



ESTUDIOS Y ARTÍCULOS

¿Es MESTA el sistema definitivo de evaluación de la transparencia en España? Revisión de la aplicación práctica de esta metodología

José Luis Ros-Medina¹

Universidad de Murcia

España

RECIBIDO: 31 de marzo de 2020

ACEPTADO: 4 de septiembre de 2020

RESUMEN: España es un país donde se ha dado una larga tradición de evaluación de la transparencia pública. Desde 2008 Transparencia Internacional España ha venido realizando evaluaciones de la transparencia para conjuntos institucionales como las Comunidades Autónomas o los Ayuntamientos, a las que se han sumado otras muchas con mayor o menor difusión e impacto, como Acreditra, el Mapa Infoparticip@, Dyntra, etc. La última propuesta metodológica en sumarse a este listado ha sido la Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia en la Actividad Pública (MESTA), desarrollada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Este sistema de evaluación presentado en 2016 tiene hasta la fecha una tímida aplicación práctica con tan solo cuatro ediciones publicadas por los diferentes organismos de control de la transparencia. Sin embargo, puede convertirse en el sistema de referencia, ya que otros sistemas precedentes parecen estar en desuso. Por ello, merece la pena volver la mirada hacia el mismo, su configuración metodológica y su aplicación práctica, sobre todo, las eventualidades y dificultades que ha atravesado la misma, con el fin de desarrollar propuestas de mejora y perfeccionamiento.

PALABRAS CLAVE: Transparencia Activa, Evaluación, Transparencia Internacional, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, MESTA.

¹ Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y Máster en Gobierno, Administración y Políticas Públicas por la U. de Murcia. Contratado como investigador predoctoral FPU. Investigador de la Cátedra de Responsabilidad Social de la U. de Murcia e investigador no residente en Novagob.

CONTENIDOS: 1. Evaluar la transparencia activa y su calidad– 2. El sistema MESTA - 2.1. *Las limitaciones de MESTA en el análisis de la transparencia activa* - 2.2. *MESTA en el análisis del derecho de acceso* - 3. Las evaluaciones llevadas a cabo con MESTA - 3.1. *La evaluación con ICPA e ITPA de los órganos constitucionales y de control de España* - 3.2. *La evaluación con ICPA realizada por el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia* - 3.3 *La evaluación con ICPA realizada por el Comisionado de Transparencia de las Islas Canarias*. – 4. Conclusiones. - Bibliografía.

Nota: Este artículo fue presentado como ponencia en el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia", organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín, que tuvo lugar en San Martín, de 17 al 20 de julio de 2019, en el área de Participación y Control en las Políticas Públicas, bajo el título de "La evaluación de la transparencia activa en España mediante la Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia en la Actividad Pública (MESTA)". Tras dicha presentación ha sufrido cambios y mejoras fruto de la revisión.

Is MESTA the definitive system for evaluating transparency in Spain? Reviewing the practical application of this methodology

ABSTRACT: Spain is a country where there has been a long tradition of evaluation of the public transparency. Since 2008 Transparencia Internacional España has been evaluating the transparency of certain institutions, such as the Comunidades Autónomas and their local governments, to which other institutions or bodies, with more or less dissemination and impact are added, for example, Acreditra, Mapa Infoparticip@, Dyntra, etc. The last methodological approach taken in account with the other proposals, has been the Methodology for Evaluation and Monitoring of Transparency in public Activity (MESTA for its initials in Spanish) developed by the Council of Transparency and Good Governance. This evaluation system, presented in 2016, has got a minimum practical application thus far, with only four editions published by the different supervisory bodies of transparency. However, it can become the reference system because the former systems seem to be disused. Therefore, it is well worth giving the system the attention it deserves, its methodology and practical application, especially, every eventuality and difficulty that the system has experienced in order to perfect it.

KEYWORDS: Transparency, Evaluation, Transparency International, Council of Transparency and Good Governance, MESTA.

1. EVALUAR LA TRANSPARENCIA ACTIVA Y SU CALIDAD

La transparencia pública es definida como la publicación de información que permite controlar las acciones de los representantes y de las instituciones públicas (Florini 1999). Por tanto, la transparencia es entendida como un flujo de información que activa o permite la rendición de cuentas (Villoria 2012), de lo que se desprende que no toda la información publicada servirá para mejorar la transparencia. El hecho sustantivo es que la transparencia activa y colabora en los procesos de rendición de cuentas, entendidos como los procesos por los cuales los representantes responden ante los representados, *accountability vertical*, también aquella rendición de cuentas que se desarrolla entre instituciones, *accountability horizontal*, e incluso aquella desplegada por actores de la sociedad civil, *accountability societal* (O'Donnell 2004; Peruzzotti & Smulovitz 2006). La transparencia así entendida se ha esgrimido como uno de los elementos más importantes de la calidad institucional, el control de la corrupción y la mejora de las bases para el crecimiento económico (Acemoglu & Robinson 2012; Alcalá Agulló & Jiménez Sánchez 2018; Kaufmann, Kraay & Zoido-lobatón 1999; Lindstedt & Naurin 2010; Mungiu-Pippidi 2013).

Dada su importancia, desde diferentes sectores académicos se ha pretendido elaborar sistemas de evaluación de la transparencia para obtener medidas lo más objetivas y comparables posibles y fomentar un incremento progresivo y generalizado de esta cualidad en las instituciones públicas (Grimes & Bauhr 2012; Michener 2015; Ros Medina 2018). En España se ha desarrollado una fructífera tradición de evaluación de la transparencia de las administraciones públicas, pese a haber tenido una de las normas sobre liberación de información pública más tardías de la Unión Europea, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Para cuando dicha norma se aprobó, España era el único país de la UE de más de un millón de habitantes que no contaba con normativa sobre liberación de información a escala nacional. No obstante, la tradición de evaluación de esta materia comenzó en España años antes de la mano de Transparencia Internacional España (TIE en adelante), ya que fue allá por 2008 cuando esta organización comenzó a desarrollar índices de evaluación de la transparencia para distintos conjuntos de instituciones.

TIE ha desarrollado hasta la fecha ocho índices de evaluación de la transparencia que ha ido replicando en sucesivas convocatorias: Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) en sus ediciones de 2008, 2009, 2010, 2012, 2014 y 2017; Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU) en sus ediciones de 2010, 2012, 2014 y 2016; Índice de Transparencia en la Gestión del Agua (INTRAG) en sus ediciones de 2010, 2011, 2013 y 2015; Índice de Transparencia de las Diputaciones (INDIP) en sus ediciones de 2012, 2013 y 2015; Índice de Transparencia de los Parlamentos (IPAR) en sus ediciones de 2014 y 2016; el Índice de Transparencia de los Clubs de Fútbol (INFUT) en sus ediciones de 2015 y 2016; el

Índice de Transparencia de las Federaciones Deportivas (INFED) en sus dos ediciones consecutivas de 2018; y, por último, el Índice De Transparencia de las Empresas Públicas (INDEP) en una única edición en 2018. También ha desplegado un índice de evaluación de la transparencia en los partidos políticos de ámbito nacional, que ha tenido ediciones en 2014, 2015 y 2017.

Sin embargo, estos índices tienen muchas limitaciones, debido a su sencilla composición: son conjuntos de indicadores sobre publicación de las informaciones consideradas clave para los expertos de TIE, específicas para cada conjunto, de modo que no son comparables entre sí. Además, son indicadores binarios en la mayoría de los casos, ya que responden a la pregunta tipo "¿se publica esta información?", otorgando 1 punto a la respuesta afirmativa y 0 a la negativa, salvo en 5 ediciones (INDIP 2015, IPAR 2016, INCAU 2016, INFUT 2016 e ITA 2017) en los que también se ha establecido el resultado de 0,5 para la publicación parcial de la información. Son índices que están netamente centrados en la cantidad de información publicada, ya que no analizan la forma o características de dicha información, lo que se ha venido a denominar *calidad* de la información. Esta primacía de la cantidad sobre la calidad, solo se ha visto ensombrecida en una única edición de los índices desarrollados por TIE, el INCAU 2016, donde se desarrolló la misma metodología de evaluación, pero se añadió una evaluación paralela y separada destinada a comprobar cuatro características sobre la información publicada: el acceso fácil a la información, la actualización de la información, los contenidos adicionales para hacer más comprensible la información y la publicación de la información en formato reutilizable. En esta única ocasión en que TIE evaluó la calidad de la información, el resultado fue sorprendente, si en la dimensión cuantitativa del índice la nota mínima fue de 8,19 sobre 10 y 9 CCAA obtuvieron un 9,5 sobre 10, en la cualitativa en una notación de A, B, C y D, siendo A "alta calidad" y D "baja", 6 CCAA se encontraron en D, 4 en C, 4 en B y solo 3 en A.

Con posterioridad, se han desarrollado en nuestro país otras metodologías y sistemas de evaluación de la transparencia activa fundamentalmente centrados en la cantidad de información liberada por las administraciones públicas. Contamos con ejemplos como el Mapa Infoparticip@ desarrollado por la Universidad Autónoma de Barcelona sobre la transparencia de las administraciones locales (Molina Rodríguez-Navas, Simelio Solà & Corcoy Rius 2017), el Sistema Español de Acreditación de la Transparencia, con una visión de cambio estructural de las administraciones públicas hacia la cultura de la transparencia, desarrollado por la asociación ACREDITRA (Delgado Morales, López Carvajal & Sierra Rodríguez 2015) o evaluaciones desarrolladas por empresas como Dyntra, cuya imparcialidad ha sido cuestionada en numerosas ocasiones. En cualquier caso, muchos de estos índices han sido criticados por no realizar mediciones homogéneas entre sí (Delgado Morales 2015) y se ha señalado la importancia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG en adelante) para armonizar las evaluaciones de transparencia y desarrollar estándares uniformes (Sierra Rodríguez 2018).

