

LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA *

Agustí Cerrillo i Martínez**

Resumen

La transparencia facilita el seguimiento de la actividad de los cargos y empleados públicos y dificulta que surjan los conflictos de intereses y la corrupción que florecen bien en la opacidad y el secreto. Como han puesto de relieve diferentes estudios empíricos, mayores niveles de información suponen una reducción de los niveles de corrupción.

En los últimos meses, diferentes comunidades autónomas han aprobado normas sobre transparencia que desarrollan lo previsto con carácter básico en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En particular, estas normas prevén la creación de los portales de transparencia a través de los que las administraciones públicas y el resto de sujetos obligados deberán difundir información. Esta información deberá cumplir determinadas características para garantizar su calidad y accesibilidad.

En el artículo, se lleva a cabo un análisis de la difusión de la información pública a través de internet, a partir de las normas autonómicas aprobadas hasta el momento, con el objetivo de conocer el impacto que podrán tener estas normas en la prevención y lucha contra la corrupción, y plantear posteriormente su posible eficacia.

Palabras clave: transparencia; corrupción; información pública.

THE DISSEMINATION OF PUBLIC INFORMATION AS A MEANS OF PREVENTING CORRUPTION: A REGIONAL LEGISLATION APPROACH

Abstract

Transparency enables the activity of public officials and employees to be monitored, and makes it more difficult for conflicts of interest or corruption, which flourish in opacity and in secret, to arise. As various empirical studies have shown, more information means less corruption.

In recent months, a number of Spain's autonomous regions have approved legislation on transparency that develops the general provisions of Act 19/2013, of 9 December, on Transparency, Access to Public Information and Good Governance. In particular, this legislation envisages the creation of transparency websites, whereby public authorities and other bodies obliged to do so will have to publish information. This information will have to meet certain characteristics to ensure its quality and accessibility.

This paper analyses the dissemination of public information on the internet, based on the regional laws approved so far, to establish the impact this legislation might have in preventing and fighting against corruption, and then consider how effective it might be.

Keywords: transparency; corruption; public information.

* Trabajo enmarcado en el proyecto «Transparencia, Integridad e Innovación Democrática». Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad (DER2014-57391-C2-2-R). Un versión previa de este trabajo fue presentada en el VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas celebrado en Madrid los días 29 de septiembre - 2 de octubre de 2015.

** Agustí Cerrillo i Martínez, catedrático de dret administratiu de la Universitat Oberta de Catalunya, acerrillo@uoc.edu.

Artículo recibido el 5.10.2015. Evaluación ciega: 12.11.2015 y 29.11.2015. Fecha de aceptación de la versión final: 2.02.2016.

Citación recomendada: CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. «La difusión de información pública como instrumento para la prevención de la corrupción: una aproximación desde la legislación autonómica». *Revista catalana de dret públic*, núm. 52 (junio 2016), pp. 67-85, DOI: [10.2436/20.8030.01.66](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.66).

Sumario

- 1 La transparencia y la prevención de la corrupción
 - 2 Las leyes autonómicas de transparencia y su incidencia en la prevención de la corrupción
 - 2.1 La pluralidad de mecanismos de transparencia
 - 2.2 La disponibilidad de información
 - 2.3 La calidad de la información
 - 2.4 La accesibilidad de la información
 - 2.5 La reusabilidad de la información
 - 2.6 La garantía de las obligaciones de transparencia
 - 3 Reflexiones finales
- Bibliografía

1 La transparencia y la prevención de la corrupción

La luz del sol es el mejor desinfectante. Con esta célebre frase, el juez Brandeis señalaba en 1914 la importancia que la transparencia podía tener para evitar el fraude y la corrupción (Brandeis, 1914).

Un siglo más tarde, es una opinión común que la transparencia de las administraciones públicas constituye un poderoso instrumento para prevenir y luchar contra la corrupción. En efecto, el conocimiento efectivo por la ciudadanía de lo que sucede en el seno de las oficinas públicas facilita el seguimiento de la actividad de los cargos y empleados públicos, dificulta que surjan conflictos de intereses y corrupción que florecen bien en la opacidad y el secreto (OECD, 2009, 10; Alli Aranguren, 2011, 206; Krishnan, 2001), y facilita la identificación de situaciones irregulares, los conflictos de intereses y los casos de corrupción al convertir a la ciudadanía en miles de auditores (Kaufmann, 2002, 19).

Diferentes estudios empíricos muestran que los mayores niveles de información suponen una reducción de los niveles de corrupción (Rose-Ackerman, 2004, 316-322). Sin embargo, no se puede concluir que siempre que haya transparencia disminuyan los niveles de corrupción (Peisakhin y Pinto, 2010, 262; Grimmelikhuijsen, 2010; Cordis y Warren, 2014). En efecto, no podemos desconocer que para algunos autores no está tan clara la relación entre la transparencia y la prevención de la corrupción. Si bien el secreto es una de las condiciones esenciales para que surja la corrupción, para Bauhr y Grimes en aquellos ámbitos en los que la corrupción es el *modus operandi* habitual, la transparencia puede generar resignación y una retirada de los ciudadanos de la vida política, por lo que será necesario impulsar otras medidas para facilitar el control y la rendición de cuentas (Bauhr y Grimes, 2013, 20-21). Asimismo, para Kaufmann la transparencia puede generar incentivos para establecer «conexiones para la corrupción» (Kaufmann y Bellver, 2005, 12). En última instancia, como se ha afirmado, «no se puede desconocer la limitación de la eficacia de la transparencia administrativa como instrumento para luchar contra la corrupción, en la medida en que en numerosas ocasiones su impulso corre a cargo de las mismas instituciones o responsables que participan en estas actividades» (Cerrillo i Martínez, 2012b, 308).

En cualquier caso, resulta evidente que la transparencia dificulta el surgimiento de conflictos de intereses, minimiza las posibles consecuencias negativas de su existencia, fomenta la integridad entre los cargos y empleados públicos y previene y desincentiva la corrupción que generalmente está vinculada a los acuerdos informales, fuera de los canales o los foros oficiales y públicos para la toma de decisiones (Arrowsmith, Linarelli y Wallace, 2000, 38; Kaufmann y Bellver, 2005, 28, 42; Villoria Mendieta, 2012, 21). Como reconoce el preámbulo de la Ley de transparencia de Aragón, la transparencia «ofrece un conocimiento sobre los procedimientos y decisiones, su legalidad y oportunidad, reduce el peligro de que exista desviación de poder y estimula a su vez la participación ciudadana en los asuntos públicos». Además, el conocimiento de las decisiones que toman las administraciones públicas y de los procedimientos a través de los que se toman estas facilita la rendición de cuentas y el control de las administraciones públicas (Sánchez Morón, 1991; Vandelli, 2009, 22). En última instancia, la transparencia permite la colaboración ciudadana en la lucha contra la corrupción (Merloni y Ponti, 2010, 403).

La transparencia se canaliza mediante diferentes mecanismos a través de los que los ciudadanos pueden tener conocimiento de la información en poder de las administraciones públicas. Los diferentes mecanismos existentes tienen funciones diferentes, aunque un papel complementario y, al fin y al cabo, la finalidad común de facilitar a los ciudadanos el conocimiento de la información pública (Merloni, 2008, 10).

En primer lugar, la transparencia activa se refiere a los mecanismos a través de los que las administraciones públicas difunden, de forma proactiva, información pública, poniendo de este modo a disposición de la ciudadanía información relativa a la actividad que llevan a cabo y a las decisiones que toman, para que puedan conocerlas en tiempo real (Heald, 2006, 32; Mattarella, 2005, 12 y ss.; Merloni, 2005, 127 y ss.; Kubicek, 2004, 279 y ss.; Sucevic, 2008, 114). En la actualidad, la difusión de la información pública se lleva a cabo principalmente a través de internet y de las redes sociales, aunque aún es frecuente el uso de otros canales, como el presencial o el telefónico.

