

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

INFORME

**LA TRANSPARENCIA PÚBLICA: ENTRE EL RÉGIMEN JURÍDICO  
Y LA CULTURA POLÍTICA**por **Sergio Castel Gayán**

Administrador Superior, Gobierno de Aragón

**RESUMEN**

La transparencia de la actividad pública se ha situado en el centro de atención de la agenda política, aprobándose un nuevo régimen jurídico cuyo objeto es garantizar y promover el derecho a acceder a la información pública. La finalidad última del legislador es fomentar la rendición de cuentas y construir una sociedad crítica y participativa, y en este sentido impone importantes y exhaustivas obligaciones que pretenden facilitar el ejercicio de este derecho. Sin embargo, como en otros tantos ámbitos del Derecho, tan importantes como las previsiones legales son la actitud y comportamientos de los sujetos implicados en la aplicación de la reciente legislación.

**ABSTRACT**

The transparency of the public activity is in the center of attention of the political agenda, there being approved a new legislation to guarantee the right of the citizens to the public information. The last intention of the legislator is to promote the accountability and a critical and participative society, and in this respect it imposes important and exhaustive obligations that try to facilitate the exercise of this law. Nevertheless, like in some other areas of the Law, as important as the legal forecasts they are the attitude and behaviors of the subjects involved in the application of the recent legislation.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****I. INTRODUCCIÓN**

El principio de transparencia constituye una pieza esencial para el desarrollo de una sociedad democrática avanzada que, no olvidemos, es uno de los objetivos proclamados en el preámbulo de nuestra Carta Magna. Esa íntima conexión quedó expresada de forma brillante en la definición de democracia que planteaba Bobbio (1986): el gobierno de lo público en lo público. Así, dentro del clásico "triángulo politológico" —estructuras, procesos y contenidos—, el principio de publicidad, o en términos modernos, el de transparencia, constituye un claro ejemplo de una cuarta dimensión, denominada normativa, dedicada a aportar criterios empíricos de cómo deben ser esas tres dimensiones de lo político; se trataría, en definitiva, de un concepto global que atraviesa las tres esferas de ese triángulo.

Pero como la terminología jurídico-política parece que está atravesando un periodo de modernización lingüística (que desde luego incide más profundamente en las formas que en el sentido), la sustitución progresiva del principio de publicidad por el de transparencia tiene su correlativo en la actualización del ideal de gobernanza a través del modelo de gobierno abierto. Y es que en los últimos años se ha generalizado este concepto de "Open Government", que según la OCDE es aquel en el que empresas, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos pueden conocer (obtener información relevante y comprensible), pueden hacer (recibir servicios públicos) y pueden crear (participar en la toma de decisiones) (OECD, 2015). Por tanto, más allá de la idea de transparencia como obligación de informar a través de una página web, el gobierno abierto añade el diálogo con el ciudadano, promoviendo su participación en el proceso de toma de decisiones como sujeto con conocimientos, experiencias e ideas: "*aquel que promueve una comunicación y un diálogo de calidad con los ciudadanos y las ciudadanas con el fin de facilitar su participación y colaboración en las políticas públicas, que garantiza la información y la transparencia de su actuación para fomentar la rendición de cuentas, y que diseña sus estrategias en un marco de gobernanza multinivel*" (artículo 3.a de la Ley aragonesa).

Por tanto, ¿por qué y para qué la transparencia?, ¿qué objetivos se persiguen realmente? Para dar respuesta a esta cuestión, y partiendo del concepto normativo de gobierno abierto, se puede afirmar que el "derecho a la transparencia", que formaría parte de la tercera generación de derechos del hombre (Barnés, 2010), engloba las siguientes facetas:

a) El derecho a controlar tanto la legalidad como la oportunidad de las decisiones públicas, obteniendo información que permita un escrutinio sobre la adecuación de los poderes públicos al ordenamiento jurídico y una valoración sobre sus actuaciones y resultados. Dada la primacía de las potestades públicas discrecionales en un contexto de creciente complejidad, el régimen jurídico de la transparencia, como instrumento de control, no debe sustentarse exclusivamente en el control del principio de legalidad, sino también un escrutinio sobre la motivación de las actuaciones y el acierto o no de las decisiones públicas.

b) El derecho de los ciudadanos a ser sujetos activos en la vida política y no meros espectadores. La profundización del derecho de participación debe encaminarse a la apertura de nuevos canales que permitan a la sociedad civil opinar, debatir, argumentar, formular propuestas y colaborar en los asuntos públicos, en el marco de un sistema representativo.