Siguiendo esta senda de aprendizaje a la que han contribuido en mayor o menor medida todas las metodologías de evaluación de la transparencia activa, parece evidente que una parte fundamental de la misma deben ser las características de la información publicada, no solo que se publique dicha información. Y también parece, por lo menos en el caso de España, que la tarea pendiente es precisamente la de aumentar la calidad de la información liberada por las instituciones públicas, para hacer que ésta realmente sea útil y de fácil acceso a los ciudadanos. Han sido muchos los autores que han insistido en este punto, afirmando que la transparencia de las instituciones no consiste solo en la liberación masiva de información sobre las mismas, sino que ésta debe tener ciertas condiciones como su accesibilidad, relevancia, calidad y fiabilidad (Vishwanath & Kaufmann 2001) o la disponibilidad, visibilidad, inferenciabilidad, precisión y facilidad en el acceso (Michener 2015; Michener & Bersch 2013). Citamos dos ejemplos, pero podríamos poner muchos más y todos estarían tejiendo similares trayectorias.

Bajo nuestro punto de vista, las características indispensables son las siguientes: la veracidad, ya que con una información falsa o manipulada, no se puede controlar la acción del sujeto que libera dicha información, sino muy al contrario, caer en el engaño; la exhaustividad, ya que la información troceada, con espacios en blanco e incompleta, no puede servir para evaluar y, además, con mayor probabilidad estas áreas no disponibles serán las que el sujeto que libera la información quiera ocultar o le supongan una rendición de cuentas molesta; la actualización y el mantenimiento de un histórico, ya que si la información no es publicada al poco tiempo de producirse pierde parte de su potencial para lograr rendición de cuentas, mientras que el histórico es necesario para comparar el rendimiento presente con el pasado; y en un segundo lugar de importancia respecto de las anteriores estarían el lenguaje claro en la información, ya que hace comprensible para todos la misma; la visibilidad y accesibilidad de la información, ya que procura que sea sencillo que efectivamente la información sea encontrada y manejada por los usuarios; y el formato reutilizable de la información, ya que permite el tratamiento estadístico y el procesamiento de grandes conjuntos de información. Las tres primeras características son indispensables, mientras que las tres últimas elevan o reducen los costes de información, que pueden suponer un mayor o menor éxito de un marco de transparencia en cuanto al compromiso cívico generado por los usuarios (Mungiu-Pippidi 2015).

Por tanto, es necesario que una metodología de evaluación de la transparencia activa tenga presente que la transparencia efectiva o clara (Fox 2007) solo se logra mediante la calidad de la información publicada y que debe evaluarse tanto la cantidad de información como su formato, contenido y características, o lo que es lo mismo, su calidad. Este es el camino que sigue la Metodología para la Evaluación y el Seguimiento de la Transparencia en la Actividad Pública (MESTA en adelante) desarrollada por el CTBG, siendo la primera metodología de evaluación de la transparencia oficial del Estado español.

2. EL SISTEMA MESTA

Este sistema de evaluación fue desarrollado en 2016 por el CTBG, la institución encargada de controlar tanto el derecho de acceso a la información pública como las obligaciones de publicidad activa de los sujetos obligados por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante LTAIBG). Es un sistema de evaluación dedicado fundamentalmente a evaluar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, aunque también tiene un apartado menor para evaluar ciertos estándares de procedimiento, aunque no de resultado, del derecho de acceso. Se desarrolla metodológicamente en dos documentos: *Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública. Informe final* y *Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública. Anexos*².

La principal diferencia que encontramos entre este sistema y los índices desarrollados por TIE de los que ya hemos hablado, es que MESTA está diseñado para ser aplicable a cualquier sujeto obligado por la LTAIBG, es decir, puede ser aplicado desde una institución pública como un ministerio, un ayuntamiento o una comunidad autónoma, hasta una fundación, una asociación privada que reciba ayudas públicas o un partido político. Esto supone una diferencia radical con el sistema seguido por TIE ya que sus distintos índices estaban compuestos por decenas de preguntas concretas para cada conjunto de organizaciones analizadas, de modo que no eran aplicables entre sí. Por ejemplo, la pregunta 7 del índice destinado a los clubs de fútbol (INFUT) "Se informa si el Club se encuentra, o no, en situación de concurso de acreedores.", no es aplicable a otras organizaciones, del mismo modo, que a los clubs de fútbol no les son aplicables ni homologables la inmensa mayoría de preguntas destinadas a instituciones públicas como puede ser un parlamento autonómico.

En cambio, el sistema de evaluación MESTA es aplicable a todos los sujetos analizados, debido a que es un sistema de evaluación de la transparencia enfocado a evaluar el cumplimiento de las obligaciones de la LTAIBG, que son 60. Sin embargo, al igual que sucede con los índices de TIE, estas 60 obligaciones no son aplicables a todos los sujetos, por lo que la metodología para poder ser de aplicación general, parte de un *cuestionario de actividades*, siendo éste un paso previo a la evaluación, en el que el evaluador pregunta al sujeto evaluado, qué actividades de las 60 obligaciones tiene capacidad de desarrollar y de esas cuáles ha desarrollado efectivamente en los últimos 12 meses. De esta forma, elabora un cuadro de obligaciones que son las que se evalúan finalmente, siendo aplicable estos pasos para evaluar una normativa de rango diferente, como una Ley de transparencia de una comunidad autónoma o una ordenanza de un ayuntamiento, incluso, podría aplicarse para evaluar el grado de cumplimiento de una normativa de otro país, siguiendo el modelo que desarrolla, aunque esto comportase, no solo modificar las obligaciones sino también las cualidades que debe cumplir la

² Disponibles en: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/documentacion.html

información y el soporte web. Esta técnica es empleada debido a que de otra forma sería imposible desarrollar una misma metodología de evaluación, como reconoce el propio CTBG.

MESTA desarrolla dos indicadores principales, uno que solo evalúa las obligaciones legales y otro que evalúa dichas obligaciones más la información no obligatoria publicada, el Indicador de Cumplimiento en Publicidad Activa (ICPA en adelante) y el Indicador de Transparencia en Publicidad Activa (ITPA en adelante), respectivamente. En este artículo nos centraremos en el primero, el ICPA, que solo analiza el cumplimiento de las obligaciones legales de transparencia, a diferencia de su pariente metodológico, el ITPA, destinado a una evaluación más completa, ya que incluye tanto las informaciones obligatorias como las no obligatorias, pero mucho más indefinido por cuanto no se ha desarrollado por parte del CTBG un listado de informaciones relevantes, de modo que cada evaluador tendría que construir *ad hoc* un listado de informaciones que a su juicio cumplen dicha condición. Prueba de esta indefinición de partida es que, de las evaluaciones desarrolladas con MESTA, solo dos han tenido en cuenta el ITPA, las llevadas a cabo por el CTBG para los órganos constitucionales y de control y el Portal de Transparencia de la AGE.

Entrando en profundidad en el ICPA, éste no solo se centra en si la información a la que cada sujeto es obligado es publicada o no, sino que, además, tiene en cuenta todos los requisitos que debe cumplir dicha información según la LTAIBG, y en este sentido, como vamos a ver, supone un cambio fundamental con respecto a anteriores metodologías. En el Gráfico I, extraído de la memoria metodológica de MESTA realizada por la Agencia de Evaluación (AEVAL en adelante) y el CTBG, se puede ver que se evalúan tres dimensiones, la publicación de la información, los atributos de la información y el soporte web, dando lugar a un total de 11 variables diferentes, todas con el mismo peso dentro del índice. La primera de estas dimensiones, la publicación de la información, tiene una denominación un tanto confusa, ya que no contiene solo que se publique o no la información a la que el sujeto está obligado (contenido de la publicación), sino, además, dos variables más: que dicha información se publique directamente en la web o mediante un enlace a otra web que remita directamente a la misma o que se publique mediante un enlace que suponga una búsqueda de cualquier tipo, lo que se denomina como forma directa y forma indirecta (forma de publicación), y, por último, la actualización de la información, que evalúa que la información tenga una fecha de actualización o publicación menor a los tres meses de antigüedad (actualización de la información).

Gráfico I: Indicadores del sistema de evaluación MESTA

OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA EN PUBLICIDAD ACTIVA							
I N F O R M A C I Ó N	PUBLICACIÓN DE LA INFORMACIÓN		PUNTUACIÓN MÁXIMA	SOPORTE WEB	PUNTUACIÓN MÁXIMA		
	CRITERIOS					CRITERIOS	
	Contenido de la Publicación		100 PUNTOS			Accesibilidad	100 PUNTOS
	Forma de la Publicación		100 PUNTOS			Estructurada	100 PUNTOS
	Actualización de la Publicación		100 PUNTOS			Lugar de la Publicación	100 PUNTOS
	ATRIBUTOS DE LA INFORMACIÓN		PUNTUACIÓN MÁXIMA			Disponibilidad de <i>banner</i>	100 PUNTOS
	CRITERIOS						
	Accesibilidad		100 PUNTOS				
	Claridad		100 PUNTOS				
	Estructurada		100 PUNTOS				
Reutilización		100 PUNTOS					

Fuente: Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública. Informe Final. P. 23.

