



CUADERNOS DE TRABAJO

Análisis de la transparencia activa en el Senado y el Tribunal de Cuentas de España (2017)

Nahikari Neulander

Tutora: Gema María Pastor Albaladejo

Grado en Gestión y Administración Pública

CT 14/2017

ISSN: 2603-8722



Universidad Complutense de Madrid
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología



Índice

1. INTRODUCCIÓN	5
1.1. JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO DE FIN DE GRADO	5
1.2. IDENTIFICACIÓN Y APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL OBJETO DE ESTUDIO	7
1.2.1. El concepto de transparencia	7
1.2.2. El concepto de publicidad activa (o transparencia activa)	8
1.2.3. La transparencia activa como pilar del gobierno abierto	9
1.3. OBJETIVOS DEL TRABAJO DE FIN DE GRADO	9
1.4. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE ANÁLISIS	10
1.4.1. Método de estudio y dimensiones analíticas	10
1.4.2. Técnicas analíticas	13
2. LA TRANSPARENCIA ACTIVA EN ESPAÑA	14
2.1. LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS DEMOCRÁTICOS	14
2.2. EL MARCO REGULADOR DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA	15
2.3. LA TRANSPARENCIA O LA PUBLICIDAD ACTIVA EN ESPAÑA	17
2.4. EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO COMO INSTITUCIÓN GARANTISTA DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA	20
3. ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA EN EL SENADO Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS	21
3.1. APROXIMACIÓN A LOS ESTUDIOS DE CASO	22
3.2. ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA EN EL SENADO	23
3.3. ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS	29
3.4. ANÁLISIS COMPARADO DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA EN EL SENADO Y TRIBUNAL DE CUENTAS	34
4. CONCLUSIONES: BALANCE GENERAL Y PROPUESTAS DE MEJORA	36
4.1. BALANCE GENERAL	36
4.2. PROPUESTAS DE MEJORA	37
5. BIBLIOGRAFÍA	40

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la transparencia se ha convertido en un reto de índole global que deben asumir la mayor parte de los sistemas políticos democráticos para fortalecer su legitimidad y lograr los parámetros del Buen Gobierno.

En el ámbito europeo, la mayoría de los países han ido institucionalizando la transparencia mediante la creación de un marco normativo específico. Según el Plan Estratégico (2017-2020) del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG en adelante), Suecia lo aprobó en el año 1766 y, desde entonces, la mayoría de los países europeos, así como diversas organizaciones internacionales como la Unión Europea (UE en adelante) o el Consejo de Europa, han desarrollado normas en esta materia. En el año 2009, el Consejo de Europa aprobó el Convenio sobre Acceso a los Documentos Públicos. Una norma marco para que los diferentes Estados Miembros aborden el tema de la transparencia y el derecho de acceso a la información en sus ordenamientos. El artículo 10 de este marco regulador, denominado “*Los documentos hechos públicos a iniciativa de las autoridades públicas*”, señala que las autoridades por iniciativa propia, y en el momento en el que lo consideren conveniente, adoptarán las medidas necesarias para poner a disposición del ciudadano los documentos públicos “*para promover la transparencia y la eficacia de la administración y para fomentar la participación informada del público en materias de interés general*”.

El Trabajo de Fin de Grado (TFG en adelante) pretende analizar y evaluar la transparencia activa en dos altas instituciones del Estado, el Senado y el Tribunal de Cuentas (TCU en adelante). Para ello, este primer capítulo introductorio pretende ofrecer una visión general del TFG mediante la clarificación de las cuestiones siguientes: los motivos que justifican la elección del objeto de estudio (epígrafe 1); la definición de los conceptos clave sobre los que se fundamenta teóricamente el TFG (epígrafe 2), como son los conceptos de transparencia y publicidad activa;

la concreción del objetivo principal y de los objetivos específicos que se pretenden alcanzar (epígrafe 3); y la metodología (el estudio de caso) y las técnicas analíticas que se han utilizado (epígrafe 4).

1.1. JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO DE FIN DE GRADO

En la actualidad, existen múltiples organizaciones no gubernamentales (ONG en adelante) que evalúan y establecen rankings sobre el grado de transparencia de los diferentes países del mundo. En el caso de España diversas organizaciones miden también la transparencia de Universidades, Ayuntamientos, Diputaciones, Comunidades Autónomas (CCAA en adelante) o altas instituciones del Estado, como lo acaba de hacer el CTBG el pasado mes de abril de este mismo año.

Entre las ONG internacionales que miden la transparencia se destacan las siguientes: *Transparency International* (TI en adelante), que mide tanto la corrupción a nivel mundial como la transparencia de instituciones públicas de los países; *Open Knowledge International* es otra ONG que tiene como una de sus finalidades ofrecer una clasificación basada en la publicación de cierta información relacionada tanto con la transparencia (Presupuestos Generales del Estado, Leyes Nacionales...), como con datos relativos al medio ambiente; o *Center for Law and Democracy* que cataloga con diferentes parámetros a los países que cuentan con leyes específicas de derecho de acceso a la información.

TI es la ONG que más reconocimiento tiene internacionalmente, ya que, como destaca Wences (2014), fue una organización que ayudó a instaurar el vocablo “transparencia” dentro del debate político, siendo pionera en materia de evaluación de la transparencia. La metodología que utiliza para evaluar la transparencia en las instituciones públicas ha ido variando a lo largo del tiempo, ya que, en el caso español, incorporó los indicadores previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno (Ley de Transparencia en adelante). Su método de evaluación es un cuestionario de 80 indicadores.

Este cuestionario se remite de manera on line a cada institución para que se autoevalúe y después el proceso de evaluación se completa con una valoración externa. Las instituciones pueden acabar de cumplimentar el cuestionario o dar su conformidad al mismo. En el primer caso tendrán la obligación de indicar la localización exacta de los datos que hayan incorporado respecto a cada indicador, de forma que TI pudiera realizar la verificación de esos datos añadidos. La información que se haya podido añadir repercutirá en la valoración haciendo que aumente consecuentemente su puntuación total. Hasta el momento, TI no ha realizado un ranking de transparencia sobre Altas Instituciones de los Estados, pero sí de los diferentes Parlamentos españoles, que abarca los de las CCAA así como la Cámara Baja y la Cámara Alta. La puntuación puede variar entre el 1 y el 100; la máxima la recibe el Parlamento de Madrid con 100 puntos, mientras que, en el último puesto (el número 19) se encuentra el de Andalucía con 63 puntos; El Senado entre esos 19 se sitúa en el décimo lugar con 82 puntos.

En el ámbito español, existe el portal de transparencia “*SILOCAL*” que ofrece información económica y de infraestructuras de gran parte de las administraciones públicas españolas. Además, entre las organizaciones públicas y privadas que miden la transparencia se encuentran las siguientes: la *Fundación Compromiso y Transparencia* que ofrece los rankings de transparencia de las Universidades españolas y de la responsabilidad fiscal de las empresas que conforman el Ibex 35; la *Asociación de Transparencia Pública* y su herramienta tecnológica “*DYNTRA*” que ofrece rankings de transparencia de los partidos políticos o de los Ayuntamientos, entre otros; el *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* (CTBG) organismo autónomo que se encarga de evaluar la transparencia en España.

El CTBG ha publicado recientemente su primera evaluación de la transparencia en las instituciones más representativas del Estado español como son: la Casa de Su Majestad el Rey, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el

Congreso de los Diputados, el Senado, el Banco de España, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con las actividades sujetas a Derecho Administrativo. Para ello, las instituciones evaluadas tuvieron que cumplimentar una ficha individual que recogía la valoración del cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley “*de acuerdo con los atributos y criterios valorativos establecidos en la Metodología¹ de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública*” (MESTA en adelante) (CTBG, 2017: 7). Además, se establecieron dos niveles de evaluación con indicadores de valoración diferentes: un nivel de cumplimiento obligatorio (información referente a los artículos 6, 7 y 8 de la ley); y un nivel de cumplimiento voluntario (publicación de información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de la actividad del órgano en cuestión, artículo 5.1. de la Ley de Transparencia).

En el nivel voluntario de evaluación, se ha valorado la publicación de la información siguiente (CTBG, 2017): 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; orden del día y acuerdos de los órganos de gobierno del organismo o institución; 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 titu-

1 Esta metodología ha sido diseñada por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios y actualmente se está diseñando una herramienta informática para su aplicación, por lo que no se puede saber cuáles han sido los indicadores analíticos. Por ello, para la valoración de las altas instituciones del Estado, se “realizó una evaluación genérica, en base a una versión simplificada de los criterios de evaluación incluidos en MESTA” (CTBG, 2017: 5).

laridad, 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 los mismos; información sobre el funcionamiento y los servicios del organismo o institución, en particular; y requisitos de acceso, horarios y tarifas, procedimiento de quejas y reclamaciones. Además, los órganos constitucionales no están obligados, según el marco normativo, a publicar la información referida a su organización y funcionamiento institucional, ni la referente a su actividad de relevancia jurídica, por lo que se han considerado dentro del nivel voluntario.

En base a lo señalado, la escala de valoración de las instituciones citadas fue del 1 al 10. Los resultados de la evaluación del nivel obligatorio evidencian que el Tribunal Constitucional ocupa el primer puesto de las 15 instituciones evaluadas, al obtener un total de 9,83 puntos. Por otro lado, el Consejo Económico y Social se encuentra en el último puesto del ranking con 5,42 puntos. En el caso del Senado y el Tribunal de Cuentas el primero se encuentra en el décimo puesto con una puntuación de 8,62; en lo referente al segundo está en el octavo puesto con un total de 9,27 puntos. Los resultados de la evaluación del nivel voluntario son diferentes, ya que el Consejo General del Poder Judicial es la institución más transparente con 9,29 puntos y la Comisión Nacional del Mercado de Valores la menos con 2,42 puntos. El Senado pasa al tercer puesto con 6,74 puntos y el TCU se mantiene en el ranking pero con 5,45 puntos.

Como se ha podido ver a lo largo de este epígrafe, España todavía cuenta con una metodología incipiente para analizar y valorar la transparencia activa, ya que su sistema institucional cuenta con poco más de tres años de existencia. Por ello, este TFG pretende analizar y profundizar en este objeto de estudio, mediante la realización de un análisis académico de la transparencia activa en dos altas instituciones del Estado, como son el Senado y el Tribunal de Cuen-

tas. Para ello, se ha diseñado, como se verá, una metodología de evaluación novedosa que conjuga algunos parámetros del CTBG con otros indicadores de TI. Por lo tanto, los resultados del TFG contribuirán a aportar una información original sobre la transparencia de estas dos altas instituciones del Estado que podrá contrastarse con los datos publicados en los rankings de TI y el CTBG y que, además, podrá contribuir a identificar las áreas de mejora de estas instituciones en materia de transparencia activa.

1.2. IDENTIFICACIÓN Y APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL OBJETO DE ESTUDIO

El objeto de estudio del presente TFG es la transparencia en España y, en especial, la publicidad activa de dos altas instituciones del Estado, el Tribunal de Cuentas y el Senado.

Por lo tanto, los dos conceptos sobre los que pivota el TFG son los de transparencia y publicidad activa que se abordarán a continuación, los cuáles son pilares fundamentales del Buen Gobierno, así como para desarrollar un modelo de Gobierno Abierto como se verá.

1.2.1. El concepto de transparencia.

El diccionario de la Real Academia Española (en adelante RAE) define la transparencia como: “*Cualidad de transparente*”. Y en relación con el vocablo “transparente” aporta los diferentes significados: “*dicho de un cuerpo: a través del cual pueden verse objetos claramente*”; “*dicho de un cuerpo: translúcido*”; “*que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse*”; y “*claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad*”.

En esta primera aproximación general al concepto de transparencia se pone de manifiesto que su significado hace referencia a una cualidad que permite observar las cosas de manera clara. De este modo, la aplicación de este concepto al ámbito de las instituciones públicas lleva a entender que el gobierno y las administraciones públicas trabajan en oficinas en las que las paredes son de cristal y, por ello, “dejan ver” lo que ocurre en ellas.

La transparencia al ser entendida como una cualidad, según Guerrero Gutiérrez (2008: 11), se utiliza de tres maneras: *“como cualidad de un objeto, como un atributo de un sujeto y como atributo de un grupo o colección de sujetos”*. La primera acepción hace referencia a la definición antes mencionada de la RAE sobre el vocablo transparente, un ejemplo sería una botella de cristal. Sobre la segunda y tercera acepción, se entiende que un sujeto o grupo de sujetos son transparentes cuando actúan de una manera clara o abierta, sin ocultar nada. Esto se refiere a la cualidad moral del individuo o de un gobierno que actúa con claridad, es decir, que el comportamiento se adapta a un conjunto de reglas y estándares de conductas. Por consiguiente, se puede afirmar que la transparencia, como dice Hilda Naessens (2010: 2121), *“es un atributo o cualidad que permite más información clara y precisa sobre una persona o algo”*.

Sin embargo, la transparencia no es algo inherente de las instituciones públicas, todo lo contrario, es algo que se tiene que elaborar o construir a través de marcos legales o normas y, actualmente, ello se ha vuelto necesario para la consecución de un Buen Gobierno que esté constantemente siendo controlado por la ciudadanía que es realmente quien posee el poder soberano y a la que se le deben rendir cuentas de las acciones de dichas instituciones.

En conclusión como aclara Aguilar Rivera (2008: 11), la transparencia en relación con las instituciones públicas *“es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público procesos de toma de decisiones”*. Por lo tanto, esta cualidad, es una herramienta que permite a las instituciones brindar al ciudadano la información necesaria para poder controlar la actividad de los gobiernos y las administraciones públicas.

