

# Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública

MESTA 

**INFORME FINAL**



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y FUNCIÓN PÚBLICA



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

 agencia  
de evaluación  
y calidad



Esta **Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública** es el resultado de la colaboración entre la AEVAL y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

El convenio firmado el 2 de febrero de 2016 entre la presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la presidenta de AEVAL tiene como objetivo “*el establecimiento de una metodología de evaluación y seguimiento*” de la Ley de Transparencia que “*pueda ser aplicada con homogeneidad a todos los sujetos obligados*”; que permita “*medir con eficacia*” el grado cuantitativo y cualitativo de ese cumplimiento; que “*pueda ser aplicada a modo de autoevaluación por los organismos obligados*” y, que permita “*establecer líneas de estudio y mejora continua*”.

Este documento busca dar satisfacción a las necesidades planteadas.



## INFORME FINAL

© Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

Madrid, 30 de junio de 2016

E42/2016

Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública.

Este informe es propiedad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se puede reproducir libremente, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite la procedencia y se haga adecuadamente, sin desvirtuar sus razonamientos

Presidenta de la AEVAL: **Ana Ruiz Martínez**

Dirección: **Celia Casillas**

Autores de la metodología:

**Celia Casillas**

**Luis Hernández**

**Mónica Macía**

**Mercedes Paja** (*Colaboración en la metodología de derecho de acceso*)

Catálogo de Publicaciones Oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 171-17-002-7

## Índice

Índice.....	II
Glosario de siglas .....	III
Glosario de siglas (publicidad activa) .....	IV
Glosario de CCAA .....	V
Índice de tablas e ilustraciones .....	VI
Índice de anexos .....	VII
Agradecimientos .....	VIII
<b>CAPÍTULO 1. Introducción .....</b>	<b>9</b>
<i>Descripción del encargo .....</i>	<i>9</i>
<i>Caracterización del objeto de estudio .....</i>	<i>10</i>
<i>Objetivo, justificación y utilidad .....</i>	<i>14</i>
<b>CAPÍTULO 2. Legislación de transparencia aplicable a España .....</b>	<b>17</b>
<i>La transparencia en la Unión Europea .....</i>	<i>17</i>
<i>La transparencia en España .....</i>	<i>18</i>
<b>CAPÍTULO 3. Metodología de medición de la transparencia en materia de publicidad activa .....</b>	<b>21</b>
<i>3.1. Componentes de las obligaciones en materia de publicidad activa.....</i>	<i>21</i>
<i>3.2. Criterios de valoración de las obligaciones de transparencia en publicidad activa .....</i>	<i>23</i>
<i>3.3. Mapas de publicidad activa .....</i>	<i>25</i>
<i>3.4. Herramientas de recogida de datos .....</i>	<i>31</i>
<i>3.5. Indicadores de medición.....</i>	<i>34</i>
<i>3.6. Unidad de análisis .....</i>	<i>46</i>
<i>3.7. Aplicación por módulos .....</i>	<i>46</i>
<b>CAPÍTULO 4. Metodología para la evaluación del grado de aplicación del derecho de acceso a la información pública .....</b>	<b>49</b>
<i>4.1. Objeto y ámbito.....</i>	<i>51</i>
<i>4.2. Fases del procedimiento de derecho de acceso.....</i>	<i>53</i>
<i>4.3. Unidad de análisis .....</i>	<i>57</i>
<i>4.4. Aplicación de la metodología .....</i>	<i>58</i>
<b>CAPÍTULO 5. Recomendaciones .....</b>	<b>63</b>
<i>Recomendaciones sobre la metodología de publicidad activa. ....</i>	<i>63</i>
<i>Recomendaciones sobre la metodología de derecho de acceso.....</i>	<i>65</i>
Bibliografía .....	69

## Glosario de siglas

<b>AEVAL</b>	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
<b>A(A)P(P)</b>	Administración (es) Pública(s)
<b>AGE</b>	Administración General del Estado.
<b>C(C)A(A)</b>	Comunidad(es) Autónoma(s).
<b>CE</b>	Comisión Europea
<b>CTBG</b>	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
<b>E(E)L(L)</b>	Entidad(es) Local(es).
<b>FEMP</b>	Federación Española de Municipios y Provincias
<b>LTAIBG</b>	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
<b>OTAI</b>	Oficina de Transparencia y Acceso a la Información. Dependiente del Ministerio de Presidencia.
<b>PTP</b>	Portal de Transparencia del Ministerio de Presidencia.
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UIT</b>	Unidad (es) de Información de Transparencia.
<b>WEB</b>	World Wide Web (www). Red informática.

## Glosario de siglas (publicidad activa)

<b>ADM</b>	Información de procedimientos administrativos
<b>CAL</b>	Información sobre calidad de los servicios
<b>CONCE</b>	Información de concesiones
<b>CONT</b>	Información de contratos
<b>CONV</b>	Información de convenios
<b>EGEST</b>	Información de encomiendas de gestión
<b>EPE</b>	Información económica, presupuestaria y estadística
<b>FP</b>	Información sobre Función Pública
<b>ICIO</b>	Indicador de Cumplimiento de las Informaciones Obligatorias.
<b>ICPA</b>	Indicador de Cumplimiento en Publicidad Activa.
<b>ICS</b>	Indicador de Cumplimiento del Soporte <i>web</i> .
<b>INS</b>	Información institucional
<b>IOP</b>	Información institucional, organizativa y de planificación
<b>IPS</b>	Indicador <i>Plus</i> del Soporte <i>web</i> .
<b>ITINO</b>	Indicador de Transparencia de Información No Obligatoria en publicidad activa.
<b>ITIPA</b>	Indicador de Transparencia de la Información en Publicidad Activa.
<b>ITPA</b>	Indicador de Transparencia en Publicidad Activa.
<b>JUR</b>	Información de relevancia jurídica
<b>ORG</b>	Información organizativa
<b>PATR</b>	Información de patrimonio
<b>PATRI</b>	Información sobre patrimonio
<b>PLF</b>	Información de planificación
<b>PRES</b>	Información presupuestaria
<b>PTP</b>	Portal de Transparencia del Ministerio de Presidencia.
<b>RETRB</b>	Información sobre retribuciones
<b>SUBAY</b>	Información de subvenciones y ayudas
<b>TERURB</b>	Información sobre ordenación del territorio y urbanismo

## Glosario de CCAA

GAL	Galicia
ARA	Aragón
CAN	Canarias
MUR	Región de Murcia
CAT	Cataluña
VAL	Comunidad Valenciana
NAV	Navarra
AND	Andalucía
EXT	Extremadura
RIO	La Rioja
C-L	Castilla y León

## Índice de tablas e ilustraciones

<i>Ilustración 1. Componentes del concepto de “publicidad activa”.</i>	22
<i>Tabla 1. Criterios de valoración en publicidad activa.</i>	23
<i>Ilustración 2. Número total de informaciones de publicidad activa y distribución porcentual por categorías, según las leyes de transparencia, estatal y autonómicas, ordenadas de mayor a menor número de informaciones.</i>	27
<i>Tabla 2. Mapa general de publicidad activa, por subcategorías. Recuento total del número de informaciones por cada subcategoría en la LTAIBG y en las leyes de las CCAA.</i>	28
<i>Ilustración 3. Tipología de informaciones en un organismo.</i>	30
<i>Tabla 3. Ejemplo de construcción del Mapa de publicidad activa de un organismo.</i>	31
<i>Ilustración 4. Ejemplo de presentación del cuestionario de actividades.</i>	32
<i>Ilustración 5. Ejemplo de presentación del cuestionario de informaciones.</i>	33
<i>Ilustración 6. Ejemplo de presentación de la aplicación de grabación del soporte web.</i>	33
<i>Ilustración 7. Indicadores de la metodología de medición de la transparencia en materia de publicidad activa.</i>	35
<i>Ilustración 8. Construcción del indicador de cumplimiento en publicidad activa (ICPA).</i>	37
<i>Ilustración 9. Construcción del indicador de transparencia en publicidad activa (ITPA).</i>	43
<i>Ilustración 10. Metodología de publicidad activa en función de los módulos y unidades de análisis.</i>	48
<i>Tabla 4. El derecho de acceso a la información pública. Portal de transparencia de la AGE. Tramitación por las UIT.</i>	52
<i>Ilustración 11. Fases del procedimiento de derecho de acceso a la información pública.</i>	54
<i>Ilustración 12. Escala para la valoración del grado de cumplimiento de las obligaciones de derecho de acceso.</i>	56
<i>Ilustración 13. Documentos necesarios para la aplicación de la metodología.</i>	59
<i>Ilustración 14. Ejemplo de presentación del cuestionario de autoevaluación.</i>	60
<i>Ilustración 15. Modelo de ficha resumen.</i>	61
<i>Ilustración 16. Modelo de Ficha de evidencias.</i>	62

## Índice de anexos

*(En documento aparte)*

**Anexo I.** Definiciones de las obligaciones en materia de publicidad activa de la LTAIBG

**Anexo II.** Matriz de variables de publicidad activa.

**Anexo III.** Cuestionario de la aplicación de grabación de las informaciones de publicidad activa.

**Anexo IV.** Cuestionario de la aplicación de grabación del soporte *web* de publicidad activa.

**Anexo V.** Cuestionario de actividades de publicidad activa.

**Anexo VI.** Modelo de iniciación para valorar el grado de cumplimiento de las obligaciones en materia de derecho de acceso a la información pública.