La segunda dimensión que evalúa ICPA, los atributos de la información, consta de 4 variables, accesibilidad, claridad, estructura y reutilización. La primera, la accesibilidad, cuyo nombre y definición tiende a generar confusión, ya que en la siguiente dimensión (soporte web) también encontramos una variable con la misma denominación, evalúa la accesibilidad hacia la información, medida en el número de clics que el usuario tiene que efectuar hasta llegar a la información desde la página de inicio de la web. La segunda, la claridad, se refiere a la claridad en el lenguaje de la información publicada, así como si se acompañan gráficos u otro tipo de ayuda para una mejor comprensión. La tercera, que la información esté estructurada, también lleva a confusión ya que hay otra variable en la dimensión de soporte web del mismo nombre y que, a diferencia de la accesibilidad, que mide variables distintas, en esta ocasión parece una redundancia innecesaria, ya que está destinada a medir en ambos casos la unificación o dispersión de la información en uno o distintos apartados de la web. Por último, la variable de reutilización mide el porcentaje de las obligaciones que se publican en formato reutilizable.

La tercera dimensión de ICPA, destinada a evaluar el soporte web, se divide en tres dimensiones, accesibilidad, estructuración y lugar de publicación, ya que la cuarta variable recogida en el Gráfico I, la existencia de un banner que remita a la web de transparencia de referencia según el ámbito territorial evaluado, solo es aplicable en el ITPA. La accesibilidad se refiere a la valoración que realiza el Observatorio de Accesibilidad dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que analiza el cumplimiento de la estándar UNE 139803:2012 (equivalente a WCAG

2.0)³, basada en el principio de no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. La estructuración, como ya se ha dicho, es muy similar a la variable de estructuración en la dimensión de atributos de la información, una enfocada a la información y otra al soporte web, pero parece redundante otorgar el doble de nota a la estructuración, y no a otros criterios como el lenguaje fácil que también debería cumplir tanto la información como el soporte web de dicha información. Por último, el lugar de publicación se refiere a si existe un apartado específico dedicado a la transparencia en la web y si éste está visible en la página de inicio de ésta, otorgándose los 100 puntos de la variable si se cumplen ambos requisitos y 50 si solo existe un apartado, pero no es visible.

Anteriormente hemos enumerado las características básicas que bajo nuestra opinión debía cumplir cualitativamente la información publicada⁴, a saber, veracidad, exhaustividad, actualización e histórico de datos, lenguaje claro, accesibilidad y visibilidad y formato reutilizable. Las tres primeras, veracidad, exhaustividad y actualización, son requisitos necesarios sin los cuales no hay transparencia efectiva o clara, sino una *transparencia opaca* (Fox 2007) y que, por tanto, no permitiría activar los mecanismos de rendición de cuentas. Las tres últimas variables, lenguaje claro, accesibilidad/visibilidad y formato reutilizable, en cambio, no son necesarias pero sí aumentan o reducen los costes de información, es decir, a diferencia de las tres primeras variables, éstas no deshabilitan la transparencia efectiva y, por tanto, los mecanismos de rendición de cuentas, sino que producen que los usuarios tengan mayores o menores costes de información, por lo que, *ceteris paribus*, producirán un mayor o menor uso de las herramientas puestas a disposición de los usuarios por los marcos de transparencia.

Estas características de la información reconocidas como relevantes en nuestro marco teórico son tenidas en cuenta en gran medida por el sistema de evaluación creado por MESTA. Actualización, lenguaje claro, accesibilidad/visibilidad y formato reutilizable son variables directamente evaluadas por este sistema, si bien dejan fuera dos de las variables que hemos situado como imprescindibles, la veracidad y la exhaustividad. La veracidad y la exhaustividad se suponen en MESTA, algo que no debería hacerse tan a la ligera, ya que incumpliendo estos dos criterios de la información y cumpliendo el resto a la perfección, se daría lugar a una información pública panfletaria que en nada colaboraría a desarrollar mecanismos de rendición de cuentas. Suponer que un sujeto obligado a liberar información sobre sus actividades siempre va a publicar una información veraz, sin establecer ningún tipo de control ni siquiera aleatorio, parece un error a favor de que la transparencia sea poco efectiva. Del mismo modo, y con más probabilidad

³ Siglas que significan Web Content Accessibility Guidelines. Para más información sobre estos estándares:

https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Accesibilidad/pae_normativa/

⁴ Estas características han sido definidas en el trabajo de doctorando que actualmente realiza el autor de este artículo en la Universidad de Murcia de la mano del Dr. Fernando Jiménez Sánchez y del Dr. Enrique Peruzzotti como directores y con contrato predoctoral en la misma universidad.

todavía, suponer, por ejemplo, que una administración publica todos sus contratos por el hecho de ver algunos contratos publicados, es una presunción que se extralimita de toda lógica⁵. MESTA no desarrolla ninguna comprobación de estos dos extremos, cuando sabemos que con más probabilidad los asuntos reprobables desde el punto de vista social o legal, huirán de la lupa de la transparencia activa (Fox 2007). En nuestra opinión, se debería realizar algún tipo de comprobación, aunque fuera aleatoria por parte de los evaluadores, tanto de la veracidad como de la exhaustividad de la información publicada y no darla por supuesta, ya que la confianza actual en estos extremos podría comportar casos lamentables.

Fuera de nuestro marco teórico, MESTA tiene en cuenta también la publicación directa de la información como un criterio a cumplir por parte de la misma, es decir, si se publica directamente en la web o mediante un enlace que conduce directamente a ella en otro lugar de la web o en otra web, o si la publicación es mediante un enlace que no lleva directamente a esa información, ya sea porque haya que realizar una búsqueda o porque esté en un documento más amplio, etc. Este criterio es para nuestro marco teórico también relevante, pero no tenido en cuenta específicamente debido a que consideramos que publicar la información mediante enlaces que no conducen directamente a la misma, no es publicar dicha información. Del mismo modo, MESTA sitúa dos variables de accesibilidad y de estructuración y una de lugar de publicación, que para nosotros no son más que partes de una sola variable que hemos denominado accesibilidad/visibilidad, es decir, las acciones conducentes a que la información sea fácilmente accesible y procesable para los usuarios, solo disociando de esta gran rúbrica el lenguaje claro y el formato reutilizable. Por tanto, la accesibilidad así entendida abarca desde que la información de transparencia activa se encuentre en un único y visible lugar de la web, hasta los requisitos de accesibilidad para las personas con capacidades diferentes o la existencia de buscadores dentro de dichas páginas para llegar a la información con facilidad, llegando incluso a la indexación de los portales de transparencia y de las secciones de transparencia en los buscadores webs como Google, ya que muchos usuarios desconocen el nombre de las páginas de referencia e inician sus búsquedas sobre información pública mediante estos buscadores.

2.1. Las limitaciones de MESTA en el análisis de la transparencia activa

Ya hemos señalado algunas de las limitaciones que tiene esta metodología de evaluación de la transparencia en su vertiente de liberación de información, pero es relevante detenerse en ello, dado que va a ser la metodología que se implante en la evaluación de la transparencia activa de forma generalizada en las

⁵ Esto es exactamente lo que recoge una nota metodológica en la página 36 del Informe Final de MESTA: "Se considera que, si el sujeto obligado publica una determinada información, publica TODA la información a que está obligado. Por ejemplo, si tiene obligación de publicar contratos, si en la página web/portal aparecen contratos se supone que publica todos los contratos realizados con los ítems que contienen."

administraciones públicas españolas⁶. Más allá de las inadecuaciones teóricas que podemos advertir de esta metodología a la hora de no centrar su atención en la veracidad y exhaustividad de la información publicada, también se puede detectar otros problemas. El principal problema que tiene el ICPA es la excesiva importancia que confiere a la calidad de la información respecto de la cantidad. Algo que hemos visto como una ventaja y una demanda en el análisis de otros sistemas de evaluación como los de TIE, se convierte en un inconveniente si se lleva al extremo.

Como se ha dicho, la calidad de la información es fundamental para que la transparencia sea efectiva, sin embargo, el hecho de que una información se publique o no, es un hecho más sustantivo que ésta esté en un lenguaje claro o en un lenguaje técnico o confuso y no se puede valorar igual. Es más, lo razonable es que las cualidades de la información sean ponderadas por la cantidad de información que se publica o las cantidades de publicaciones relevantes que se realizan. De esta forma, si un sujeto obligado por la LTAIBG tiene que publicar 20 informaciones, si éstas son publicadas completamente con todos sus atributos de calidad, obtendría un 10 y si solo publica 10 informaciones con todos sus atributos de calidad, obtendría un 5. Este principio está claro, lo que es más complejo de calibrar es qué porcentaje de la nota depende de la calidad, si el 50%, más o menos. En el caso del 50%, por ejemplo, si publica todas las informaciones sin sus atributos de calidad, obtendría un 5, y si publica 10 informaciones sin atributos de calidad, solo un 2,5. Este podría ser un equilibrio razonable.