Estos objetivos, junto al de eficacia y eficiencia, son los que parecen haber inspirado la filosofía de nuestro reciente marco normativo: "*Sin el conocimiento que proporciona el acceso de los ciudadanos a la información pública, difícilmente podría realizarse la*

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

*formación de la opinión crítica y la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social"* (Exposición de Motivos de la Ley andaluza), y precisamente por ello *"la transparencia en la gestión de los asuntos públicos se ha revelado como un instrumento vital para lograr que la actuación de los poderes públicos sea más eficaz y eficiente"* (Exposición de Motivos de la Ley canaria).

Y todo ello en un contexto en el que se aprecia una creciente pérdida de confianza de la ciudadanía en la gestión pública, muchas veces nutrida por el desconocimiento de los objetivos y acciones ejecutadas por las instituciones públicas. Esto nos conduce a afirmar que ha surgido un "problema público", entendiendo por este concepto toda situación que afecta negativamente los valores materiales e inmateriales de una colectividad, o amenaza afectar el bienestar de la misma en el futuro cercano, y sobre la que se espera que el Estado actúe (Ordoñez-Matamoros, 2013). En esta definición se incluye la percepción de que algo está mal, seguida de la identificación de elementos sustantivos del mismo tales como el hecho de que su existencia afecta ciertos intereses y vulnera ciertos valores, pasando por el reconocimiento de que se debe hacer algo al respecto y, por último, la creencia de que el Estado es capaz de solucionarlo.

Ante el surgimiento de este problema público que podríamos denominar "desconfianza por opacidad", se están formulando e implementando políticas de transparencia que, siguiendo la tipología propuesta por Lowi (1972) según los efectos sobre la sociedad, se incardinan dentro de las llamadas políticas constituyentes por incidir en la estructura y organización de las administraciones públicas. Estas políticas, también denominadas políticas de gobernanza por Tolbert, conllevan la creación de unidades administrativas competentes en la materia y la aprobación de un nuevo marco normativo que cumple un doble papel: disuadir la mala conducta de los servidores públicos (por el temor a ser descubierto); y proporcionar a los ciudadanos los medios para detectarla, atacarla y corregirla (Zaldivar, 2006).

Lo expuesto en esta introducción puede servir para justificar el objetivo del presente trabajo, que no es otro que, más allá de la literalidad jurídica de ese nuevo marco normativo, pero sobre la base de sus previsiones, reflexionar en torno al papel que juegan (y deben jugar) los principales actores de la transparencia. Y ello con la pretensión de determinar qué conductas son necesarias para cumplir con el verdadero espíritu de las leyes de transparencia, porque al fin y al cabo el éxito final del legislador depende en gran medida de la cultura política existente en términos de comportamientos, valores y actitudes.

## **II. EL PAPEL DE LA CIUDADANÍA EN LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA**

El legislador define el principio de transparencia pública como la obligación de proporcionar y difundir a la *ciudadanía* toda la información pública que obre en poder de los sujetos obligados por la ley, así como la relativa a su organización y actuación, de forma que le permita conocer sus decisiones y su procedimiento de adopción, la organización de los servicios públicos y sus responsables (artículo 3.º de la Ley murciana). Por tanto, de este concepto legal se deduce que un primer actor clave en la política de transparencia es la ciudadanía, cuyo papel adquiere una relevancia especial tanto en la formulación como en la implementación de la misma.

### **II.1. Fase de formulación: transparencia ¿participada?**

Tal y como se acaba de ver en la definición legal del principio de transparencia, el destinatario de la información pública es la ciudadanía. Y si se reconoce su "derecho

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

a saber", resulta del todo lógico afirmar que la conformación del nuevo marco normativo requiere una consulta a la misma; dicho de otro modo, habrá que preguntar a la ciudadanía qué quiere saber, y ello para dar satisfacción real a las ideas de utilidad y, como señala el legislador, relevancia (artículo 5.1 de la Ley estatal). Por tanto, una formulación eficaz de la política de transparencia requiere de la *ciudadanización de la información*, lo que se consigue con más participación ciudadana en la elaboración de la legislación de transparencia. Pero, sin embargo, la tendencia general está siendo la apertura de canales de participación de perfil bajo.