**Anexo VII.** Cuestionario de autoevaluación para valorar el grado de cumplimiento de las obligaciones en materia de derecho de acceso a la información pública. Modelo de iniciación.

**Anexo VIII.** Ejemplo de características /elementos a considerar para incluir en un modelo reforzado de valoración del grado de cumplimiento de las obligaciones en materia de derecho de acceso a la información pública.

## Agradecimientos

*Los autores de esta Metodología quieren agradecer expresamente la colaboración, disposición y permanente apoyo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), en especial a su presidenta, Esther Arizmendi.*

*Gracias también a los integrantes del Grupo de trabajo de transparencia del CTBG y las Comunidades Autónomas y a los Comisionados de Transparencia, que siempre han mostrado su interés y voluntad de participación, ofreciendo en todo momento su punto de vista sincero y enriqueciendo sin duda esta Metodología.*

*Especialmente, se deben dar las gracias a los participantes en los estudios piloto en materia de publicidad activa. Con su concurso y experiencias ha sido posible probar la Metodología y eliminar sus defectos.*

# CAPÍTULO 1. Introducción



## Descripción del encargo

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG o *el Consejo*), creado por la Ley 19/ 2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, tiene entre sus funciones “*evaluar el grado de aplicación de esta Ley*”, para lo cual debe elaborar “*anualmente una memoria en la que se incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante las Cortes Generales*”<sup>1</sup>. El cumplimiento de este mandato legal requiere del “*establecimiento de una metodología de evaluación y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y en materia de derecho de acceso a la información pública establecidas*”<sup>2</sup> por dicha ley.

Por su parte, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) tiene entre sus objetivos<sup>3</sup> “*elaborar y proponer metodologías*” y “*fomentar la implantación*

<sup>1</sup> Artículo 38.1.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (LTAIBG).

<sup>2</sup> Convenio de colaboración entre el CTBG y la AEVAL para la elaboración de una metodología de evaluación de la transparencia de las instituciones públicas. Firmado el 2 de febrero de 2016 por la presidencia de ambas entidades.

<sup>3</sup> Estatutos de la AEVAL, artículo 6.1.b).

de sistemas de información e indicadores, para la evaluación y la gestión de calidad". De ahí la colaboración, rubricada mediante convenio, para elaborar esta Metodología, que, referida tanto a las obligaciones de **publicidad activa** como al ejercicio del **derecho de acceso** a la información pública, tiene las siguientes **características**<sup>4</sup>:

- a) Que *“pueda ser aplicada con homogeneidad a todos los organismos y entidades obligados, con independencia de su naturaleza”*;
- b) que *“permita medir con eficacia, no sólo el grado cuantitativo de cumplimiento de las obligaciones señaladas, sino también de forma cualitativa dicho cumplimiento”*;
- c) que *“pueda ser aplicada a modo de auto-evaluación por todos los organismos obligados, pudiéndose transmitir eficazmente a sus empleados y responsables con la necesaria formación y capacitación”*; y,
- d) que *“permita establecer líneas de estudio y mejora continua entre los sujetos obligados para registrar las posiciones relativas y los avances en la implantación de la Ley y el cumplimiento de las obligaciones establecidas”*.

Adicionalmente, se indica en el convenio, *“la metodología permitirá diferenciar adecuadamente los aspectos básicos y troncales de los aspectos organizativos, procedimentales o de otra naturaleza que puedan ser objeto de adaptaciones o modulaciones”* por parte de las Comunidades Autónomas (CCAA), en

función de su competencia exclusiva de auto-organización<sup>5</sup>.

El **plazo de presentación** de la metodología por parte de la AEVAL es junio de 2016.

## Caracterización del objeto de estudio

El objeto de estudio es el conjunto de obligaciones de transparencia contenidas en la LTAIBG, referidas a la publicidad activa y al derecho de acceso a la información pública, para los sujetos obligados, así como la forma en que han de llevarse a cabo.

## Ámbito

Las obligaciones contenidas en el Título I de la LTAIBG forman el ámbito de estudio de este diseño metodológico, especialmente las contenidas en los artículos 5 a 8 del Capítulo II (publicidad activa) y en las secciones primera y segunda del capítulo III (derecho de acceso a la información pública).

En lo que hace a la publicidad activa, estas obligaciones afectan a todos los sujetos definidos en los artículos 2 y 3 de la LTAIBG, aunque en diferente intensidad según su naturaleza.

En el caso del derecho de acceso a la información pública, la Ley regula un procedimiento administrativo concreto con el que se pretende garantizar el ejercicio de ese derecho, con determinadas

<sup>4</sup> Exponendo segundo del Convenio entre el CTBG y la AEVAL.

<sup>5</sup> Cláusula segunda del Convenio. Punto segundo.

condiciones. A tal fin, la LTAIBG crea, en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE) unas unidades especializadas que centralizan la tramitación de las solicitudes de derecho de acceso a la información. En el resto de sujetos obligados, la Ley sólo estipula el establecimiento de sistemas para integrar la información.

En lo referente al ámbito territorial, de acuerdo con el CTBG, la metodología debe poder aplicarse tanto a nivel estatal como autonómico y local. A nivel estatal, para realizar el control<sup>6</sup> del cumplimiento de las obligaciones de transparencia en el ámbito de la AGE. A nivel de las CCAA y entidades locales (EELL), para que el CTBG pueda ofertar una herramienta general común que les permita llevar a cabo su propia auto-evaluación.

## Grado de complejidad

Se trata de un análisis de notable complejidad, tanto por el propio objeto de estudio como por la multiplicidad de actores interesados y la intervención simultánea y sucesiva de diferentes niveles de gobierno en el marco del estado compuesto y fuertemente descentralizado que es España.

Se han detectado ciertas indefiniciones en el objeto de estudio, que afectan a las obligaciones y su cumplimiento, aún no del todo clarificadas ni a nivel internacional ni, en el caso español, por los desarrollos reglamentarios ni por las directrices del propio Consejo. Respecto de los niveles

autonómicos, en algunos casos no existe normativa propia al respecto. Lo mismo sucede a nivel local. Todo ello hace más complejo lograr un modelo de medición estandarizado y aceptado por todos, que recoja las singularidades.

Otro elemento de complejidad son las diferentes características de los sujetos obligados y la diversidad con la que se ha abordado el cumplimiento de la LTAIBG.

Por último, se trata de una temática afectada en un alto grado por los condicionantes técnicos, por lo que es preciso un *expertise* previo en estas cuestiones para poder valorarlas adecuadamente.

## Alcance

La LTAIBG se refiere a la “*transparencia de la actividad pública*”, y trata separadamente los tres elementos con los que compone dicha actividad pública: la publicidad activa, el derecho de acceso a la información pública y el buen Gobierno.

Según se ha acordado con el CTBG, esta Metodología se centra en los dos primeros pilares de la LTAIBG, aunque tratándolos de forma distinta, igual que los diferencia la Ley.

Hay también una distinción en las propias atribuciones del CTBG respecto de ambas materias, aunque tiene la función general de “*evaluar el grado de aplicación de esta Ley*”<sup>7</sup>. Además de esta función general, en lo referente a la *publicidad*

<sup>6</sup> Artículo 9 de la LTAIBG.

<sup>7</sup> Artículo 38.1.d. de la LTAIBG. 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*”.

**activa** el Consejo debe “*velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad*”<sup>8</sup>, mediante el **control** regulado en el artículo 9 de la LTAIBG, para la AGE<sup>9</sup>. Algunas CCAA, por otra parte, han firmado convenios de colaboración con el CTBG por los que éste asume dicha función de control, entre otras.

En materia de **derecho de acceso**, la Ley otorga al Consejo, entre otros fines, el de “*salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública*”<sup>10</sup>. Esta función de **salvaguarda** la puede ejercitar a través del régimen de impugnaciones ante el Consejo previsto en la sección 3ª del capítulo III de la Ley. Esta sección 3ª no forma parte de la Metodología propuesta, según se ha consensuado con el CTBG.

Así pues, se propone un diseño metodológico diferente para cada pilar, con su correspondiente alcance.

## A. Publicidad activa

### Localización de la información y unidad de análisis

Una cuestión importante es determinar el lugar de publicación de la información que se va a considerar para valorar el grado de cumplimiento de la Ley en publicidad activa. El estudio de las *web* / sedes/ portales de los diferentes sujetos obligados pone de manifiesto que la información que compone la publicidad activa de un organismo puede estar más o menos dispersa en distintos posicionamientos, bien en un único apartado, bien compartido con otro tipo de

información de la organización, e incluso estar duplicada.

Se considera, según se ha consensuado con el CTBG, una doble localización de la información: en función del análisis que se realice, se utiliza el **Portal de Transparencia** general de la Administración de que se trate (por ejemplo, el Gobierno de una Comunidad Autónoma) o las **páginas web** de los sujetos obligados (por ejemplo, una agencia estatal de la AGE), aunque en este último caso referente a la AGE, si no se localiza la información en la página *web* del sujeto obligado, se valora la información publicada en el Portal de Transparencia del Ministerio de Presidencia.

La localización de la información está determinada por el tipo de análisis y las unidades de análisis, como luego se detallará; bien como administraciones (estatal, autonómica, local), bien como sujetos obligados de forma individual.

## B. Derecho de acceso

### Unidades de análisis

Para evaluar el grado de aplicación del derecho de acceso a la información pública se analiza, según se ha acordado con el Consejo, la información recogida mediante un cuestionario en las diferentes unidades que se encargan de la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública, creadas a partir de la obligación

<sup>8</sup> Artículo 34 de la LTAIBG.