1.2.2. El concepto de publicidad activa (o transparencia activa)

Aguilar Rivera (2008) destaca que la transparencia *“es una práctica o instrumento que utilizan las organizaciones para publicar [...] cierto tipo de*

información [...]”. Por lo tanto, esta definición está estrechamente relacionada con el concepto de publicidad activa.

Según Manuel Villoria (2014: 1), *“en la publicidad activa el gobierno pone los datos a disposición de la ciudadanía, en portales y páginas web, sin esperar a que los ciudadanos los demanden, pro-activamente”*. Por lo tanto, la característica fundamental de la publicidad activa es que las instituciones públicas aportan información por iniciativa propia.

Esto está íntimamente relacionado con el *derecho de acceso a la información*, que se puede considerar como transparencia pasiva. Este derecho consiste en que los ciudadanos, como interesados, pueden solicitar a las instituciones públicas información que están obligadas a prestar. También puede ser denominado así porque las instituciones públicas actúan de una manera reactiva a las solicitudes de los ciudadanos, esto es lo contrario a la transparencia activa. Según Villoria (2014: 9), ambos conceptos están interrelacionados porque a más publicidad activa, menos solicitudes de información; y mientras más solicitudes de información menos publicidad activa.

No es posible entender la definición anterior de publicidad activa sin tener en cuenta la revolución de las nuevas tecnologías y, sobre todo, sin tener en cuenta la llegada de *Internet* a la sociedad y, más concretamente, a la Administración Pública. La digitalización de los datos públicos ha supuesto una clara facilidad al ciudadano para acceder a ellos, ahora existen sedes electrónicas y páginas web de las instituciones públicas que ponen al servicio del ciudadano la información en formatos reutilizables (PDF, Word, Excel...), *“de manera que cada ciudadano pueda construir con tal información sus propios productos, además de controlar y hacer llegar a la Administración propuestas o informaciones”* (Villoria, 2014: 11). Por lo tanto, todo esto ha supuesto un avance para la Administración Pública, facilitando la publicación de información de manera pro-activa.

Dentro de la del marco normativo español la “Publicidad Activa” se interrelaciona con las nuevas tecnologías. En concreto el artículo 5.4 de la Ley de Transparencia aclara que los sujetos obligados por la misma deben publicar la información referente a la publicidad activa en sus páginas webs o sedes electrónicas, por lo que las instituciones públicas deben actualizar sus páginas web para poder adaptarse a la nueva ley.

1.2.3. La transparencia activa como pilar del gobierno abierto

Gobierno abierto es un concepto que tiene su origen en la administración anglosajona que está íntimamente relacionado con la libertad de acceso a la información pública por parte del ciudadano (Guardián, 2010:75). Calderón y Lorenzo (2010:11) interpretan al gobierno abierto como *“aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilitan la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”*.

De este modo, el gobierno abierto conecta directamente con las posibilidades que ofrecen las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) e Internet ya que gracias estas herramientas es posible la mejora de la información presentada a los ciudadanos y con ella la rendición de cuentas (De la Nuez, 2014). Por otra parte, los ciudadanos pueden entablar relación con las instituciones públicas más allá del ejercicio del derecho al sufragio o de la participación en organizaciones sociales tradicionales. Por lo tanto, implica un cambio en modelos de relación de los individuos con las organizaciones públicas, estableciendo una comunicación horizontal entre el gobernante y el gobernado en la que no existe ningún tercero que pueda intervenir en esta conversación. *“Así concebidas, la transparencia y el Gobierno Abierto constituyen una idea política con un gran potencial de transformación de una sociedad”* (De la Nuez, 2014: 18).

La idea de poner a disposición del ciudadano los “activos” que manejan las diferentes administraciones pero que pertenecen a los ciudadanos, no es nueva, sino que la novedad estriba en que actualmente existen las herramientas necesarias para ofrecerle a la ciudadanía esa información de una manera ágil y sencilla para que puedan acceder a ella, encontrarla y usarla (De la Nuez, 2014).

Por lo tanto, el gobierno abierto contribuye a mejorar los niveles de transparencia a través de la apertura de los documentos públicos, a facilitar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y a favorecer la construcción de espacios de colaboración entre las administraciones públicas.

1.3. OBJETIVOS DEL TRABAJO DE FIN DE GRADO

El objetivo general es analizar la transparencia activa de determinadas altas instituciones del Estado en España (el Senado y el Tribunal de Cuentas, TCU en adelante) con el objetivo de conocer si su información pública se ajusta a los parámetros legales establecidos y qué institución goza de una mayor transparencia.

Para alcanzar este objetivo general, se prevén los objetivos específicos siguientes:

- Objetivo específico 1. Analizar el sistema institucional de la transparencia en España
- Objetivo específico 2. Identificar y catalogar la información que debe ser publicada proactivamente (publicidad activa) por las instituciones estatales en España
- Objetivo específico 3. Generar una serie de dimensiones e indicadores analíticos que contribuyan a evaluar y comparar la transparencia de los estudios de caso (Tribunal de Cuentas y Senado).
- Objetivo específico 4. Comprobar cuál es el grado de transparencia de las instituciones ana-

lizadas para conocer cuál es la que ofrece una mayor publicidad activa.

- Objetivo específico 5. Identificar los puntos débiles de las instituciones analizadas en materia de transparencia y proponer una serie de mejoras.

1.4. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE ANÁLISIS

1.4.1. Método de estudio y dimensiones analíticas

El TFG analiza la transparencia activa de dos instituciones públicas. Por ello, se ha utilizado como método el estudio de caso, por ser uno de los métodos cualitativos más destacados (García Sanz y García Mesenguer, 2012: 111-115). Los métodos de estudio cualitativos son aquellos que *“no se centran únicamente en valores numéricos, sino, más concretamente, en la descripción de situaciones, interacciones, comportamiento, creencias, actitudes, u otros aspectos observables”* (Sánchez *et al.*, 2016). Por lo

tanto, el TFG describirá diversos aspectos observables de dos casos en materia de transparencia activa.

Además, el estudio de caso *“se centra en el análisis de una situación particular para conocerla en profundidad y poder comprender e interpretar la singularidad concreta del caso estudiado”* (García y García, 2012). En concreto, el TFG analiza dos instituciones públicas (el Senado y el TCU) de España y en un periodo determinado, el año 2017. Por lo tanto, el análisis de casos es de carácter sincrónico.

Para analizar la transparencia activa se han generado una serie de dimensiones e indicadores analíticos, fundamentados en la Ley de Transparencia española² y en algunas variables utilizadas por TI.

² Véase artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Transparencia, en los que se identifican los tres ejes fundamentales de información que debe publicarse en las páginas web.

Tabla 1. Dimensiones e indicadores analíticos para evaluar la transparencia activa

Dimensiones	Indicadores
Características de la página web	Banner de transparencia. Existencia de una sección específica en materia de transparencia
	Ejes fundamentales del marco institucional. Estructuración de la información en los ejes fundamentales que establece la Ley de Transparencia.
Información organizativa y funcional.	Normativa
	Estructura organizativa
	Funciones o actividades
Información sobre las autoridades político-administrativas	Agenda del Presidente.
	Retribuciones percibidas por los altos cargos/principales cargos del Senado.
	Declaraciones anuales de bienes de los altos cargos/Senadores.
Información sobre contrataciones	Contratos.
	Contratos menores.
Información sobre convenios y subvenciones	Convenios suscritos.
	Encomiendas de gestión.
	Subvenciones y ayudas públicas.
Información presupuestaria y económica	Presupuestos.
	Informes de cuentas anuales e informes de auditoría de cuentas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Transparencia de España y TI

Como se puede observar en el Tabla 1, se establecen seis dimensiones analíticas a la que se vinculan una serie de indicadores de valoración.

La primera dimensión se denomina “características de la página web” y está relacionada con todas las demás, puesto que la información que integra el resto de las dimensiones debe encontrarse dentro de un apartado específico o *banner* de transparencia –indicador número 1- que sería conveniente que se ubicase en la página *Home* o de “inicio” de la institución para facilitar la accesibilidad a ella. Otro indicador que compone esta dimensión es la estructuración de ese *banner* de transparencia en los ejes fundamentales de la ley que aunque sean tres (“información institucional, organizativa y de planificación”; “información de relevancia jurídica” e “información económica, presupuestaria y de planificación”) en esta metodología se valorarán los dos siguientes: “información institucional, organizativa y de planificación” e “información económica, presupuestaria y de planificación” porque en lo referente a la publicación de información de “relevancia jurídica” están exentos³. Sin embargo, se valorará positivamente aquella información que se encuentre fuera de los ejes fundamentales si se relaciona intuitivamente con el título del correspondiente.

La segunda dimensión es “información organizativo y funcional”. En esta dimensión se identifican tres indicadores: normativa o legislación vinculada al órgano en cuestión; estructura organizativa, el organigrama de la institución; y funciones o actividades que lleva a cabo el órgano u organización pública. La tercera dimensión ha sido calificada como “información de las autoridades político-administrativas”. Los indicadores de valoración que se prevén son los siguientes: la agenda del presidente de la institución que debe identificar las partes reunidas,

³ El artículo 7 de la Ley de Transparencia establece que únicamente las Administraciones Públicas deben publicar “información de relevancia jurídica”.

el objeto de la visita y el resultado de la misma; las retribuciones de los altos cargos o principales cargos del senado, por lo que lo que debe publicarse el sueldo global de los mismo (bien exponiendo la cantidad anual o bien señalando las pagas correspondientes), junto con los complementos percibidos; y las declaraciones de bienes anuales de los altos cargos o Senadores, según sea el caso.

La cuarta dimensión hace referencia a la “información sobre contrataciones”; es decir, a los contratos que se subscriben por las entidades públicas. Para evaluar esta dimensión se establecen dos indicadores: los contratos, destacando su objeto, duración, importe de licitación y de adjudicación, procedimiento utilizado e identidad del adjudicatario; y los contratos menores que deben ser publicados con información detallada de sus importes y adjudicatarios.

La quinta dimensión tiene que ver con “información sobre convenios y subvenciones”. En este caso se han seleccionado los siguientes indicadores: los convenios suscritos, los cuáles deben mencionar las partes firmantes, su objeto, el plazo de duración, las modificaciones realizadas, los obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas; las encomiendas de gestión con indicación de su objeto, su duración y las obligaciones económicas; y las subvenciones y ayudas públicas concedidas por el órgano en cuestión con indicación de su importe, objetivo y beneficiarios.

Por último, la sexta dimensión analítica es la “información presupuestaria y económica”. Para evaluarla se establecen las variables o indicadores siguientes: los presupuestos con descripción de las principales partidas presupuestarias y estado de ejecución; y los informes de cuentas anuales e informes de auditoría de cuentas.

Además, en cada una de las dimensiones analíticas se valorará también que la información publicada tenga las características siguientes: actualizada, clara (lenguaje comprensible para el ciudadano), estructurada, accesible y reutilizable⁴. A continuación, se clarifican los tres últimos elementos, ya que son los que plantean más dificultades en su interpretación.

La estructuración *“hace referencia a si el lugar electrónico donde reside la información está más o menos organizado, de forma que facilite al ciudadano identificar y buscar la información que necesita. Es decir, el sitio estará estructurado si los datos o informaciones sometidos a publicidad activa aparecen sistematizados o agrupados en un mismo lugar, sección o división y bajo una misma rúbrica o título identificativo”* (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 2016).

Para evaluar la accesibilidad de la información se puede utilizar la “regla de los tres clics” que sostiene que *“[...] ninguna página de un sitio web debe estar a más de tres clics [...] desde la página de inicio”* (Verescreeer.com, 2017). Esta regla no tiene fundamentación académica, pero suele aplicarse por los diseñadores webs. Por lo tanto, a efectos del análisis del objeto de estudio de este TFG, la información se considerará accesible si se encuentra a tres clics de la página de inicio.

La información pública se considera reutilizable si se encuentra en un formato que se puede manipular directamente por el ciudadano, como word o excel. En el caso de los documentos PDF, aunque no responde a este criterio, si la información está digitalizada y no escaneada, su contenido se puede copiar y pegar, por lo que se considerará como un documento reutilizable en este estudio. La Tabla 2 destaca los diferentes tipos de formatos reutilizables

que estable el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Tabla 2. Listado de formatos considerados reutilizables

Sistemas de información geográfica	Gml wfs wms
Compresión de archivos	Gzip Zip
Contenedores multimedia	Avi MPEG-4, MP4 media
Imagen y/o texto	csv, txt html, htm css jpeg, jpg mhtml, mht adt, ods, odp, odg docx, xlsx, pptx pdf png rtf svg tiff txt xhtml

Fuente: informe de “Evaluación de la aplicación de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Evaluación de la publicidad activa”.

La escala de valoración que se utilizará para evaluar cada uno de los indicadores de las dimensiones analíticas será la siguiente: “sí”, “no” y “parcialmente” (en el caso de que la información esté publicada, pero no cumpla con todos los criterios del indicador). Para evaluar las características de la información se empleará la escala siguiente: “sí” y “no” y “parcialmente” (en el caso de que la información no esté reunida en un único apartado y se pueda encontrar la información del indicador en varios). Por ejemplo, si la información cuenta con la caracte-

⁴ Véase artículo 5 de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno de España.

terística de “claridad” se le asignará un “sí” como valoración, pero si no la cumple recibirá un “no”.

1.4.2. Técnicas analíticas

Las técnicas que se emplearán para recabar la información de los indicadores expuestos anteriormente serán: análisis de fuentes bibliográficas y documentales, la observación directa y la observación participativa.