En segundo lugar, la transparencia pasiva es aquella a través de la cual los ciudadanos pueden tener conocimiento de la información pública previa solicitud a la Administración pública para que se la muestre

o les facilite una copia. En particular, nos encontramos ante el reconocimiento de un derecho subjetivo, que goza de tutela judicial, por el que el ciudadano, sin necesidad de mostrar ningún interés, solicita a la Administración pública visualizar un documento administrativo (Cotino Hueso, 2014). El acceso a los documentos persigue facilitar que los ciudadanos puedan tener conocimiento de la actividad administrativa *a posteriori*.

Finalmente, en tercer lugar, la transparencia colaborativa está vinculada a la posibilidad de que los ciudadanos puedan reutilizar la información de las administraciones públicas. A través de la reutilización de la información del sector público se puede incrementar la transparencia en la medida en que la propia ciudadanía da una mayor difusión a información pública o información basada en ella mediante el uso intensivo de las tecnologías y monitorea y supervisa la actividad pública (Cerrillo i Martínez, 2012a).

El potencial de la transparencia en la prevención y la lucha contra la corrupción está condicionado a la existencia de diferentes elementos. Como apuntan Lindstedt y Naurin «[l]a transparencia por sí misma no es suficiente. Hacer disponible la información no evitará la corrupción si las condiciones para la publicidad y la rendición de cuentas son débiles» (Lindstedt y Naurin, 2010, 316).

A nuestro entender, para que la transparencia constituya un mecanismo eficaz de prevención de la corrupción es necesario que la información permita un conocimiento efectivo de la actividad administrativa. Para ello, es necesario que la información que se difunde proactivamente o a la que se accede sea completa, accesible, de calidad y reutilizable y, además, existan mecanismos para garantizar el cumplimiento de estas características.

En primer lugar, la información debe ser completa, es decir, debe hacer referencia al conjunto de las decisiones que toman las administraciones, a los procedimientos como se toman y los motivos por los que se toman las decisiones. Existen ámbitos de la actividad administrativa en los que con mayor frecuencia se producen irregularidades y casos de corrupción. Por ello, en estos ámbitos será especialmente necesario garantizar la disponibilidad de información completa y detallada (por ejemplo, la contratación pública, el urbanismo o las ayudas y subvenciones). Además, existe otra información cuyo conocimiento puede facilitar la identificación de situaciones que pueden dar lugar o pueden enmascarar un caso de corrupción (por ejemplo, patrimonio de los empleados públicos o agenda pública de los altos cargos).

En segundo lugar, la información ha de ser de calidad, es decir, debe contar con aquellas características que le permiten que pueda conseguir las finalidades previstas y que, por lo tanto, facilite el conocimiento efectivo de la actividad pública y su control por la ciudadanía. En particular, cuando se habla de la información de calidad se hace referencia a características como la objetividad, la veracidad, la actualización o la utilidad.

En tercer lugar, la información debe ser accesible. Más allá del uso de estándares que permitan su consulta por cualquier persona independientemente de sus circunstancias personales (por ejemplo, cumpliendo los estándares de la Iniciativa de la Accesibilidad Web), es necesario garantizar que la información esté bien organizada, sea fácilmente localizable, sea de acceso gratuito, esté incorporada en índices y buscadores, etc. En los últimos tiempos también ha adquirido importancia la creación de espacios de acceso centralizado a la información pública o portales de transparencia a través de los que la ciudadanía puede acceder a toda la información que difunden las administraciones públicas. Para que estos espacios puedan cumplir las finalidades previstas, es necesario que cumplan determinadas características en relación a la organización de la información.

En cuarto lugar, la información debe ser reutilizable, o sea, debe permitir que los ciudadanos puedan analizar la información y, de este modo, puedan supervisar y monitorizar la actividad pública. Además, reutilizando la información pública, la ciudadanía puede crear nueva información basada en ella que pueda ser difundida y así se favorece su conocimiento por parte de la ciudadanía. Para ello, es necesario que la información se difunda en formatos que faciliten su reutilización (por ejemplo, formatos xml o csv frente a pdf) y que se haga sin sometimiento a licencias u condiciones que dificulten su reutilización (por ejemplo, por incorporar datos personales u obras protegidas por la propiedad intelectual).

Finalmente, deben articularse mecanismos para la garantía de la aplicación de las normas sobre transparencia y acceso a la información pública, con una especial atención a la prevención y la lucha contra la corrupción.

2 Las leyes autonómicas de transparencia y su incidencia en la prevención de la corrupción

En la actualidad, once comunidades autónomas disponen de una ley de transparencia y acceso a la información pública. La aprobación de las leyes autonómicas de transparencia responde a la necesidad de dotarse de una política propia de transparencia, de mejorar la regulación básica y de diseñar el entramado institucional en esta materia (Fernández Ramos y Pérez Monguió, 2014, 66-68). Todas estas leyes comparten unos principios y valores, así como numerosas reglas que están reguladas de forma detallada en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTABIG). A pesar de compartir este tronco común, se observan algunas diferencias en las diversas normas autonómicas, particularmente, en la regulación de la organización de la transparencia y de los mecanismos de garantía; también en el establecimiento, o no, de mecanismos de fomento de la transparencia (Bernadí Gil, 2015). Además, algunas de las normas de transparencia también regulan otros aspectos estrechamente vinculados a las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía, como son el buen gobierno, la buena administración, la calidad de los servicios públicos o la participación ciudadana.

Tabla 1. Leyes de transparencia autonómicas¹

Comunidad autónoma	Año de aprobación	Ley	Abreviatura
Andalucía	2014	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía	Ley de transparencia de Andalucía
Aragón	2015	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón	Ley de transparencia de Aragón
Canarias	2014	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública	Ley de transparencia de Canarias
Castilla y León	2015	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León	Ley de transparencia de Castilla y León
Cataluña	2014	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	Ley de transparencia de Cataluña
Comunitat Valenciana	2015	Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana	Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana
Extremadura	2013	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno abierto	Ley de transparencia de Extremadura
Galicia	3006	Ley 4/2006, de 30 de julio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega	Ley de transparencia de Galicia
La Rioja	2014	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja	Ley de transparencia de La Rioja
Región de Murcia	2014	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	Ley de transparencia de la Región de Murcia
Navarra	2012	Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto	Ley de transparencia de Navarra

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, por lo que se refiere a la transparencia y el acceso a la información, las diferencias son, como veremos a continuación, poco significativas aunque eventualmente pueden tener impacto en la prevención de la corrupción.

¹ La Ley gallega 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno ha sido aprobada durante el proceso de edición del artículo.

A continuación nos aproximamos a las leyes autonómicas de transparencia y acceso a la información para analizar cómo se regulan los diferentes elementos que hemos destacado anteriormente, y valorar su eventual incidencia en la prevención y la lucha contra la corrupción.

2.1 La pluralidad de mecanismos de transparencia

Cada uno de los mecanismos de transparencia es objeto de una regulación diferente en las leyes autonómicas de transparencia. Con esta regulación, de manera más o menos explícita, se quiere dar respuesta a una carencia claramente identificada. Como recuerda el preámbulo de la Ley de transparencia de Cataluña «[e]stos principios no han sido objeto hasta ahora de un tratamiento legal claro y definido que conlleve su traducción en derechos y obligaciones jurídicas». Por ello, la aprobación de estas leyes constituye una oportunidad para fortalecer la regulación de la transparencia.

La transparencia activa es considerada como «la acción proactiva de la Administración de dar a conocer la información relativa a sus ámbitos de actuación y sus obligaciones» (art. 2 de la Ley de transparencia de Cataluña; en el mismo sentido, art. 5 de la Ley de transparencia de Canarias y art. 3 de la Ley de transparencia de La Rioja) que se traduce en la «obligación de difundir de forma permanente, veraz y objetiva la información que garantice la transparencia de la actividad pública» (art. 3 de la Ley de transparencia de Aragón). En ocasiones, algunas leyes parecen introducir una diferencia, más conceptual que jurídica, entre la transparencia y la publicidad activa (art. 3 de la Ley de transparencia de La Rioja) aunque no se aprecian diferencias significativas entre ambos conceptos (art. 2 de la Ley de transparencia de Cataluña, art. 4 de la Ley de transparencia de Extremadura y art. 6 de la Ley de transparencia de La Rioja).