En este sentido, conviene seguir las dimensiones principales del estilo de las políticas públicas propuestas por Richardson (1982) que, según la forma de resolver problemas del gobierno, pueden ser anticipatorias o reactivas, y según la relación del gobierno con otros actores en el proceso de formulación de las políticas, pueden basarse en la búsqueda de consensos o en la imposición. Pues bien, la política española de transparencia se ubicaría sin ningún tipo de duda en la tipología de reactivas, dado el retraso en dar una respuesta normativa ante los pronunciamientos comunitarios y el contexto social, y de imposición. Respecto a este último, casi ninguna Comunidad Autónoma (por no hablar de la experiencia participativa que se desarrolló para elaborar la Ley estatal) ha puesto en marcha procesos de debate público con los actores implicados, con la sociedad civil, más allá de la simple apertura de páginas web para recibir aportaciones; un debate de calidad, implicando a todos los actores interesados (agentes económicos y sociales, entidades sociales, colegios profesionales, medios de comunicación, etc., sin olvidar a los empleados públicos) que hubiese permitido conocer su opinión en su doble condición de titular del derecho a la transparencia y sujeto obligado. Se ha seguido, como en la mayoría de las políticas constituyentes, un proceso de elaboración que ha transcurrido de arriba hacia abajo, dominado habitualmente por las élites políticas, los funcionarios gubernamentales y, siguiendo los itinerarios de poder de Conlan et al. (2014), un grupo de expertos, académicos y miembros de diferentes think tanks.

Ahora bien, en la medida en que la construcción del principio de transparencia será progresiva, aún hay oportunidad para implicar a la sociedad civil. La participación debe ser continua y permanente, dado que la información pública es dinámica y cambiante. La idea es la siguiente: el legislador ha recogido dentro del régimen de publicidad activa toda aquella información que entiende que es de interés para la ciudadanía (habiendo consultado o no, para ello, a la misma). Pero bien porque se ha omitido información que puede ser de utilidad o bien porque la propia evolución de la sociedad y de la administración provoca que nueva información se ubique en primera línea de la atención pública, será necesario abrir canales que permitan ir incorporando esa nueva documentación a tenor de los pronunciamientos expresos o implícitos de los sujetos interesados. Esta reflexión parece haber sido asumida por el legislador, al señalar que el portal de transparencia, a efectos de cerrar el círculo de la publicidad activa, debe facilitar el acceso a "*cualquier otra información pública que se considere interesante en materia de transparencia*", y a estos efectos, "*asegurará la disponibilidad y facilitará el acceso a la información más solicitada*" (artículo 39 de la Ley aragonesa). Lógicamente, para que exista un control sobre el cumplimiento de este mandato, será necesaria la publicidad de las solicitudes de acceso a la información pública para comprobar que realmente existe ese interés ciudadano.

## II.2. Fase de implementación: del necesario cambio cultural y de actitudes

Más allá de grandilocuentes discursos normativos, institucionales o académicos, el éxito del principio de transparencia va a depender, entre otros factores, del rol que vaya asumiendo la sociedad en su doble plano de sujeto activo y sujeto pasivo. Con el primer plano nos referimos a su condición de controlador, ya que, como se ha señalado,

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

uno de los principios rectores del nuevo régimen jurídico es permitir que la ciudadanía acceda a determinada información para controlar la organización y actuación de los poderes públicos así como promover su participación activa en los asuntos públicos. Recordemos que la consecución de una sociedad crítica que realiza una auditoría cívica constituye el eje inspirador de las recientes leyes: *"Los ciudadanos ya no son únicamente destinatarios de la acción de gobierno y de los servicios que presta la Administración. Han variado su rol de sujetos pasivos de esa actividad, pasando a desempeñar un papel clave en el diseño, ejecución y seguimiento de esas políticas públicas. Son sus promotores, pero, a su vez, son los auditores de la acción del gobierno, del buen desempeño de la Administración y de los servicios públicos que se les proporcionan"* (Exposición de Motivos de la Ley murciana).

La consecución de este objetivo requiere de herramientas generadoras de un profundo cambio cultural, no sólo de los cargos políticos y empleados públicos como se verá más adelante, sino también de la sociedad civil como destinataria de la información. *Transparencia, en el sentido de control crítico y constructivo, es cultura política.* El nuevo principio de transparencia no debe servir para satisfacer las ansias del "cotilleo social" en torno a cuestiones como el patrimonio y retribuciones de los altos cargos o el número de asesores existentes, como parece que está sucediendo en esta fase inicial a tenor de los datos que están accesibles en los portales de transparencia. Sin duda, se trata de información importante para efectuar una rendición de cuentas, pero toda la arquitectura que se está construyendo en torno a la transparencia no debe limitarse a esa visión simplista.