1.4.2.1. Análisis de fuentes documentales.

Este análisis también llamado análisis documental ha sido definido como *“una operación o conjunto de operaciones tendentes a presentar el contenido de un documento bajo una forma diferente a la suya original, a fin de facilitar su consulta o localización en un estudio posterior”* (Visauta, citado por García y Martínez, 2012: 142)

La información puede extraerse de cualquier documento impreso o audiovisual, en lo que respecta a este TFG, la información consultada y extraída ha formado parte de libros, manuales, de informes e informes *online*, revistas científicas, páginas webs y leyes.

Por otro lado respecto a la metodología que se empleará más adelante para evaluar a las dos unidades de análisis expuestas anteriormente, como bien se ha expuesto, se han plasmado una serie de dimensiones e indicadores que conllevan a un análisis del contenido de las páginas webs de las instituciones en materia de publicidad activa para evaluar su transparencia. Este análisis de contenido, es *“una técnica de investigación documental que consiste en extraer la información de documentos escritos y audiovisuales a partir de diversos indicadores, valorados a partir de una escala que puede ser numérica o categórica”* (Fondevila y Del Olmo, 2013: 141).

1.4.2.2. Observación directa

La observación directa es otra técnica de recogida y análisis de datos través de la cual se obtiene información sobre fenómenos sociales. En este caso, el evaluador se *“mantiene al margen*

del sujeto o colectivo observado, no interfiere en el desarrollo de las actividades del objeto de estudio [...] Por tanto, actúa como un agente externo” (Fondevila y del Olmo, 2013: 138).

Esta técnica de análisis se desenvuelve en un ambiente real, por lo que es recomendable aplicarla sobre muestras de sujetos reducidas como es el caso del presente trabajo, en la que se aplica únicamente a dos altas instituciones del Estado. En este sentido, en este TFG se utilizara esta técnica para evaluar la transparencia activa en las páginas webs del Senado y del TCU.

1.4.2.3. Observación participativa

Según Taylor y Bogdan (1986), la observación participativa *“involucra la interacción social entre el investigador y los informantes en el medio de los últimos, y durante la cual se recogen datos de modo natural y no intrusivo”*. Por lo tanto, el observador participa en el medio en el que los informadores se desenvuelven penetrando en la experiencia de un grupo o institución.

Durante la utilización de esta técnica se recogen notas de campo sobre las conversaciones mantenidas, las actividades realizadas, recopilando, así, una serie de observaciones sobre lo que ocurre en el medio en el que se participa; es decir, una información relevante sobre el fenómeno a investigar que se analizará con posterioridad.

En este TFG, esta técnica fue aplicada mediante la realización de unas prácticas externas en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) desde el 3 de octubre de 2016 hasta el 24 de enero de 2017. La estancia en esta institución destinada a garantizar la transparencia en España contribuyó a observar cómo se evalúa la transparencia activa y a participar también en algunos de estos procesos.

Por lo tanto, las notas recogidas en ese tiempo, así como la información aportada por el CTBG han sido de utilidad para la confección del presente trabajo.

2. LA TRANSPARENCIA ACTIVA EN ESPAÑA

La transparencia en la actualidad se ha establecido como uno de los principales temas de la agenda política y social de nuestro país, lo que ha llevado a la promulgación en el ordenamiento jurídico del estado de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, como una medida que garantice la transparencia en las diferentes instituciones públicas y garantice el derecho de acceso a la información de todos los ciudadanos, según lo establece el artículo 105b) de nuestra Constitución Española

Este capítulo se focaliza en analizar el sistema institucional que se genera para garantizar el derecho de acceso a la información y la transparencia activa de las instituciones públicas en España., a partir de la aprobación la Ley de Transparencia. Para ello, el capítulo se estructura en cuatro apartados. En primer lugar, se aborda la importancia de la contribución de la transparencia activa para garantizar el derecho de acceso de los ciudadanos y cómo la transparencia es fundamental en los sistemas políticos democráticos. A continuación, se analiza la Ley de Transparencia como una norma jurídica garantista de dicha transparencia, sus antecedentes, proceso de aprobación, y desarrollo de la misma. En el tercer epígrafe, el capítulo se centra en el concepto de Publicidad Activa y su ámbito de aplicación establecido por la Ley de Transparencia, los sujetos obligados en dicha normal al cumplimiento de la transparencia así como, la información que debe ser publicada por parte de las instituciones públicas sujetas a la Ley y las limitaciones de la misma. Finalmente, en el último epígrafe, el capítulo se centra en la figura del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como órgano clave en el cumplimiento de la Ley de Transparencia, su estructura, funciones y limitaciones

2.1. LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS DEMOCRÁTICOS

La transparencia complementa a la democracia ya que *“no hay definición de democracia que pueda excluir de sus connotados la visibilidad o transpa-*

rencia del poder” (Bobbio, 1986: 9). Esto es debido a que en las democracias la soberanía pertenece a la mayoría, y para que ésta pueda evaluar el ejercicio del poder, es necesario conocer sus acciones. Por lo tanto, el desarrollo de la transparencia es fundamental para reforzar la democracia, *“ya que en la medida en que los ciudadanos puedan conocer mejor el funcionamiento de las Instituciones, quién toma las decisiones y cómo se toman, podrán ejercer mejor sus derechos como ciudadanos”* (Aldecoa & Guinea, 2010: 88).

La transparencia, cómo se ha explicado en el primer capítulo, está compuesta por la publicidad o transparencia activa y el derecho de acceso a la información, o transparencia pasiva. Este derecho, puede interpretarse como *“la posibilidad de que el usuario o consumidor pueda acceder a un conocimiento suficiente y acabado de las características fundamentales del producto o servicio y, en consecuencia, colocarlo en condiciones de efectuar una opción más reflexiva y razonable, disminuyendo de ese modo la desigualdad de conocimientos que existe entre quien concibe y publica un servicio y quien lo puede adquirir”* (Abramovich & Courtis, 2000:14). Por lo tanto, la transparencia pasiva permite obtener a cualquier persona los datos o información sobre los que exista un interés particular (Aguilar Rivera, 2008).

El derecho de acceso a la información está regulado en el ordenamiento jurídico español dentro de la norma suprema en su artículo 105.b⁵, en el que establece que será la Ley quien regule el acceso de los ciudadanos a los documentos públicos, por lo tanto, según Piñar Mañas (2014) es junto con la transparencia activa, más un principio de actuación de las instituciones públicas que un derecho

El derecho de acceso a la información y la transparencia activa son consustanciales a los

⁵ Véase artículo 105b de la Constitución Española de 1978.

sistemas políticos democráticos ya que para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos es necesario que los poderes y las administraciones públicas publiquen pro-activamente cierto tipo de información y además, garanticen el derecho de los ciudadanos a conocer. Para ello, es necesario que las instituciones públicas actúen de acuerdo a las leyes ya que *“El Estado de Derecho es el resultado del gobierno de las leyes. El principio de legalidad supone la sumisión de los poderes y las administraciones públicas a las leyes y, con ello, además de neutralizar la arbitrariedad, se consigue generar seguridad y previsibilidad a los ciudadanos en relación con el poder y sus administraciones”* (Aranda, 2013: 220).

La Ley de Transparencia contribuye la construcción de un estado eficaz, eficiente y honesto. De esta manera, los poderes públicos se documentan y fundamentan de una mejor manera cuando son conscientes de que sus decisiones pueden ser analizadas por personas externas. De esta forma, la transparencia garantiza: una mayor rendición de cuentas, un seguimiento de las acciones de los gobernantes, un control del poder público y el fortalecimiento de la autoridad política. Esta última menos evidente que las tres anteriores ya que la transparencia ayuda a generar confianza en los ciudadanos, lo que conlleva necesariamente a que ésta consienta las decisiones adoptadas por las autoridades políticas (Aguilar Rivera, 2008). La transparencia, en definitiva, ayuda a encontrar un alto grado de consenso en el ámbito político y social.

2.2. EL MARCO REGULADOR DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA

La irrupción mundial de los derechos y deberes acerca de la transparencia y acceso a la información se han ido extendiendo paulatinamente a lo largo de los dos hemisferios. En concreto, Suecia fue el primer país en generar un marco normativo para garantizar acceso a la información pública en el año 1766. Después lo hicieron otros países como Finlandia en 1951, Estados Unidos en 1966, Noruega en 1970,

Francia en 1978, Grecia en 1986, Italia en 1990 y Portugal en 1993 (Cotino, 2015).

En España, el derecho de acceso a la información pública no se reguló hasta el año 1992⁶ por la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Este marco normativo recoge algunos de los preceptos sobre transparencia tomados de las Leyes de Transparencia de los países de la Unión Europea.

Además, las instituciones de la Unión Europea han generado publicaciones oficiales que han contribuido a institucionalizar y transmitir los valores de transparencia y derecho de acceso a la información pública entre sus Estado miembros. En concreto, en este marco europeo, cabe destacar el Libro Verde acerca de la información del sector público en la sociedad de la información de 1998, que culmina con la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre sobre la reutilización de la información del sector público. Además, en el año 2001, la UE aprobó el reglamento 1049/2001 por el cual se exigía la transparencia y acceso a la información ante las instituciones y órganos de la Unión ⁷ (Villoria, 2014).

España ha sido uno de los últimos países de la Unión Europea en generar una Ley de Transparencia en el año 2013. Esta ley ya se contemplaba en el programa electoral del PSOE en el año 2004, el partido político que ganó las elecciones en ese año. Sin embargo, a pesar de que el Congreso de los Diputados instó al gobierno para adoptar dicho proyecto, no fue ni en esa legislatura ni en la siguiente (2008-2011) cuando se obtuvieron resultados prometedores. Tal vez algunas de las razones de la escasa voluntad política para abordar este tema haya sido la enorme burocracia que suponía un cambio en el modelo

⁶ Véanse artículos 3.5, 35 y 37 de la ley 30/1992.

⁷ Véase el reglamento 1049/2001 de la UE.

de trabajo de las administraciones públicas. Sin embargo, las presiones externas, derivadas de la crisis económica, política (reiterados escándalos de corrupción que generan una situación de desafección política) e institucional (la opacidad que ha caracterizado a las instituciones españolas amparadas en la Ley 30/1992 ofrecían una escasa confianza la ciudadanía) han obligado al gobierno español a desarrollar una ley que aumente la transparencia y regule el ejercicio de estos derechos (Cotino, 2015).

En el año 2011, el grupo mixto formado por Unión Progreso y Democracia, presentó en el Congreso de los Diputados una proposición de Ley orgánica de principios y medidas contra la corrupción y por la transparencia de la gestión pública. Posteriormente, el grupo parlamentario popular presentó la “Proposición de Ley relativa a la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno” (Herranz, 2016: 34). El proceso de gestación y debate de la ley duró casi dos años, desde el anuncio de la misma en el dis-

curso de investidura del Presidente del Gobierno (Mariano Rajoy) en el año 2011 hasta su aprobación en el año 2013. En la tabla 3 se puede observar el proceso de elaboración y aprobación de este marco normativo, desde el anteproyecto de Ley hasta su promulgación en el año 2013. Es pertinente destacar que la elaboración de la ley se llevó a cabo de una manera participativa, ya que el anteproyecto fue sometido a una consulta pública a través de la página www.leydetransparencia.gob.es, por lo que los ciudadanos podían aportar las alegaciones que consideraran oportunas. Estas aportaciones contribuyeron a realizar diferentes modificaciones del proyecto, finalmente aprobado por el dictamen de Consejo de Estado el 27 de julio de 2012 (Ruiz, 2014).

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, se aprobó el 28 de noviembre de 2013 en el Congreso de los Diputados con 206 votos a favor y 114 votos en contra, así como con una abs-

Tabla 3. Proceso de aprobación de la Ley de Transparencia

Informe sobre el anteproyecto de ley en Consejo de Ministros	23/03/2012
Consulta pública del texto	26/03/2012 a 11/04/2012
Informe sobre el anteproyecto de ley en Consejo de Ministros	18/05/2012
Informe de la Agencia Española de Protección de Datos	05/06/2012
Dictamen del Consejo de Estado	19/07/2012
Aprobación del proyecto de ley en Consejo de Ministros	27/07/2012
Publicación del proyecto de ley en BOCG	07/09/2012
Presentación de enmiendas en el Congreso de los Diputados (34 ampliaciones)	25/09/2012
Comparecencias de expertos en el Congreso de los Diputados (28)	Meses de febrero a abril de 2013
Debate de totalidad en el Congreso de los Diputados	30/05/2013
Publicación del Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados	31/07/2013
Publicación del Dictamen de Comisión del Congreso de los Diputados	09/09/2013
Aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados	12/09/2013
Publicación del texto remitido por el Congreso de los Diputados en el Senado	20/09/2013
Presentación de enmiendas (1 ampliación)	02/10/2013
Publicación del Informe de la Ponencia del Senado	20/11/2013
Publicación de la ratificación del Informe de la Ponencia por la Comisión del Senado	20/11/2013
Aprobación por el Pleno del Senado	20/11/2013
Aprobación definitiva por el Congreso de los Diputados	28/11/2013
Publicación en el Boletín Oficial del Estado	10/12/2013

Fuente: adaptado de Herranz (2016)

Tabla 4. Resultado de la votación plenaria del Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (28/11/13)

	Sí	No	Abstención	No votan
Grupo parlamentario popular en el congreso	179	-	-	6
Grupo parlamentario socialista	1	100	1	8
Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió)	11	-	-	5
Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia	5	-	-	-
Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)	5	-	-	-
Grupo Parlamentario Mixto	5	6	-	7
Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural	-	8	-	3
	206	114	1	29

Fuente: www.congreso.es

tención. La tabla 4 recoge el resultado detallado de la votación.