Desde luego, la función se puede complicar mucho más y que no sea una media aritmética. Por ejemplo, se puede optar, como hace MESTA para el ICPA en el informe final de su metodología (P.38) por un sumatorio de las valoraciones de cada información para cada una de las variables de publicación de la información y de atributos de la información (lo que denomina como Indicador de Cumplimiento de la Información Obligatoria) y luego calcular globalmente las variables relativas al soporte web (Indicador de Cumplimiento del Soporte de Publicación). Esta solución parece razonable ya que el Indicador de Cumplimiento de la Información Obligatoria (ICIO en adelante) que supone el 70% de la nota depende de la cantidad de información publicada. El ICIO es la nota media de las notas medias de cada información obligatoria para las 7 primeras variables, de modo que, si una información no se publica, ésta obtiene un 0 en toda su serie de variables reduciendo la media final. El 30% restante de la nota es la valoración global de 3 variables destinadas a evaluar el soporte web (ICS en adelante). Por tanto, parece razonable esta solución que genera un equilibrio entre calidad y cantidad y soporte web. Sin embargo, este equilibrio expresado en funciones en el informe final de MESTA se desquebraja en el Anexo donde se especifican las plantillas para aplicar

⁶ No obstante, para una reflexión más detenida de las mismas se puede consultar Ros Medina (2018).

el ICPA⁷. En el mismo, se especifica que cada variable es independiente y se valora por sí misma, dando como resultado que la publicación de una información de 60 solo penaliza en la primera variable, la publicación de la información, pudiéndose obtener la máxima nota en las restantes.

De esta forma aplicado, el ICPA supone que en la nota final solo un 10% depende de publicar o no la información solicitada por la normativa de aplicación y el 90% restante son criterios de calidad de la información (disposición directa en la web, actualización de la información, accesibilidad de la información, claridad de la información, información estructurada, formato reutilizable, accesibilidad de la web, estructura de la web en relación a la información de transparencia y lugar de publicación de la información de transparencia dentro de la web). Por ello, si una institución pública solo publica una parte pequeña de la información a la que está obligada, su nota puede verse mínimamente resentida y ser de sobresaliente, siempre que en la misma provea los anteriores criterios de calidad y soporte web. Esto supondría lo que en la jerga informática se conoce como un "glitch", un imprevisto producido por un software que altera el fundamento de su funcionamiento. La valoración global de las variables del ICPA hace más rápida la evaluación y reduce los recursos que hay que destinar a la misma, por ello, se entiende la solución llevada a cabo en el *Anexo* de su metodología, donde las preguntas destinadas a obtener las notas de todas las variables menos la de publicación de la información y la de reutilización, solicitan una valoración global. Probablemente, la mejor solución entre eficiencia y eficacia para esta metodología sea optar por la valoración global pero la ponderación de estas notas por el resultado obtenido en la primera variable, aquella que evalúa la existencia o no de la información, ya que no puede tenerse en cuenta de la misma forma la claridad del lenguaje de una institución que publica el 50% de la información, que una que publica el 75%, ya que una mejora de esta índole en la cantidad, *ceteris paribus*, también es una mejora en la cantidad de calidad de la información que se suministra. Por todo ello, se hace preciso una reevaluación de la metodología para eliminar el conflicto entre el *Informe Final* y su *Anexo*, que indican en realidad metodologías distintas.

A mayor abundamiento también se puede destacar los problemas de validez de la metodología, por cuanto no parte de una definición de qué es la transparencia, junto con un problema importante de fiabilidad, por cuanto la herramienta permite

⁷ Este hecho lo podemos ver plasmado en las páginas 33 a 36 de su Anexo metodológico, donde se ofrece una guía de "ayuda para la cumplimentación de la aplicación de grabación en Excel de las informaciones". Concretamente recoge lo siguiente en relación con los indicadores centrados en la calidad en relación al primer indicador centrado en la cantidad: "En el caso de que haya marcado algún SI en la pregunta P1 deberá continuar con el resto de las preguntas. Dichas preguntas solamente van referidas al conjunto de la información marcada en P1. Por ejemplo, una información que tiene 4 ítems, p1_1, p1_2, p1_3, p1_4 y se ha marcado un 1 ('Sí') en p1_1 y p1_2 y un 0 ('No') en p1_3 y p1_4, el resto de las preguntas solamente irán referidas a la información de p1_1 y p1_2, es decir, si la información de p1_1 y p1_2 se encuentra de manera directa deberá marcar un 100 en p2, y NO un 50. Para el resto de preguntas (p2 a p7) solamente se tiene en cuenta y se evalúa la información disponible marcada en la pregunta p1".

y confiere vigencia a la autoevaluación por parte de los sujetos obligados, existiendo en España un órgano de control nacional, el CTBG, y múltiples órganos de control homónimos en la gran mayoría de Comunidades Autónomas, encargados por Ley de llevar a cabo dicho control⁸.

2.2. MESTA en el análisis del derecho de acceso

El apartado destinado a evaluar el cumplimiento de las exigencias relativas al derecho de acceso puestas en vigor por la LTAIBG en MESTA tiene una importancia secundaria en relación con la parte destinada a la liberación de información. La metodología desarrollada para el derecho de acceso es una evaluación de 50 requisitos procedimentales relativos al ejercicio del derecho (evalúa 15 requisitos), la tramitación de la solicitud (evalúa 14 requisitos) y la respuesta a la solicitud (evalúa 21 requisitos). La forma de valorar estos 50 ítems es la gradación en categorías ordinales desde "sin realizar" hasta "total realización" pasando por "escasa o parcial realización" y "considerable realización". Es un índice que resulta excesivo en cuanto al número de indicadores que maneja y que deberá pulirse con el tiempo y su aplicación, siendo muchos de ellos innecesarios por ser requisitos que se le suponen a cualquier tramitación de una solicitud de derecho de acceso en España, ya que todas se deben ceñir al marco básico generado por la LTAIBG.

Otro de los inconvenientes que plantea este sistema es que evalúa a nivel procedimental el derecho de acceso, pero no supone una evaluación sobre el resultado de este, que es un elemento fáctico innegable y sustantivo, cómo se resuelven las solicitudes de acceso a la información y qué nivel de acceso producen. Además, esta evaluación procedimental provoca la imposibilidad de comparar resultados entre diferentes regulaciones sobre el derecho de acceso, por ejemplo, entre países o entre distintas instituciones subnacionales dentro de un mismo país, ya que cada legislación introduce modificaciones.

Otra crítica que se puede hacer a este listado de ítems es que sea excesivamente reglamentista y normativo, centrandó su atención en los requisitos legales, pero no en el usuario y la dificultad de acceso desde su perspectiva. Por ejemplo, una de las cuestiones más elementales para proveer un acceso a la información pública cómodo al usuario es que los formularios que se deben rellenar para el mismo sean operables desde todos los navegadores y desde todos los sistemas operativos, algo que parece elemental pero normalmente supone un quebradero de cabeza para aquellas personas que no usan Microsoft e Internet Explorer. Al mismo tiempo, ya hay algunas Comunidades Autónomas que están permitiendo el trámite del derecho de acceso a la información pública solo tecleando nombre, apellidos, DNI y correo electrónico, sin necesidad de verificar la identidad mediante sistemas como el certificado digital o el DNI electrónico. Esta flexibilización, evidentemente, facilita mucho el acceso a la información de cara al usuario y hace

⁸ Para más información, véase Ros Medina (2018).

más probable el uso del derecho de acceso. En definitiva, esta metodología parece un paso adelante respecto a sistemas de evaluación previos que se han centrado en su totalidad en el análisis de la transparencia activa y han dejado la otra rama de la transparencia, el derecho de acceso, sin evaluación ni análisis, pero presenta grandes limitaciones y una aplicación demasiado compleja que, en gran medida, explica por qué sólo se ha aplicado en dos ocasiones en nuestro país: en el estudio del CTBG de 2017 sobre los órganos constitucionales y de control y en el estudio del mismo organismo y año para el Portal de Transparencia de la AGE.

3. LAS EVALUACIONES LLEVADAS A CABO CON MESTA

Como ya se ha comentado con anterioridad, se han llevado hasta la fecha contados estudios en los que se ha aplicado la metodología MESTA, concretamente la parte dedicada al análisis de la transparencia activa, los indicadores ICPA e ITPA, aunque el segundo solo ha tenido cabida en los estudios de 2017 realizados por el CTBG sobre los órganos constitucionales y de control y el Portal de la AGE, mientras que los dos análisis desplegados en el marco autonómico, Región de Murcia e Islas Canarias, solo aplicaron el ICPA, probablemente debido a las dificultades metodológicas que ya se han resaltado aquí: si las informaciones no obligatorias se definen simplemente en contraposición a las informaciones obligatorias, cualquier información puede ser considerada como relevante para la transparencia activa, algo que dista mucho de cualquier argumentación teórica sostenible.

Como podemos ver en la Tabla I, en total podemos encontrar 11 ocasiones en la que la metodología MESTA ha sido aplicada en mayor o menor medida, tanto en cuanto al número de sujetos examinados como a la intensidad con la que ha sido aplicada. Los trabajos más multitudinarios han sido con radical diferencia los del Comisionado de Transparencia de Canarias que, ayudado por una plataforma digital propia de introducción de datos, ha llevado la evaluación a la práctica totalidad de su universo de sujetos obligados, con un total de 345 y 278 evaluaciones en las dos ediciones en las que ha aplicado MESTA. En ausencia de un liderazgo fuerte del CTBG a la hora de difundir y armonizar la aplicación de MESTA, el Comisionado de Transparencia de Canarias ha sido hasta ahora la institución que mayor desempeño ha logrado con esta metodología, habiendo realizado el 81,2% de las evaluaciones, mientras el CTBG ha realizado el 17,1% y el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia el 1,7%.