La ley contempla otros muchos aspectos que son fundamentales para el cumplimiento de ese objetivo de construcción de una sociedad crítica y participativa, como, a modo de ejemplo, la información relativa a la tramitación de proyectos normativos (incluidos informes, dictámenes, alegaciones y aportaciones), al grado de cumplimiento de la planificación gubernamental, o a la contratación, subvenciones y ejecución presupuestaria. En definitiva, la transparencia debe convertirse en un instrumento capaz de educar en el uso responsable de la información pública y de mejorar, por la vía del conocimiento, la gestión institucional. Y este es uno de los grandes retos, tal y como propone el legislador, que prevé medidas específicas para transformar la cultura y la práctica a través de la formación, difusión y divulgación (disposición adicional novena de la Ley canaria).

Por otra parte, en la consideración de la sociedad civil como sujeto pasivo (sujeto obligado), hay que recordar que el principio de transparencia no limita su significado a la vertiente más estricta de información sobre los poderes públicos. *Transparencia es controlar lo público*, y mucho de lo público es y se gestiona por la sociedad civil. Por ello, siguiendo las recomendaciones del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos núm. 205, es notoria la amplitud de los sujetos y organizaciones tanto del sector público como de la sociedad que se incluyen en el ámbito de aplicación de la reciente legislación. Un régimen jurídico que se extiende *"a las entidades privadas que se financian con fondos públicos y a aquellas otras que participan en la gestión de los servicios públicos sostenidos con fondos públicos, con la idea de que la ciudadanía mantenga su derecho a la transparencia cuando las actuaciones se financian con fondos públicos"* (Exposición de Motivos de la Ley andaluza).

La sociedad civil es la suma total de aquellas organizaciones y redes que se ubican fuera del aparato estatal formal, incluyendo toda la gama de organizaciones tradicionalmente conocidas como "grupos de interés", no sólo ONG's, sino también sindicatos, asociaciones profesionales, cámaras de comercio, religiones, grupos estudiantiles, sociedades culturales, clubes deportivos y grupos comunitarios informales (Carothers,



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

1999-2000). La obtención de recursos públicos a través de ayudas y subvenciones públicas y la creciente influencia que algunas de estas organizaciones ejercen sobre los procesos de toma de decisiones, justifica que les sea exigible también una actuación transparente en aras a una mayor rendición de cuentas y a fortalecer su legitimidad.

Por todo ello, y si a los poderes públicos les pedimos más transparencia, la misma actitud hay que exigir a esos otros sujetos obligados al nuevo régimen jurídico. Existen algunas medidas que son bien recibidas por los destinatarios de una política, pero también hay legislación que no es tan bien asumida, ya sea porque impone costes en el grupo objetivo o porque sus consecuencias no se conocen bien. En estos casos, se ha propuesto un acercamiento por parte de los ejecutores a los grupos de interés para buscar su apoyo de forma activa para la política pública (Anderson, 2010), sin olvidar otras medidas "suaves" (apoyo, promoción y fomento) previstas por la legislación para incentivar su cumplimiento, como la puesta a disposición del portal gubernamental de transparencia para que determinadas entidades cumplan a través de él sus obligaciones legales (artículo 39.4 de la Ley aragonesa) o la creación de un distintivo para reconocer a aquellos sujetos que destaquen por la aplicación de políticas de transparencia en el seno de su organización (artículo 9 del proyecto de Ley asturiano).

### III. LOS PODERES PÚBLICOS EN EL MARCO DE LAS OBLIGACIONES NORMATIVAS: EL TRASFONDO DE LA CUESTIÓN

Un análisis sobre el papel que asumen los poderes públicos nos conduce, en cuanto a actitudes y eficacia del principio de transparencia, no tanto al "qué se informa" sino al "cómo se proporciona la información". Y en este sentido, *transparencia es comunicación*, pero también debe ser *objetividad y neutralidad, no instrumentalización*. Atendiendo al uso del lenguaje empleado en el suministro de la información pública, hay que alertar de los riesgos de la comunicación en términos de estrategia publicitaria (Castelazo, 2010), de modo que los portales de transparencia no deben convertirse en una ventana más para resaltar logros políticos o mostrar datos cubiertos por mensajes propagandísticos.