<sup>9</sup> También puede dictar resoluciones con las medidas que considere para el cese del incumplimiento e iniciar las actuaciones disciplinarias que procedan.

<sup>10</sup> Artículo 34 de la LTAIBG.

contenida en la Ley<sup>11</sup>; y, concretamente, en la AGE, las unidades especializadas de información y tramitación (UIT), tanto las llamadas “departamentales” como las denominadas “singulares”. Como elemento de coordinación de dichas UIT, y tal y como se indica en el Convenio firmado por la AEVAL y el CTBG, se ha recurrido a la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información (OTAI), dependiente del Ministerio de Presidencia, en los casos que se ha considerado adecuado<sup>12</sup>, como fuente de información. Como se ha indicado, la Metodología se circunscribe a las dos primeras secciones del capítulo III de la Ley.

## Qué es esta Metodología

Esta Metodología (tanto la relativa a publicidad activa como la de derecho de acceso) es aplicable a todos los sujetos obligados, independientemente de su naturaleza, y contiene elementos de evaluación tanto cualitativa como cuantitativa de las obligaciones contenidas en la LTAIBG.

Asimismo, establece un sistema para realizar un seguimiento observable de los avances en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y del ejercicio del derecho de acceso<sup>13</sup>, pudiendo presentar también recomendaciones y

buenas prácticas<sup>14</sup> para avances futuros, dentro de un proceso de mejora continua que tiene que alimentar toda la actividad de la Administración Pública.

Esta Metodología puede utilizarse a modo de autoevaluación por parte de todos los organismos obligados, con las adaptaciones necesarias, aunque será el CTBG quien tenga la potestad de realizar la “medición oficial” para garantizar la utilización de criterios uniformes.

Por último, al tratarse de una Metodología susceptible de ser aplicable en el ámbito estatal, autonómico y local, se han tenido en cuenta en su diseño la LTAIBG, como marco general común y básico de la transparencia, así como las distintas leyes autonómicas. En el caso de la publicidad activa, se han tenido en cuenta las leyes autonómicas aprobadas hasta febrero de 2016, mientras que para el derecho de acceso se han tenido en cuenta también las modificaciones efectuadas en las leyes autonómicas hasta mayo de dicho año.

## Qué no es este diseño

No es objeto de este Informe la aplicación práctica de la Metodología propuesta para la medición del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, de la valoración de dicho cumplimiento, ni de la

<sup>11</sup> La LTAIBG indica en el artículo 21.1. que “las AAAPP incluidas en el ámbito de aplicación de este título establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna”. La AGE deberá tener, según el artículo 21.2, “unidades especializadas”, mientras que el resto “de entidades incluidas en el ámbito de aplicación de este título identificarán claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso” (artículo 21.3). En las leyes autonómicas existe una variada casuística en la gestión y tramitación de los expedientes.

<sup>12</sup> Cláusula tercera, punto segundo, segundo párrafo.

<sup>13</sup> Aunque cada dimensión tenga su propia metodología, como se ha dicho.

<sup>14</sup> Al hilo de lo establecido en el artículo 38.1.e) de la LTAIBG y en el Estatuto del CTBG, regulado por el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre.

evaluación del derecho de acceso a la información pública, cuestiones de las que debe encargarse el Consejo de la forma que determine, según sus competencias y funciones.

Únicamente a efectos de testar la Metodología se han realizado determinadas mediciones en ciertos sujetos obligados, seleccionados de acuerdo con el Consejo y con los restantes componentes del Grupo de Trabajo constituido en su seno a efectos de compartir y difundir una metodología común que permita un mayor avance del grado de transparencia en España.

Tampoco pretende este diseño valorar el contenido de la Ley, ni la calidad de los portales y páginas *web* de los diferentes organismos, sino ofrecer herramientas para determinar si en dichos portales y dichas páginas se contiene la información obligatoria según la Ley de Transparencia y en las condiciones en que ésta explicita.

Por último, no es objeto de esta Metodología valorar el procedimiento administrativo diseñado por la Ley para el ejercicio del derecho de acceso, ni las características de las solicitudes de derecho de acceso, ni los resultados de las mismas, ni las reclamaciones dirigidas al CTBG por parte de los ciudadanos.

## Limitaciones

Al tratarse de unas obligaciones que se han venido imponiendo de forma escalonada, hay que tener en cuenta los posibles *gaps* que se pueden producir, así como el escaso recorrido desde la entrada en vigor de la Ley de Transparencia. De hecho, el plazo otorgado a las CCAA y las EELL para adaptarse a sus obligaciones no finalizó hasta el 9 de diciembre de 2015.

Pese a ello, esta cuestión no afecta al diseño de la Metodología sino, únicamente y, en algunos casos, a la valoración que pueda resultar del grado de cumplimiento de la Ley. En todo caso, se trata de diseños metodológicos “*de iniciación*”, concebidos como *abiertos*, que permiten las adaptaciones que sean necesarias cuando se produzcan modificaciones legislativas o avances, a todos los niveles.

## Objetivo, justificación y utilidad

El **objetivo** de este trabajo es diseñar una Metodología para la medición de las obligaciones de transparencia contenidas en la Ley 19/2013 que permita al CTBG llevar a cabo el control del grado de cumplimiento por la AGE de la Ley en aplicación del artículo 9 de la LTAIBG y que se constituya como herramienta en su cometido de realizar un seguimiento y evaluación del grado de aplicación de la Ley, según se le encomienda en su artículo 38.1.d).

Asimismo, ofrece una panorámica de la legislación sobre transparencia (publicidad activa y derecho de acceso) en la AGE y en las CCAA, permitiendo la comparación entre los contenidos básicos mínimos que recoge la Ley 19/2013 y otros contenidos más ambiciosos legislados por los gobiernos autonómicos en el ejercicio de sus competencias.

La **justificación** de la realización de este diseño metodológico se encuentra en el mandato de la propia Ley de Transparencia, que encarga al Consejo el seguimiento y la

evaluación del grado del cumplimiento de la Ley en el citado artículo 38.d).

Hay diferentes aspectos que pueden resaltar las **virtualidades** de los diseños metodológicos propuestos:

#### En materia de publicidad activa:

- ✓ Permite la medición del grado de cumplimiento de la Ley, tanto por organismos como por categorías de *obligaciones* y a cualquier nivel competencial, configurándose como una herramienta troncal común a partir de la cual se puede visualizar el estado en que se encuentra cada sujeto obligado en relación a sus obligaciones de transparencia.
- ✓ Es una herramienta adaptable a las CCAA que hayan legislado un mayor rango de obligaciones de transparencia en publicidad activa al incluir la aportación de la información no obligatoria en los mismos sujetos. Con ello, la metodología puede dar una visión global de la transparencia en los distintos niveles de gobierno, estatal, autonómico y local.
- ✓ El establecimiento de indicadores asociados a las obligaciones de transparencia permite detectar y priorizar áreas de mejora para promover la transparencia de la actividad pública.

#### En materia de derecho de acceso:

- ✓ Permite valorar elementos que se consideran de trascendencia para facilitar el ejercicio del derecho de acceso por parte de las personas físicas y jurídicas, utilizando las prescripciones de la Ley y los criterios interpretativos del CTBG. Es aplicable tanto a la AGE como a

las CCAA y EELL, con las modificaciones necesarias.

- ✓ En el modelo propuesto se pueden localizar individualmente (la unidad de análisis, como se ha dicho, son las unidades de tramitación de los expedientes de solicitud de derecho de acceso) las características que alcanzan mayor grado de realización y las que se han llevado a cabo en menor medida, así como aquellas cuestiones no tratadas en el modelo que se observen de relevancia.
- ✓ Al tratarse de un modelo de *mínimos*, con el transcurso del tiempo y una mayor implementación, se pueden añadir o sustituir características o elementos del modelo por otros de mayor exigencia respecto al mínimo legal.

## Estructura del informe

Este informe final contiene los siguientes apartados:

- Esta **introducción**, en la que se describen los puntos fundamentales del encargo realizado.
- Un **segundo capítulo** en el que se presenta someramente la legislación aplicable a España en materia de transparencia.
- El **tercer capítulo** desarrolla la propuesta metodológica concreta para el seguimiento y evaluación de las obligaciones de la LTAIBG en materia de publicidad activa, a partir de un mapa de informaciones. Para facilitar la lectura, se incluyen en este epígrafe los puntos principales, dejando los aspectos más

técnicos para los anexos, al igual que los cuestionarios de actividades, las aplicaciones de grabación de informaciones y del soporte *web* y las guías para cumplimentar dichas aplicaciones y sus documentos de apoyo.

- El **capítulo cuarto** se dedica a explicar la metodología diseñada para evaluar el grado de aplicación del derecho de acceso a la información pública recogido por la LTAIBG en su régimen general, que se aplicará en las unidades de tramitación de los expedientes de solicitud. Al igual que en el capítulo anterior, las cuestiones más técnicas se expondrán en los anexos, así como las guías para su aplicación y los documentos de apoyo.
- En el **capítulo quinto**, se ofrecen las recomendaciones acerca de la posible implementación de la metodología.
- Finalmente, se hace referencia a la bibliografía, la normativa básica y otras fuentes consultada.

## CAPÍTULO 2. Legislación de transparencia aplicable a España



### La transparencia en la Unión Europea<sup>15</sup>

En Europa, los tratados anteriores al de *Maastricht* (1992) no hacían referencia expresa a la transparencia, pero a partir de entonces, se han ido ampliando los derechos de los ciudadanos enmarcados en los principios de democracia representativa y participativa.