La transparencia activa se regula en las diferentes leyes autonómicas bien como un principio, bien como una obligación de las administraciones públicas, bien como un derecho de los ciudadanos. En efecto, la mayoría de las normas aprobadas hasta el momento, como ya hacían algunas de las leyes de régimen jurídico de las administraciones públicas autonómicas, prevén que la transparencia pública es un principio de la actuación de las administraciones públicas que debe guiar su actividad (art. 6 de la Ley de transparencia de La Rioja) a través de la difusión de oficio de información pública de manera permanente, objetiva, veraz y accesible (art. 6 de la Ley de transparencia de Canarias, art. 4 de la Ley de transparencia de Extremadura y art. 4 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana). En ocasiones, el principio de transparencia se vincula estrechamente con el principio de gobierno abierto que «supone canalizar el intercambio de información a través de procesos de escucha activa y diálogo con la ciudadanía» (art. 65 de la Ley de transparencia de Cataluña y art. 4 de la Ley de transparencia de Extremadura).

En general, todas las normas analizadas configuran la difusión de información pública como una obligación de las administraciones públicas de hacer pública la información de relevancia que garantice la transparencia de su actividad (arts. 2.b y 4.1 de la Ley de transparencia de Andalucía, art. 6 de la Ley de transparencia de La Rioja, art. 4 de la Ley de transparencia de Extremadura, arts. 2 y 3 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia y arts. 3 y 4 de la Ley de transparencia de Navarra).

Sin embargo, en alguna ley, la transparencia también se regula como un derecho de los ciudadanos que consiste en «el derecho de cualquier persona a que los poderes públicos publiquen, en cumplimiento de la presente ley, de forma periódica y actualizada, la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública» (art. 7.a de la Ley de transparencia de Andalucía y art. 1 de la Ley de transparencia de Aragón). Desde esta perspectiva, resulta chocante que la Ley de transparencia de Cataluña haya derogado el derecho a la información veraz y de calidad que hacía la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (art. 28) y también desconozca la consideración de la difusión de la información pública como servicio público que se desprende de la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña (art. 11).

Además del reconocimiento de la difusión de la información como un derecho de la ciudadanía, algunas normas autonómicas reconocen otros derechos de carácter complementario, como el de ser informado de los derechos que les otorga la normativa vigente en materia de transparencia pública y de ser asesorado para

su correcto ejercicio y ser asistidas en su búsqueda de información por el personal al servicio de los sujetos obligados (art. 5 de la Ley de transparencia de Aragón).

La transparencia pasiva o acceso a la información pública consiste en el derecho de cualquier persona a acceder a los contenidos o documentos que obren en poder de las administraciones públicas (art. 7.b de la Ley de transparencia de Andalucía). El derecho de acceso se regula como un derecho subjetivo de las personas de acceder a la información pública sin necesidad de motivar su solicitud y sin más limitaciones que las previstas en la ley (art. 35 de la Ley de transparencia de Canarias, art. 5 de la Ley de transparencia de Castilla y León, art. 20 de la Ley de transparencia de Cataluña, art. 11 (Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana; art. 4 de la Ley de transparencia de Galicia, art. 15 de la Ley de transparencia de Extremadura, art. 11 de la Ley de transparencia de La Rioja, art. 23 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia y art. 22 de la Ley de transparencia de Navarra). Es evidente que el reconocimiento del acceso a la información requiere una gestión adecuada de la información y la documentación pública. Sin embargo, pocas leyes se refieren a ello. También se debe destacar que su ejercicio se puede ver facilitado por el establecimiento de obligaciones complementarias, como la obligación de publicar las condiciones del derecho de acceso a la información pública, el procedimiento para su ejercicio y el órgano competente para resolver; de asesorar a las personas que deseen ejercer su derecho de acceso para su correcto ejercicio, facilitando la orientación necesaria para asistirlas en la búsqueda de la información que solicitan, indicándoles, en su caso, los órganos que posean la misma o proporcionándoles la información solicitada en los plazos y en la forma y formato elegido (art. 24 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia). En otras ocasiones, estas obligaciones se prevén como derecho del ciudadano a ser informado de los derechos que les otorga la ley y a ser asesorado para su correcto ejercicio o a ser asistido en su búsqueda de información más allá de los derechos inherentes al propio derecho de acceso (derecho a recibir la información que solicite, dentro de los plazos máximos establecidos; a recibir la información pública solicitada en la forma o formato elegidos; a conocer los motivos por los cuales no se le facilita la información; a conocer el listado de las tasas y precios que, en su caso sean exigibles para la obtención de la información) (art. 5 de la Ley de transparencia de Navarra y art. 4 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia). Por último, no es frecuente, aunque se da en algunos casos, la regulación de las obligaciones de las personas que accedan a la información. En esta dirección, resulta de interés lo previsto en Andalucía o en la Región de Murcia al establecer las obligaciones de ejercer los derechos con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho, ejercer los derechos de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, respetar las obligaciones establecidas en la normativa sobre la reutilización de la información y cumplir las condiciones y requisitos materiales señalados en la correspondiente resolución (art. 8 de la Ley de transparencia de Andalucía y art. 4 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia).

Finalmente, la transparencia colaborativa se regula en la mayoría de las leyes autonómicas de manera indirecta a través de la regulación de la reutilización de la información pública, entendida como el uso de los documentos que obran en poder de las administraciones públicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa (art. 3 de la Ley de transparencia de Extremadura, siguiendo lo previsto en el art. 3 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público). Sin embargo, en algunas normas se ha dado un paso más previendo el derecho de los ciudadanos al uso de la información obtenida, que consiste en el derecho a utilizar la información obtenida sin necesidad de autorización previa y sin más limitaciones de las que deriven de las leyes (art. 7.d de la Ley de transparencia de Andalucía).

Con frecuencia, las leyes autonómicas de transparencia vinculan la reutilización con la apertura de datos, es decir, «la puesta a disposición de datos en formato digital, estandarizado y abierto, siguiendo una estructura clara que permita su comprensión y reutilización, con el fin de promover la transparencia de la gestión pública para su análisis y evaluación, fomentar la interoperabilidad entre Administraciones, y generar valor y riqueza a través de productos derivados de dichos datos realizados por terceros» (art. 3 de la Ley de transparencia de Aragón, art. 2 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia y art. 1 de la Ley de transparencia de Navarra). En otras ocasiones, la reutilización se regula como derecho de las personas «a usar la información obtenida, sin necesidad de autorización previa y sin más limitaciones que las derivadas de esta u otras leyes» (art. 4 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia). En alguna ocasión también se prevé la obligación

de los ciudadanos de respetar las obligaciones establecidas en la ley para la reutilización de la información obtenida (art. 8 de la Ley de transparencia de Andalucía).

En conclusión, desde el punto de vista de la prevención de la corrupción, las leyes autonómicas de transparencia no han regulado suficientemente los mecanismos de transparencia porque no han reconocido de forma generalizada la transparencia como un derecho de la ciudadanía; lo que le daría una mayor fuerza y, por lo tanto, una mejor eficacia en esta dirección puesto que gozaría de mecanismos de garantía de su ejercicio más eficaces. Como hemos podido constatar, esta opción únicamente se ha adoptado con carácter general en las leyes de transparencia autonómicas en relación con el acceso a la información, pero no respecto a la transparencia activa y a la transparencia colaborativa, que únicamente en casos puntuales han previsto estos mecanismos como derecho de los ciudadanos. Tampoco se ha generalizado el reconocimiento de otros derechos complementarios que faciliten el ejercicio de los derechos de transparencia y, por lo tanto, faciliten el acceso a la información.

2.2 La disponibilidad de información

La información pública incluye todos los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de las administraciones públicas y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones (por todos, art. 2 de la Ley de transparencia de Andalucía).

Desde un punto de vista general, las leyes autonómicas de transparencia prevén la obligación de difundir la información pública cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia (art. 9 de la Ley de transparencia de Andalucía y art. 13 de la Ley de transparencia de Canarias).