Pero *transparencia también es accesibilidad*. Esto significa lenguaje directo, del dominio común; no se trata de publicar datos sin más, en bruto, sino que éstos se muestren de manera sencilla y comprensible. La gran cantidad de datos generados por la administración exige una información estructurada, porque uno de los riesgos de la sociedad de la información es la posible opacidad generada por el exceso. Por tanto, una de las claves será reducir la burocratización y complejización en el acceso y contenido, más aún en un contexto en el que reina la complejidad, en el cual es difícil fijar los límites, las reglas, distinguir lo trascendente de lo prescindible, destacar lo prioritario de lo baladí. Y es que, como señala Aranda (2013), la abundancia de información puede llegar a ser una nueva forma de control de los ciudadanos y manipulación.

Concretando aún más la idea de accesibilidad, se ha propuesto transitar desde una política de transparencia general a una estrategia de transparencia focalizada, entendiendo por éstas las que tienen por objeto la divulgación de información para alcanzar un propósito de política pública en participar. Las políticas de transparencia focalizada intentan traducir el propósito de una política general a las realidades de un grupo específico de usuarios, tomando en cuenta las necesidades, los incentivos y las capacidades de comprensión de la información de una audiencia en particular (Ezequiel, 2012).

Y si todo lo anterior podemos enfocarlo principalmente al régimen de la publicidad activa, la cuestión de los límites nos conduce al derecho de acceso, cuyo ejercicio

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

será o no efectivo en función del uso que haga el aplicador. Como se ha señalado con acierto, más allá de las enfáticas apologías de las virtudes de la publicidad y de las declaraciones que proclaman que se están abriendo las puertas de la Administración, el legislador prevé auténticas armas de destrucción de la transparencia si ese uso es desproporcionado (Sendín, 2014). Contra el principio de seguridad jurídica, existen en las recientes leyes unas excepciones al derecho de acceso que, bajo la rúbrica de "límites" y "causas de inadmisión", permiten una exagerada discrecionalidad administrativa por su reconocimiento amplio e impreciso.

Pues bien, todo ello, de nuevo, exige un profundo cambio cultural, en esta ocasión en la esfera *ad intra* de las administraciones públicas. El abandono del tradicional sentido patrimonialista del derecho a la información que, tal y como señala la Exposición de Motivos de la Ley valenciana, es sustituido por una comprensión proactiva de la ciudadanía como sujeto de la acción pública, supone una lucha contra la idiosincrasia de las administraciones y la resistencia al cambio, usual cuando se introducen modificaciones en cualquier organización. Está claro que para el cumplimiento del nuevo régimen jurídico es necesaria una transformación en la cultura organizacional de la institución que asume la transparencia, y para ello se prevén planes y acciones formativas en todas las leyes de transparencia; pero un verdadero cambio de cultura, si es eso lo que se busca, no depende del número de cursos que reciban los empleados públicos sobre cómo aplicar la legislación. Este pensamiento nos conduciría de nuevo al mito del cumplimiento por obligación, cuando lo que resulta necesario es el cumplimiento por convicción. Sensibilización y pedagogía dirigida a una ética profesional del servicio público son las palabras clave para ese cambio cultural profundo.

Accesibilidad, información estructurada y comprensible, derecho de acceso ágil, transformación cultural. ¿Están nuestras administraciones públicas preparadas para dar una respuesta satisfactoria a las recientes obligaciones legales en estos términos que se han ido indicando? Si tenemos en cuenta que los recursos económicos y humanos de la administración pública son escasos, hay que alertar que un mal uso del derecho a la transparencia, así como toda esa carga de trabajo para ofrecer la información en términos de calidad y comprensibilidad, puede provocar una "parálisis administrativa". Desde luego esta afirmación no debe servir de justificación para el incumplimiento sistemático de la legislación de transparencia, pero sí para resaltar una realidad. Y asumiendo los problemas que en este escenario puede encontrar la administración local, algunas previsiones legislativas tratan de solucionar esta cuestión con medidas de auxilio institucional a municipios de menor población o con insuficiente capacidad económica y de gestión (artículo 20 de la Ley andaluza), la puesta a su disposición de herramientas web (disposición adicional tercera de la Ley aragonesa), más allá de meras declaraciones genéricas de colaboración (disposición adicional primera de la Ley murciana).