A continuación se relacionan, de forma no exhaustiva y cronológica algunas de las normas europeas que han ido aprobándose en esta materia: **Código de conducta** sobre acceso a documentos (voluntario) (1993). **Tratado de Ámsterdam** (1997). **Reglamento 1049/2001** sobre el acceso del público a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión. **Directiva 2003/4/CE**, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental. **Directiva 2003/98/CE**, de 17 de noviembre, relativa a la reutilización de la información del sector público.

<sup>15</sup> Se ha consultado para este apartado, entre otros, Quirós Soro, Mario Francisco. “La transparencia en la Unión Europea”. En: Métodos de información (MEI), II Época, Vol. 3, nº, 5, 2012, pp. 177-203. DOI: <http://dx.doi.org/10.5557/IIMEI3-N5-177203>. También el *Informe Transparencia en la Unión Europea: Evolución y Perspectivas* publicado por el Foro Europa Ciudadana (2012); el informe del Síndic de Greuges de Catalunya “El derecho de acceso a la información pública” (2012); la Normativa autonómica en materia de derecho de acceso a la información pública (2016) y el Estudio comparado sobre normativa internacional en materia de derecho de acceso a la información pública (2016).

**Directiva 2004/35/CE**, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños. **Directiva 2004/18/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y servicios, modificada por el **Reglamento (CE) 1422/2007** de la Comisión, de 4 de diciembre. **Libro Verde de 3 de mayo de 2006** - Iniciativa europea en favor de la transparencia. **Directiva 2006/123/CE**, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior. **Tratado de Lisboa** (2007). **Libro Blanco de la Gobernanza Europea** (2011).

Fuera de la UE, el convenio 205 **del Consejo de Europa** (aún no ratificado por España) establece desde 2008 que los límites al derecho de acceso deben regularse por Ley (artículo 3.1.)<sup>16</sup>.

## La transparencia en España

En España, desde la **Constitución de 1978** se establecen mecanismos para la participación de los ciudadanos y también para la garantía de su derecho de acceso a la información pública.

Posteriormente, desde la **Ley 30/1992** hasta la **Ley de Economía Sostenible**, pasando por leyes sectoriales (principalmente, al principio, las que legislan materia medioambiental y de administración electrónica) ha ido generándose un *corpus*

legislativo que tiene como punto común el tratar de mejorar y facilitar el acercamiento ciudadano al proceso de toma de decisiones, a sus representantes en las distintas instituciones y a los documentos en que se basan dichas decisiones, salvaguardando en todo caso su privacidad a través de la **Ley de Protección de Datos Personales**.

En los últimos tiempos, agudizado por la crisis económica, se ha ido produciendo una mayor conciencia en la ciudadanía de rechazo a la corrupción y a la consideración de la transparencia como una de las más potentes herramientas para frenarla y controlarla. Asimismo, la transparencia se relaciona cada vez más profundamente con la calidad democrática y la rendición de cuentas a los ciudadanos, por lo que la culminación de esas demandas se ha producido con la aprobación de la **LTAIBG**.

## La Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno de 2013

Al tratarse del objeto de estudio, se esboza aquí únicamente su estructura principal para que sirva de elemento de contexto. Lógicamente, será objeto de una descripción más exhaustiva más adelante, al menos en lo referente a las dimensiones analizadas, la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública.

La LTAIBG contiene un preámbulo, un título preliminar, y tres títulos, que se desagregan en un total de 40 artículos. Además,

<sup>16</sup> Citado por Leonor Rams Ramos en su análisis sobre el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública (2016).

presenta ocho disposiciones adicionales y nueve disposiciones finales.

En el Título I se regula lo relativo a la **transparencia de la actividad pública**, que es el objeto de este trabajo. Este Título I está dividido en tres capítulos: el primero, dedicado al ámbito subjetivo de aplicación (es decir, la descripción de los **sujetos obligados**); el capítulo segundo establece las obligaciones de **publicidad activa**; y el tercero, el **derecho de acceso a la información pública** (dividido en tres secciones diferentes).

El Título II se dedica al buen gobierno y el Título III al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

La propia LTAIBG se presenta como una regulación de triple alcance:

*“Incrementa y refuerza la transparencia de la actividad pública –que se articula a través de **obligaciones de publicidad activa** para todas las Administraciones y entidades públicas-, reconoce y garantiza **el derecho a la información** –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo- y establece las **obligaciones de buen gobierno** que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública-”<sup>17</sup>.*

## Las leyes de transparencia en las Comunidades Autónomas

La LTAIBG otorgaba en su disposición final novena dos años de plazo a las Comunidades Autónomas (CCAA) y las entidades locales (EELL) para adaptarse a las obligaciones que marca la Ley (este plazo finalizó el 9 de diciembre de 2015).

Además, en el artículo 10.3 de la Ley, dedicado al Portal de Transparencia de la AGE, se indica que las CCAA y EELL, al igual que el resto de la Administración Pública, *“podrán adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia”*. Esta posibilidad está empezando a tomar forma a partir de las reuniones de los representantes de las CCAA y la Federación de Municipios y Provincias (FEMP) con el Consejo de Transparencia, para formar un grupo de trabajo para avanzar en un modelo homogéneo para la medición del cumplimiento de la Ley<sup>18</sup>.

Por otro lado, el CTBG ha propuesto a las CCAA un modelo de convenio para que aquellos gobiernos locales o regionales que no hayan creado su órgano independiente en materia de transparencia puedan, si lo estiman oportuno, atribuir al Consejo la competencia para la resolución de las reclamaciones que presenten sus ciudadanos<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Preámbulo de la LTAIBG. Apartado I.

<sup>18</sup> Nota de prensa del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del 20 de octubre de 2015.

<sup>19</sup> Según los datos disponibles en la fecha de entrega de este documento, el CTBG ha firmado convenios con las CCAA de Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Ceuta, Extremadura y La Rioja.

Las CCAA se han acercado con mayor o menor celeridad y con diferentes grados de exigencia en la transparencia. Algunas, como Galicia, disponen de una Ley desde 2006 (renovada en 2016), y otras, como Madrid, todavía no disponen de legislación propia.

El listado de las leyes autonómicas al respecto, ordenadas cronológicamente, es el siguiente: Ley 4/2006, de 30 de julio, de transparencia y buenas prácticas en la administración pública gallega, sustituida por la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno; Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto. Navarra; Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno abierto de Extremadura; Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía; Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública de la Comunidad Autónoma de Canarias; Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Cataluña; Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón; y, Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Carecen de desarrollo legislativo concreto, pero han empezado a regular ciertos aspectos relacionados, algunas CCAA: Illes Balears: Carece de ley de transparencia

propriadamente dicha, pero cuenta con la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y el buen gobierno de las Illes Balears, que regula algunas cuestiones relacionadas. País Vasco: Tiene un anteproyecto de ley de transparencia y administración pública o buen gobierno. Madrid: Carece de normativa al respecto, de momento aunque está circulando ya un anteproyecto. Cantabria: De momento sólo tiene regulados los conflictos de intereses de altos cargos y sus bienes. Castilla-La Mancha: tiene un anteproyecto de ley de transparencia y buen gobierno en elaboración. Asturias: tiene un anteproyecto de ley del Principado de Asturias de transparencia (aprobado en abril de 2014). Ceuta y Melilla: No tienen desarrollo normativo.

Esta metodología, tal y como se ha definido en el alcance, se centra en los dos primeros pilares de la Ley: la publicidad activa, en primer lugar, y el derecho de acceso a la información pública.

## CAPÍTULO 3. Metodología de medición de la transparencia en materia de publicidad activa



La estructura de este apartado es la siguiente: **3.1.** Componentes de las obligaciones en materia de publicidad activa. **3.2.** Criterios de valoración de las obligaciones de transparencia en publicidad activa. **3.3.** Mapas de publicidad activa. **3.4.** Herramientas de recogida de datos. **3.5.** Indicadores de medición. **3.6.** Unidad de análisis. **3.7.** Aplicación en módulos.

### 3.1. Componentes de las obligaciones en materia de publicidad activa

Las obligaciones de transparencia en publicidad activa contenidas en el Capítulo III de la LTAIBG se pueden analizar, siguiendo la Teoría de la Comunicación y de la Información<sup>20</sup>, como componentes del concepto general de **información**: el *hecho* de la *publicación* y los *atributos* de la información que ha de publicarse en un determinado *canal*. A todos la Ley se refiere

<sup>20</sup> La Teoría de la Comunicación estudia la capacidad que poseen algunos seres vivos de relacionarse con otros seres vivos intercambiando información. La Teoría de la Información trata de medir y verificar las condiciones óptimas para la transmisión de mensajes (aquí, la información de publicidad activa) (Martín Serrano, Piñuel Raigada, Gracia Sanz, & Arias Fernández, 1982).

de forma simultánea estableciendo condiciones particulares en cada uno.