Las leyes autonómicas de transparencia, siguiendo el esquema establecido en los artículos 6 y siguientes de la LTAIBG, incluyen un listado extenso de informaciones que las administraciones públicas deben difundir a través de medios electrónicos en materia institucional y de organización, información de planificación, información de relevancia jurídica, información presupuestaria y patrimonial, información sobre contratos, convenios, subvenciones e información estadística.

Más allá de describir estos largos listados, con frecuencia con más de cien categorías diferentes de información que deben difundir las administraciones públicas, a los efectos de este estudio nos interesa observar particularmente si las leyes autonómicas de transparencia obligan a las administraciones públicas a difundir aquella información relativa a aquellos sectores o, dentro de ellos, a aquellas actividades en los que con mayor frecuencia se dan irregularidades y casos de corrupción o cuyo conocimiento puede facilitar su identificación.

En esta dirección se observa que las leyes autonómicas de transparencia obligan a las administraciones públicas a difundir gran cantidad de información relacionada con los altos cargos, los contratos públicos y el urbanismo, que son tres de los ámbitos que esconden más conflictos de intereses y casos de corrupción (European Commission, 2014). La obligación de difundir grandes cantidades de información relativa a los altos cargos, los contratos públicos y el urbanismo permitiría apuntar que la información que deben difundir las administraciones públicas es suficiente para prevenir los casos de corrupción y para luchar contra ellos, puesto que obligan a poner más luz sobre aquellas actividades en las que con mayor frecuencia se dan casos de corrupción y, además, permiten identificar situaciones que eventualmente pueden enmascarar una irregularidad, un conflicto de intereses o un caso de corrupción.

No obstante, un análisis detallado y comparado de las diferentes leyes autonómicas de transparencia permite identificar que algunas leyes prevén obligaciones de difundir determinada información cuyo conocimiento público puede ser un útil instrumento para prevenir y luchar contra la corrupción y, en cambio, otras normas omiten esta obligación.

En primer lugar, en relación con los altos cargos, las leyes autonómicas prevén que se difundirá información relativa a las personas responsables de los diferentes órganos, su perfil, trayectoria profesional, remuneración, patrimonio, otras actividades autorizadas, etc. Sin embargo, no es tan frecuente que se prevea difundir otra información relativa a los altos cargos cuyo conocimiento puede aportar indicios de irregularidades, conflictos

de intereses o casos de corrupción. Este sería el caso de la información sobre la agenda de los altos cargos, cuyo conocimiento puede permitir identificar conflictos de intereses, relaciones indebidas con grupos de interés, contactos con licitadores con carácter previo a la adjudicación de contratos, etc. Son pocas las leyes autonómicas las que prevén que se deberán difundir las agendas institucionales de los miembros del gobierno (art. 10 de la Ley de transparencia de Andalucía) y altos cargos (art. 13 de la Ley de transparencia de Aragón, art. 9 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana, art. 14 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia). Otra información de interés a nuestros efectos, útil en este caso para detectar casos de nepotismo, es la relativa al personal de confianza o asesoramiento especial en cada uno de los departamentos, cuya difusión únicamente está prevista en un caso (art. 13 de la Ley de transparencia de Aragón). También podríamos traer a colación el caso de los regalos, ampliamente cuestionado y que no ha logrado una regulación adecuada en España (Vázquez-Portomeñe Seijas, 2011), tampoco desde la perspectiva de la transparencia, más allá de lo previsto en la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana, en la que se establece la obligación de crear un registro de obsequios recibidos por razón del cargo que detallará su descripción, la persona o entidad que los realizó, la fecha y el destino dado a los mismos, aunque la concreción de si estos obsequios se deben incorporar al patrimonio público se hará reglamentariamente (art. 9 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana). Finalmente, para poder hacer frente a los abusos que durante años se han hecho, podría ser de interés conocer con detalle los viajes y desplazamientos fuera de la comunidad autónoma de los altos cargos y el importe de los gastos de representación, lo que únicamente está previsto en una ley autonómica (art. 9 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana, por lo que se refiere a los viajes y desplazamientos; y art. 14 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia, respecto a los gastos de representación).

Por lo que respecta a la información sobre los contratos, las normas autonómicas de transparencia prevén que se difundirá un amplio conjunto de información sobre los contratos (objeto, duración, importe de licitación y adjudicación, procedimiento utilizado, número de licitadores participantes, adjudicatario, modificaciones del contrato, decisiones de desistimiento y renuncia, contratos menores). La difusión de toda esta información supone un gran volumen de datos cuyo conocimiento, procesamiento y monitoreo puede permitir luchar eficazmente contra la corrupción siempre y cuando se difunda a través de formatos reutilizables. A pesar de ello, si tenemos en cuenta los principios globales para las contrataciones abiertas impulsados en el marco de la Alianza para la Contratación Abierta, podemos observar que la difusión de otra información relacionada con los contratos aún queda al margen de la difusión de información pública previsto por las leyes autonómicas de transparencia, cuyo conocimiento permitiría hacer un seguimiento más adecuado y, por lo tanto, un mejor control, de determinados ámbitos en la tramitación de los contratos públicos, en los que con frecuencia se esconden prácticas irregulares y casos de corrupción. Así, una mayor difusión de información sobre los estudios previos permitiría ver si la licitación del contrato ha sido inducida por un empresario o se hace en beneficio de funcionario o de tercero. Igualmente, una mayor difusión de información sobre los criterios de evaluación (una excepción sería el art. 13 de la Ley de transparencia de Cataluña o el art. 10 de la Ley de transparencia de Galicia, que prevé que se difundirá el cuadro comparativo de ofertas y sus respectivas puntuaciones), sobre la capacidad de los licitadores, sobre los conflictos de intereses en que eventualmente puedan darse o sobre la evaluación de la ejecución de los contratos permitiría identificar prácticas irregulares. Además, para que la información difundida pudiese ser monitorizada fácilmente, sería necesario que se difundiese en formato abierto y estructurado, aspecto que tampoco prevén las leyes autonómicas de transparencia en general.

Sin embargo, sí se observa que algunas leyes prevén que se deba informar sobre las modificaciones contractuales (el art. 8 de la LTAIBG lo prevé con carácter básico y ha sido recogido por las normas autonómicas, por todas, el art. 8 Ley de transparencia de Extremadura) que, como es bien sabido, han enmascarado en el pasado numerosos casos de corrupción (Martín Rebollo, 2009, 43, 46). Algunas leyes también prevé que se informe sobre las subcontrataciones, otro ámbito de frecuentes irregularidades y casos de corrupción (la LTAIBG no incluye este aspecto; y sí lo incluyen el art. 15 de la Ley de Transparencia de Andalucía; el art. 16 de la Ley de transparencia de Aragón; el art. 9 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana; el art. 10 de la Ley de transparencia de Galicia; el art. 8 de la Ley de transparencia de Extremadura; y el art. 17 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia) y, en menos casos, sobre los sobrecostos en los proyectos y obras de infraestructura (art. 16 de la Ley de transparencia de Aragón), que son unos de los supuestos en

los que con frecuencia se dan mayores irregularidades en la contratación pública (Cerrillo i Martínez, 2014, 47). En algún caso también se prevé que se difundirá la información relativa a la composición de las mesas de contratación (art. 28 de la Ley de transparencia de Canarias), cuyo conocimiento puede permitir identificar conflictos de intereses.

Más allá de la difusión de toda la información prevista en las leyes de transparencia, algunas leyes autonómicas prevén que se difundirá proactivamente aquella información que se solicite con mayor frecuencia en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (por ejemplo, el art. 17 de la Ley de Transparencia de Andalucía y el art. 8 de la Ley de transparencia de Cataluña), hasta el extremo de que en algún caso se prevé que se difunda «en la medida en que las posibilidades técnicas y jurídicas lo permitan, toda la información que se haya facilitado en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública» (art. 17 de la Ley de transparencia de Andalucía). Sin embargo, estas normas no concretan cuándo se debe entender que ha habido esta frecuencia, con lo que en la práctica limitan sensiblemente el alcance de esta previsión.