Finalmente, la aplicación efectiva del principio de transparencia va a depender en gran medida de la puesta en marcha de mecanismos de control y sanción. Por un lado, la creación de los consejos de transparencia constituye un importante refuerzo para potenciar el cumplimiento de la legislación de transparencia, si bien su naturaleza jurídica va a determinar en última instancia su éxito. La configuración de estos órganos como auténtica administración independiente, las funciones encomendadas y el modo en que se ejerzan, o la participación en su seno de las entidades afectadas por este régimen jurídico, son elementos que, regulados desde una profunda disparidad en la reciente legislación autonómica, condicionarán la existencia o no de un control real. Por otro lado, para que la nueva cultura de la transparencia no quede en una mera declaración de intenciones, un decidido compromiso con sus objetivos exige el establecimiento y adecuada aplicación de un régimen sancionador que persiga no tanto actuar como mecanismo coercitivo o represor, sino como instrumento disuasorio

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

que garantice y haga efectivo el derecho a la transparencia pública. Y aquí también se ha generado una importante heterogeneidad normativa, desde leyes que prevén un completo régimen de infracciones y sanciones (artículo 50 y ss. de la Ley andaluza) hasta aquellas que remiten al régimen disciplinario y prevén multas coercitivas o la pérdida de ayudas (artículo 41 de la Ley aragonesa). Una segmentación normativa que va a consolidar un desigual grado de exigencias para el ejercicio de un derecho íntimamente ligado al principio democrático.

#### IV. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL TABLERO DE LA TRANSPARENCIA

A pesar de las transformaciones estructurales que está viviendo la industria de la comunicación en los últimos años, sigue vigente la idea de que los medios tienen una función esencial en los sistemas democráticos. El principal derecho, pero también deber, de los medios de comunicación en una democracia es el de informar libre y verazmente pasando a ser verdaderos guardianes de la sociedad, de modo que entre sus funciones clásicas se encuentra la de vigilancia (D'Adamo, Beaudoux y Freidenberg, 2007). Otros autores han especificado esta función genérica, reconociendo la identificación de los problemas sociopolíticos, la transmisión de contenidos a través de las diversas dimensiones y facciones del discurso político, el análisis y control de la actividad de las instituciones políticas, así como la provisión de información a los ciudadanos para que conozcan lo que ocurre y puedan participar activamente (Gurevitch y Blumler, 1990). Son todas estas funciones las que originan que los medios de comunicación tengan una enorme responsabilidad social, a través de una información libre y transparente que supervise las actividades del Estado y denuncie los abusos de los poderes públicos.

Pero es que además hoy la política no puede entenderse sin la consideración de los medios de comunicación y su papel en la mediación entre las elites gobernantes y opositoras y la masa de la población. En la actual *política mediatizada*, los medios se han convertido en pilar fundamental para la política y la vida pública en las democracias contemporáneas, de modo que muchos sistemas de gobierno han llegado a un punto donde la gobernación no podría ocurrir en sus formas actuales sin los variados usos de los medios de comunicación, al igual que un conjunto de procesos relacionados como la formación de opinión y las campañas electorales. Un panorama que se ha complejizado con la aparición de Internet y las redes sociales, lo que ha alterado profundamente la comunicación política, los modos de acción y participación de los ciudadanos en la esfera pública y la circulación de los mensajes en su seno, y que está promoviendo el gobierno electrónico y la ciberpolítica, con importantes implicaciones sobre el funcionamiento de la democracia (Cotarelo y Olmeda, 2014).

Algunos autores como John Gibbins y Bo Reimer (1999) han resaltado que la sociedad actual se caracteriza por ser una entidad atravesada por los medios de comunicación que mediatizan y condicionan nuestra experiencia de la vida cotidiana. Se percibe una pérdida en el sentido de la realidad o la existencia de límites, a veces poco claros, entre realidad y ficción, de modo que el sujeto posmoderno está localizado en un espacio más inseguro, obligándole a elegir pero no proporciona fundamentos o criterios para saber qué elecciones son mejores. Esto ha llevado a algunos sociólogos a hablar de procesos de individualización, pero siempre manteniéndose el condicionamiento de una construcción social mediatizada.

El modelo sería perfecto si los gobiernos publicasen toda la información y los ciudadanos la conocieran en su plenitud (Stiglitz, 2002). Pero como la ciudadanía no puede controlar permanentemente la actuación de los poderes públicos y los tecnicismos que



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

---

**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

---

**ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

rodean al trabajo administrativo son un obstáculo para su pleno entendimiento, los ciudadanos dependen de la labor de los medios de comunicación que “seleccionan” la información que aquellos deberían conocer. La información pública, en la mayoría de los casos, será filtrada por los medios de comunicación, limitándose la ciudadanía a buscar este “atajo informativo” para acceder a toda la documentación que se muestre en los portales de transparencia. Se resalta así, una vez más, cómo los medios de comunicación deben ser los guardianes que suenen la alarma para alertar sobre desviaciones del ideal de buen gobierno (Schultz, 1998).