La Ley de Transparencia en España se compone de más de 40 artículos organizados en tres títulos, más 8 disposiciones adicionales y nueve finales⁸ y se publicó en el BOE el 10 de diciembre de 2013.

Para concluir, hay que destacar que el marco regulador de la transparencia en España, “*no parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo carencias, subsanando deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos e intereses de los ciudadanos*” (Preámbulo, Ley de transparencia). Principalmente porque existen normas sectoriales anteriores a la Ley sobre publicidad activa que obligan a determinados sujetos. Además, el derecho de acceso a la información ya había sido regulado tanto en el texto constitucional⁹ como en otras leyes¹⁰. Finalmen-

te, en lo referente al Buen Gobierno se incorporan principios puramente pragmáticos y sin fuerza jurídica a una norma con rango de ley. Sin embargo, este marco normativo se diferencia claramente de otras leyes de transparencia europeas en lo referente al alcance de sus normas, ya que no considera el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental, a pesar de que este mismo derecho se ha considerado como imprescindible a nivel legal e institucional en el desarrollo de otras normas (Herrera, 2017).

2.3. LA TRANSPARENCIA O LA PUBLICIDAD ACTIVA EN ESPAÑA

En la transparencia o publicidad activa, las instituciones públicas son las que difunden los documentos y los datos relativos a la información pública a los ciudadanos de una manera proactiva (sin que los ciudadanos lo soliciten) y accesible en páginas web creadas especialmente para ello.

En España, La Ley de Transparencia y Buen Gobierno regula la publicidad activa¹¹, establecien-

8 Véase Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

9 Véase artículo 105b de la Constitución Española de 1978.

10 Véase en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 53; Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia

de medio ambiente; la Ley 37/2007, sobre reutilización de la información del sector público, que regula el uso privado de documentos en poder de Administraciones y organismos del sector público; Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

11 Véase capítulo II del título I, en los artículos del 5 al 11 de la Ley de transparencia.

do que las entidades públicas (administraciones públicas, organismos autónomos, agencias estatales, entidades públicas empresariales y entidades de derecho público, en la medida en la que realicen funciones de regulación o control sobre una determina actividad, así como aquellas entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia y que sean dependientes o estén vinculadas a la administración pública, y entidades gestoras y servicios de la Seguridad Social) deben publicar, por iniciativa propia, toda la información considerada de interés para garantizar la transparencia activa de su actividad. Esta obligación también es extensible a todas las corporaciones de Derecho Público, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Tribunal Constitucional, al Consejo General del Poder Judicial, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de cuentas, el Consejo económico y Social y las instituciones autonómicas que sean análogas, así como a la Casa de Su Majestad el Rey y al Banco de España.

Así mismo, también están obligadas las sociedades mercantiles en cuyo capital social participen, al menos en un 50%, las entidades nombradas; las fundaciones del sector público; y las asociaciones constituidas por los sujetos expuestos. Esta disposición también afecta a todas las entidades privadas que perciban una determinada cantidad de ayudas o subvenciones públicas (100000 euros en general o partir de 5000 cuando esta cantidad supere el 40% de los ingresos anuales de la entidad). Dentro de esta disposición se incluyen también a los partidos políticos; los sindicatos; y organizaciones empresariales.

El marco regulador de la transparencia establece que el desarrollo de la transparencia activa supone publicar la información siguiente¹²:

a). Información organizativa o institucional en relación con la estructura y función de los su-

jetos que estén obligados. La ley establece que debe publicarse aquella información institucional, organizativa y de planificación; es decir, todo lo relativo a las actividades, los medios y el tiempo para realizar ciertas actividades, los planes y programas anuales y plurianuales así como su grado de cumplimiento y los resultados.

b). Información de relevancia jurídica, en relación a la normativa aplicable a las administraciones públicas. Esta información incluye directrices, acuerdos, instrucciones o respuestas a consultas que tengan efectos jurídicos. Así mismo, deben publicarse los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos y Reglamentos.

c). Información económica relativa a los actos de gestión administrativa que posean repercusión económica a nivel presupuestario. Así, deberá informarse de manera activa acerca de los contratos, los convenios o las encomiendas de gestión. También se informará acerca de las subvenciones o los presupuestos, los informes de auditoría, las retribuciones etc.

Esta información debe suministrarse de forma periódica y actualizada, así como de una manera accesible, gratuita, clara y entendible para todos los interesados.

Sin embargo, ¿cuál de esta información es aplicable para las altas instituciones del Estado –como el Senado y el Tribunal de Cuentas– y las administraciones públicas?

La información que deben publicar las altas instituciones del Estado para garantizar su transparencia activa, es la información institucional y organizativa que permita a los ciudadanos conocer *“cuáles son las funciones y la normativa que se aplica [...]”, identificando a los responsables de los diferentes*

¹² Véase artículos 6,7 y 8 de la Ley de transparencia

órganos y su perfil y trayectoria profesional” (De la Nuez, 2014: 190)¹³.

También, la mayoría de los preceptos referentes a la información económica, presupuestaria y estadística¹⁴, que son los que mayor trascendencia tienen desde un punto de vista práctico, porque estas obligaciones se encuentran relacionadas con la rendición de cuentas, con la utilización de los recursos públicos y, en definitiva, con el dinero que aportan los contribuyentes.

La información aplicable a las administraciones públicas es la totalidad de la expuesta con anterioridad (“información organizativa o institucional”, “información de relevancia jurídica” e “información económica presupuestaria y estadística”).

Sin embargo, el legislador ha establecido que algunos preceptos de publicidad activa no sean aplicables a las altas instituciones del Estado, a las sociedades mercantiles, a las fundaciones, a las asociaciones, a los partidos políticos, a los sindicatos y a las entidades privadas, porque, según él, no son administraciones públicas¹⁵. Esas obligaciones de las que están exentos son las siguientes: todo lo referente a los planes y programas plurianuales¹⁶; todos los preceptos sobre la información de relevancia jurídica¹⁷, y la relación de los bienes inmuebles que sean propiedad de las administraciones públicas¹⁸.

Además, los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y entidades privadas, únicamente están obligados a publicar la información referente a los contratos, convenios y subvenciones, cuando alguna Administración Pública esté implicada.

13 Véase artículo 6.1 de la Ley de Transparencia.

14 Véase artículo 8.1 letra a), b), c), d), e), f), g) e i) de la Ley de transparencia.

15 Véase artículo 2.2 de la Ley de transparencia.

16 Véase artículo 6.2 de la Ley de transparencia.

17 Véase artículo 7 de la Ley de transparencia.

18 Véase artículo 8.3 de la Ley de transparencia.

Sin embargo, la información publicada no puede suponer un perjuicio para: la seguridad nacional; la defensa; las relaciones exteriores; la seguridad pública; la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional y propiedad intelectual e industrial; la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; y la protección del medio ambiente. Aunque la aplicación de estos límites, siempre será justificada y atenderá al principio de proporcionalidad, además de a las circunstancias del caso concreto; y en el caso de que se tome la decisión judicial de publicar alguna información referente a estos límites, se deberán eliminar los datos de carácter personal que pueda contener; por lo tanto, tampoco se puede vulnerar la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en el momento en el que se publica la información.

En el caso de incumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, la ley prevé una serie de sanciones dependiendo de la naturaleza de la institución.

La Ley de transparencia prevé que el control de cumplimiento de estas obligaciones por parte de la AGE le corresponde al CTBG. Éste puede dictar resoluciones en las que según el artículo 9 de la Ley de transparencia “*se establezcan las medidas que sea necesario adoptar para el cese del incumplimiento y el inicio de las actuaciones disciplinarias que procedan*”, todo esto a tenor del “procedimiento reglamentario” que se establezca, por lo tanto, habrá que esperar al desarrollo de dicho reglamento. Si se interpreta literalmente la ley, esas “*resoluciones no son directamente ejecutivas, sino que se realizarán recomendaciones sobre las medidas que hay que*

adoptar para el cese del incumplimiento o, en último término, permitirán el inicio de actuaciones disciplinarias cuya tramitación y conclusión corresponderá a otro órgano” (De la Nuez, 2014: 218).

En conclusión, quedan fuera del ámbito competencial del Consejo la mayor parte de las entidades que se han expuesto al principio de este capítulo, dejando fuera a las altas instituciones. Pero, incluso aún si se interpretara el artículo 9 de una manera amplia para incluir dentro de su ámbito de control y supervisión a las entidades consideradas administraciones públicas¹⁹, siguen sin estar bajo su control las altas instituciones del Estado, por lo tanto no se establece ningún mecanismo de control sobre las obligaciones de transparencia activa para las mismas.

Debido a que el CTBG solo tiene asignada la competencia de controlar a la Administración General del Estado en materia de transparencia activa, el marco regulador establece que las Comunidades Autónomas pueden constituir un órgano similar a nivel regional. Además, no cabe la posibilidad, como ocurre con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, de que las CCAA atribuyan esa competencia al Consejo²⁰.

También, se establece que será sancionado el “incumplimiento reiterado” de las obligaciones y, además, tendrá la consideración de infracción grave según el régimen disciplinario de la normativa que corresponda²¹. Se hace notar nuevamente la importancia del desarrollo del reglamento ya que no se establece el número de veces estimadas del “incumplimiento reiterado”.

Para finalizar, sólo destacar que para el buen desarrollo de la transparencia activa se necesita de una

arquitectura institucional adecuada. Sin embargo, no existe un órgano que lleve a cabo un control de la propia ley de transparencia y, además, se ha generado un sistema sancionatorio de mínimos porque funciona como común denominador para que cada CCAA desarrolle el suyo propio dependiendo de su marco normativo sobre transparencia; y para su posterior desarrollo por el reglamento al que hace referencia.

2.4. EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO COMO INSTITUCIÓN GARANTISTA DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno²² (CTBG) es un organismo público adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, cuya misión según el artículo 34 de la Ley de Transparencia “*es promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de Buen Gobierno*”. Aunque el CTBG dependa de un ministerio, tiene autonomía e independencia plena en el cumplimiento de sus funciones. Este órgano está compuesto por una comisión y un presidente propuesto por el gobierno y aprobado por mayoría absoluta en el Congreso. Este cargo, posee una duración de 5 años no renovables, y entre las funciones principales del mismo se encuentra la de velar por el cumplimiento de la publicidad activa. La comisión está formada por un diputado, un senador, un representante del Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, uno de la Agencia Española de Protección de Datos, un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y otro de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal (Meseguer, 2014).

¹⁹ Véase artículo 2.1 de la letra a) a la d) de la Ley de transparencia.

²⁰ Véase disposición adicional cuarta de la Ley de transparencia.

²¹ Véase artículo 9.3 de la Ley de transparencia.

²² Véase Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Este órgano estatal es el encargado del “*control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa*”, por lo que es la institución garantista de la transparencia activa, concretamente de los órganos de la Administración General del Estado. Por ello, puede dictar resoluciones en las que se establezcan las medidas necesarias para que se cumplan las obligaciones en esta materia e iniciar las actuaciones disciplinarias que procedan. Por lo tanto, no tiene capacidad ejecutiva, sino que sólo puede realizar recomendaciones para hacer que se cumplan las obligaciones, o bien podrá instar al órgano correspondiente para que tome las medidas disciplinarias para su cumplimentación.

Para la consecución de sus objetivos, el CTBG tiene encomendadas las siguientes funciones:

- a). Adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley de transparencia
- b). Asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno.
- c). Informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen la Ley de transparencia, o que estén relacionados con su objeto.
- d). Evaluar el grado de aplicación de la Ley de transparencia. Para ello, elaborará anualmente una memoria en la que se incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante las Cortes Generales.
- e). Promover la elaboración de borradores de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno.
- f). Promover actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por la Ley de transparencia.
- g). Colaborar, en las materias que le son propias, con órganos de naturaleza análoga.
- h). Aquellas otras que le sean atribuidas por norma de rango legal o reglamentario²³.

Como se puede observar, en las funciones de este órgano “*predominan los verbos “promover”, “velar”, “colaborar” e “instar” lo que pone de manifiesto que el legislador no se ha atrevido a dotar a este órgano de auténticas facultades ejecutivas o vinculantes de supervisión y control*” (De la Nuez, 2014: 218).

En definitiva, la actividad evaluadora del CTBG se focaliza en las entidades forman parte de la AGE, por lo que no tiene asignadas competencias para evaluar a los órganos constitucionales o de relevancia constitucional Por ello, lo único que puede hacer (y ha hecho) es remitirles recomendaciones para que puedan mejorar su publicidad activa, así como valorar positivamente su actitud de compromiso con la transparencia cuando han realizado las modificaciones pertinentes (CTBG, 2017).

3. ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA EN EL SENADO Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Este capítulo tiene como cometido analizar la transparencia activa en el Senado y el Tribunal de Cuentas de España, aplicando la metodología descrita en el capítulo primero; es decir, las seis dimensiones (“características de la página web”, “información organizativa y funcional”, “informa-

²³ Véase Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

ción sobre las autoridades político-administrativas”, “información sobre contrataciones”, “información sobre convenios y subvenciones” e, “información presupuestaria y económica”) y sus indicadores correspondientes.

Para ello, el capítulo se estructura en cuatro apartados. En el primero se realiza una descripción de los casos a analizar. El segundo y el tercer epígrafe estudian la transparencia activa en el Senado y en el Tribunal de Cuentas respectivamente mediante la aplicación de la metodología citada. El último apartado lleva a cabo un análisis comparado de los dos casos con el objetivo de verificar, posteriormente, que institución cuenta actualmente con una mayor transparencia activa.

3.1. APROXIMACIÓN A LOS ESTUDIOS DE CASO

Los casos que se van a analizar son dos altas instituciones del Estado español que tienen una gran relevancia en nuestro sistema político: el Senado y el Tribunal de Cuentas.