Así pues, en la actualidad, las leyes autonómicas de transparencia obligan a difundir grandes cantidades de información, mucha de ella relacionada con ámbitos donde con frecuencia surgen los casos de corrupción. Sin embargo, como hemos podido observar en las páginas precedentes, son pocas las leyes de transparencia autonómicas que obligan a las administraciones públicas a difundir información detallada sobre aspectos estrechamente vinculados con irregularidades y casos de corrupción.

2.3 La calidad de la información

Una de las principales novedades que, a nuestro entender, se deriva de las nuevas leyes sobre transparencia aprobadas en España en los últimos años hace referencia tanto al reconocimiento del principio de calidad de la información como a su concreción, a través de la determinación de las características que deben concurrir en la información pública para que pueda cumplir las finalidades previstas. No obstante, a la vista de las leyes de transparencia autonómica no existe un único concepto de calidad de la información pública y, por lo tanto, las características que esta debe cumplir son sensiblemente diferentes en unas leyes de transparencia respecto a otras.

En primer lugar, la mayoría de las leyes autonómicas de transparencia prevén que la información que se difunda deberá ser veraz y objetiva, es decir, que la información sea cierta, exacta, auténtica e íntegra (arts. 6 y 9 de la Ley de transparencia de Andalucía, art. 2 de la Ley de transparencia de Aragón, art. 6 de la Ley de transparencia de Canarias, art. 6 de la Ley de transparencia de Cataluña, arts. 8 y 4 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana, art. 6 de la Ley de transparencia de La Rioja, art. 3 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia y art. 12 de la Ley de transparencia de Navarra).

En segundo lugar, las leyes autonómicas de transparencia también prevén que la información deberá difundirse de forma periódica y actualizada (art. 9 de la Ley de transparencia de Andalucía, art. 5 de la Ley de transparencia de Extremadura, art. 6 de la Ley de transparencia de La Rioja, art. 6 de la Ley de transparencia de Cataluña, art. 9 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia y art. 12 de la Ley de transparencia de Navarra). Al respecto, resulta de interés observar cómo en algunas leyes se prevé que la información se actualizará permanentemente, concretando la fecha de la actualización y la fecha en la que se llevará a cabo la próxima actualización (art. 6 de la Ley de transparencia de Cataluña). En otros casos incluso se concreta la frecuencia con la que se deberá actualizar la información pública, por ejemplo, trimestralmente (art. 9 de la Ley de transparencia de Andalucía, art. 9 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia) o cuatrimestralmente (art. 6 de la Ley de transparencia de Aragón). Finalmente, en un caso se prevé que los portales de transparencia deben incorporar mecanismos de alerta sobre los datos que se han actualizado (art. 5 de la Ley de transparencia de Cataluña).

Para garantizar la calidad de la información, algunas leyes prevén que las administraciones públicas deberán cumplir obligaciones específicas, como elaborar y difundir un inventario completo de toda la información pública que obre en poder de la Administración pública y desarrollar sistemas y políticas de gestión de la información pública que garanticen su fiabilidad, actualización permanente, integridad y autenticidad (art. 6 de la Ley de transparencia de Aragón); adoptar políticas de gestión integral de la información y diseñar e implementar los sistemas y las medidas técnicas y organizativas necesarias que garanticen la interoperabilidad, seguridad, integridad, conservación y accesibilidad de la información, así como la integración de conjuntos

de datos (art. 6 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana); o publicar la información sujeta a la obligación de transparencia haciendo uso de un lenguaje no sexista ni discriminatorio (art. 7 de la Ley de transparencia de Canarias).

Sin embargo, las leyes autonómicas de transparencia no regulan mecanismos específicos para garantizar la calidad de la información, como las cartas de servicios o los avisos legales (Cerrillo i Martínez y Galán Galán, 2007). Tampoco prevén consecuencias jurídicas del incumplimiento de las obligaciones vinculadas a la calidad de la información, más allá de lo previsto en el régimen sancionador al que nos referiremos posteriormente.

2.4 La accesibilidad de la información

La información pública que difunden las administraciones autonómicas debe ser accesible, es decir, fácilmente localizable y conocible. Para ello, las leyes autonómicas, siguiendo de nuevo el esquema previsto en la ley básica, prevén, por un lado, las características que deberá tener la información pública y, por otro, concretan que la información se difundirá a través de un portal de transparencia con unas determinadas características principales.

Para que la información pública sea accesible, es necesario que se permita el acceso «de la manera más amplia y sistemática posible» (art. 9 de la Ley de transparencia de Andalucía). Para ello, es necesario que la información sea clara (art. 6 de la Ley de transparencia de Aragón y art. 9 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia); comprensible, facilitándose de la forma que resulte más simple e inteligible (art. 9 de la Ley de transparencia de Andalucía, art. 2 de la Ley de transparencia de Aragón, art. 6 de la Ley de transparencia de Canarias, art. 5 de la Ley de transparencia de Cataluña, art. 8 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana y art. 6 de la Ley de transparencia de La Rioja); segura (art. 9 de la Ley de transparencia de Andalucía); útil, es decir, adecuada a los fines (art. 6 de la Ley de transparencia de Andalucía, art. 2 de la Ley de transparencia de Aragón y art. 3 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia); gratuita (art. 6 de la Ley de transparencia de Andalucía, arts. 2 y 11 de la Ley de transparencia de Aragón, art. 6 de la Ley de transparencia de Canarias, art. 5 de la Ley de transparencia de Cataluña y art. 3 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia); e interoperable (art. 6 de la Ley de transparencia de Andalucía y art. 2 Ley de transparencia de Aragón).

Además, la información debe cumplir los criterios de accesibilidad de internet para facilitar el acceso independientemente de las circunstancias personales de cada uno (art. 9 de la Ley de transparencia de Andalucía, art. 6 de la Ley de transparencia de Canarias, art. 5 de la Ley de transparencia de Cataluña, art. 8 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana y art. 6 de la Ley de transparencia de La Rioja). Algunas leyes también recuerdan la necesidad de garantizar la neutralidad tecnológica y, por lo tanto, la no discriminación tecnológica (art. 9 de la Ley de transparencia de Andalucía y art. 2 de la Ley de transparencia de Aragón) y el uso de formatos abiertos que garanticen su longevidad y se mantenga la capacidad de transformarlos automáticamente en formatos de fácil reproducción y acceso (art. 11 de la Ley de transparencia de Aragón).

Las leyes autonómicas no concretan a través de qué canal se difundirá la información (sedes electrónicas, portales o páginas web) a pesar de que, como hemos avanzado, todas ellas prevén que la información estará disponible a través de un portal de transparencia (art. 18 de la Ley de transparencia de Andalucía, art. 29 de la Ley de transparencia de Aragón, art. 2 de la Ley de transparencia de Castilla y León, art. 5 de la Ley de transparencia de Cataluña, art. 16 de la Ley de transparencia de Canarias, art. 10 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana, art. 7 de la Ley de transparencia de La Rioja, art. 11 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia y art. 7 de la Ley de transparencia de Navarra). Con relación a qué entidades difundirán la información a través del portal de transparencia, las diferentes leyes prevén sistemas diversos, como difundir información de todos los sujetos obligados, aunque en general persiguen la difusión de información no únicamente de la Administración autonómica, por ejemplo, a través de la integración de la información (art. 5 de la Ley de transparencia de Cataluña), a través de la interoperabilidad y el intercambio de la información (art. 39 de la Ley de transparencia de Aragón y art. 3 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia), mediante enlaces electrónicos a la ubicación de la información (art. 39 de la Ley de

transparencia de Aragón) o a través de otros mecanismos de colaboración (art. 10 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana). La Ley de transparencia de Canarias prevé que la información se ofrecerá de forma presencial, por internet o por vía telefónica (art. 9 de la Ley de transparencia de Canarias).

Para que la información sea realmente accesible a través de los portales de transparencia, debe ser fácilmente localizable (art. 6 de la Ley de transparencia de Aragón), tener un acceso fácil (art. 5 de la Ley de transparencia de Cataluña), contar con un buscador (art. 5 de la Ley de transparencia de Cataluña), estar estructurada (art. 9 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia), estar ordenada temáticamente y cronológicamente (art. 5 de la Ley de transparencia de Cataluña) y contar con el mapa de la web (art. 15 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia).