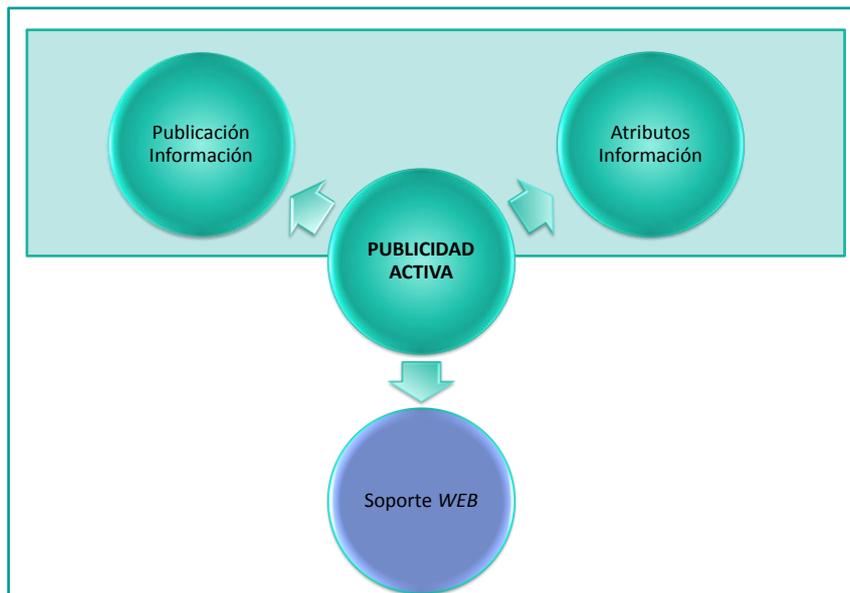
Respecto de la **publicación**, las obligaciones van dirigidas a los elementos que configuran cualquier publicación de información, tales como el contenido de la publicación, el lugar, el acceso, el modo y el formato de la publicación. Las definiciones concretas sobre el contenido de la publicación de cada información a que se refiere la Ley que se utilizan en la metodología aparecen en el **Anexo I** de este informe<sup>21</sup>.

Las obligaciones se refieren también a los **atributos** que debe reunir obligatoriamente la información a publicar.

Y, asimismo, la LTAIBG tiene en cuenta el último componente de los procesos de comunicación, como es el **soporte** o **canal** que la hace posible. Sobre él fija las obligaciones en los principios técnicos que deben reunir las *web*, sedes electrónicas o portales donde resida la información de transparencia del órgano /organismo /entidad obligado.

En la ilustración se presentan gráficamente los tres componentes indicados, en torno a la obligación de transparencia en publicidad activa. En el recuadro sombreado, los dos que conforman, conjuntamente, el concepto de “*información*” (publicación y atributos).

Ilustración I. Componentes del concepto de “publicidad activa”.



Fuente: Elaboración propia.

<sup>21</sup> Para la elaboración de las definiciones se ha utilizado la normativa específica aplicable en cada información, las interpretaciones del CTBG, las definiciones del portal de la transparencia del Ministerio de Presidencia y fuentes bibliográficas especializadas. Al ser éstas muy numerosas y prolijo el detalle de dichas definiciones, se han separado del cuerpo principal del informe para facilitar la lectura del mismo.

## 3.2. Criterios de valoración de las obligaciones de transparencia en publicidad activa

Para las obligaciones de publicidad activa, la LTAIBG establece unos principios generales a respetar en lo referente tanto a la **publicación** como al contenido de la información (**atributos**) por parte de un organismo/ órgano/ entidad, en el **sopORTE web**.

Estos principios, a efectos de la metodología, se definen como **criterios de valoración** para la construcción de los indicadores del grado de cumplimiento de

la Ley y del nivel de transparencia en publicidad activa de las diferentes organizaciones/ organismos/ órganos/ entidades. Para cada información se valora el grado de cumplimiento en cada uno de sus criterios, con una puntuación.

La puntuación máxima que puede alcanzar un criterio es de 100 puntos, lo que querría decir que una información de transparencia ha obtenido un cumplimiento total de las condiciones que lo definen. La distribución de las puntuaciones en cada criterio se recoge en las **matrices de variables** que se muestran en el **Anexo II**.

Además, todos los criterios tienen el mismo valor, ya que la LTAIBG no determina ninguna ponderación o diferenciación entre ellos. Los criterios de valoración aplicables en cada elemento de la publicidad activa se muestran en la siguiente tabla.

Tabla I. Criterios de valoración en publicidad activa.

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

Fuente: Elaboración propia.

Para garantizar la necesaria validez interna de la metodología evitando posibles distorsiones en la recogida de datos por diferentes interpretaciones, es necesario definir lo que se entiende por cada criterio, tal y como se expone a continuación.

## 1. Criterios referidos a la publicación de la información

**Contenido de la publicación.-** Se refiere a la información obligada a publicar por la LTAIBG, considerándose **información** todo dato, texto, gráfico, etcétera, con independencia del soporte que la contenga. Las definiciones de todos los contenidos de la publicación que exige la LTAIBG pueden consultarse en el **Anexo I** de este informe.

**Forma de publicación.-** Hace referencia al modo en el que se presenta al ciudadano la información. Existen dos posibilidades: **publicación de forma directa**, cuando aparece la información directamente en la propia página *web*, ya sea en distintos formatos (html, jpeg, pdf,...) o a través de un enlace o *link* que sitúa al ciudadano directamente en el contenido de la información y, **publicación de forma indirecta**, cuando aparece la información con *links* o enlaces que sitúan al ciudadano en el lugar (en la página *web*) en el que se encuentra la información, pero no directamente en el contenido de la información buscada.

**Datación y actualización de la información.-** Para este criterio debe realizarse una doble consideración. Por un lado, hace referencia a si la información publicada dispone de **fecha de datación**. Se considera a efectos de este diseño metodológico como datación cualquier fecha que permita situar la información en el tiempo. Por otro, si se ha producido una actualización/ revisión “cercana” en el tiempo que permita al ciudadano tener la garantía de que la información, sea cual sea su datación, está actualizada y vigente. Se considera aquí “cercana” si la fecha de datación o actualización/ revisión está

dentro de los tres meses anteriores al mes de la fecha de consulta.

## 2. Criterios referidos los atributos de la información

Sin entrar en el contenido técnico de la información, ésta debe responder a ciertos atributos que determinan la calidad de la información publicada desde la perspectiva del ciudadano (si es accesible, si está estructurada, si está en un lenguaje asequible o dispone de herramientas que faciliten su comprensión, etc.).

**Accesibilidad.-** La facilidad o dificultad de accesibilidad se evalúa en función del **número de clicks** necesarios para llegar a la información; es decir, hasta el lugar donde está publicada la información de interés, siempre empezando a contar desde la página inicial de la *web*/ portal de transparencia, dependiendo del módulo que se esté utilizando para la valoración.

**Claridad / comprensibilidad.-** La información de la obligación se presenta en un **lenguaje** fácil de entender para el público general, y con ayudas, tutoriales, glosarios o comentarios aclaratorios en el caso de contener un lenguaje complejo por la naturaleza técnica de la información.

**Estructura.-** La información se presenta con una **disposición** que permite al ciudadano una lectura ordenada y organizada.

**Reutilización.-** Este criterio se refiere a si el **formato** de la información que se publica acerca de la obligación se presenta de acuerdo con lo establecido por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre

reutilización de la información del sector público, y en su normativa de desarrollo.

### 3. Criterios referidos al soporte *web* que contiene la información sobre transparencia

El tercer componente de la publicidad activa es el **soporte** o canal que se utiliza para la publicación de las obligaciones de publicidad activa. La LTAIBG estipula las siguientes condiciones o criterios asociados a las *webs* que puedan condicionar la disponibilidad y, por ende, la transparencia de la información.

**Accesibilidad.-** Para la definición de este criterio se ha optado por aplicar la valoración que realiza el Observatorio de Accesibilidad<sup>22</sup> a partir del análisis del grado de cumplimiento en esta materia de los portales de la AGE, las CCAA y las EELL y que detalla en un informe.

**Lugar de publicación.-** Se refiere al lugar/es dentro de la propia página *web* del órgano/ organismo/ entidad en el que se publica las obligaciones de transparencia en publicidad activa, pudiendo ser un apartado, una pestaña o un *banner* propio de transparencia, sede electrónica, datos abiertos, atención al ciudadano, etc.

**Estructura.-** Este atributo hace referencia a si el lugar electrónico donde reside la información sigue la estructura de la Ley o está más o menos estructurado, de forma que facilite la identificación y búsqueda de información al ciudadano. Es decir, si las obligaciones de transparencia en publicidad

activa aparecen sistematizadas o agrupadas en un mismo lugar, sección o división de la página o el portal y bajo una misma rúbrica o título identificativo.

A estos criterios se añade otro adicional que no siendo obligatorio por la LTAIBG se ha considerado de forma consensuada con el CTBG que es necesario valorar. Este criterio es la **Disponibilidad de un banner/ apartado propio de transparencia** en la página *web* del sujeto obligado.

### 3.3. Mapas de publicidad activa

La publicidad activa tiene distintos niveles de exigencia en las leyes de transparencia, estatal y autonómicas. La metodología diseñada se basa en el análisis de las diferentes obligaciones de información respecto de la Ley estatal como elemento básico y común de cumplimiento, y de las leyes autonómicas en sus respectivos territorios. Para ello se ha elaborado un **Mapa general de publicidad activa**.

#### Mapa general de publicidad activa

El Mapa es un listado *cerrado* de las informaciones que pueden ser objeto de publicación para aplicar la metodología de forma armonizada en cualquier organismo y replicarse en cualquier ámbito territorial. El

<sup>22</sup> La información sobre el Observatorio de Accesibilidad se puede obtener en la dirección [http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Accesibilidad/pae\\_Observatorio\\_de\\_Accesibilidad.html](http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Estrategias/pae_Accesibilidad/pae_Observatorio_de_Accesibilidad.html).