En cuanto a la intensidad de la aplicación metodológica, como ya hemos visto, MESTA desarrolla diferentes niveles. El más exigente sería ITPA, que evalúa las informaciones obligatorias y no obligatorias, seguido de ICPA, que sólo se centra en las obligatorias, pero, además, podríamos seguir reduciendo las exigencias de esta metodología, como ha hecho el CTBG en gran parte de sus evaluaciones, si sólo aplicamos una parte del ICPA, el ICIO, que como ya se ha explicado está centrado en la información publicada, pero no evalúa el soporte web de la misma (ICS). En esta senda de debilitar la metodología, se podría incluso optar, como fue

el caso del CTBG en la evaluación del Sector Público Estatal en 2018, por reducir las obligaciones sometidas a control a un número inferior de las que son obligatorias. A continuación nos detenemos pormenorizadamente en todos estos casos.

Tabla I: Evaluaciones de Organismos de Control llevadas a cabo con MESTA

Evaluación	Indicador de Transparencia Activa	Derecho de Acceso	Número de entidades	Nota pública	Reducción metodológica
Órganos Constitucionales y de Control CTBG 2017	ICPA e ITPA	Sí	15	Si	No
Portal de la Transparencia CTBG 2017	ICPA e ITPA	Sí	1	Si	No
Consejo de la Transparencia de Murcia 2017	ICPA	No	13	Si	No
Comisionado de Transparencia de Canarias 2017	ICPA e ITV Canario	No	345	Si	No
Autoevaluación CTBG 2018	ICIO	No	1	Si	No hay reducción pero sí adaptación
Sector Público Estatal CTBG 2018	ICIO	No	81	No	Si
Entes Locales CTBG 2018	ICIO	No	13	No	No
Comisionado de Transparencia de Canarias 2018	ICPA e ITV Canario	No	278	Si	No hay reducción pero sí adaptación
Agencia Española de Protección de Datos CTBG 2019	ICIO	No	1	Si	No
Sector Público Estatal CTBG 2019	ICIO	No	15	No	No
Partidos Políticos CTBG 2019	No se concreta	No	4	No	No se concreta

Fuente: Elaboración propia.

3.1. La evaluación con ICPA e ITPA de los órganos constitucionales y de control de España

En marzo de 2017, el CTBG presentó la que hasta la fecha es su aplicación más relevante y de mayor impacto del sistema MESTA, una evaluación dedicada a los órganos constitucionales, de relevancia constitucional y entes reguladores, conformando un análisis de 15 entidades en total, a saber: la Casa de Su Majestad el Rey, el Tribunal Constitucional (TC), el Congreso de los Diputados, el Senado, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), el Banco de España (BdE), el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas (TCU), el Consejo Económico y Social (CES), la Fiscalía General del Estado (FGdE), la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Para la evaluación de estos 15 entes se procuró la colaboración de la Fundación *¿Hay Derecho?*, especializada en reformas institucionales y jurídicas, la cual realizó la primera evaluación completa de las webs de los sujetos estudiados, a la que siguió una segunda con personal propio del CTBG y una tercera desarrollada por un equipo evaluador de directivos del CTBG. Por último, los resultados finales obtenidos fueron enviados a las entidades y se produjeron sendas reuniones entre el CTBG y cada una de ellas para subsanar errores y resolver dudas.

Como ya hemos advertido, la única forma de aplicar el ITPA es desarrollar previamente un listado de informaciones relevantes que no sean de obligado cumplimiento legal y evaluar si éstas son publicadas o no. Esta fue la fórmula elegida por el CTBG y *¿Hay Derecho?* para aplicar el ITPA en este trabajo, sin embargo, es contraproducente que dicho listado se genere *ad hoc* para cada evaluación. Se debería haber creado junto con la metodología MESTA, un listado de informaciones relevantes, sin perjuicio de que éste se actualice con el tiempo, por ejemplo, anualmente. Ello haría posible la comparación entre estudios del ITPA, algo imposible con la actual formulación si cada órgano de control va generando su propio listado. Las informaciones elegidas en este caso fueron⁹:

- Agenda del Presidente, altos cargos y máximos responsables del organismo o institución, con identificación de las partes reunidas, del objeto de la visita y de su resultado.

⁹ Si bien, también es cierto que tuvieron en cuenta informaciones relevantes publicadas por cada sujeto obligado en el marco concreto de sus competencias: "Estas informaciones adicionales son, en principio, muy diversas y van desde el registro de grupos de interés que actúan ante el organismo, que ha publicado la CNMC, hasta los tiempos de respuesta de las Administraciones a sus requerimientos, que publica el Defensor del Pueblo." (Informe de evaluación de los órganos constitucionales y reguladores. P. 9.) Esta fórmula solo es sostenible si se establece un listado previo homogéneo para todos los sujetos obligados, ya que si el ITPA se construyese sobre un conjunto diferente de informaciones relevantes para cada sujeto obligado, los resultados no serían comparables entre sujetos obligados siendo una especie de indicador *ex profeso* para cada sujeto analizado.

- Orden del día y acuerdos de los órganos de gobierno del organismo o institución.
- En su caso, identificación e información profesional del personal eventual "de confianza" del organismo o institución.
- Indemnizaciones devengadas y percibidas por el Presidente, los altos cargos y los máximos responsables del organismo o institución en concepto de viajes, manutención, alojamiento y asistencia a órganos colegiados o sociales.
- Bienes patrimoniales del organismo o institución, su titularidad, y, en su caso, cesionario y destino de la cesión.
- Relación de vehículos oficiales a disposición del organismo o institución.
- Relación de los obsequios recibidos por el Presidente del organismo o institución por razón del cargo, con indicación de su descripción, dotador, fecha y destino de estos.
- Información sobre el funcionamiento y los servicios del organismo o institución, en particular; requisitos de acceso, horarios y tarifas, procedimiento de quejas y reclamaciones.
- Además, se consideró relevante introducir también en el ITPA como informaciones relevantes para los órganos constitucionales y de relevancia constitucional aquellas sobre su actividad en el ejercicio de sus funciones

Este listado resulta claramente insuficiente, hay muchas otras informaciones susceptibles de ser publicadas mediante publicidad activa que no se encuentran en el mismo ni en las 60 obligaciones que establece la LTAIBG. Por poner solo algunos ejemplos podríamos destacar: la gestión de los recursos humanos, el urbanismo, la ordenación del territorio, el medio ambiente, la participación ciudadana, la política de gestión, conservación y eliminación documental, la gestión de entes dependientes, los códigos de buen gobierno o instrumentos similares, etc. Todas estas son lagunas en las que la LTAIBG no establece obligación de publicar información, ya que prácticamente solo está centrada en las informaciones de relevancia jurídica y económica, los contratos, convenios y encomiendas de gestión y las subvenciones. Es evidente que a la mayoría de estos órganos constitucionales y reguladores les son ajenas áreas como la del urbanismo o el medio ambiente, pero se trata de establecer una lista completa de aplicación general que, como en el resto de las obligaciones bajo la figura del *cuestionario de actividades* que establece MESTA como paso previo para conocer las obligaciones a evaluar de cada sujeto obligado, pueda generar un conjunto de informaciones relevantes con las que consolidar el ITPA. De esta forma, el ITPA podría llegar a tener mucha más solvencia como indicador de transparencia, notablemente más que el ICPA limitado a las obligaciones de una Ley de Transparencia determinada que, además, en el caso de LTAIBG fija unas obligaciones claramente insuficientes.

En la Tabla II podemos ver los resultados de este estudio para las 15 entidades analizadas, tanto en el ICPA como en el ITPA. Las diferencias son muy importantes entre uno y otro índice, cuando el ICPA arroja una media de 8,5 puntos sobre 10, el ITPA se reduce hasta los 5,3 puntos sobre 10, lo que indica que el cumplimiento de las obligaciones de la LTAIBG es notable entre estas entidades, si bien cuando se introduce la exigencia de informaciones altamente relevantes, el aprobado se alcanza por muy poco margen. Este resultado no ofrece una visión optimista sobre la transparencia de 15 de las entidades públicas más relevantes del Estado español. Es una primera radiografía realmente negativa considerando que es esperable que entidades de menor peso institucional y de escala nacional o local tengan peores estándares de cumplimiento de la LTAIBG y también peores niveles de publicación de informaciones no obligatorias. Además, también destaca en la Tabla II que ninguna entidad ofrece mejor rendimiento en ITPA que en ICPA, algo que habla a favor de la LTAIBG, ya que las informaciones que ésta exige son las que registran un mayor cumplimiento. Del mismo modo destaca que las asimetrías entre uno y otro índice no son proporcionales, existiendo entidades con similares rendimientos como el CGPJ o con resultados completamente distintos como la AIReF o la CNMV. Por último, aunque no se aporta microdatos alguno, el informe habla de un cumplimiento de en torno al 75% de los 60 requisitos que establece MESTA en relación con el derecho de acceso a la información, si bien por la información referida en los análisis individuales de cada entidad que se aportan en el informe, parece que es una visión aproximada de los evaluadores y no una nota obtenida de desarrollar dicha parte del sistema de evaluación MESTA.

Tabla II: Valoraciones ICPA e ITPA de los Órganos Constitucionales y Reguladores

Entidad	Índice cumplimiento obligatorio (0-10)	Índice cumplimiento voluntario (0-10)
Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)	9,28	3,33
Banco de España (BdE)	9,43	5,78
Casa de su Majestad el Rey	9,42	5,83
Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)	9,39	5,83
Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)	8,50	2,42
Congreso de los Diputados	8,33	6,17
Consejo de Estado	6,16	3,33
Consejo de Seguridad Nuclear (CSN)	9,13	3,75
Consejo Económico y Social (CES)	5,42	3,75
Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)	9,70	9,29
Defensor del Pueblo	9,31	8,41
Fiscalía General del Estado (FGdE)	5,66	3,75
Senado	8,62	6,74
Tribunal Constitucional (TC)	9,83	5,60
Tribunal de Cuentas (TCU)	9,27	5,45

Fuente: Informe de evaluación de los órganos constitucionales y reguladores. CTBG. 2017.

