gran público y alcanza a una parte muy pequeña de sus potenciales destinatarios (la sociedad en su conjunto), quedando reducida a especialistas, periodistas, grupos de interés, grupos políticos y algunos ciudadanos. La aplicación de técnicas de lenguaje o comunicación clara no es ni mucho menos extendida en los portales de transparencia, tomando estos como hemos dicho como el principal campo de desarrollo de la claridad en estos años, ni tampoco en los medios de comunicación a disposición de las Administraciones, desde las redes sociales a las páginas web institucionales, pasando por otros formatos como boletines (digitales o en papel) que apenas se han utilizado.

El segundo problema, más sutil a pesar de ser más evidente desde el punto de vista jurídico, es que este relato da a entender de alguna manera que la mejora en la claridad de la información es una mejora, un plus, en *extra*, una buena práctica, cuando en realidad es un mandato legislativo. Tanto en la Ley 19/2013 como en el desarrollo de las leyes regionales de transparencia, la apelación a la claridad como uno de los principios generales de la publicidad activa está presente en prácticamente todas las leyes autonómicas.

Como muestra la tabla a continuación, solo dos Comunidades Autónomas (además de Ceuta) carecen de referencias normativas en transparencia sobre la claridad o expresamente el lenguaje claro. Se trata de La Rioja y Castilla y León, si bien en este último caso el proyecto de reforma de la ley autonómica sí lo recogía, pero se paralizó por el adelantamiento electoral, y con el nuevo gobierno autonómico este proyecto se quedó en el olvido.

Otro caso particular es el del País Vasco, que, si bien sigue sin contar con una ley de transparencia como tal, recoge referencias a la claridad en el proyecto de la que será su primera ley de transparencia. Una ley que el gobierno autonómico prevé aprobar en esta legislatura. En cualquier caso, ya cuenta con una norma, la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi, que incluye muchos elementos relativos a la claridad y la comprensibilidad.

Tabla 1. Referencias legislativas a la claridad en la legislación autonómica

Ámbito territorial	Ley de Transparencia de referencia	Parte del articulado con referencias a la claridad			Otras normas
		Principios	Obligaciones / Normas generales	Otras partes de la Ley	
ESPAÑA	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.	5.4	-	-	Art. 3.1.B Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público
Andalucía	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública	6.b	9.4	-	-
Aragón	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana	2.h	6.d	Disposición Adicional 6	-
Canarias	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública	-	7.e	-	-
Cantabria	Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública	2.9		Disposición Adicional 4	Art. 26.2 Reglamento desarrollo Ley 1/2018
Castilla-La Mancha	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno	2.h	7.1		-
Castilla y León	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana	No consta		-	-
Cataluña	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	5.1	6.e	2	-

Ámbito territorial	Ley de Transparencia de referencia	Parte del articulado con referencias a la claridad			Otras normas
		Principios	Obligaciones / Normas generales	Otras partes de la Ley	
Comunidad de Madrid	Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación	6.d	-	-	-
Comunidad Valenciana	Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno	2.4	11.1	-	-
Extremadura	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto	4.i	-	-	-
Galicia	Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno	6.4	-	-	-
Illes Balears	Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno	3.g	-	-	-
La Rioja	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno	No consta			-
Navarra	Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	-	11.e	-	
País Vasco	Proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público Vasco	4.2n (Proyecto de Ley)	-	-	Art. 50.5 Ley 2/2016 Instituciones Locales de Euzkadi
Principado de Asturias	Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés	-	5.1	-	-