Un aspecto que también puede tener una incidencia significativa para garantizar la transparencia a través de la difusión de la información pública se refiere al asesoramiento y la asistencia que las administraciones públicas pueden dar tanto para localizar la información como para usar el portal de transparencia. En este sentido, aunque son pocas, algunas leyes autonómicas prevén el auxilio institucional (art. 20 de la Ley de transparencia de Andalucía), el derecho de las personas a ser asistidas en la búsqueda de información (art. 6 de la Ley de transparencia de Canarias) y la obligación de elaborar y difundir un inventario de la información pública que obre en su poder (art. 3 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia y art. 12 de la Ley de transparencia de Navarra).

También puede tener un impacto importante el fomento de la transparencia. En relación con este aspecto, resulta ilustrativa la Ley de transparencia de Andalucía, que prevé un amplio elenco de instrumentos entre los que se encuentra la integración de la transparencia en la gestión, la conservación de la información, el fomento de iniciativas de interoperabilidad, la formación y la divulgación.

En última instancia debe garantizarse que la información no sea únicamente accesible, sino que también sea comprensible por sus destinatarios, de modo que se evite que la difusión generalizada de la información desinforme a la ciudadanía (Graham, 2002 citado por Vera Martínez, 2015, 3).

Las diversas leyes autonómicas de transparencia prevén diferentes características que en su conjunto permiten garantizar la accesibilidad de la información pública. No obstante, como hemos podido observar, estas características no están previstas con carácter general, por lo que, en cada caso, la accesibilidad real de la información puede verse gravemente mermada.

2.5 La reusabilidad de la información

La reusabilidad de la información se refiere a todas aquellas características que tiene la información pública que permiten, facilitan y promueven la reutilización de la información por parte de la ciudadanía. Gracias a la tecnología, los ciudadanos pueden reutilizar la información pública para seguir, monitorizar y supervisar la actividad pública. No se puede ignorar su impacto en la mejora de la transparencia ni en la reducción de los niveles de corrupción (Granickas, 2014, 4) gracias a la implicación ciudadana en el análisis y supervisión de la actividad pública a través de la reutilización de los datos públicos y su ulterior difusión a través de formatos fácilmente comprensibles por la ciudadanía.

En el 2007, se aprobó la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que, con carácter básico, regula las condiciones de la reutilización. No obstante, esta Ley 37/2007 no prevé una obligación de las administraciones públicas de facilitar la reutilización, sino que se centra en fijar las condiciones y los procedimientos necesarios para que se pueda reutilizar la información pública. La LTAIBG tampoco establece esta obligación aunque sí prevé que la información se difundirá preferiblemente en formatos reutilizables (art. 5 LTAIBG). Esta norma no ha sido, en términos generales, desarrollada a nivel autonómico. Sin embargo, con la aprobación de las leyes de transparencia autonómica ha habido un cambio significativo en esta cuestión.

En efecto, la mayoría de las leyes autonómicas de transparencia prevén un principio de reutilización de la información para fomentar que la información se difunda en formatos reutilizables (art. 6 de la Ley de transparencia de Andalucía, art. 2 de la Ley de transparencia de Aragón, art. 6 de la Ley de transparencia de

Canarias, art. 4 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana, art. 3 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia y art. 14 de la Ley de transparencia de Navarra) a fin de que la ciudadanía pueda tener un mejor conocimiento de la actividad del sector público (art. 24 de la Ley de transparencia de Aragón, art. 27 de la Ley de transparencia de Extremadura y art. 14 de la Ley de transparencia de Navarra). Otras leyes van más allá y prevén que la información deberá suministrarse mediante licencias que permitan el uso abierto y gratuito (art. 24 de la Ley de transparencia de Aragón), o que las administraciones públicas deben difundir la información en formatos reutilizables (art. 16 de la Ley de transparencia de Cataluña). Generalmente se prevé que la reutilización es libre y no está sujeta a restricciones excepto que así se establezca reglamentariamente (art. 17 de la Ley de transparencia de Cataluña, art. 20 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana y art. 14 de la Ley de transparencia de Navarra). En algún caso incluso se prevé como derecho de los ciudadanos usar la información obtenida sin necesidad de autorización previa, y la obligación de respetar las obligaciones establecidas en la normativa básica para la reutilización de la información obtenida (art. 8 de la Ley de transparencia de Canarias). No obstante, otras leyes autonómicas de transparencia prevén la necesaria obtención de una licencia con carácter previo a la reutilización de la información, que se concederá si es posible en la misma resolución que decida en relación con el derecho de acceso a la información pública (art. 9 de la Ley de Transparencia de Castilla y León).

Finalmente, algunas leyes autonómicas han ido en este ámbito más allá del reconocimiento de la reutilización de la información pública al promover la apertura de los datos con el fin de mejorar la transparencia pública en el marco del gobierno abierto (art. 23 de la Ley de transparencia de Aragón y art. 21 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia). De este modo, se fomenta la difusión de datos que cumplan los principios relativos a los datos abiertos y que, por ejemplo, no incluyan datos personales o estén limitados por cuestiones de seguridad o propiedad.

2.6 La garantía de las obligaciones de transparencia

La garantía de las obligaciones de transparencia y, por lo tanto, de que las administraciones públicas difundan proactivamente toda la información a que están obligadas cumpliendo las características de calidad, accesibilidad y reusabilidad que hemos ido analizando en las páginas anteriores es uno de los principales aspectos para la eficacia de las leyes analizadas.

Las administraciones públicas y, en su seno, los altos cargos y empleados públicos que llevan a cabo irregularidades, se encuentran en un conflicto de intereses o cometen un acto que pueda considerarse como un caso de corrupción pueden tener fuertes incentivos para no cumplir las obligaciones que hemos analizado con el fin de evitar que dichas actividades vean la luz pública y puedan ser investigadas y, en su caso, sancionadas.

Por ello, es importante que existan mecanismos que permitan garantizar el pleno cumplimiento de las obligaciones de transparencia, particularmente, por aquellos que han protagonizado un episodio de esa índole. También es importante que la ciudadanía, ante el incumplimiento de las obligaciones de transparencia, pueda reaccionar y denunciar dicho incumplimiento ante un órgano o entidad que tenga competencias para la investigación y sanción del mismo.

Son diferentes los mecanismos a través de los que las leyes autonómicas prevén garantizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

En primer lugar, las leyes autonómicas diseñan un marco organizativo responsable de impulsar las obligaciones de transparencia. Por lo que se refiere a la organización de la transparencia, la mayoría de las normas autonómicas, siguiendo lo previsto en la LTAIBG para la Administración General del Estado, atribuyen a las unidades de información las competencias en materia de transparencia y acceso a la información, así como el control sobre el cumplimiento de la legislación sobre transparencia (a modo de ejemplo, art. 4 de la Ley de transparencia de La Rioja). La mayoría de las leyes, de manera más o menos específica, también concretan quiénes son los responsables de la aplicación de la ley (véase, por ejemplo, el art. 4 de la Ley de transparencia de Cataluña). Finalmente, algunas normas autonómicas prevén o crean órganos de coordinación de los diferentes órganos o entidades competentes en materia de transparencia con el fin de garantizar la coherencia en la aplicación de la ley (por ejemplo, Andalucía atribuye esta función a la Comisión

General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, mientras que Catalunya crea la Comisión Interdepartamental de Transparencia y Acceso a la Información Pública).

En segundo lugar, las comunidades autónomas atribuyen a un organismo independiente la garantía de las obligaciones de transparencia. Al respecto, el análisis de las leyes autonómicas de transparencia nos permite observar una pluralidad de soluciones. En efecto, las diversas normas autonómicas han desarrollado diferentes mecanismos de garantía de las obligaciones de transparencia con naturaleza jurídica (órganos sin personalidad jurídica u organismos independientes) y funciones diversas (acceso a la información, transparencia y protección de datos, buen gobierno) a los que en todos los casos se atribuyen competencias para garantizar el acceso a la información pública y, como se puede observar en la siguiente tabla, únicamente en algunos casos también competencias para garantizar las competencias en materia de transparencia activa.