3.2. Otras evaluaciones con MESTA realizadas por el CTBG

Con posterioridad a esta primera evaluación de la transparencia de los órganos constitucionales y de control, el CTBG ha llevado a cabo otras evaluaciones en las que ha empleado en mayor o menor medida la metodología expresada en MESTA, aunque lo ha hecho de una forma tímida, tanto en su extensión numérica como en la publicidad que ha dado a dichos estudios y sus resultados¹⁰. En la Memoria de 2016 presentada en 2017, el CTBG también incluye la evaluación del Portal de la AGE que obtuvo una nota de 6,4 sobre 10 en las informaciones obligatorias y 5,73 sobre 10 teniendo en cuenta las informaciones no obligatorias, así como un 75% de indicadores positivos en cuanto a la evaluación del derecho de acceso a la información pública. En cambio, ni las CCAA ni los EELL fueron evaluados con MESTA en dicha memoria, sino que el CTBG remitió sendas encuestas tanto a los gobiernos autonómicos como a los locales, en este último caso en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias, obteniendo 12 y 578 respuestas, respectivamente.

Hasta la fecha, el CTBG ha publicado las memorias de 2017 y 2018¹¹, en las cuáles ha reconocido su obligación de aplicar MESTA tanto a escala nacional, autonómica como local, pero con unos resultados evaluativos muy reducidos. En la memoria de 2017 dentro del apartado de órganos constitucionales y de control solo se evaluó a sí mismo, al no haber sido incluido en la evaluación de la memoria anterior, obteniendo un 8,35 en el ICIO, mientras que no realizó ninguna evaluación del Portal de Transparencia de la AGE porque bajo su criterio evaluarlo al año siguiente de haber realizado la anterior evaluación era redundante. En cambio, del sector público estatal, compuesto por 398 entidades en dicho ejercicio según el CTBG, evaluaron un total de 81 con una metodología que dista mucho de la planteada en MESTA, ya que supone una notable simplificación. Para las CCAA solo recopilaban datos de gestión y estadísticos. Por último, para la evaluación de los EELL sí que se desarrolló una evaluación con ICIO para 10 ayuntamientos, 2 diputaciones y una mancomunidad, que obtuvieron de media un 5,4 de valoración, no haciéndose pública la valoración individual de cada caso.

En su última memoria, la de 2018 el CTBG solo desarrolla 19 evaluaciones con parte de la metodología MESTA: de la Agencia Española de Protección de Datos (único órgano de la categoría de órganos constitucionales y de control que no había evaluado hasta la fecha el CTBG, siendo un retraso claramente injustificado) que obtuvo un 9,19 en el ICIO. Del sector público estatal evalúa a una muestra aleatoria de 15 entidades divididas en dos grupos, que obtuvieron 5,7 y 5,5 en ICIO. Por último, también realiza una evaluación de los partidos políticos de ámbito nacional

¹⁰ El carácter de interinidad al que dicha institución ha estado sometida desde el fallecimiento de Esther Arizmendi en 2017 junto con el recorte de fondos públicos que ha soportado, pueden haber colaborado a la hora de que esta institución no haya desarrollado una agenda evaluativa potente.

¹¹ Entiéndase, para no llamar a confusión, que las memorias del CTBG son publicadas a año vencido, por lo que los datos tienen difusión e impacto al año siguiente al que son recabados.

y mayor relevancia en ese momento (PP, PSOE, Ciudadanos y Podemos), pero no publica la nota que obtiene ni agrupados ni individualmente. En cambio, no lleva a cabo ninguna evaluación con MESTA de la AGE, las CCAA y los EELL.

3.3. La evaluación con ICPA realizada por el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia

En junio de 2017 el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia (CTRM en adelante) presentó su informe MESTA I Región de Murcia¹² en el que desarrollaba una evaluación de las obligaciones de la LTAIBG con el indicador ICPA sobre 13 entidades sujetas bajo su marco de control, a saber: Cámara de Comercio de Lorca, Federación de Fútbol de la Región de Murcia, Real Academia de Medicina y Cirugía de la Región de Murcia, Colegio de Ingenieros Técnicos Industriales, Entidad de saneamiento y depuración de aguas residuales de la Región de Murcia, Colegio Oficial de Farmacéuticos de la Región de Murcia, Fundación para la Formación e Investigación Sanitarias de la Región de Murcia, Federación Regional de Empresarios de la Construcción de Murcia, Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario, Servicio de Empleo y Formación, Región de Murcia Deportes SAU, Federación Regional de Empresarios del Metal de Murcia y Asociación Agraria Jóvenes Agricultores. Como se indicó en la memoria del propio estudio, el CTRM eligió entidades de los diferentes conjuntos de sujetos obligados a la LTAIBG para generar "un efecto llamada" del estudio, al elegir una organización de cada ámbito, y que tenga el mayor impacto posible en la mejora de todas las organizaciones sometidas a la Ley 19/2013 en la Región de Murcia, al saberse como posibles evaluadas en el futuro."¹³

El trabajo de evaluación de este estudio se realizó de marzo a junio de 2017. En primer lugar, se envió el cuestionario de actividades a los sujetos elegidos. Tras la recepción de este, se realizó una primera evaluación que fue reforzada por una segunda. Los datos obtenidos se remitieron a las entidades evaluadas y se abrió un plazo para que éstas realizaran enmiendas o modificaciones. Tras la finalización de dicho plazo, se realizó la evaluación definitiva. En la Tabla III se muestran las valoraciones finales que expuso el CTRM en su informe, ofreciendo como datos más relevantes el porcentaje de informaciones publicadas dentro de las obligaciones de la LTAIBG a las que la entidad estaba obligada, así como la nota final del ICPA para las 13 entidades evaluadas. Como se puede comprobar en dicha tabla, se producen importantes asimetrías entre dichas valoraciones, por poner dos ejemplos, mientras que el Colegio Oficial de Farmacéuticos de la Región de Murcia publicó el 58% de sus obligaciones y obtuvo un 7,8 sobre 10 de valoración final en ICPA, el Servicio de Empleo y Formación, que publicó el 97% de las informaciones a las que estaba obligado, obtuvo solo un 5,1 de nota final en ICPA. Esto se debe a la

¹² Del que el autor de este artículo fue el investigador de campo y el redactor del informe de resultados.

¹³ Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, 2017. Informe de Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia Activa (MESTA) I Región de Murcia. Murcia. P. 3.

incongruencia ya señalada en la metodología de MESTA entre su informe final y los anexos, al presentar un *cuestionario de grabación de las obligaciones de publicidad activa* en estos últimos que no sigue la fórmula de sumatorios desarrollada en el informe final. Este formulario, que fue el aplicado por el CTRM¹⁴, realiza una valoración individual de la publicación en sí de cada una de las obligaciones en su pregunta P1, pero introduce a continuación la reseña de que el resto de las variables se evalúen solo en relación con las obligaciones publicadas, es decir, sin tener en cuenta las obligaciones que no se publican¹⁵. De este modo, las informaciones no publicadas, no influyen en la valoración del resto de variables, pudiendo obtener un 100% de la nota de cada una de ellas si las informaciones que efectivamente se publican, por pocas que éstas sean, si aplican los criterios de calidad y soporte web exigidos.

Tabla III: MESTA I Región de Murcia

Entidad	% de informaciones publicadas	ICPA
Cámara de Comercio de Lorca	65	6,4
Federación de Fútbol de la Región de Murcia	16	2,3
Real Academia de Medicina y Cirugía de la Región de Murcia	44	5,9
Colegio de Ingenieros Técnicos Industriales	78	7,8
Entidad de saneamiento y depuración de aguas residuales de la Región de Murcia	78	4,9
Colegio Oficial de Farmacéuticos de la Región de Murcia	58	7,8
Fundación para la Formación e Investigación Sanitarias de la Región de Murcia	84	6,4
Federación Regional de Empresarios de la Construcción de Murcia	11	3,2
Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario	34	2,5
Servicio de Empleo y Formación	97	5,1
Región de Murcia Deportes SAU	69	5,2
Federación Regional de Empresarios del Metal de Murcia	54	4
Asociación Agraria Jóvenes Agricultores	11	2,5

Fuente: Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, 2017.

La propuesta de cuestionario ofrecida en MESTA difiere de la fórmula que esta metodología presentó para el ICPA y para el ITPA en el informe final de su metodología, probablemente porque estuvo realizada por equipos o responsables diferentes, ya que de otra forma no se entendería un error tan evidente. Sin embargo, se entiende el sentido que hay detrás de la confección de un modelo de cuestionario así, y es la eficiencia, de forma que este sistema no pase necesariamente por puntear todas las obligaciones, que son 60 para la LTAIBG pero pueden llegar a ser más de 200 en normativas de rango autonómico en España, por las 7 variables de publicación y atributos de la información, lo que puede dar lugar a una evaluación que deba registrar casi el millar y medio de

¹⁴ El autor de este trabajo formó parte del equipo investigador de dicho estudio desarrollado por el CTRM por lo que nuestra reflexión va más allá de la memoria final presentada por dicha entidad.