Ámbito territorial	Ley de Transparencia de referencia	Parte del articulado con referencias a la claridad			Otras normas
		Principios	Obligaciones / Normas generales	Otras partes de la Ley	
Región de Murcia	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma	3.n			-
Ceuta	No procede	No procede			
Melilla	Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma de Melilla	3.d	-	-	-
<p>Fuente: Camacho, R (2023, 22 de marzo). «El lenguaje claro, una llave para abrir la transparencia». Publicado en la página web Transparencia i Govern Obert. Sección: Sala de ponents. [En línea] Disponible en https://governobert.diba.cat/news/2023/03/16/llenguatge-clar-clauper-obrir-transparencia</p> <p>Elaboración propia a partir de los textos publicados en la versión electrónica del BOE.</p>					
Los números en la tabla se refieren al artículo en la ley vigente o proyecto de Ley.					
No se incluyen referencias a la accesibilidad universal o el diseño para todas las personas, presentes en todas las leyes consultadas.					
En sombreado, referencia expresa a los términos «lenguaje», «texto» o «mensaje».					

La claridad ha entrado tarde en la «agenda transparente», cuando se ha avanzado (sin superar aún) en otras asignaturas pendientes de la aplicación de la ley. La primera preocupación fue la de crear los portales, llenarlos de contenido y cumplir con los mínimos que establece la ley. Esto a día de hoy se ha producido, con mayor o menor éxito, en todas las administraciones de cierto tamaño y en otras muchas menores, aunque hay muchos puntos de la geografía en los que los portales dejan aún mucho que desear.

Cabe destacar en este punto la importante labor de difusión de la transparencia que han jugado las distintas evaluaciones de portales de transparencia, y que las primeras aproximaciones a la claridad se han producido en el ámbito de la publicidad activa, concretamente en la información presupuestaria y económica.

Después los esfuerzos se dirigieron hacia el derecho de acceso a la información pública, en diversos aspectos que han sido casi secuenciales: aprender a gestionar las solicitudes de acceso a la información, responderlas, después hacerlo en plazo y, por último, cumplir con las resoluciones de los organismos garantes del derecho de acceso (comisionados y consejos de transparencia estatal y regionales), y en caso de desacuerdo con las mismas gestionar los litigios tribunales, o sencillamente ignorarlas.

En este punto hay que señalar que en la práctica todos los organismos de control acumulan resoluciones sin cumplir y retrasos en dictar sus resoluciones, principalmente por falta de medios. Una cuestión compleja que no es objeto de este texto, pero sobre la que nos hemos detenido en cuanto a la prioridad que ha tenido en la «agenda transparente» de las administraciones públicas.

Si bien la secuencia es diferente según las entidades, y en estas líneas nos centramos en los aspectos más generales, la siguiente fase de la «agenda transparente» tuvo que ver con la apertura de datos. Otra de las exigencias de la ley, dicho sea de paso, como es la de «*facilitar la reutilización de la información publicada*», contenida en el mismo artículo que la claridad, el 5.4.

Portales de datos abiertos, sindicación con el portal estatal y el europeo, establecer relaciones con las partes interesadas en su explotación, como el sector infomediario, las entidades académicas y sectoriales. Una gran labor, no cabe duda, y que era (y sigue siendo puesto que hay que seguir desarrollando esta cuestión) un paso natural en el avance de la publicación de información. Se han dedicado recursos y todos están bien empleados.

La duda que surge es por qué no ha ocurrido lo mismo con la claridad, gozando de la misma exigencia legislativa. En efecto, la claridad y la comprensibilidad mencionadas en la ley han sido una preocupación secundaria. El *burocratés*⁶ ha vencido al lenguaje claro. La apelación a la seguridad jurídica, la comodidad, la falta de medios o conocimientos pueden ser algunas de las razones para que esto haya sucedido. Pero no es este el lugar ni el momento de indagar en estos motivos. A continuación, nos aproximaremos someramente a la relación de la transparencia y la comunicación, al concepto de lenguaje caro y se mostrarán los avances relacionados con una mayor claridad en materia de transparencia, principalmente en los portales.