Tabla 2. Organismos de garantía

Ley	Organismo	Funciones
Andalucía	Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> - Resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública. - Requerimientos para la subsanación de los incumplimientos de las obligaciones de transparencia. (art. 23)
Aragón	Consejo de Transparencia de Aragón	<ul style="list-style-type: none"> - Formulación de resoluciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones de transparencia. - Evaluación del grado de aplicación y cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia. - Resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública. (art. 37)
Castilla y León	Comisión de Transparencia, adscrita al Comisionado de Transparencia (Procurador del Común)	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación del grado de aplicación de la ley - Velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. - Resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública. (art. 13)
Canarias	Comisionado/da de Transparencia y Acceso a la Información Pública	<ul style="list-style-type: none"> - Control del cumplimiento de la obligación de publicar la información. - Formulación de recomendaciones de cumplimiento e interpretación uniformes de las obligaciones establecidas en la ley. - Asesoramiento en materia de transparencia. - Evaluación del grado de aplicación y cumplimiento de la ley. - Resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública. (art. 63)
Cataluña	Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública	Únicamente tiene competencias en la garantía del acceso a la información pública (art. 39).

Comunitat Valenciana	Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno / Comisión ejecutiva *	<ul style="list-style-type: none"> - Requerimiento, a iniciativa propia o como consecuencia de denuncia o reclamación, la subsanación de incumplimientos de las obligaciones recogidas en la ley. - Adopción de criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la ley. - Resolución de las consultas en materia de transparencia pública. - Velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. - Asesoramiento en materia de transparencia. - Promoción de la elaboración de recomendaciones, directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en la materia. - Evaluación del grado de aplicación y cumplimiento de la ley. - Resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública. <p>(art. 42)</p>
Extremadura	Atribución de la competencia al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o creación o atribución a un órgano propio	
La Rioja	Atribución de la competencia al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno	
Navarra	Defensor del Pueblo de Navarra	Únicamente se le atribuyen competencias en la garantía del acceso a la información pública.
Región de Murcia	Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia	<ul style="list-style-type: none"> - Ejercicio del control sobre la publicidad activa - Evaluación del grado de aplicación y cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia. - Resolver las consultas que se formulen en materia de publicidad activa. - Adopción de criterios de interpretación uniforme de las obligaciones establecidas en la ley. - Resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública. <p>(art. 38)</p>

*2

Fuente: elaboración propia.

En tercer lugar, algunas leyes autonómicas han previsto la atribución del control del cumplimiento de las obligaciones de transparencia a otros órganos. En particular, la Ley de transparencia de Catalunya ha previsto que el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas y la Oficina Antifraude de Cataluña deben velar por el cumplimiento de las obligaciones y los derechos establecidos por la ley (art. 75 de la Ley de transparencia de Cataluña).

En cuarto lugar, las leyes autonómicas de transparencia, a diferencia de lo previsto en la legislación básica, han previsto un régimen sancionador aplicable a los altos cargos, empleados públicos y al resto de sujetos obligados por la ley que incumplan las obligaciones de transparencia. Así, las diferentes leyes autonómicas de transparencia analizadas prevén como infracciones el incumplimiento de las obligaciones de publicidad

2 Durante el proceso de edición del artículo se ha aprobado la Ley 2/2016, de 4 de marzo, de la Generalitat, de modificación de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana que modifica la composición de la comisión ejecutiva.

activa desatendiendo el requerimiento expreso de los órganos de garantía (infracciones muy graves) (art. 52 de la Ley de transparencia de Andalucía, art. 68 de la Ley de transparencia de Canarias, art. 31 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana y art. 43 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia), aplicando de forma manifiestamente injustificada los límites (art. 77 de la Ley de transparencia de Cataluña), el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa (infracción grave) (art. 52 de la Ley de transparencia de Andalucía, art. 41 de la Ley de transparencia de Aragón, art. 3 de la Ley de transparencia de Castilla y León, art. 68 de la Ley de transparencia de Canarias, art. 31 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana y art. 43 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia), el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas (infracción leve) (art. 52 de la Ley de transparencia de Andalucía, art. 68 de la Ley de transparencia de Canarias, art. 31 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana y art. 43 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia).

Las sanciones previstas por la comisión de estas infracciones siguen, en general, un mismo esquema: amonestación en el caso de infracciones leves, declaración del incumplimiento y publicación en el boletín oficial correspondiente, cese en el cargo, no poder ser nombrados para ocupar cargos similares por un período de hasta tres años en el caso de las graves (art. 55 de la Ley de transparencia de Andalucía, art. 34 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana y art. 43 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia). Sin embargo, en algún caso se han previsto unas sanciones mucho más severas, llegando, por ejemplo, en el caso de las infracciones muy graves a la destitución del cargo, una multa entre 6.001 y 12.000 euros, la pérdida de la pensión indemnizatoria a la que se tenga derecho en el momento de cesar en el cargo, la inhabilitación para ocupar un alto cargo durante un período entre uno y cinco años, la suspensión para poder contratar con la Administración durante un período máximo de seis meses o la inhabilitación para ser beneficiarios de ayudas públicas durante un período de uno a cinco años (arts. 81 y 84 de la Ley de transparencia de Cataluña).

Finalmente, en algún caso también se prevé la evaluación del cumplimiento de la ley. En particular, la Ley de transparencia de Cataluña prevé que las administraciones públicas deberán evaluar internamente el cumplimiento de las obligaciones de transparencia a través de procedimientos basados en indicadores objetivos en cuya aplicación deberán contar con la participación de los ciudadanos (art. 6 de la Ley de transparencia de Cataluña) y también prevé que el Síndic de Greuges llevará a cabo con carácter anual la evaluación externa (art. 92 de la Ley de transparencia de Cataluña). A través de la elaboración de sus informes se dará a conocer el grado de cumplimiento de la ley y, en particular, se podrán detectar los posibles incumplimientos que, una vez analizados en detalle, permitirán detectar posibles encubrimientos de casos de corrupción.

Más allá de ser mecanismos inmediatos de garantía de las leyes de transparencia no parece que, en general, las normas analizadas prevean instrumentos que permitan fácilmente identificar irregularidades y casos de corrupción a través de la reclamación o la denuncia ante el incumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las administraciones públicas. Para avanzar en esta dirección, sería útil seguir la senda trazada por el legislador catalán al atribuir al Síndic de Greuges y a la Oficina Antifraude de Cataluña, como entidades encargadas de luchar contra la mala administración y la corrupción en las administraciones públicas catalanas, competencias en materia de transparencia para poder analizar si el incumplimiento de las obligaciones de transparencia se debe a una simple desidia de las administraciones públicas o persigue esconder irregularidades y casos de corrupción.

3 Reflexiones finales

Las leyes autonómicas de transparencia han diseñado unas políticas de transparencia basadas en el reconocimiento de un amplio abanico de obligaciones de las administraciones públicas en materia de transparencia. A la vista del análisis que hemos realizado y de las conclusiones que hemos ido señalando, surge la pregunta de si estas normas, más allá de fomentar la transparencia pública, también permiten prevenir y luchar contra la corrupción.

En efecto, como hemos tenido la oportunidad de señalar a lo largo de este trabajo, las leyes autonómicas de transparencia suponen un desarrollo significativo de la regulación de la transparencia en las administraciones públicas vigente en España hasta su aprobación. Sin embargo, también hemos podido identificar numerosas

diferencias entre las leyes de las diversas comunidades autónomas. Si bien estas diferencias en muchas ocasiones son de detalle, con frecuencia se refieren a aspectos estrechamente vinculados con ámbitos de la actividad pública en los que son más habituales las irregularidades que pueden encubrir conflictos de intereses o casos de corrupción o con características de la información que, eventualmente, pueden permitir detectar estas situaciones.

Por ello, consideramos que las leyes autonómicas de transparencia no son suficientes para prevenir y luchar contra la corrupción en su conjunto. Con ello, no se quiere decir que estas normas tengan un impacto nulo en la prevención y la lucha contra la corrupción. Simplemente que, al no cumplir de forma generalizada las características que a nuestro entender pueden permitir la prevención y la lucha contra la corrupción a través de las leyes sobre transparencia, su impacto puede ser muy limitado.