Asumiendo esta situación, la cuestión es la siguiente. Existe el riesgo de que los ciudadanos actúen siguiendo los intereses de los medios bajo la creencia de que los objetivos de los medios están alineados con los propios. Queda, pues, una pregunta por atender ¿cómo hacer que los guardianes encargados de que el gobierno responda a la voluntad de los ciudadanos, respondan a su vez a los intereses de éstos? (Morales, 2008). Y todo ello teniendo en cuenta la importancia del contenido de las comunicaciones de los medios, pero no sólo en función de lo que se publica, sino también de aquello que deja de hacerse público en relación al gobierno.

Hablamos en definitiva de la transparencia del guardián. La normativa española es escasa en este ámbito, si bien La Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, supuso un paso adelante ya que regula el derecho de los ciudadanos a conocer la identidad de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, así como las empresas que forman parte de su grupo y accionariado. El derecho a una comunicación audiovisual transparente, reconocido en el artículo 6, se justifica por la necesidad de que los ciudadanos conozcan cómo se gestionan y estructuran los medios de comunicación dada la estrecha relación que existe entre el principio de transparencia y otros principios como el de pluralismo mediático, centrales para la buena marcha de los sistemas democráticos. Además, habiéndose convertido este precepto en un “cajón de sastre”, se reconoce aquí también el requerimiento a los poderes públicos y prestadores del servicio de comunicación audiovisual para que contribuyan a la alfabetización mediática de los ciudadanos.

Pero por lo que aquí nos interesa principalmente, que es la reciente legislación de transparencia, la ley contempla ciertas medidas que obligan a los medios de comunicación a ser transparentes con la finalidad última de comprobar su función y contribución a esa sociedad crítica y participativa. Para ello, la Ley conecta directamente el principio de transparencia en las relaciones entre los medios y los poderes públicos, por ejemplo a través de la publicación de información relativa al coste de las campañas de publicidad institucional que hayan promovido las administraciones, desglosando los medios de comunicación empleados, el importe destinado a cada medio y el coste de los diferentes conceptos (artículos 13.5 de la Ley aragonesa y 9.1.n de la Ley valenciana). Sin olvidar su condición de sujeto obligado, fundamentalmente al régimen de publicidad activa, como entidades privadas que pueden recibir financiación con fondos públicos en cuantías superiores a los umbrales previstos en cada norma.

En definitiva, bajo el paraguas del artículo 20 de la Constitución Española, si la libertad de expresión hace referencia a comunicar pensamientos, ideas y opiniones por cualquier medio de difusión, y la libertad de información se refiere a la comunicación de hechos mediante cualquier medio de difusión general, la primera conlleva un matiz subjetivo mientras la segunda contiene un significado que pretende ser objetivo. Es cierto que el precepto constitucional exige la veracidad en el caso de la información, lo cual se ha interpretado como necesidad de veracidad subjetiva, es decir, que el informante haya actuado con diligencia, haya contrastado la información de forma adecuada a las características de la noticia y a los medios disponibles (entre otras, STC 75/2002, de 8 de abril), puesto que de exigirse una verdad objetiva eso haría imposible

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

o dificultaría en extremo el ejercicio de la libertad de información. El riesgo es que esa interpretación estricta del término veracidad se flexibilice, banalice y relaje en el ámbito de la información pública.

**V. CONCLUSIONES**

La regulación y profundización del principio de transparencia pública constituye uno de los grandes bloques sobre el que está incidiendo el reciente paquete legislativo de regeneración democrática. Está claro que existe una correlación positiva entre transparencia, fortaleza democrática, menos corrupción, más legitimidad de los poderes públicos y más eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Pero no debemos obviar otros efectos positivos más allá de la rendición de cuentas, como la promoción del principio de corresponsabilidad, el fomento de una sociedad crítica y participativa o la generación de riqueza y crecimiento económico (Castel, 2015).

Hemos pasado de carecer de una Ley que regulara con carácter general la transparencia, a tener una Ley estatal, leyes autonómicas y ordenanzas municipales, sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad (artículo 5.2 de la Ley estatal). Una proliferación normativa que asume el riesgo de generar una indeseable complejización que complique de forma relevante el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos.