Mapa se actualiza para cada evaluación<sup>23</sup> y es susceptible de incorporar nuevas informaciones, por modificaciones normativas, porque se trate de una información que múltiples organismos de las tres administraciones incluyen de oficio, o porque se trata de informaciones que se incorporan a la categoría de publicidad activa por ser las peticiones más frecuentes realizadas al amparo del derecho de acceso. El Mapa recogido para esta edición<sup>24</sup> está formado por 264 informaciones.

Mientras la Ley 19/2013 regula la publicidad activa con carácter básico para todas las administraciones, con 60 informaciones obligatorias, las leyes autonómicas amplían el alcance incluyendo un mayor número de informaciones en los ámbitos o categorías

establecidas en la LTAIBG<sup>25</sup> e incorporando nuevas informaciones de otros ámbitos de actuación pública<sup>26</sup> no contemplados en la misma, como ordenación del territorio y urbanismo.

En la ilustración que se ofrece a continuación se resume la información recogida en el Mapa, por categorías, tanto en número absoluto (línea negra), como en su distribución porcentual, según las diferentes leyes, estatal y autonómicas, que regulan la transparencia.

---

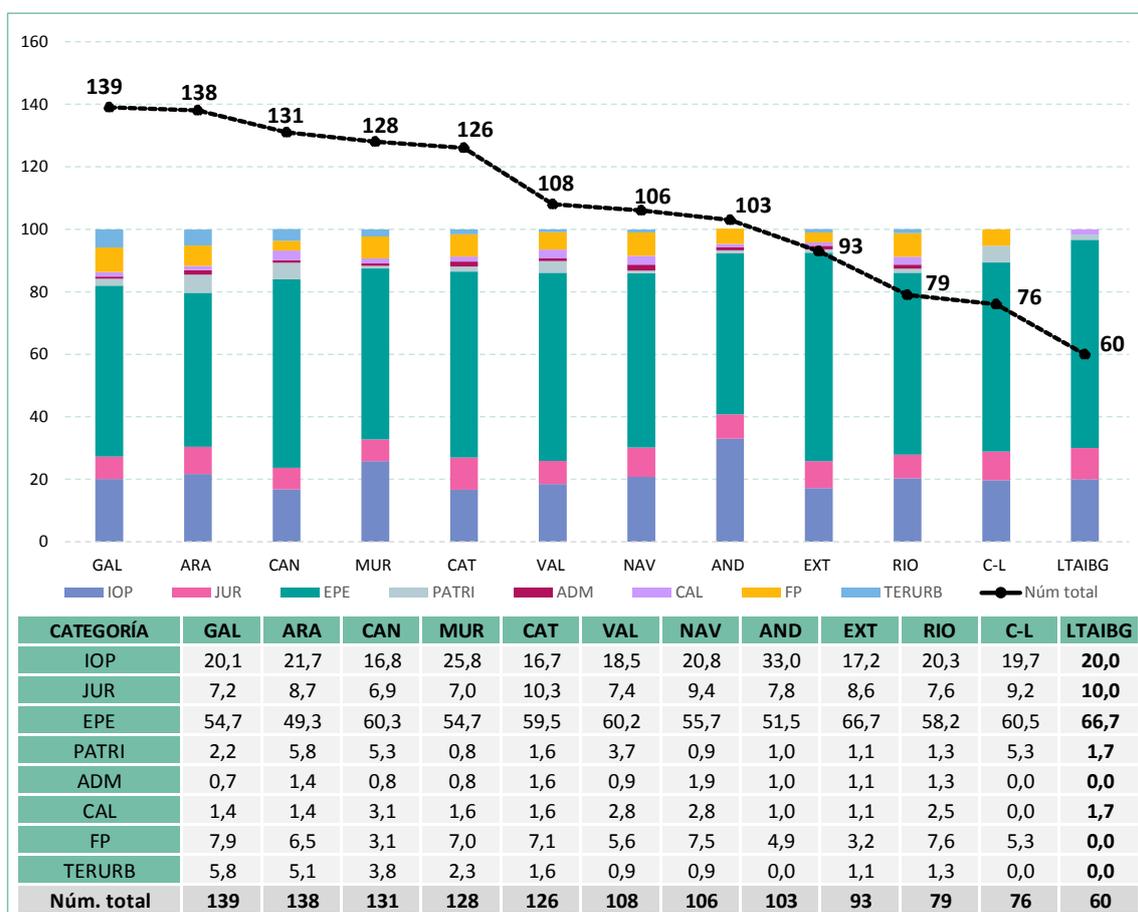
<sup>23</sup> La periodicidad de evaluación debe ser fijada por el Consejo de Transparencia.

<sup>24</sup> Cerrado a fecha de 20 de mayo de 2016.

<sup>25</sup> Los ámbitos de actuación (o categorías de información) de la LTAIBG son: “institucional-organizativa-planificadora” (IOP); “relevancia jurídica” (JUR); “económica-presupuestaria-estadística” (EPE) y “patrimonio” (PATR).

<sup>26</sup> Los ámbitos de actuación pública (o categorías de información) que no figuran en la LTAIBG y sí en las leyes autonómicas son: “procedimientos administrativos” (ADM); “función pública” (FP) y “ordenación del territorio y urbanismo” (TERURB).

Ilustración 2. Número total de informaciones de publicidad activa y distribución porcentual por categorías, según las leyes de transparencia, estatal y autonómicas, ordenadas de mayor a menor número de informaciones.



Fuente: Elaboración propia.

Si se considera el número total de informaciones, como se observa en la línea negra del gráfico, Galicia (GAL) es la comunidad autónoma con mayor exigencia en número, con 139 informaciones en publicidad activa, seguida de Aragón (ARA) y Canarias (CAN). Mientras, La Rioja (RIO), con 79, y Castilla y León (C-L), con 76 informaciones, son las más cercanas a la de mínimos de la LTAIBG (60 informaciones), aunque siempre superándola.

En cuanto a la distribución de las informaciones en ámbitos de actuación pública o categorías, la ley estatal y las autonómicas determinan la mayor exigencia en la publicación de la actividad

económica-presupuestaria-estadística (véase en el gráfico anterior que el porcentaje de la categoría **EPE** es del 66% respecto del total de obligaciones en la LTAIBG y superior al 50% en todas las leyes autonómicas salvo Aragón, que se queda a 7 décimas).

La segunda categoría en importancia, según el porcentaje de informaciones relacionadas susceptibles de publicarse es institucional-organizativa-planificadora (**IOP**). Tiene un mayor peso en la mayoría de las CCAA que en la LTAIBG: Véase por ejemplo en el gráfico anterior que en Andalucía (AND) llega a representar un tercio (el 33%) del total de sus

informaciones de publicidad activa frente al 20% de la LTAIBG. Destaca también la importancia que se da a las informaciones sobre el patrimonio en Aragón (5,8%), Canarias (5,3%) y Castilla-León (5,5%) en comparación con el resto de leyes autonómicas y la LTAIBG, con porcentajes más bajos.

Tomando las informaciones de ámbitos de actuación pública que no recoge la LTAIBG (función pública, procedimientos administrativos y ordenación del territorio) las leyes autonómicas se interesan de distinta manera por unos ámbitos frente a otros. Destaca la mayor incidencia de las leyes de Galicia, Murcia (MUR) y La Rioja en las informaciones referidas a la función pública (ocupan el tercer puesto en

representatividad del total de sus obligaciones), frente al resto de leyes autonómicas.

Sobre la publicidad de la actividad relacionada con la ordenación del territorio y urbanismo (TERURB) se constata comportamientos diferenciados en las leyes autonómicas. Galicia, con el 5,8%, y Aragón, con el 5,1%, son las que tienen mayor exigencia de publicidad en territorio y urbanismo.

La clasificación de las informaciones en áreas de actuación más concretas que las categorías o ámbitos establecidos en la LTAIBG permite elaborar el Mapa general de publicidad activa.

Tabla 2. Mapa general de publicidad activa, por subcategorías. Recuento total del número de informaciones por cada subcategoría en la LTAIBG y en las leyes de las CCAA.

SUBCATEGORIA	GAL	ARA	CAN	MUR	CAT	VAL	NAV	AND	EXT	RIO	C-L	LTAIBG
INS	5	4	6	8	4	3	5	10	3	2	2	2
ORG	15	15	10	17	9	9	10	16	7	8	7	4
PLF	8	11	6	8	8	8	7	8	6	6	6	6
JUR	10	12	9	9	13	8	10	8	8	6	7	6
CONT	22	26	25	25	28	20	18	18	22	12	12	12
CONCE	7	0	4	1	4	0	2	0	1	0	0	0
CONV	6	6	8	7	10	6	7	6	7	6	6	6
EGEST	8	8	11	8	7	7	7	7	7	7	7	7
SUBAY	5	8	5	8	7	3	9	5	6	3	3	3
PRES	14	11	12	13	8	16	7	10	11	7	9	6
RETRB	13	8	13	7	10	12	8	6	7	10	8	6
CAL	3	3	5	3	3	4	4	2	2	3	1	1
PATRI	3	8	7	1	2	4	1	1	1	1	4	1
ADM	1	2	1	1	2	1	2	1	1	1	0	0
FP	11	9	4	9	9	6	8	5	3	6	4	0
TERURB	8	7	5	3	2	1	1	0	1	1	0	0
OTRAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>139</b>	<b>138</b>	<b>131</b>	<b>128</b>	<b>126</b>	<b>108</b>	<b>106</b>	<b>103</b>	<b>93</b>	<b>79</b>	<b>76</b>	<b>60</b>

Fuente: Elaboración propia

Este Mapa refleja la orientación o interés particular de las leyes en determinados ámbitos de la actividad pública y muestra el

distinto nivel exigible a las administraciones públicas estatal, autonómica y local. Así, la Administración central tiene menor número

de informaciones que cumplir frente a las administraciones autonómicas y locales, con regulaciones más ambiciosas en materia de transparencia.