Los dos órganos se exponen en el marco constitucional (CE), siendo el primero un órgano constitucional y el segundo un órgano de relevancia constitucional. La diferencia entre ambos estriba en que, en el caso del Senado, la CE detalla su régimen jurídico, especificando sus características y su modelo organizativo y funcional, así como el nombramiento de sus miembros, mientras que, en el caso del Tribunal de Cuentas, sólo especifica su función principal (la fiscalización de las cuentas del sector público), señalando que las demás cuestiones deberán desarrollarse mediante una ley orgánica.

El Senado es la Cámara Alta del sistema bicameral instaurado en España, por lo que forma parte, junto con el Congreso de los Diputados, de las Cortes Generales o el Parlamento español. La existencia de esta Cámara ha sido constante en el constitucionalismo español. Realizando un repaso breve de la historia se puede constatar que el Estatuto Real de 1834 estableció unas Cortes bicamerales por primera vez en la historia de España. Posteriormente,

la Constitución de 1837 adoptó las denominaciones actuales de ambas Cámaras que se mantuvieron en las restantes constituciones del siglo XIX. Este sistema bicameral desaparecerá desde la Segunda República hasta la Ley para la Reforma política de 1977, institucionalizándose definitivamente con la Constitución española de 1978. . Además, este modelo se encuentra instaurado en casi todas las democracias de los países occidentales como Alemania, Reino Unido, Francia, Estados Unidos, etc. (Senado.es, 2017).

Al estar tan presente a lo largo de la historia, se puede deducir que es una institución de gran importancia para la democracia representativa actual ya que ha sido y es un órgano constitucional y debido a ese status tiene unas funciones de gran importancia como son: la potestad legislativa del Estado, la aprobación de sus presupuestos, y el control de la acción de Gobierno (artículo 66 de la CE). Además, el Senado tiene una función de representación del pueblo español tal y como indica el artículo 66.1 de la CE, y más concretamente, de representación territorial según lo expuesto en el artículo 69 de la norma suprema. Por todo esto, es fundamental que una alta institución del Estado como es el Senado cumpla con las exigencias establecidas respecto a la transparencia activa, porque si las cumple sirve como ejemplo para los demás sujetos obligados, además, al representar al pueblo español es necesario que éste confíe en él y lo legitime y con una buena práctica como es la transparencia es un gran paso.

El Tribunal de Cuentas (TCU), según lo dispuesto en el artículo 136 de la Constitución, es el máximo *“órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público que dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado”* (De la Nuez, 2014: 137). Sus antecedentes se remontan a la Edad Media, pero su auténtico germen se encuentra en la Constitución de 1845 cuando se establecieron las reformas en la Administración financiera del Estado, aprobándose

la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1851 otorgándole a dicho órgano la fiscalización de las finanzas de la Administración Pública. En la Constitución de 1931, el TCU se convirtió en el órgano encargado de fiscalizar de la economía pública, después de esto se fueron aprobando normas que sufrieron continuas modificaciones hasta llegar a la de 1961, en la que el TCU pasa a ser el órgano supremo de control externo del Estado (Tcu.es, 2017). En la actualidad, la CE *“configura al Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económico-financiera de todo el sector público, que es independiente del Poder Ejecutivo y se encuentra vinculado directamente a las Cortes Generales”* (Tcu.es, 2017).

Por lo tanto, el TCU tiene un importante papel en lo referente a las cuentas de los entes que configuran el sector público; es decir, en lo referente al dinero y bienes públicos, por ello, la rendición de cuentas de este órgano es fundamental para el buen funcionamiento de la gestión de lo público ya que la información publicada por el mismo ayuda al ciudadano a tener conocimiento de cómo se está gestionando su dinero.

3.2. ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA EN EL SENADO

La evaluación de la publicidad activa del Senado se ha llevado a cabo a través de la información que tiene publicada en su página web. Para ello, se elaboró una ficha analítica con las dimensiones y los indicadores citados en el primer capítulo, así como con las características de esa información que permitió la posterior valoración (sí se cumple o no se cumple) de los datos aportados en la página web del caso analizado.

El análisis de la dimensión I sobre “características de la página web” del Senado permite verificar como hay un *banner* denominado “portal de transparencia” en su página de inicio. Este indicador se encuentra suficientemente destacado, por lo que valora positivamente. La única característica que no cumple es la de actualización porque no hay una fecha que indique la última vez que ha sido revisada o renovada la página *home*. Como se puede observar en la Tabla 5, la información sobre el banner se considera “clara”, “estructurada”, “accesible” y “reutilizable”. Es “accesible” porque hace falta un clic para acceder al *banner* y es “reutilizable” porque está en formato “html”.

Tabla 5. Análisis de las características de la página web del Senado

Dimensión	Indicador	Valoración	Indicador	Valoración
I. Características de la página web	1. Banner de Transparencia “Home”	Si	a. Actualizada	No
			b. Clara	
			c. Estructurada	Sí
			d. Accesible	P
			e. Reutilizable	Sí
	2. Ejes fundamentales	Si	a. Actualizada	No
			b. Clara	No
			c. Estructurada	P
			d. Accesible	Sí
			e. Reutilizable	Sí

Fuente: Elaboración propia

Tabla 6. Análisis de la información organizativa y funcional de la página web del Senado (2017)

Dimensión	Indicador	Valoración	Indicador	Valoración
II. Información organizativa y funcional	1. Normativa de aplicación.	Si	a. Actualizada	P
			b. Clara	No
			c. Estructurada	No
			d. Accesible	Si
			e. Reutilizable	Si
	2. Estructura organizativa. Organigrama.	i. Estructura organizativa Si 2 Organigrama Si	a. Actualizada	Si
			b. Clara	Si
			c. Estructurada	Si
			d. Accesible	Si
			e. Reutilizable	Si
	3. Funciones o actividades	Si	a. Actualizada	Si
			b. Clara	Si
			c. Estructurada	Si
			d. Accesible	Si

Fuente: Elaboración propia

La información que proporciona el *banner* cumple con la estructura contemplada por la metodología, pero gran parte de la información que se debe publicar no está contenida en esos ejes, sino en otros. Aunque se encuentren bajo diferentes ejes, la información es fácilmente identificable, como se verá más adelante, pero se considera que está parcialmente estructurada porque la existencia de tantos vínculos puede inducir a que el ciudadano se confunda. Además, los datos de este apartado no están actualizados y la claridad del mismo es cuestionable porque el sistema de vínculos redirige, en ocasiones, a otros espacios de la página web dificultando el regreso al portal de transparencia o punto de partida. El formato, está en “html”; es decir, en un formato reutilizable.

El estudio de la segunda dimensión de la web sobre “información organizativa y funcional” permite extraer las conclusiones siguientes (véase Tabla 6). En primer lugar, el análisis del indicador sobre “normativa de aplicación” permite constatar que no hay un apartado (a simple vista) que recoja toda la

legislación aplicable al Senado, aunque se puede encontrar cuando se accede al enlace “administración parlamentaria” dentro del eje de “información institucional y organizativa”. Además de por este motivo, la información se encuentra bajo el título de “normas económicas y de contratación”, por lo que no hace referencia a la información solicitada. Por ello, aunque la información sea accesible –porque está a tres clics de la página de inicio–, no se puede considerar como estructurada. Una vez encontrada las normas de aplicación, éstas están divididas en varios subapartados (“Constitución Española”, “Reglamento del Senado”, “Normas, resoluciones y acuerdos complementarios”, “Legislación relacionada con el Senado” y “Normas administrativas”) en los que se plasman los textos con un lenguaje altamente jurídico (ya que se publican las normas) lo que dificulta la capacidad de entendimiento para el ciudadano, y, además algunos de los mismos cuentan con su fecha de actualización y otros no, por lo que se considera que está parcialmente actualizada.

En relación con el segundo indicador de la dimensión II sobre “estructura organizativa del Senado”, los datos se encuentran accesibles desde el eje “información Institucional y Organizativa”, más concretamente, en el enlace “Órganos del Senado”, que cuenta con información (sobre funciones, nombramiento y elección, trayectoria profesional del cargo, etc.) vinculada a los mismos (Presidente del Senado, Mesa del Senado, Junta de Portavoces, Pleno, Diputación Permanente y Comisiones y Ponencias). Además, dentro del mismo eje, en el enlace “Administración Parlamentaria” se encuentra un organigrama de la Secretaría General del Senado, que es el órgano de administración del que dependen todos los demás. Todas las características de este indicador son cumplidas y, además, el organigrama se puede descargar en “pdf”.

El indicador de la dimensión II sobre “funciones y actividades” también se cumple, ya que las fun-

ciones del Senado se pueden encontrar dentro del eje anterior (“información institucional y organizativa”), siendo además una información accesible, actualizada, clara y reutilizable.

El análisis de la dimensión III sobre “información sobre las autoridades político-administrativas” pone en evidencia las siguientes cuestiones (véase Tabla 7). En relación con el indicador “agenda del Presidente” se puede constatar que la misma cuenta con las “partes reunidas”, con el “objeto de la visita”, pero no con el “resultado de la reunión”. Esta información se puede considerar estructurada porque se puede llegar a ella a través de dos ejes: el denominado “Actividad Parlamentaria”, y dentro del fundamental “información Institucional y Organizativa”. Por otro lado, la información es lo suficientemente clara para el ciudadano y se encuentra a menos de tres clics de la página de inicio, así como

Tabla 7. Análisis sobre autoridades político-administrativas del Senado (2017)

Dimensión	Indicador	Valoración	Indicador	Valoración
III. Información sobre las autoridades político-administrativas	1. Agenda del Presidente.	i. partes reunidas Si 2. objeto visita Si 3. resultado No	a. Actualizada	Si
			b. Clara	Si
			c. Estructurada	Si
			d. Accesible	Si
			e. Reutilizable	Si
	2. Retribuciones principales cargos del Senado.	i. retribuciones Si 2. complementos Si	a. Actualizada	Si
			b. Clara	Si
			c. Estructurada	Si
			d. Accesible	Si
			e. Reutilizable	Si
	3. Declaraciones anuales de bienes de los altos cargos.	Si	a. Actualizada	Si
			b. Clara	Si
			c. Estructurada	Si
			d. Accesible	Si
			e. Reutilizable	Si

Fuente: Elaboración propia

en formato “html” por lo que cumple con las características establecidas

El siguiente indicador de la dimensión III se denomina “retribuciones de los principales cargos del Senado”. La web ofrece esta información en el eje añadido a los fundamentales, “Senadores”, dentro de la rúbrica “régimen económico”, en el que se pueden encontrar las pagas y los complementos de los senadores, así como de los principales cargos y órganos institucionales: el Presidente del Senado, el Vicepresidente, los Secretarios, los Portavoces, y los miembros de la Mesa. Esta información está bajo el formato “html”, a tres clics de la página de inicio y es lo suficientemente clara.

Respecto al indicador “declaraciones anuales de bienes de los altos cargos” de la dimensión III se pueden constatar que se incluyen no sólo las declaraciones de los senadores (por orden alfabético de los mismos), sino también sus actividades. Esta información se puede encontrar dentro del eje de “senadores” bajo el título de “declaraciones de actividades, bienes y rentas” por lo que se puede considerar como estructurada, reutilizable, clara y accesible –a tres clics de la página de inicio–.

En lo referente a la evaluación sobre “información sobre contrataciones” (cuarta dimensión) se puede concluir lo siguiente (véase tabla 8). El primer indicador, “contratos”, está dentro del eje fundamental “información económica y contractual” bajo el título “contratos” en el que se puede encontrar unas listas de contratos dependiendo del tipo de procedimiento (abierto o negociado), en las que se esclarece, entre otra, la información siguiente: el “objeto”; la “duración”; el “importe de adjudicación”; el “importe de licitación”; y la “identidad del adjudicatario”. En consecuencia, el Senado cumple con lo exigido en este indicador. Además, la información está actualizada, cuenta con un lenguaje claro, con una estructuración adecuada, con un formato reutilizable y, además, cumple con la regla de los tres clics.

El siguiente indicador de esta dimensión es “contratos menores” que se encuentran dentro del mismo eje fundamental anterior (“información económica y contractual”) y bajo el mismo título (“contratos”) en el que la alta institución pone a disposición un enlace o vínculo denominado “contratación menor del Senado”. En este enlace aparece una lista por orden cronológico de los contratos menores realizados por el mismo en los que se indica el importe y la identidad del adjudicatario. Esta in-

Tabla 8. Análisis sobre contrataciones del Senado (2017)

Dimensión	Indicador	Valoración	Indicador	Valoración
IV. Información sobre contrataciones.	1. Contratos	i. objeto Si	a. Actualizada	Si
		2. duración Si	b. Clara	Si
		3. importe licitación Si	c. Estructurada	Si
		4. importe adjudicación Si	d. Accesible	Si
		5. procedimiento Si	e. Reutilizable	Si
	6. identidad Si			
	2. Contratos menores	i. importe Si	a. Actualizada	Si
		2 adjudicatario Si	b. Clara	Si
			c. Estructurada	Si
			d. Accesible	Si
		e. Reutilizable	Si	

Fuente: Elaboración propia

formación cuenta con todas las características de actualización, claridad, estructuración, accesibilidad y reutilización.

El análisis de la quinta dimensión “información sobre convenios y subvenciones” permite extraer las siguientes reflexiones (véase tabla 9). El primer indicador sobre “convenios suscritos” se localiza en el eje fundamental “información económica y contractual”, bajo el título “subvenciones y ayudas”, el cual proporciona una lista de los diferentes convenios que están en vigor. Esta lista aporta información sobre lo siguiente: las “partes firmantes”; el “objeto”; y la “obligación económica”. Sin embargo, no clarifica si ha habido modificaciones durante los años en los que han estado en vigor y, no se hace referencia a los sujetos obligados por los diferentes convenios. La información contenida en ese título cuenta con fecha de actualización, con un lenguaje claro para el ciudadano, con una adecuada accesibilidad y con un formato reutilizable.