En paralelo, siguiendo la tipología de instrumentos del gobierno propuesta por Peter John (2011), la política de transparencia se ha basado exclusivamente en lo que se denomina grupo de herramientas directas o de arriba abajo, que van directamente desde la autoridad pública a los individuos o grupos que se necesita que cambien para lograr el resultado de política pública; en concreto, a través de la herramienta de la alteración del derecho y la reformulación del marco regulador. Y sin embargo, se ha dejado de lado el grupo de herramientas blandas o indirectas, en el que no hay un enfoque de ordeno y mando como una dependencia de la cooperación, la persuasión y la interacción social: información, persuasión, comunicación, diálogo, participación y gobernanza.

Y en este escenario, el gran reto es instrumentar políticas públicas que propicien un cambio de actitud y comportamientos que privilegien una nueva cultura de transparencia como forma cotidiana de actuar. Pero no sólo referido a los poderes públicos, sino al conjunto de la sociedad, de los actores implicados, pues si atendiendo al principio democrático se exige a aquellos más transparencia y rendición de cuentas, la plenitud del nuevo régimen jurídico exige un uso responsable de la información pública y que "todo lo público sea público".

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFÍA**

- ANDERSON, J. (2010): *Public Policymaking: An Introduction*, 7ª ed., Cengage Learning.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2013): "Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno", en *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 5, pp. 215-229.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J. (2010): "Procedimientos administrativos y nuevos modelos de gobierno. Algunas consecuencias sobre la transparencia", en *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, García Macho, R. (ed), Marcial Pons, Madrid.
- BOBBIO, N. (1986): "El futuro de la democracia", Fondo de Cultura Económica, México.
- CAROTHERS, T. (1999-2000): "Civil Society", *Foreign Policy*, Winter, pp. 18-29.
- CASTEL GAYÁN, S. (2015): "La regeneración democrática en el constitucionalismo español: un análisis de las recientes medidas legislativas", en *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional*, nº 32, p. 45-80.
- CASTELAZO, J.R. (2010): *Administración Pública: Una visión de Estado*, INAP México, 2ª edición.
- CONLAN, T.; POSNER, P.; BEAM, D. (2014): *Pathways of Power. The Dynamics of National Policymaking*, Washington: Georgetown University Press.
- COTARELO, R.; OLMEDA, J.A. (2014): *La democracia del siglo XXI. Política, medios de comunicación, internet y redes sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- D'ADAMO, O.; GARCÍA, V.; FREIDENBER, F. (2007): *Medios de comunicación y opinión pública*, McGraw-Hill Interamericana de España S.L.
- GIBBINS, J.; BO, R. (1999): *The Politics of Postmodernity. An Introduction to Contemporary Politics and Culture*, Sage Publications, London.
- GUREVITCH, M.; BLUMLER, J. G. (1990): "Political communication systems and democratic values", en *Democracy and the mass media*, Cambridge University Press.
- JOHN, Peter (2011): *Making Policy work*, London: Routledge.
- LOWI, T. J. (1972): "Four Systems of Policy, Politics and Choice", en *Public Administration Review*, nº 32, pp. 298-310.
- MOLINA, E.; VIEYRA, J.C. (2012): *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*.
- MORALES BARBA, M. (2008): *Transparencia y Medios de Comunicación*, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, México, nº 8.
- OECD (2005): *Policy Brief-Public Sector Modernisation: Open Government*, OECD Publishing, París.
- ORDOÑEZ-MATAMOROS, G. (2013): *Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- RICHARDSON, J. (1982): *Policy Styles in Western Europe*, Routledge.
- SCHULTZ, J. (1998): *Reviving the Fourth Estate: Democracy, Accountability and the Media*, Cambridge University Press, New York.
- SENDIN GARCIA, M.A. (2014): "El Consejo de transparencia y buen gobierno", en *Revista jurídica de Castilla y León*, nº 33.

**PORTADA**

**SUMARIO**

**PRESENTACIÓN**

- STIGLITZ, J. (2002): "Transparency in Government", en The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development, World Bank, Washington.
- ZALDIVAR, A. T. (2006): La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, Porrúa, México. ■

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO**

**NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO**

**NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS**

**ACTUALIDAD  
IBEROAMÉRICANA**

**CRÓNICA  
INTERNACIONAL**

**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

**ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO - NOVIEMBRE 2016**

**ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017**

**CRÉDITOS**