En cuanto al *soporte de desarrollo de las diferentes leyes autonómicas*, éste está siendo algo desigual, aunque en casi todos los casos se han preparado apartados sobre transparencia, generalmente accesibles desde las páginas de inicio de las *web* corporativas de los gobiernos autonómicos.

### Otros ámbitos

Las **EELL**, también sujetos obligados por el artículo 2.1. a) de la Ley, cuentan con el mismo plazo de adaptación que las CCAA. La FEMP tiene una ordenanza tipo de Transparencia, que se puede descargar desde su página *web*<sup>27</sup>. Y cada vez son más los municipios que han aprobado, o están a punto de hacerlo, ordenanzas de transparencia, como Madrid, Sevilla, Zaragoza, Logroño, Santander, Oviedo, Valladolid, etc.

Las informaciones de transparencia afectan asimismo a otras entidades /órganos, tanto públicos como privados en su relación con la administración pública (básicamente por percibir ayudas públicas). En muchos casos han incorporado apartados concretos dedicados a la transparencia, pero sus

contenidos varían mucho y no pueden ser objeto de valoración conjunta.

## Mapa de publicidad activa de un organismo

El Mapa general de publicidad activa no es aplicable en su integridad a cada sujeto obligado, (organismo / órgano / entidad). Los sujetos del ámbito de aplicación de la LTAIBG tienen distintas obligaciones de transparencia en publicidad activa según su naturaleza y, por tanto, las informaciones susceptibles de ser publicadas varían.

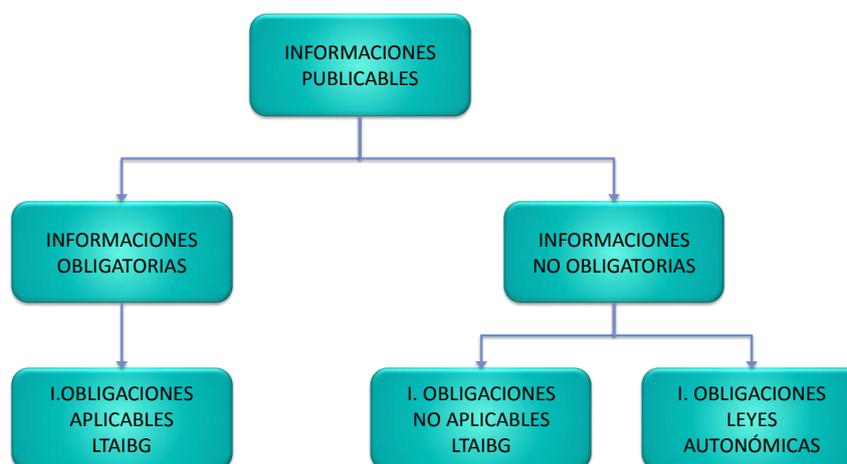
Además, otras informaciones, aun siendo *obligatorias* para un organismo por su naturaleza, no pueden ser publicadas por alguna razón normativa o por no tener competencia o actividad en ese ámbito<sup>28</sup>.

En la ilustración siguiente se muestran los diferentes tipos de informaciones que pueden existir en un organismo / órgano/ entidad.

<sup>27</sup> <http://www.femp.es/files/11-5133-fichero/Ordenanza%20Transparencia,%20Acceso%20y%20Reutilizaci%C3%B3n%20de%20la%20informaci%C3%B3n.pdf>.

<sup>28</sup> Por ejemplo, un organismo que tiene obligación de publicar su patrimonio pero no puede publicarlo si no dispone de él.

Ilustración 3. Tipología de informaciones en un organismo.



Fuente: Elaboración propia.

La Metodología tiene en cuenta estas circunstancias, definiendo mapas de publicidad activa para cada órgano/ organismo/ entidad, sobre la base del Mapa general de publicidad activa.

El *Mapa de publicidad activa de un organismo* está formado, por tanto, por las **informaciones publicables** de ese organismo, que son:

a) Las informaciones del Mapa general que aparecen en la LTAIBG, aplicables a ese organismo/ órgano/ entidad y para las que no existe impedimento alguno para su publicación. Se denominan **informaciones obligatorias**, y se utilizan como base para calcular una parte del indicador de

cumplimiento de la Ley en publicidad activa, como se verá. Sin embargo, no aplicarán las obligaciones en las que un organismo no tenga capacidad de actuación en el área temática, o no tenga actividad / contenido en los últimos 12 meses.

b) Las **informaciones no obligatorias** de un organismo. Son el resto de informaciones sobre áreas temáticas o conceptos que existan o en las que tengan capacidad de actuación y actividad / contenido / vigencia de la información relacionada con la actividad / concepto en los últimos 12 meses de las que aparecen en el Mapa general de publicidad activa, y que sirven para calcular el indicador de transparencia en publicidad activa.

Tabla 3. Ejemplo de construcción del Mapa de publicidad activa de un organismo.

CÓDIGO ORGANISMO	CÓDIGO DE ÁREAS TEMÁTICAS/ CONCEPTOS	Aplicables por la LTAIBG (sujeto obligado)	¿Existe el área / concepto, o tiene capacidad de actuación la organización en el área temática o concepto mencionado?	¿Tiene vigente o ha tenido en los últimos 12 meses información/ actividad/ contenido en el área temática o concepto?
O1	OBLI1	SÍ	SÍ/NO	SÍ/NO
O1	OBLI2	SÍ	SÍ/NO	SÍ/NO
O1	OBLI3	SÍ	SÍ/NO	SÍ/NO
O1	OBLI4	SÍ	SÍ/NO	SÍ/NO
O1	OBLI5	NO	SÍ/NO	SÍ/NO
O1	OBLI6	SÍ	SÍ/NO	SÍ/NO
O1	OBLI7	NO	SÍ/NO	SÍ/NO
O1	OBLI8	NO	SÍ/NO	SÍ/NO
O1	OBLI9	NO	SÍ/NO	SÍ/NO
O1	OBLI10	NO	SÍ/NO	SÍ/NO

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, para cada organismo se prepara un mapa específico de publicidad activa, que se utiliza como base para calcular sus indicadores de transparencia en publicidad activa: el de cumplimiento de la LTAIBG y el del nivel transparencia en publicidad activa.

### 3.4. Herramientas de recogida de datos

Los datos necesarios para aplicar la metodología se recogen a través de dos cuestionarios: uno acerca de los sujetos obligados (cuestionario de actividades) y otro sobre las informaciones de publicidad activa.

El *cuestionario de actividades*<sup>29</sup> es un cuestionario autocumplimentado por cada sujeto obligado sobre aspectos de la actividad pública que desarrolla y a través

del que se generan las informaciones que debe publicar.

Recopila todos los datos necesarios para caracterizar a los órganos/ organismos/ entidades e identificar áreas o temáticas de su actividad que contengan informaciones de transparencia en publicidad activa; y a partir del cual se elabora su mapa de informaciones *ad hoc*, como se ha visto anteriormente.

<sup>29</sup> El cuestionario de actividades se puede ver en el Anexo V.

## Ilustración 4. Ejemplo de presentación del cuestionario de actividades.



## CUESTIONARIO SOBRE ACTIVIDAD DE LA ORGANIZACIÓN

NOMBRE DEL ORGANISMO/ ÓRGANO/ ENTIDAD:

Ministerio de adscripción:
Datos de la persona de contacto:
Teléfono de contacto:
Email:
Accesibilidad (Puntuación media obtenida en el último informe del Observatorio de Accesibilidad -PMP-):
Fecha del informe del Observatorio de Accesibilidad:
URL de la página web donde reside la información sobre transparencia:

A continuación se le va a realizar una serie de preguntas sobre distintas dimensiones de la actividad pública (institucional, jurídica, económica,...) que pudiera desarrollar su organización. En estas preguntas se hace referencia a la existencia del área temática o concepto en la actividad de la organización (por ejemplo, contratos se refiere a que la organización realiza contratos), o documentos relacionados con dicha área temática o concepto (por ejemplo, *organigrama* se refiere a que existe un organigrama de la organización, y *cuenta de resultados* a que se prepara una cuenta de resultados de la organización).

¡¡Es muy importante que antes de rellenar tenga en cuenta que...!!!

En la pregunta P.1. debe contestar si tiene o no capacidad de actuación en cada una de las áreas temáticas o conceptos que se muestran en el cuestionario. **NO DEBE DEJAR NINGUNA EN BLANCO.** Es decir, toda la columna de la pregunta P.1. debe de estar contestada.

La pregunta P.2. **SOLAMENTE** debe contestarla en el caso de que haya contestado Sí en la pregunta anterior (P.1). Esta pregunta hace referencia a si su organización, en el momento de rellenar el cuestionario tiene o ha tenido en los últimos 12 meses actividad/contenido en cada una de las áreas temáticas o conceptos que aparecen en el cuestionario.

Recuerde que las preguntas se contestan con una aspa (X).