El segundo indicador referente a las “encomiendas de gestión” no se encuentra dentro del *banner* de transparencia, por lo que la web del Senado no aporta esta información y, en consecuencia, no se puede entrar a valorar las características de la misma.

El último indicador de esta dimensión es “subvenciones y ayudas públicas” que también se encuentra dentro del eje fundamental “información económica y contractual”, bajo la rúbrica “subvenciones y ayudas públicas” en el que se pueden encontrar resúmenes de todas las ayudas y subvenciones concedidas por el Senado. Esos resúmenes arrojan la siguiente información: el “objetivo” o finalidad de las mismas, el “importe”, así como los “beneficiarios” de esas ayudas y/o subvenciones. Los mismos cuentan con fecha de actualización, así como con la claridad suficiente para que sean entendidos por el ciudadano. Además, tiene un formato reutilizable y están a tres clics de la página de inicio.

Tabla 9. Análisis sobre convenios y subvenciones del Senado (2017)

Dimensión	Indicador	Valoración	Indicador	Valoración	
V. Información sobre convenios y subvenciones.	1. Convenios suscritos.	i. partes firmantes	Si	a. Actualizada	Si
		ii. objeto	Si	b. Clara	Si
		iii. duración	Si	c. Estructurada	Si
		iv. modificaciones	No	d. Accesible	Si
		v. obligados	No	e. Reutilizable	Si
	vi. obligación económica	Si			
	2. Encomiendas de gestión	i. objeto	No	a. Actualizada	-
		iii. duración	No	b. Clara	-
		iv. obligación económica	No	c. Estructurada	-
				d. Accesible	-
				e. Reutilizable	-
	3. Subvenciones y ayudas públicas	i. objetivo	Si	a. Actualizada	Si
		ii. importe	Si	b. Clara	Si
		iii. beneficiarios.	Si	c. Estructurada	Si
				d. Accesible	Si
			e. Reutilizable	Si	

Fuente: Elaboración propia

La última dimensión analítica de la transparencia activa en el Senado es la de “información presupuestaria y económica”, cuya evaluación permite extraer las siguientes conclusiones (véase tabla 10). El indicador de “presupuestos” que debe contener la información sobre las “principales partidas presupuestarias”, así como sobre el “estado de ejecución”, se puede localizar en el eje fundamental “información económica y contractual” dentro del título “presupuestos”. Una vez dentro de este título se puede encontrar un gráfico en el que se destacan las principales partidas del presupuesto; además de ese gráfico el Senado expone de manera acertada diferentes datos e información referente al presupuesto y el estado de ejecución del mismo. En adición al presupuesto del año actual, se facilitan presupuestos de años anteriores con los mismos datos e información antes mencionada. Los presupuestos cuentan con un lenguaje claro, con fecha de actualización y la accesibilidad exigida, así como con una correcta estructuración y con formato reutilizable.

El segundo indicador de la sexta dimensión sobre “informes de cuentas anuales y/o auditoría de cuentas” se puede encontrar en la misma ubicación que el indicador anterior (“presupuestos”). Dentro de esa ubicación la institución facilita un “resumen de las cuentas anuales” del Senado en el que aparece, entre otra información, la siguiente: “cuenta de ingresos”, “resultado presupuestario” y “tesorería”. Lo que no aparece es alguna auditoría de cuentas en el *banner*, por lo que la información se considera parcialmente publicada. En cuanto a las características de la información publicada se puede comprobar en la tabla 8 que cumple con todas ellas.

Tabla 10. Análisis sobre presupuestos del Senado (2017)

Dimensión	Indicador	Valoración	Indicador	Valoración
VI. Información presupuestaria y económica.	1. Presupuestos	i. partidas presupuestarias Si 2. estado de ejecución Si	a. Actualizada	Si
			b. Clara	Si
			c. Estructurada	Si
			d. Accesible	Si
			e. Reutilizable	Si
	2. Informes de cuentas anuales y/o auditoría de cuentas.	P	a. Actualizada	Si
			b. Clara	Si
			c. Estructurada	Si
			d. Accesible	Si
			e. Reutilizable	Si

Fuente: Elaboración propia

3.3. ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS

El análisis de la transparencia activa del TCU se ha realizado a través de la información disponible en el portal de transparencia de su página web, con la cumplimentación de la misma ficha analítica utilizada para la evaluación del Senado, pero adaptada a este nuevo caso. A continuación, se estudiará qué indicadores son cumplimentados y cuáles no, además de las características de la información:

El análisis de la primera dimensión “características de la página web”, de la cual dependen las siguientes, se puede comprobar (véase tabla 11) que el *banner* se identifica rápidamente en la página de inicio o *home*. Por lo tanto, no sólo se cumple con el primer indicador, sino también con las características de estructuración, accesibilidad (no hace falta ningún clic para encontrarlo), claridad y reutilización del formato. Por el contrario, la característica referida a la actualización de la información no se cumple porque no hay ningún espacio que informe sobre la fecha en la que ha sido actualizada.

El segundo indicador de la primera dimensión sobre la estructuración del *banner* en los ejes fundamentales establecidos por la Ley de Transparencia, se cumple ya que una vez dentro del mismo se encuentran los siguientes ejes: “información institucional”; “información organizativa”; “información sobre la planificación”; e “información económica, presupuestaria y estadística”. Además, cuenta con un texto introductorio sobre la Transparencia y su respectiva Ley con vínculos al BOE. Esto conlleva a que la información esté estructurada, cumpliendo con esa característica. Además, tiene un lenguaje lo suficientemente claro para el ciudadano y se utiliza un formato reutilizable (html). Por otro lado, estos ejes se encuentran a un clic de la página de inicio, por lo que son accesibles se considera accesible. En lo referente a la característica de actualización de la información, no es cumplida por el TCU.

El análisis de la segunda dimensión sobre “información organizativa y funcional” permite llegar a las siguientes conclusiones (véase tabla 12). El primer indicador (“normativa de aplicación”) pue-

Tabla 11. Análisis de las características de la página web del Tribunal de Cuentas (2017)

Dimensión	Indicador	Valoración	Indicador	Valoración
I. Características de la Página Web.	1. Banner de Transparencia “Home”	Sí	a. Actualizada	No
			b. Clara	Si
			c. Estructurada	Si
			d. Accesible	Si
			e. Reutilizable	Si
	2. Ejes fundamentales.	Sí	a. Actualizada	No
			b. Clara	Si
			c. Estructurada	Si
			d. Accesible	Si
			e. Reutilizable	Si

Fuente: Elaboración propia

de ser ubicado dentro del eje “información organizativa”, bajo el título de “normativa de aplicación”, en el que se encuentra toda la legislación que rige al TCU. Al acceder al título de “régimen jurídico” aparece una explicación de la normativa que afecta al Tribunal y, además, de citar las leyes se ofrece un vínculo a la página oficial del BOE, lo que permite contrastar de forma directa la información expuesta por el Tribunal con el texto consolidado. Dentro del mismo título también se encuentra el sub-epígrafe “Resoluciones Oficiales” que contiene una lista de acuerdos, normas de procedimiento e instrucciones que reglamentan la actividad y el régimen interno del TCU. Debido a la facilidad para encontrar la información deseada, se considera que cumple con la característica de estructuración y claridad. En cuanto a la accesibilidad, por un lado, para acceder al “régimen jurídico” y a las “Resoluciones Oficiales” son necesarios dos clics desde la página de inicio y, por otro lado, si se quiere acceder al BOE son necesarios tres clics. Por lo tanto, ambos tipos de información son accesibles. Además, el formato utilizado en ambos casos es el “html” que es reutilizable.

El segundo indicador requiere de la “estructura organizativa” y del “organigrama” del TCU para poder ser cumplimentado. Esta información se localiza en el eje de “información organizativa”, en el que hay un título denominado “Órganos del Tribunal de Cuentas” donde se informa sobre cada órgano (“Presidente”, “Pleno”, “Comisión de Gobierno”, “Sección de Fiscalización”, “Sección de Enjuiciamiento”, “Consejeros de Cuentas”, “Fiscalía” y “Secretaría General”) con un breve resumen de sus “atribuciones”, el “nombramiento” y el currículum y la trayectoria profesional de quien que ostenta el cargo. Por otro lado, bajo el mismo eje se encuentra el organigrama, en el que están expuestos de forma esquemática los “Órganos del Tribunal de Cuentas”. La información encontrada cumple con todas las características que establece la metodología, menos con la actualización de la información.

El tercer, y último, indicador de la dimensión II “funciones o actividades” está ubicado en el eje de “información institucional”. Dentro del mismo hay varios títulos, sobre las funciones de esta alta insti-

Tabla 12. Análisis de la información organizativa y funcional del TCU (2017)

Dimensión	Indicador	Valoración	Indicador	Valoración
II. Información organizativa y funcional	1. Normativa de aplicación.	Si	a. Actualizada	No
			b. Clara	Si
			c. Estructurada	Si
			d. Accesible	Si
			e. Reutilizable	Si
	2. Estructura organizativa. Organigrama.	i. Estructura organizativa Si 2. Organigrama Si	a. Actualizada	No
			b. Clara	Si
			c. Estructurada	Si
			d. Accesible	Si
			e. Reutilizable	Si
	3. Funciones o actividades	Si	a. Actualizada	No
			b. Clara	Si
			c. Estructurada	Si
			d. Accesible	Si
			e. Reutilizable	Si

Fuente: Elaboración propia

Tabla 13. Análisis de las autoridades político-administrativas del TCU (2017)

Dimensión	Indicador	Valoración	Indicador	Valoración
III. Información sobre las autoridades político-administrativas	1. Agenda del Presidente.	i. partes reunidas No 2. objeto visita No 3. resultado No	a. Actualizada	-
			b. Clara	-
			c. Estructurada	-
			d. Accesible	-
			e. Reutilizable	-
	2. Retribuciones altos cargos.	i. retribuciones Si 2. complementos No	a. Actualizada	No
			b. Clara	Si
			c. Estructurada	Si
			d. Accesible	Si
			e. Reutilizable	Si
	3. Declaraciones anuales de los altos cargos.	No	a. Actualizada	-
			b. Clara	-
			c. Estructurada	-
			d. Accesible	-
			e. Reutilizable	-

Fuente: Elaboración propia

tución del Estado, a saber: la “función de Fiscalización”; la “función de Enjuiciamiento Contable”; y la “función Consultiva Limitada”. Por lo tanto, aunque la información no está reunida bajo un mismo título se considera estructurada porque está distribuida de una manera lógica. Además, es accesible porque se encuentra a menos de tres clics de la página de inicio siendo accesible y cuenta con un formato reutilizable (“html”). Al igual que los demás indicadores, este tampoco cumple con la característica de actualización.

La evaluación de la dimensión III “información sobre las autoridades político-administrativas” permite constatar lo siguiente (véase tabla 13). En relación con el primer indicador sobre “agenda del Presidente” no está localizado dentro del *banner*, por lo que no puede ser considerado como cumplimentado y, por consiguiente, las características tampoco.

El siguiente indicador sobre “retribuciones de los altos cargos” se encuentra dentro del *banner*, bajo el eje “información económica, presupuestaria

y estadística” en el título “retribuciones de los altos cargos” donde se expone la siguiente información: las retribuciones anuales de los mismos y cómo están divididas las pagas (14 pagas). Sin embargo, no se hace referencia a los complementos de las retribuciones A pesar de esto último, la información publicada cumple con todas las características, menos con la de actualización.

El último indicador de la dimensión III es el de “declaraciones anuales de los altos cargos”, dicha información no se publica en la página web del TC, por lo que es no se pueden valorar sus características.

El análisis de la dimensión IV “información sobre contrataciones” arroja la siguiente información (véase tabla 14). El primer indicador sobre “contratos” está ubicado dentro del eje “información económica, presupuestaria y estadística”, más concretamente en “perfil del contratante”. Este apartado contiene varios enlaces habilitados para acceder a diferentes listados de los contratos reali-

zados por el órgano, dependiendo del tipo de procedimiento (“listado de procedimientos abiertos”, “listado de procedimientos restringidos”, “listados de procedimientos negociados”, y “listado de procedimientos por diálogo competitivo”) y, además, uno (“listado de adjudicaciones (RDL/32011)”) en el que agrupa todos los contratos señalando: el “objeto”, la “duración”, el “importe de licitación”, el “importe de adjudicación”, el “procedimiento” y la “identidad del adjudicatario”. En lo referente a las características de la información publicada, en este caso, se cumplen todas, menos la de accesibilidad ya que se encuentra a más de cuatro clics de la página de inicio.

El segundo indicador de esta dimensión es “contratos menores”, los cuales se encuentran en la misma ubicación que el indicador anterior –dentro de “perfil del contratante”, “contratos menores”- o bajo el eje “información económica, presupuestaria y estadística”, “contratos menores”. En ambas loca-

lizaciones, el TCU redirige a un “pdf” que contiene un cuadro resumen de los contratos menores que han sido firmados desde el año 2015 hasta la actualizada. En cada contrato se facilita una información completa sobre los ítems siguientes: el “importe de adjudicación”, el “adjudicatario”, el “objeto”, el “tipo” y la “fecha de adjudicación”. En consecuencia, esta información cumple con las características de claridad, estructuración, accesibilidad y reutilización.