Sin embargo, las limitaciones del diseño de partida incluido en las leyes autonómicas de transparencia no deben ser un obstáculo para que las administraciones públicas puedan ampliar la información que difunden, y garantizar el cumplimiento real de todas aquellas características en su difusión que permitan incidir de forma más contundente en la prevención y la lucha contra la corrupción. Al respecto, diversas leyes autonómicas de transparencia reconocen que las obligaciones fijadas constituyen un mínimo que puede ser ampliado (art. 2 de la Ley de transparencia de Andalucía, art. 11 de la Ley de transparencia de Aragón, art. 13 de la Ley de transparencia de Canarias, arts. 6 y 8 de la Ley de transparencia de Cataluña, art. 8 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana, art. 13 de la Ley de transparencia de Navarra y art. 8 de la Ley de transparencia de Murcia).

En última instancia, más allá de la aprobación de las leyes de transparencia, será necesario garantizar su cumplimiento bien por las administraciones públicas, poniendo a disposición de la ciudadanía toda la información que sea relevante para hacer frente a las irregularidades y los casos de corrupción de acuerdo con las características definidas, bien por la propia ciudadanía, consultando la información y sobre su base monitorizando y supervisando la actividad pública y denunciando tanto los incumplimientos de las obligaciones de transparencia como las irregularidades en la actuación de las administraciones públicas que se vayan detectando.

Bibliografía

ALLI ARANGUREN, J. C. «El control y la transparencia administrativa, medios contra la corrupción». En: ARENILLA SÁEZ, M. [et al.] (eds.). *La administración pública entre dos siglos: Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.

ARROWSMITH, S.; LINARELLI, J.; WALLACE, D. *Regulating public procurement: national and international perspectives*. Kluwer Law International, 2000.

BAUHR, M.; GRIMES, M. «Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability». *Governance*, vol. 27, núm. 2 (2013), pp. 291-320. doi: 10.1111/gove.12033.

BERNADÍ Gil, X. «Panorama de la regulació de la transparència, l'accés a la informació pública i el bon govern». En: CERRILLO I MARTÍNEZ, A.; PONCE SOLÉ, J. (eds.). *Transparència, accés a la informació i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC-Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2015.

BRANDEIS, L. *Other People's Money—and How Bankers Use It*. Cap. V, 1914.

CARDENAL, A. S. «Las leyes de transparencia tienen poco o ningún impacto sobre la calidad democrática» [en línea]. *Eldiario.es*, 27 junio 2014. <http://www.eldiario.es/agendapublica/nueva-politica/democracias-calidad-peores-leyes-transparencia_0_264574253.html> [Consulta: julio 2015].

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. «The re-use of public sector information in Europe and its impact on transparency». *European Law Journal*, vol. 18, núm. 6 (2012a), pp. 770-792.

- «Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local. *Anuario del Gobierno Local 2011*, pp. 277-313, 2012b.
- El principio de integridad en la contratación pública. Mecanismos para la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson-Reuters, 2014.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A.; GALÁN GALÁN, A. *Qualitat i responsabilitat en la difusió d'informació pública a Internet*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya-Generalitat de Catalunya, 2007.
- CORDIS, A. S.; WARREN, P. L. «Sunshine as disinfectant: The effect of state Freedom of Information Act laws on public corruption». *Journal of Public Economics*, núm. 115 (2014), pp. 18-36.
- COTINO HUESO, L. «El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el gobierno abierto. Retos y oportunidades». En: VALERO TORRIJOS, J.; FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (eds.). *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, pp. 37-71, 2014.
- EUROPEAN COMMISSION. *Annex Spain to the EU Anti-corruption Report COM(2014) 38 final*, 2014.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S.; PÉREZ MONGUIÓ, J. M. *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014.
- GRAHAM, M. *Democracy by Disclosure, the Rise of Technopopulism*. Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2002.
- GRANICKAS, K. «Open Data as a Tool to Fight Corruption», *European Public Sector Information Platform Topic Report*, 2014.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. «Transparency of Public Decision-Making: Towards Trust in Local Government?» *Policy and Internet*, vol. 2, núm. 1 (2010), pp. 5-35.
- GUICHOT REINA, E. «El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno». En: BARRERO C. [et al.] (eds.). *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos, 2014.
- HEALD, D. «Varieties of Transparency». En: HOOD, C.; HEALD, D. (eds.). *Transparency. The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press for The British Academy. 2006
- KAUFMANN, D. *Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance Empirical Findings, Practical Lessons, and Strategies for Action based on International Experience*. Paper presentado en Qinghua University-Carnegie Conference on Economic Reform and Good Governance: Fighting Corruption in Transition Economies, Beijing, 2002.
- KAUFMANN, D.; BELLVER, A. «Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications», MPRA, 2005.
- KRISHNAN, G. *Increasing information access to improve political accountability and participation: mapping future actions in Asia Pacific*. Paper presentado en Asia Pacific Regional Workshop en el 10.º IACC, Praga (10 octubre 2001).
- KUBICEK, H. «Third-generation Freedom of Information in the context of e-Government: the case of Bremen, Germany». En: AICHHOLZER, G.; BURKERT, H. (eds.). *Public Sector Information in the Digital Age. Between markets, public management and citizens' rights*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.
- LINDSTEDT, C.; NAURIN, D. «Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption». *International Political Science Review*, vol. 31, núm. 3 (2010), pp. 301-322. doi: 10.1177/0192512110377602.

- MARTÍN REBOLLO, L. «La modificación de los contratos: régimen, regulación y consecuencias de una práctica generalizada que supone un riesgo al principio licitatorio y a la idea de transparencia». *Revista española de la función consultiva*, 12 (2009), pp. 41-106.
- MATTARELLA, B. G. («Profili Generali». En: MANGARO F.; ROMANO TASSONE, A. (eds.). *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto d'informazione*. Turín: G. Giappichelli Editore, 2005.
- MENDEL, T. *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. (2.^a ed.). París: UNESCO, 2008.
- MERLONI, F. *Introduzione all'eGovernment. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*. Turín: G. Giappichelli Editore, 2005.
- «Trasparencia delle istituzioni e principio democratico». En: MERLONI, F. (ed.). *La trasparenza amministrativa*. Milano: Giuffrè, 2008.
- MERLONI, F.; PONTI, B. «La trasparenza». En: MERLONI, F.; VANDELLI, L. (eds.). *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*. Florencia-Antella: Passigli Editori, 2010.
- MESTRE DELGADO, J. F. *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: [Análisis del artículo 105.b) de la Constitución]*. (2.^a ed.). Madrid: Civitas, 1998.
- OECD. *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*. París: OECD, 2009.
- PEISAKHIN, L.; PINTO, P. «Is transparency an effective anti-corruption strategy? Evidence from a field experiment in India». *Regulation & Governance*, vol. 4, núm. 3 (2010), pp. 261-280. doi: 10.1111/j.1748-5991.2010.01081.x.
- ROSE-ACKERMAN, S. «Governance and Corruption». En: LOMBORG, B. (ed.). *Global Crises, Global Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. *El control de las administraciones públicas y sus problemas*. Madrid: Tecnos, 1991.
- SUCEVIC, P. «De l'accès à la reutilisation: le nouveau régime applicable aux données publiques en France». En: PONTI, B. (ed.). *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2008.
- VANDELLI, L. (ed.). *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?* Milán: FrancoAngeli, 2009.
- VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, F. «Admisión de regalos y corrupción pública. Consideraciones político-criminales sobre el llamado "cohecho de facilitación" (art. 422 CP)». *Revista de Derecho Penal y Criminología*, núm 6 (2011), pp. 151-180.
- VERA MARTÍNEZ, M. «El acceso a la información pública y su impacto en la corrupción. El caso de México». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 13 (2015).
- VILLORIA MENDIETA, M. «Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual». En: JIMÉNEZ ASENSIO, R.; LIZCANO ÁLVAREZ, J.; VILLORIA MENDIETA, M. (eds.). *La transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro. Publicación digital 2/2012*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.