¹⁵ Consultar la nota al pie número 4.

valoraciones por sujeto analizado. Desde luego, es una evaluación poco eficiente. Por ello, el cuestionario presentado es una solución válida para reducir los costes de aplicación y proporcionar una evaluación fiable, sin embargo, incumple la fórmula de los índices de MESTA. Para remediarlo simplemente habría que ponderar la valoración de las otras 6 variables relativas a la publicación y a los atributos de la información por el resultado de la primera variable de publicación, que no es más ni menos que el porcentaje de información publicada. Es más, aunque MESTA no lo establece en sus fórmulas, cabría incluso defender que la nota relativa al soporte web, que supone el 30% del total del ICPA y el 36% del ITPA, también estuviese ponderada por el % de información publicada, ya que todo elemento que forme parte de la transparencia activa se hará efectivo en función de la cantidad de información relevante, veraz y exhaustiva que se publique. O lo que es lo mismo, de nada vale tener una sección de transparencia si no se publica información en ella, y la utilidad de tener una sección de transparencia o una web accesible, dependerá de la cantidad de información de calidad que se publique en dicha web¹⁶.

3.3. La evaluación con ICPA realizada por el Comisionado de Transparencia de las Islas Canarias.

Este organismo de control de las obligaciones de transparencia activa y derecho de acceso a la información es uno de los más avanzados en la evaluación de la transparencia activa, ya que inició en 2015 su andadura en la senda evaluadora. Antes incluso de que MESTA fuera desarrollada, el Comisionado de Transparencia de Canarias ya generó su propio sistema de evaluación, que fue denominado índice ITCanarias, ostentando el hito de ser la primera metodología pública de evaluación de la transparencia en España. Para el año 2017 dicho índice fue modificado incluyendo el ICPA en el mismo, siendo aplicado a 345 sujetos obligados, 98 instituciones canarias y 247 entidades dependientes de las primeras, lo que daría lugar al primer caso de evaluación de todas las entidades administrativas de una Comunidad Autónoma con MESTA¹⁷.

El ITCanarias está formado por el ICPA perteneciente a MESTA y por otro índice externo desarrollado por el Comisionado, el Índice de Transparencia Voluntaria (ITV en adelante). Se aplicaron estos índices en un abanico de obligaciones que va desde las 84 de las empresas públicas de ayuntamientos hasta las 165 obligaciones aplicables al gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, ya que no solo se evaluó el cumplimiento de la LTAIBG sino también el cumplimiento de la normativa autonómica, Ley 12/2014, 26 diciembre, de

¹⁶ Para más información sobre la actividad del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia en su labor de control de la transparencia activa y el derecho de acceso, consultar Molina, Ros y Mayor (2018).

¹⁷ Para más información consultar el *Informe Anual 2017: Evaluación del cumplimiento de la Ley 12/2014, de Transparencia de Canarias 2017*. Disponible en: <https://transparenciacanarias.org/wp-content/uploads/2018/11/Comisionado-de-Transparencia.-Informe-definitivo-2017-baja.pdf>

transparencia y de acceso a la información pública, así como de normativas sectoriales¹⁸. Esto supone un hecho singular también, ya que, tanto en la evaluación llevada a cabo por el CTBG como en la desarrollada por el CTRM, se había evaluado exclusivamente la normativa nacional y, por tanto, las 60 obligaciones que ésta comporta, más allá de que el CTBG también introdujera la evaluación de informaciones voluntarias, pero Canarias es el único caso en España hasta la fecha de evaluación del cumplimiento de una normativa autonómica de transparencia por un organismo oficial.

La aplicación del ICPA por parte del Comisionado de Transparencia de Canarias ha sido también singular, ya que ha precisado algunos de los criterios desarrollados por el CTBG en su metodología. Por ejemplo, en la primera de las variables, la de contenido de la información, que se refiere a la publicación o no de la información, ha establecido, al modo de algunos de los trabajos desarrollados por TIE, que la publicación completa de información se valora con un 100, la parcial con un 50 y la no publicación con un 0. Esto tiene un alto interés, ya que introduce el criterio que hemos venido defendiendo de la exhaustividad que, como ya se ha dicho, el CTBG da por supuesto a la hora de aplicar MESTA. También introduce gradaciones para las variables de forma de publicación, actualización, reutilización o estructura del soporte web. Por ejemplo, establece distintos niveles de calidad de los formatos reutilizables suministrados, desde los 25 puntos hasta los 100, o valora con 100 puntos la estructuración de la información en base a su Ley autonómica, 50 puntos la estructuración en base a la Ley nacional y 25 puntos en base a otra estructuración.

Algunas de estas precisiones son criticables, por ejemplo, valorar con 25 puntos el formato PDF escaneado tipo imagen, cuando es un formato que no es reutilizable y lógicamente debería tener un 0 de valoración, no parece tener sustento técnico. También es criticable que el Comisionado de Transparencia de Canarias se inhiba de aplicar las variables que considera complejas de ICPA como la claridad del lenguaje o la estructura de la información y otorgue a todos los sujetos analizados una valoración de 100, así como la parte de accesibilidad del soporte web, donde también otorga esa valoración a los sujetos analizados debido a la imposibilidad de obtener para todos ellos la valoración del Observatorio de Accesibilidad¹⁹. Sin embargo, la mayor parte de las precisiones que realiza el Comisionado de Transparencia de Canarias sobre el ICPA son interesantes y oportunas, pero no deberían aplicarse a la ligera por cada uno de los entes evaluadores, ya que una de las fortalezas del sistema MESTA es su capacidad para evaluar a todos los sujetos obligados por las diferentes normativas de transparencia y, con ello, poder

¹⁸ Como, por ejemplo, la Ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares.

¹⁹ También se debe hacer notar las contradicciones que se desarrollan a nivel metodológico entre el *Manual de uso de la aplicación telemática T-canaria* y *Informe anual 2017*, donde se operacionalizan de forma diferente variables como la de accesibilidad web, se establece un número diferente de variables para evaluar el soporte web, ponderaciones diferentes entre variables o una composición distinta del Indicador de Transparencia Voluntaria.

establecer comparaciones entre diferentes ámbitos, de modo que si cada evaluador precisa por su cuenta la metodología, ésta se desintegrará en multitud de adaptaciones territoriales, no solo ya debido al mapa de obligaciones de cada territorio sino a una forma de evaluar *ad hoc*.

Por último, como repaso general a la metodología aplicada por el Comisionado de la Transparencia, cabe también analizar la parte que declaran como *sui generis* de su metodología, el Indicador de Transparencia Voluntaria, que evalúa el cumplimiento de 5 informaciones no exigidas a nivel legal, ponderando de forma diferente cada una: la elaboración y publicación del Informe Anual de Transparencia de la entidad (30%), la elaboración y publicación de una ordenanza, reglamento o protocolo de Transparencia (13%), la publicación en el portal de transparencia o en la sede electrónica de la entidad de un enlace al Comisionado de Transparencia, para facilitar la presentación de reclamaciones, denuncias, alertas, etc. (13%), la utilización de algún sistema de medición de las visitas al portal de transparencia de la entidad (13%) y la adecuada colaboración con el Comisionado de Transparencia al remitir la información para realizar el informe anual de transparencia en el plazo establecido (30%). La nota del ITCanarias es de 11 puntos, 10 obtenidos por el ICPA "canario" y 1 punto adicional otorgado por el indicador que acabamos de ver, siendo la nota máxima final de 10 puntos, de modo que estas 5 informaciones adicionales sirven para subir hasta 1 punto la nota de 0 a 10 obtenida en ICPA. Sin embargo, parece que sería más sencillo y, sobre todo, más homologable y comparable para el Comisionado de Transparencia de Canarias, llevar a cabo la aplicación del ITPA, que como hemos visto difiere del ICPA fundamentalmente en que evalúa informaciones no obligatorias como 4 de las 5 aplicadas por el Comisionado, si bien es cierto que no cabría el indicador de colaboración.

Como se puede ver en la Tabla IV, la valoración de ITCanarias para 2017 arrojó una valoración positiva para el gobierno autonómico canario, los cabildos²⁰ y las Entidades Públicas Empresariales de los Ayuntamientos, los tres conjuntos con un notable de valoración, mientras que el resto de las instituciones estuvieron en un simple aprobado de media. Además, parece apreciarse una relación directa entre el ámbito territorial de gobierno de la institución analizada y la transparencia, ya que el Gobierno de la Comunidad Autónoma obtiene más valoración que el de los cabildos y éstos más valoración que los de los ayuntamientos. En cualquier caso, cabe recordar que el cumplimiento de la normativa analizada otorga un 10 en ICPA, por lo que todo lo que no sea dicha nota final es un cumplimiento subóptimo de la Ley.

²⁰ "Los cabildos insulares son instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como órganos de gobierno, administración y representación de cada una de las siete islas en que se articula territorialmente la Comunidad Autónoma de Canarias." Art. 2 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

Tabla IV: Medias Aritméticas ITCanarias por Conjuntos Institucionales

Entidades	2017	2018
Administración Pública del Gobierno de Canarias	8,03	9,04
Organismos Autónomos del Gobierno de Canarias	5,29	4,62
Entes Públicos del Gobierno de Canarias	4,17	4,95
Entidades Públicas Empresariales del Gobierno de Canarias	3,7	4,82
Universidades	5,26	5,53
Cabildos	6,93	7,39
Organismos Autónomos de los Cabildos	6,18	4,62
Entidades Públicas Empresariales de los Cabildos	4,45	5,79
Ayuntamientos	5,33	5,16
Organismos Autónomos de los Ayuntamientos	3,41	4,95
Entidades Públicas Empresariales de los Ayuntamientos	7,57	7,85

Fuente: Informe Anual 2017 y 2019 del Comisionado de Transparencia de Canarias.