El análisis de la dimensión V “información sobre convenios y subvenciones” ofrece los resultados siguientes (véase tabla 15). En relación con el primer indicador “convenios suscritos”, estos se ubican en el eje “información económica, presupuestaria y estadística”. Dentro del mismo, se encuentran tres enlaces de los convenios suscritos dependiendo de la naturaleza de la otra parte firmante: “convenios con Entidades y Organismos Internacionales”, “convenios con los Órganos de Control Externo de

Tabla 14. Análisis sobre contratación del TCU (2017).

Dimensión	Indicador	Valoración	Indicador	Valoración
IV. Información sobre contrataciones.	1. Contratos	i. objeto Si ii. duración Si iii. importe licitación Si iv. importe adjudicación Si v. procedimiento Si vi. identidad Si	a. Actualizada	Si
			b. Clara	Si
			c. Estructurada	Si
			d. Accesible	No
			e. Reutilizable	Si
	2. Contratos menores	i. importe Si ii. adjudicatario Si	a. Actualizada	No
			b. Clara	Si
			c. Estructurada	Si
			d. Accesible	Si
			e. Reutilizable	Si

Fuente: Elaboración propia

Tabla 15. Análisis sobre convenios y subvenciones del TCU (2017)

Dimensión	Indicador	Valoración	Indicador	Valoración
V. Información sobre convenios y subvenciones.	1. Convenios suscritos.	i. partes firmantes Si ii. objeto Si iii. duración Si iv. modificaciones No v. obligados Si vi. obligación económica Si	a. Actualizada	No
			b. Clara	Si
			c. Estructurada	Si
			d. Accesible	Si
			e. Reutilizable	Si
	2. Encomiendas de gestión	i. objeto Si ii. duración Si iv. obligación económica Si	a. Actualizada	No
			b. Clara	Si
			c. Estructurada	Si
			d. Accesible	Si
			e. Reutilizable	Si
	3. Subvenciones y ayudas públicas	i. objetivo No ii. importe No iii. beneficiarios. No	a. Actualizada	-
			b. Clara	-
			c. Estructurada	-
			d. Accesible	-

Fuente: Elaboración propia

las Comunidades Autónomas” y “convenios con otras Instituciones”. El acceso a esta información redirige a un espacio dentro de ella con una lista de los diferentes convenios en los que se reflejan los datos siguientes: las “partes firmantes”, el “objeto”, la “duración”, “los sujetos obligados” y la “obligación económica”. El único dato que no parta el TCU son las modificaciones realizadas en los mismos. En consecuencia, los convenios cumplen con todas las características de la información, menos con la actualización.

En lo referente al segundo indicador de la quinta dimensión, “encomiendas de gestión”, también está ubicado dentro del eje anteriormente nombrado (“información económica, presupuestaria y estadística”), en el enlace “encomiendas de gestión”. Una vez se pincha en el enlace se despliega una lista de las encomiendas firmadas en las que se aclara en cada una de ellas: el “objeto”, la “duración” y la “obligación económica”. A estos datos se acceder

clicando tres veces desde la página de inicio y el lenguaje utilizado es claro, tiene una estructuración intuitiva y lógica y, además, el formato es reutilizable (“html”).

El tercer indicador de esta dimensión es “subvenciones y ayudas públicas” que no se puede encontrar dentro del *banner* de transparencia, sino en diferentes apartados de la página web, por lo que se considera que no cumple con lo exigido por la metodología.

La observación de los indicadores de la dimensión VI “información presupuestaria y económica” en el portal de transparencia del TCU ha contribuido a generar las siguientes reflexiones (véase tabla 16). El primer indicador sobre los “presupuestos” está localizado en el eje “información económica, presupuestaria y estadística”, bajo el título “información presupuestaria”, en el que se puede encontrar tanto el presupuesto vigente como el de los años

Tabla 16. Análisis sobre los presupuestos del TCU

Dimensión	Indicador	Valoración	Indicador	Valoración
VI. Información presupuestaria y económica.	1. Presupuestos	I .partidas presupuestarias Si ii. estado de ejecución Si	a. Actualizada	P
			b. Clara	Si
			c. Estructurada	Si
			d. Accesible	Si
			e. Reutilizable	Si
	2. Informes de cuentas anuales y auditoría de cuentas.	Si	a. Actualizada	No
			b. Clara	Si
			c. Estructurada	No
			d. Accesible	Si
			e. Reutilizable	Si

Fuente: Elaboración propia

anteriores, con sus principales partidas presupuestarias. Además, existe un enlace dentro del presupuesto vigente que redirige a un “pdf” en el que se expone un cuadro sobre el estado de ejecución del mismo. La información contenida en este indicador se considera parcialmente actualizada porque, aunque el presupuesto actual y su estado de ejecución lo estén, los presupuestos de los años anteriores no, debido a que solo cabe la posibilidad de acceder al del año 2015. Respecto a las demás características todas se cumplen.

El segundo indicador de esta dimensión sobre “informes de cuentas anuales y auditoría de cuentas” se puede encontrar bajo el eje “información institucional”. Dentro de éste, existe un “Informe del Tribunal de Cuentas 2015” en el que la institución rinde cuentas de la realización de sus funciones en ese año, y además expone los objetivos conseguidos. Por otro lado, aunque “*el Tribunal de Cuentas, por naturaleza, no está sometido a intervención*” (CTBG, 2017: 90) existe un informe dentro de ese eje llamado “Informe de la Revisión entre Pares sobre el Tribunal de Cuentas 2015”, realizado por el Tribunal de Cuentas europeo y por Portugal, que tiene como objetivo el control financiero externo así como de las funciones propias del TCU: fiscalización y enjuiciamiento (Tribunal de Cuentas Europeo y de Portugal, 2015: 7). Por lo expuesto, se

considera que estos informes cumplen con el indicador mencionado, pero no cumple con la característica de estructuración debido a que sería conveniente que estuvieran integrados en el eje “información económica, presupuestaria y estadística”; tampoco se cumple con la de actualización puesto que no queda claro si existen otros informes más actuales o no. Sin embargo, la información está a menos de tres clics de la página de inicio, está en formato “pdf” y con un lenguaje completamente entendible para el ciudadano de a pie.

3.4. ANÁLISIS COMPARADO DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA EN EL SENADO Y TRIBUNAL DE CUENTAS

El TCU y el Senado son dos instituciones que se han comprometido con mejorar la transparencia del sistema político español (CTBG, 2017). Además, estos órganos pueden ser considerados como referentes en materia de publicidad activa para las administraciones públicas y otras entidades obligadas por la Ley de Transparencia, ya que ejercen un elevado nivel de transparencia activa, cumpliendo con la mayoría de los indicadores expuestos y con las características de la información aportada. No obstante, sería conveniente que mejorasen algunos detalles para conseguir que su compromiso con la transparencia y con el sistema normativo sea aún mayor, estos puntos débiles, junto con sus propuestas de mejora, se expondrán en el capítulo de conclusiones del TFG.

A continuación, se realiza un análisis comparado de ambas instituciones por dimensiones.

Respecto a la fecha de actualización es una característica que permite al ciudadano confiar en la calidad de la información, porque si sabe cuándo ha sido modificada, revisada o renovada tiene constancia de que hay un continuo control de la misma. En el caso del Senado, la fecha aparece prácticamente en la totalidad de los indicadores; mientras que el TCU no actualiza su información, excepto en los “contratos” y en parte de la información del indicador “presupuestos”. En consecuencia, la información publicada por ambas instituciones, cumple, en la mayoría de los casos, con todas las características de información, excepto el TCU con la accesibilidad de los contratos. Sin embargo, el Senado tiene algún déficit en el sistema de acceso, en el contenido de la información que ofrece (no se ajusta al título del enlace web correspondiente) y en la claridad de la “normativa de aplicación”.

En relación con la dimensión sobre “características de la página web”, el TCU cuenta con un portal o *banner* de transparencia muy cómodo para el ciudadano porque los ejes permiten acceder fácil e intuitivamente a la información. En sentido contrario, el Senado tiene un sistema de vínculos o de enlaces que puede confundir al ciudadano y hacer dificultoso el retorno al punto de partida, principalmente porque el exceso de ejes entorpece la navegación y el acceso a la información deseada. Además, se ofrece información que no tiene nada que ver como el enlace de la web.

En análisis comparado de la segunda dimensión “información organizativa y funcional” permite verificar que el Senado no identifica correctamente el espacio en el que se encuentra la “normativa de aplicación”, lo que dificulta que el ciudadano pueda encontrar la información y, además, utiliza un lenguaje altamente técnico, es decir, poco claro, mermando la transparencia. En el caso del TCU, se puede comprobar que la información está ubicada bajo un mismo título, por lo que el ciudadano no tiene que

navegar más de lo necesario por la página web para encontrar la información deseada y, también, aunque aparezcan las normas redirigidas al BOE existe una explicación previa de las mismas y sobre cómo afectan a la institución. Respecto a la “estructura organizativa” y las “funciones o actividades” ambas instituciones cumplen más que adecuadamente con la publicación de dicha información.

En relación a la dimensión III “información sobre las autoridades político-administrativas”, el TCU plantea diversas deficiencias. La “Agenda del Presidente” no se encuentra publicada dentro del *banner* por lo tanto, no se puede considerar publicada ya que para ello es necesario que esté contenida dentro de algunos de los ejes del portal. A lo señalado se suma que no se expone públicamente los complementos de las retribuciones de los altos cargos, aunque sí se plasman las retribuciones anuales de los mismos y cómo están distribuidas. Otra deficiencia es la falta de información referente a las “declaraciones anuales de los altos cargos”. Por el contrario, el Senado aporta toda la información solicitada por cada uno de los indicadores de la tercera dimensión, excepto la información que debe contener la “Agenda del Presidente” sobre el “resultado” de las reuniones a las que acude.

En referencia a la cuarta dimensión “información sobre contrataciones”, las dos altas instituciones del Estado hacen una muy buena práctica de la transparencia activa en los indicadores (“contratos” y “contratos menores”) que forman parte de esta dimensión.

El análisis comparado de la dimensión V, la “información sobre convenios y subvenciones”, contribuye a comprobar que ambas instituciones han estructurado de una manera muy fácil e intuitiva la vía para acceder a esa información, por lo que merecen una valoración positiva, aunque cada una lo haya hecho de una manera diferente (como se explica en los apartados anteriores). En relación con las “encomiendas de gestión”, el Senado no publica nada referente al respecto, mientras que el TCU dispone

de un vínculo en su portal para acceder a ellas. En el caso del último indicador de esta dimensión, las “ayudas y subvenciones”, el Senado tiene un apartado específico y el TCU no ofrece esta información en el portal de transparencia

Para finalizar, en la dimensión VI sobre “información presupuestaria y económica” se puede comprobar que tanto el Senado como el Tribunal de Cuentas cumplen muy bien con el indicador de “presupuestos”, debido a que publican todo lo solicitado por el mismo. Sin embargo, en lo referente a los “los informes de cuentas anuales y/o auditoría de cuentas”, el Senado publica parcialmente la información, ya que no existe auditoría de cuentas; mientras que el TCU sí, ya que ha publicado la información, pero completamente desestructurada porque está dentro de un eje que no le corresponde.

4. CONCLUSIONES: BALANCE GENERAL Y PROPUESTAS DE MEJORA

El análisis del desarrollo de la transparencia activa en dos altas instituciones del Estado en España, el Senado y Tribunal de Cuentas, permite destacar una serie de conclusiones generales; es decir, un balance general sobre el fenómeno analizado y una serie de propuestas que pueden contribuir a mejorar la transparencia activa en los dos estudios de caso.

4.1. BALANCE GENERAL

En primer lugar, aunque la transparencia lleva implantándose desde el año 1766 en Europa, España ha sido uno de los últimos países europeos en generar una Ley de Transparencia: la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

En segundo lugar, el estudio del desarrollo de la transparencia activa en las páginas web del Senado y el Tribunal de Cuentas han servido para comprobar que ambas instituciones han cumplido, en términos generales y en un porcentaje muy elevado, con la mayoría de los indicadores de evaluación que se propusieron en la metodología analítica y que for-

man parte de las obligaciones que impone la Ley de Transparencia. .

En tercer lugar, aunque las dos instituciones sean un ejemplo a seguir por otros organismos públicos, es el TCU el que se puede valorar con mayor nivel de transparencia, ya que su página web está muy bien estructurada haciendo que la búsqueda para el ciudadano sea fácil y rápida y, además, la información cuenta con un alto nivel de claridad para que sea entendida por ciudadanos no expertos. Por estos motivos, y por el nivel de cumplimiento de las obligaciones se puede considerar más transparente que el Senado.

En cuarto lugar, las dos instituciones publican información considerada relevante, en materia de transparencia, por el CTBG y otras organizaciones y asociaciones de la sociedad civil, así como por las normas que han desarrollado las CCAA, por lo que van más allá de las obligaciones contenidas en la ley (CTBG, 2017). En concreto, la siguiente: el “orden del día y acuerdos de los órganos de gobierno”; la “identificación e información profesional del personal eventual de confianza”; las “indemnizaciones devengadas y recibidas por el Presidente, los altos cargos y los máximos responsables en concepto de viajes, manutención, alojamiento, y asistencia órganos colegiados o sociales”; los “bienes patrimoniales del organismo o institución y su titularidad”; la “relación de vehículos oficiales a disposición del organismo o institución”; la “relación de los obsequios recibidos por el Presidente por razón del cargo”; y la “información sobre el funcionamiento y los servicios del organismo o institución” Además, el Senado publica información sobre los viajes oficiales, el “Patrimonio del Senado” y el número de personal eventual. Por su parte, el TCU difunde los viajes oficiales, los bienes inmuebles de su propiedad y sus servicios propios, así como su sistema de funcionamiento.