II. COMUNICACIÓN Y TRANSPARENCIA

En líneas anteriores se ha hecho referencia a que uno de los fallos en la implementación de las políticas de transparencia ha sido dejar de lado la comunicación sobre este aspecto. Se trata de una información árida, con poca capa-

6. Término que se refiere de manera coloquial al lenguaje administrativo-jurídico, acuñado por la catedrática Estrella Montolío, una de las mayores expertas en comunicación clara

cidad de despertar curiosidad más allá de las piezas periodísticas relacionadas con el sueldo o el patrimonio de los representantes políticos, una información que convenientemente mueven cada vez que hay ocasión los medios de comunicación, sabedores que son una fuente de visitas a sus páginas web.

Se ha echado en falta, en general, una labor más pedagógica de la comunicación en relación a la transparencia, y particularmente continuidad en los casos en que sí se ha hecho. Es comprensible porque este tipo de contenidos genera poco retorno y bastante esfuerzo para equipos (o personas, solas) que ya se sienten sobrepasados por la carga de trabajo que tienen.

Han sido encomiables los esfuerzos de algunas administraciones públicas en este aspecto, pero son minoría las que mantienen este nivel de exigencia pasado el tiempo. Lo mismo ocurre con los organismos de control, que normalmente se limitan a cumplir las funciones de salvaguarda del derecho de acceso y en la medida de lo posible, de supervisión de la publicidad activa. Para poder mantener cierta constancia en la comunicación han hecho falta principalmente dos ingredientes que no se dan en muchas administraciones: recursos humanos con posibilidad de dedicar toda o parte de la jornada laboral a temas de gobierno abierto y una decidida voluntad de comunicar.

A pesar de estas limitaciones, se han desarrollado buenos ejemplos de comunicación en transparencia y en lenguaje claro en estos años, que veremos en el siguiente epígrafe, después de mostrar unos breves apuntes sobre comunicación y transparencia.

La relación entre comunicación y transparencia se puede encontrar en la producción científica sobre gobierno abierto desde sus inicios, un concepto popularizado a nivel mundial gracias al Memorando de transparencia y gobierno abierto⁷ del presidente de Estados Unidos Barack Obama, en el que exhortaba a todas las agencias y altos cargos de su Administración a «hacer que la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración sean parte inherente de su labor». Con ello se sentaron los tres pilares del gobierno abierto⁸.

Uno de los desarrollos más populares de los tres pilares del gobierno abierto es la aportación de Armel Le Coz y Cyril Lage, miembros del colectivo de *Democratie Ouverte*, que establecen la relación de los tres pilares con las herramientas y estrategias para avanzar hacia la apertura de las administraciones. La comunicación ocupa un lugar esencial en este esquema, tanto de manera explícita como «estrategia de comunicación» dentro del «monitoreo de las políticas públicas», como de manera implícita en la «pedagogía del gobierno

7. Promulgado el 21 de enero de 2009. Disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

8. Como apunte, cabe señalar que el concepto de gobierno abierto, en una formulación similar, ya se venía usando en Gran Bretaña desde la década de los 70 del pasado siglo.



ARANZADI
DERECHO
ADMINISTRATIVO

La obra que tiene en sus manos analiza la evolución de la transparencia en España desde la aprobación de la Ley de transparencia de 2013, que marcó un hito en la agenda pública tras años de demandas sociales y crisis institucionales.

A pesar de las limitaciones de la norma, que fueron señaladas por la sociedad civil, durante esta década se han logrado progresos significativos frente a la opacidad previa. Sin embargo, persisten asuntos por abordar que quedan pendientes y un futuro que plantea unos desafíos globales —transparencia en algoritmos e inteligencia artificial, lucha contra las *fake news*, entre otras— que exigen apertura, participación y rendición de cuentas.

La transparencia no es solo una obligación legal, sino una garantía para la calidad democrática y la confianza social. Este libro invita a reflexionar sobre lo logrado y lo que aún queda por construir.

ISBN: 978-84-1085-589-4



9

788410 855694



ER-0280/2005



GA-200500100