Además, el Comisionado de Transparencia de Canarias ha desarrollado una segunda edición en 2018 que ha presentado como novedades respecto de la anterior la inclusión de una dimensión más de transparencia voluntaria, consistente en informar sobre las leyes de transparencia; la reponderación de las variables empleadas en el ICIO, con un 40% de la nota final para el contenido, un 30% para la actualización, un 20% para la publicación en formato reutilizable, y un 5% respectivamente tanto para la accesibilidad, medida mediante el número de clics hasta llegar a la información, como para la forma de publicación de la información, mientras que claridad del lenguaje y estructura no se valoran; y la sustitución en el Indicador de Cumplimiento del Soporte Web (ICS por sus siglas) de la valoración realizada por el Observatorio de la Accesibilidad de un test sobre esta variable de 7 indicadores y la inclusión de una nueva variable consistente en tener buscador interno en la web.

En cuanto a las valoraciones obtenidas en la evaluación de 2018, como se puede ver también en la Tabla IV, se registra un aumento de la transparencia en 3 de los 4 conjuntos institucionales principales, Comunidad Autónoma, Universidades y Cabildos, mientras que los Ayuntamientos registran un leve retroceso. La Comunidad Autónoma de Canarias destaca como el conjunto institucional más transparente con un 9,04, una gran evolución positiva desde el 7,69 que obtuvo en 2016, si bien en dicho ejercicio el Comisionado de Transparencia de Canarias no empleó el sistema MESTA. Esta evolución mayormente positiva²¹, incluso con el endurecimiento de los requisitos exigidos, demuestra que la evaluación de la transparencia si se realiza de forma imparcial, seria y sostenida en el tiempo, puede ser una gran herramienta para lograr administraciones públicas y entes

²¹ Si en 2017 el Comisionado señalaba 136 incumplidores entre las instituciones evaluadas 209, en 2018 solo fueron 62 de 278 evaluadas, lo que supone pasar de un 65% de incumplidores a un 22%.

dependientes menos opacos y más abiertos a la ciudadanía. Por último, cabe remarcar que con esta edición el Comisionado de Transparencia de Canarias se consolida como la institución de referencia en España en cuanto a evaluación de la transparencia, siendo el órgano que actualmente realiza la evaluación más extensa y completa de la transparencia en nuestro país, por delante tanto de sus homólogos de control de la transparencia públicos y el CTBG, como de las asociaciones privadas y los proyectos de investigación universitarios que también realizan o han realizado esta labor.

4. CONCLUSIONES

En este artículo se ha analizado la Metodología para la Evaluación y Seguimiento de la Transparencia en la Actividad Pública (MESTA), que es el primer sistema de evaluación oficial y público en el área de la transparencia en España. MESTA se caracteriza por estar enfocada a evaluar el cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, principalmente en su vertiente de transparencia activa, aunque también desarrolla un apartado de evaluación de la vertiente del derecho de acceso de carácter procedimental. En el primer apartado se construyen dos índices, el Índice de Cumplimiento de Publicidad Activa (ICPA) y el Índice de Transparencia en Publicidad Activa (ITPA), el primero enfocado exclusivamente a evaluar las obligaciones de transparencia exigidas a nivel legal y el segundo evaluador de éstas junto con otras informaciones consideradas relevantes, pero no exigidas legalmente.

ICPA consta de 10 variables enfocadas tanto a la cantidad de información como a los atributos de esta o calidad, así como a analizar el soporte web de dicha información. Bajo estas 10 variables pueden ser analizadas todas las obligaciones que se requieran por un texto normativo dado, incluso pueden modificarse las variables si la norma cuyo cumplimiento se requiere evaluar así lo precisa. Por ello, es una metodología adaptativa que puede llegar a tener un futuro de aplicación prolijo, sobre todo, si el órgano encargado de promoverla y perfeccionarla, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), pone voluntad en ello. Algo que es una incógnita debido a sus recientes reducciones de presupuesto y el carácter interino de su presidencia, después del fallecimiento en el cargo de su anterior Presidenta, Esther Arizmendi.

Hemos destacado también las debilidades técnicas que tiene este sistema de evaluación que ya han sido analizadas con anterioridad (Ros Medina 2018) y hemos añadido algunas nuevas como el nulo interés por la veracidad y la exhaustividad del mismo, así como las faltas de coherencia entre los dos textos donde se especifica a nivel técnico MESTA. Sin embargo, y pese a las limitaciones y posibles mejoras, es un sistema de evaluación que aporta mejoras muy positivas y que tiene un gran margen de evolución y crecimiento, teniendo en cuenta que se ha aplicado

en contadas ocasiones: un total de 11 ediciones entre el CTBG, el Comisionado de Transparencia de Canarias y el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia.

Además, sobre todo en las ediciones llevadas a cabo por el CTBG, esta metodología se ha recortado en su aplicación y los datos de dichas evaluaciones muchas veces no se han hecho públicos, fallas que deben corregirse si se pretende que sea un sistema exitoso de evaluación de la transparencia. También se debería apostar por una aplicación anual a los principales sujetos obligados, exigiendo en toda su intensidad y extensión la metodología MESTA tanto evaluando la transparencia activa como del derecho de acceso, y, por supuesto, hacer públicas de forma individual todas sus evaluaciones. No es aceptable que el órgano encargado de controlar la aplicación de la transparencia en las administraciones públicas españolas realice un examen de la misma y no la publique según qué sujetos obligados, como ha sido el caso de los partidos políticos. Sólo alcanzaremos una verdadera y duradera cultura de la transparencia con una aplicación y control de la misma imparcial, exhaustiva y exigente. Algo que no ha sucedido hasta la fecha, salvo por la honrosa excepción del Comisionado de Transparencia de Canarias, que ha sido la verdadera punta de lanza de aplicación de MESTA en nuestro país. En definitiva, el CTBG debe darle un renovado impulso a esta metodología y apostar por la unificación de criterios, al mismo tiempo que ser valiente y ambicioso a la hora de difundirla y aplicarla.

La transparencia activa es una de las variables que mejoran el funcionamiento de la Administración y uno de los engranajes que activan la rendición de cuentas y, con ella, el control de la corrupción, la eficiencia en la gestión pública y la mejora del crecimiento económico. Por tanto, no existen excusas para no seguir trabajando y exigiendo la mejora de esta en todos los niveles administrativos y no administrativos que gestionan o reciben dinero público, y se ha venido demostrando, por lo menos en España, que poner ante el espejo de su propia opacidad a un organismo, aumenta la importancia que éste le confiere a la mejora de su transparencia. En esta senda, la evaluación es imprescindible, y la evaluación sería, robusta y sostenida en el tiempo, más todavía.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. y Robinson, J. 2012. *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto.
- Alcalá Agulló, F. y Jiménez Sánchez, F. 2018. *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Delgado Morales, F. 2015, «Sistemas de medición y transparencia en los Ayuntamientos», *Revista Española de Transparencia*. 0:12-17.
- Delgado Morales, F., López Carvajal, F.J. y Sierra Rodríguez, J. 2015. «Regulación y Sistemas de Evaluación de la Transparencia en España», *Revista de Derecho de la Hacienda Pública*. 5:111-34.
- Florini, A. 1999. «Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency», *Annual World Bank Conference on Development Economics*.
- Fox, J. 2007. «The uncertain relationship between transparency and accountability», *Development in Practice*. 17:663-71.
- Grimes, M. y Bauhr, M. 2012. "What is Government Transparency? New Measures and Relevance for Quality of Government", *QoG Working Paper Series*. 2012:16.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-lobatón, P. 1999. «Governance Matters», *World Bank Working Paper* 2196:1-68.
- Lindstedt, C. y Naurin, D. 2010. «Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption», *International Political Science Review*. 31(3):301-22.
- Michener, G. 2015. «Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes», *World Development*. 74:184-96.
- Michener, G. y Bersch, K. 2013. «Identifying transparency», *Information Polity*. 18(3):233-242.
- Molina Molina, J., Ros Medina, J.L. y Mayor Balsas, J.M. 2018. «La Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia», en Troncoso Reigada, A. *Transparencia Pública y Comunidades Autónomas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Molina Rodríguez-Navas, P., Simelio Solà, N. y Corcoy Rius, M. 2017. «Metodologías de evaluación de la transparencia: Procedimientos y problemas», *Revista Latina de Comunicación Social*. 72: 818-831.

- Mungiu-Pippidi, A. 2013. «FOIA as an Anti-Corruption Tool», *ERCAS Working Papers*, 34.
- Mungiu-Pippidi, A. 2015. *The Quest for Good Governance. How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. 2004. «Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política», *Revista Española de Ciencia Política*. 11:11-31.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. 2006. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Ros Medina, J.L. 2018. «La evaluación de la transparencia en España a debate metodológico: MESTA e índices de Transparencia Internacional», *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, 6:1-22.
- Sierra Rodríguez, J. 2018. «Mediciones y premios de transparencia», *Revista Española de la Transparencia*. 7:71-97.
- Villoria, M. 2012. «Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual», *La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro*, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Vishwanath, T. y Kaufmann, D. 2001. "Toward Transparency : New Approaches and Their Application to Financial Markets". *The World Bank Research Observer*, 16(1):41-57.