En quinto lugar, en este TFG se ha generado una metodología analítica novedosa para evaluar de una manera minuciosa la transparencia a partir de

los modelos de otras instituciones. En este sentido, el CTBG está desarrollando junto con la AEVAL una metodología común para evaluar la transparencia activa de todas las Administraciones y entidades públicas del Estado español. Este hecho supondrá un gran avance para la transparencia, ya que se podrán obtener resultados comunes y oficiales sobre esta materia y resolver las divergencias y discrepancias entre las metodologías utilizadas por las organizaciones no gubernamentales.

En sexto lugar, se ha podido comprobar que el CTBG se ha tomado en serio su labor de órgano que se encarga de evaluar la transparencia puesto que ya ha realizado un ranking de transparencia sobre determinados órganos. Esto es un gran paso ya que así la sociedad puede hacer uso de su juicio para castigar o premiar a los órganos, dependiendo de sus resultados.

En séptimo lugar, la transparencia es fundamental para el mantenimiento y desarrollo de los sistemas políticos democráticos, ya que gracias a esta característica se fomenta la rendición de cuentas y el control de las acciones de los gobernantes por parte de los gobernados. Gracias a esto, los ciudadanos tienen la posibilidad de crearse una opinión más completa acerca de las acciones que las autoridades públicas llevan a cabo. Esto conlleva, a que los ciudadanos sean capaces de tomar decisiones más justas.

En octavo lugar, la revolución de *Internet* y de las nuevas tecnologías ha conllevado a que las administraciones y los poderes del Estados deban adaptarse para cumplir las nuevas demandas de la sociedad. Esto ha supuesto un acercamiento al ciudadano mediante una vía directa para la comunicación con las autoridades públicas sin intervención de terceros; además, son una herramienta fundamental para la transparencia ya que cada institución en su página web debe poner a disposición del ciudadano la información necesaria.

Para finalizar sólo señalar que la transparencia no debe interpretarse como una moda pasajera, sino

como un principio que fortalece la calidad de las democracias, por lo que ha llegado para quedarse. Por ello, para su buen desarrollo no sólo se requiere un gran esfuerzo de las instituciones públicas, ya que deben cambiar esa cultura de opacidad, sino también de la sociedad, ya que todos los ciudadanos somos los responsables de exigir transparencia y de que las instituciones se preocupen por “satisfacer” nuestras demandas.

Por ello, a día de hoy, la transparencia en las instituciones públicas sigue siendo una utopía, pues aún queda un largo camino por recorrer, aunque bien es cierto que las dos altas instituciones del Estado analizadas han demostrado un verdadero compromiso para garantizar la transparencia activa.

4.2. PROPUESTAS DE MEJORA

El análisis de la información publicada por el Senado y el Tribunal de Cuentas en sus páginas web para garantizar la transparencia activa ha permitido extraer una serie de puntos débiles que deberían subsanarse mediante la implantación de una serie de mejoras que se exponen a continuación.

En el caso del Senado, se proponen las medidas de mejora siguientes:

- En primer lugar, se recomienda replantear el banner de transparencia en el que aparecen los ejes. Su número es demasiado elevado resultando poco intuitiva la búsqueda del vínculo deseado. Esta medida contribuiría a mantener el interés del ciudadano en la página en la que está realizando la consulta así como a que la búsqueda de la información fuera más rápida y eficiente.
- Esto daría como resultado un aumento de la confianza de los ciudadanos en encontrar la información deseada y por lo tanto aumentaría el número de consultas por medios telemáticos
- En segundo lugar, se han encontrado diferentes criterios al seleccionar un vínculo u otro

generando frustración y confusión en la navegación. En algunos casos al acceder a un vínculo el ciudadano tiene la opción de volver al portal de transparencia y en otros no existe esa posibilidad. Por lo que se propone la implantación, en todos los vínculos, del criterio que permita volver al punto de partida.

De este modo, la página del Senado facilitaría la navegación en ambos sentidos permitiendo al ciudadano rectificar su búsqueda cuando así lo desee.

- En tercer lugar, se propone la reformulación del título del epígrafe que contiene las normas que afectan al Senado, debido a que no se corresponde con la información que presenta. De esta manera, la estructura de búsqueda de esta información tendría un orden lógico que permitiría la reducción del tiempo invertido en encontrarla, impidiendo que el ciudadano abandone la página sin poder realizar su consulta.
- En cuarto lugar, se recomienda que al lenguaje jurídico y técnico de la normativa aplicable se añadieran aclaraciones que ayudasen a los ciudadanos no expertos a comprender, en un sentido general, cómo afectan esas normas al Senado. Esto contribuiría, al acercamiento del ciudadano a las instituciones del Estado y, también, a aumentar la confianza hacia ellas ya que comprenderían de una mejor manera el funcionamiento de las mismas.
- En quinto lugar, se plantea añadir a las retribuciones de los senadores, la del Secretario General de la Cámara porque es el máximo representante del Senado como organización, por lo tanto es un alto cargo aunque no tenga condición de parlamentario. De este modo, se contribuiría a la rendición de cuentas por parte de los altos cargos y a mejorar la transparencia de la institución.
- En sexto lugar, esta institución dispone un apartado de planificación y aunque esté exenta de

publicar la información referente a este tema, se recomienda que aparte de los planes que tiene publicados (planes de inversiones informáticos, de telecomunicaciones y de infraestructuras) agregara otros planes que han sido aprobados por la Mesa del Senado como de igualdad de género, de formación, etc. (CTBG, 2017). Esto contribuiría a mejorar la el seguimiento de los resultados de los mismos, ayudando a cambiar la costumbre que existe en nuestro país sobre la escasa evaluación de los planes estratégicos.

En el caso del Tribunal de Cuentas, las propuestas de mejora que deberían realizarse en materia de transparencia activa son las siguientes:

- En primer lugar, se propone destinar un espacio en la información contenida en cada vínculo para agregar la última fecha en que ha sido actualizada y/o revisada. De este modo, se subsana la duda que puede surgir sobre si hay un seguimiento por parte de la institución de la información que se publica y, también, aportaría calidad a la misma.
- En segundo lugar, la agenda aparte de estar publicada la del Presidente junto con la de la institución de una manera unificada, únicamente se exponen las últimas dos semanas en las que se ha realizado un acto oficial por ello, se propone separar las agendas para que quede claro en qué actos participa el Presidente y, además, se recomienda, la publicación de actos pasados y los que están previstos con la finalidad de generar una visión más amplia de los actos oficiales en los que el Presidente debe intervenir. De esta manera, si hay una rápida identificación de la agenda del Presidente habría un mayor entendimiento de las funciones del Presidente. Si además, existe un histórico de los actos los ciudadanos podrían contrastar información de otras fuentes con la de la página oficial de la institución.

- En tercer lugar, se recomienda que la agenda del Presidente sea incorporada al portal de transparencia ya que se encuentra ubicada en otro espacio de la página. Esto contribuiría, a la realización de una búsqueda más eficiente y eficaz de la misma.
- En cuarto lugar, se propone añadir a las retribuciones de los altos cargos los complementos salariales que perciben con la finalidad de que se muestre la totalidad del dinero que reciben por la realización de sus actividades. De esta manera, la población recibiría la información real, no teórica, de parte de la gestión de sus contribuciones al Estado.
- Y, en quinto lugar, las subvenciones y ayudas públicas que concede el TCU se encuentran dispersas en diferentes espacios de la página web por lo que, la información no está unificada en ningún vínculo y/o apartado generando una dificultad para los ciudadanos de la posibilidad de saber si pueden beneficiarse de ellas o no. Se propone por tanto, crear un vínculo en el eje de “información económica, presupuestaria y estadística” que unifique toda esta información. Esto aportaría, por un lado, que el ciudadano se pueda informar de las mismas y, además, habría mayor transparencia sobre los recursos que se utilizan para cubrir esos gastos.

Por otro lado, el sistema institucional destinado a garantizar la transparencia activa también debería mejorarse. Por ello, se propone lo siguiente:

- Elaborar un reglamento que desarrolle la Ley de transparencia porque tiene conceptos indeterminados. Por ejemplo, señala que la información tiene que ser publicada de forma periódica, pero no aclara cuántos días o meses componen esa periodicidad. Además, también hace referencia a la claridad del lenguaje, dejando a libre interpretación lo que se considera como lenguaje claro.

- Generar un sistema de sanciones (que podría incluirse también en el reglamento) que pueda imponer el CTBG a aquéllos que no cumplan con las recomendaciones de la ley en materia de transparencia activa.
- Ampliar el ámbito competencial del CTBG, ya que este organismo autónomo no tiene competencias sobre los órganos de carácter constitucional. Este hecho, a mi parecer, limita la transparencia, pues las altas instituciones del Estado son las que deben dar ejemplo a las demás, por lo que es necesario que cumplan con todo lo exigido en la ley.
- Crear una sistema de evaluación que valore la calidad de la información que se publica, ya que sería conveniente que se pudiera identificar, por ejemplo, si la información que se encuentra en cada vínculo es el total de la que dispone el ente o, también, si aparte de que se encuentre accesible para los ciudadanos esa información sea de utilidad
- Aclarar si la información que no está publicada es porque el organismo o institución en cuestión no tiene capacidad atribuida para la realización de la actividad que se evalúa, porque no ha realizado nunca ese tipo de actividad o por otro motivo. Esto contribuiría a la realización de una evaluación más justa y a que los ciudadanos no se crearan prejuicios sobre la transparencia de los organismos.
- Ampliar la obligación de publicación sobre los planes y programas al resto de los sujetos obligados ya que “*en España no existe una cultura de evaluación rigurosa, esto podría ser un problema en cuanto a la efectividad de este precepto empezando por la identificación de los mismos*” (De la Nuez, 2014: 190). Esto supondría un paso para cambiar esa cultura y, además, se tendría en cuenta el impacto de los mismos en la sociedad para mejorar posteriores planes.

5. BIBLIOGRAFÍA

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovich, Victor y Courtis, Christian. 2000. “El acceso a la información como derecho”. *Anuario de Derecho a la Información*, 1, 137-159.
- Ackerman, John. 2008. *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: Siglo XXI.
- Aldecoa, Francisco. y Guinea, Mercedes. 2010. *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons.
- Aranda, Elviro. 2013. “Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno”. *Cuadernos de la Fundación Giménez Abad*, 5, 214-229.
- Calderón, César y Lorenzo, Sebastián. (Coords.) 2010. *Open Government. Gobierno Abierto*. Alcalá Real, Jaén: Algón Editores
- Cotino Hueso, Lorenzo. 2015. “La nueva Ley de transparencia y acceso a la información”. *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Alcalá)*, 7, 241-256.
- De la Nuez, Elisa. y Tarín Carlota. (coords.) 2014. *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Las Rozas, Madrid: LA LEY.
- García, María y Martínez, Pilar. 2012. “Los métodos de investigación”, en *Guía Práctica para la realización de Trabajos de Fin de Grado y Trabajos de Fin de Master*. Murcia: Editum.
- Guichot, Emilio. 2011. *Transparencia y acceso a la información en el Derecho Europeo*, Sevilla: Global Law Press.
- Herrera, Manuel. 2017. “Estudio comparado sobre transparencia y derecho de acceso en el ámbito internacional y su influencia en España”. *Ius Humani. Law Journal*, 6, 123-153.
- Meseguer, Joaquín. 2014. *Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Análisis de la tramitación e informes sobre publicidad activa y acceso a la información pública*. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI).
- Piñar, José. L. 2014. “Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”. *Revista catalana de dret públic*, 49.
- Rollnert, Goran. 2014. “El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la ley de transparencia”. *UNED. Teoría y realidad constitucional*, 34, págs 14-15.
- Ruiz-Rico, Catalina. 2014. “Breves consideraciones jurídicas en torno a la reciente Ley española de 19/2013, 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 47(140), 719-729.
- Sánchez, Antonio. 2016. *Trabajos de Fin de Grado y de Postgrado*. Archidona (Málaga): Ediciones Aljibe, S.L.
- Valero, Julián, y Fernández, Manuel. 2014. *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Villoria, Manuel. 2011. “La transparencia como política pública en España: algunas reflexio-

nes”. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 85-103.

Wences, I. Kolling, M. Ragone S. 2014. *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

FUENTES NORMATIVAS Y DOCUMENTALES

Leyes

Constitución Española. (BOE núm. 311, 29 de diciembre de 1978).

Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre, relativa a la reutilización de la información del sector público

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Ley 30/1992 de 26 de noviembre de 1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Reglamento (CE) 1049/2001, norma de acceso a la información ante las instituciones y órganos de la Unión.

Documentos públicos

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2016). Evaluación de la aplicación de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (Ley 19/2013). Evaluación de la publicidad activa. Madrid.

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2015). Plan Estratégico 2017-2020. Madrid.

FUENTES VIRTUALES (PÁGINAS WEB)

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Responsable: CTBG. Accesible en: : <www.consejo-detransparencia.es> Consulta: Julio-Agosto de 2017

Congreso de los Diputados. Responsable: Gobierno de España. Accesible en: <www.congreso.es> Consulta: Julio de 2017

Portal de transparencia. Responsable: Ministerio de la Presidencia. Accesible en: <www.transparencia.gob.es> Consulta: Julio de 2017.

Senado de España- Responsable: Senado de España. Accesible en: <www.senado.es>. Consulta en: Julio-Agosto de 2017

Tribunal de Cuentas. Responsable: Tribunal de Cuentas. Accesible en: : <www.tcu.es> Consulta: Julio-Agosto de 2017

Verescreeer. Responsable: Juan Aliaga. Accesible en: <https://verescreeer.es/ley-de-hick-regla-3-clics-diseno-web/>. Consulta: Mayo 2017.