CÓDIGO	ÁREAS TEMÁTICAS / CONCEPTOS	P.1. ¿Existe el área / concepto, o tiene capacidad de actuación la organización en el área temática o concepto mencionado?		P.2. ¿Tiene vigente o ha tenido en los últimos 12 meses información/ actividad/ contenido en el área temática o concepto?	
		SÍ	NO	SÍ	NO

Fuente: Elaboración propia.

El *cuestionario de informaciones de publicidad activa*<sup>30</sup> permite recabar los datos necesarios para valorar las informaciones tanto las que la ley obliga a publicar como aquellas otras informaciones del órgano/ organismo/ entidad pública sin estar obligado a ello y que otorgan una mayor transparencia de su actividad pública. Es un cuestionario específico para

cada sujeto en función del mapa de informaciones de cada organismo.

La cumplimentación del cuestionario se realiza a partir de la información contenida en la *web/ sede/ portal* de cada órgano/ organismo/ entidad. Para cada *información* el cuestionario recoge los datos de todos los criterios de valoración de la publicación y de los atributos de la información.

<sup>30</sup> Denominado "Aplicación de grabación de informaciones", se puede leer en el Anexo III. Para su cumplimentación se acompaña una Guía y diversos documentos de apoyo, que se incluyen en el anexo.

Por último, y para cada sujeto obligado, se recoge información sobre las condiciones

de la *web* mediante el *cuestionario de soporte web*<sup>31</sup>.

Ilustración 5. Ejemplo de presentación del cuestionario de informaciones.

**FICHA MEDICIÓN CUMPLIMIENTO LEY 19/2013**

**ORGANO, ORGANISMO & ENTIDAD**  
Denominar: \_\_\_\_\_

Naturaleza jurídica (Órgano constitucional o estatal, Ministerio Servicios Centrales, Ministerio Servicios Periféricos, Agencia Estatal, Organismo Autónomo, Entidad Pública Empresarial, Organismo Independiente, Sociedad Mercantil, Fundación Pública): \_\_\_\_\_

Adscripción orgánica ( en su caso):  
Ministerio: \_\_\_\_\_  
Órgano: \_\_\_\_\_

CUESTIONARIO DE LAS OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN EN PUBLICIDAD ACTIVA (LTAIBG)																	
TIPO/CATEGORÍA DE INFORMACIÓN		BLOQUE 1. CRITERIOS REFERIDOS A LA PUBLICACIÓN DE LA INFORMACIÓN											BLOQUE 2. CRITERIOS REFERIDOS A LOS ATRIBUTOS DE LA				
		P.1. PUBLICA										P.2. FORMA DE PUBLICACIÓN	P.3. FECHAS		P.4. NÚMERO DE CLIKES	P.5. COMPRESIBLE (Nº entero entre 0 y 10)	P.6. ESTRUCTURADO (Nº entero entre 0 y 10)
Código	Literal	P1.1 (1:Si, 0:No)	P1.2 (1:Si, 0:No)	P1.3 (1:Si, 0:No)	P1.4 (1:Si, 0:No)	P1.5 (1:Si, 0:No)	P1.6 (1:Si, 0:No)	P1.7 (1:Si, 0:No)	P1.8 (1:Si, 0:No)	P1.9 (1:Si, 0:No)	P1.10 (1:Si, 0:No)	FORCENTIALE DIRECTA (0,100)	DISPONE FECHA DATACIÓN (1:Si, 0:No)	DISPONE FECHA ACTUALIZACIÓN (1:Si, 0:No)			
1	Normativa aplicable a la organización																
2	Funciones asignadas																
3	Delegación de las competencias vigentes.																
4	Agendas institucionales de los gobiernos																
9	Orden del día previsto de las reuniones de órganos colegiados de gobierno de ayuntamientos, diputaciones y mancomunidades																
10	Acuerdos suscritos con sindicatos, organizaciones empresariales y otros agentes sociales y económicos relevantes																
11	Actas o extractos de acuerdos órganos colegiados																
12	Resoluciones de los órganos unipersonales																
14	Acuerdos referidos a la creación y funcionamiento de las sociedades y fundaciones públicas, los consorcios y demás entidades vinculadas a la administración pública																

Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 6. Ejemplo de presentación de la aplicación de grabación del soporte web.

CUESTIONARIO DEL SOPORTE WEB DE LA INFORMACIÓN EN PUBLICIDAD ACTIVA				
ORGANISMO/ÓRGANO/ENTIDAD	APARTADO ESPECÍFICO DE TRANSPARENCIA		BANNER DE TRANSPARENCIA CENTRALIZADO (EN SU ÁMBITO TERRITORIAL CORRESPONDIENTE)	ESTRUCTURADA
	P.1. APARTADO ESPECÍFICO DE TRANSPARENCIA (1:Si, 0:No)	P.1.a. VISIBLE/DISPONIBLE EN PÁGINA DE INICIO (Solamente se contesta en caso de haber grabado un 1 en P1 (1:Si, 0:No)	P.2. DISPONE DE BANNER (1:Si, 0:No)	P.3. ESTRUCTURADA (Nº entero entre 0 y 10)

Fuente: Elaboración propia.

<sup>31</sup> Anexo IV. Se denomina “Aplicación de grabación del soporte web”. Al igual que en la aplicación de grabación de informaciones, se adjunta en el anexo la guía de cumplimentación y los documentos de apoyo.

## NOTAS METODOLÓGICAS

- Debe tenerse en cuenta que, para valorar la información contenida en la página web /sede /portal de cada organismo/ órgano/ entidad es necesario fijar previamente un criterio para considerar que dicha información no aparece en la página visitada. A efectos de esta metodología, se fija el **abandono de la búsqueda** en 30 clicks desde la página de inicio, realizando dos intentos o “vueltas”. Esto se debe a que el “externo” que realiza la valoración de la información va incorporando un “expertise” en la ubicación de las informaciones en las páginas y a medida que avanza en la valoración de diferentes organismos/ órganos /entidades es probable que encuentre la información más fácilmente. Por eso se especifica que para el abandono debe realizarse dos veces la búsqueda, la segunda vez una vez valoradas todas las páginas.

Por ejemplo, un “externo” tiene que valorar un ministerio y sus organismos. Es fácil deducir que en los últimos de la lista que analice ya sabrá localizar más rápidamente (con menos clicks) la información debido a que conocerá mejor la estructura habitual de los organismos /órganos /entidades. Así que si causa abandono una determinada búsqueda (más de 30 clicks), cuando finalice el estudio de todo el ministerio realizará una “segunda vuelta” a los organismos / órganos/ entidades analizados para comprobar si ciertamente la información es ilocalizable antes de contabilizarla como no localizada.

## 3.5. Indicadores de medición

Con los datos recogidos en los distintos cuestionarios, se calculan los dos indicadores<sup>32</sup> definidos en esta metodología para valorar la transparencia en publicidad activa, y que permiten conocer si el órgano/ organismo/ entidad cumple con las disposiciones de la LTAIBG, determinar en qué grado de cumplimiento se encuentra, y

comparar el nivel de transparencia en publicidad activa entre sujetos obligados.

Además, extendida su aplicación a las comunidades autónomas y entidades locales proporciona una visión de la situación general de la transparencia en publicidad activa no sólo en la Administración General del Estado sino también a nivel autonómico o local.

<sup>32</sup> “Un indicador es una medida que nos permite ir observando el parámetro de avance en el cumplimiento de objetivos y metas y que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo.” OCDE, (2002); DESCA, (2007). Por todo ello un indicador es un factor, variable o característica específica, observable y medible de manera cuantitativa o cualitativa que proporciona una base simple y confiable para apreciar el logro, cambio o desempeño. Además permite el seguimiento, siguiendo la metodología desarrollada, y el trabajo de verificación de su cumplimiento.

**Indicador de Cumplimiento en Publicidad Activa (ICPA).**- Permite identificar el grado de cumplimiento de los organismos / órganos/ entidades con las informaciones mínimas establecidas en la LTAIBG en materia de publicidad activa. Este indicador está formado por dos componentes: el cumplimiento de la publicación de la información y el cumplimiento de las condiciones técnicas del soporte (páginas *web*) en materia de transparencia.

**Indicador de Transparencia en Publicidad Activa (ITPA).**- posibilita establecer el nivel de la transparencia en publicidad activa de un organismo a partir de la valoración de criterios que definen la información. En su composición entra la información obligatoria por la LTAIBG y la información no obligatoria, que mejora la calidad de la transparencia. Este indicador permite posicionar a cada organismo según su valoración y establecer comparaciones entre ellas. La información permitirá al CTBG elaborar un informe sobre el grado de transparencia de las organizaciones y analizar los elementos que más influyen en la calidad de la transparencia.

Ilustración 7. Indicadores de la metodología de medición de la transparencia en materia de publicidad activa.



Fuente: Elaboración propia.

## NOTAS METODOLÓGICAS

- Se considera que, si el sujeto obligado publica una determinada información, publica TODA la información a que está obligado. Por ejemplo, si tiene obligación de publicar los contratos, si en la página web/ portal aparecen contratos se supone que publica todos los contratos realizados con los ítems que contienen.
- En segundo lugar, se considera que los sujetos obligados cumplen las limitaciones de los artículos 14 y 15, en todos los sentidos. Esto quiere decir que se considera que, si existe una limitación para publicar la información no se publicará y que, si bien existe una cierta limitación pero se puede publicar con determinadas condiciones (por ejemplo, con los datos disociados), se publicará hasta donde la normativa lo permita.
- Por último, para determinar si la publicación de un tipo información contiene o no el criterio que se va a valorar, se tendrá en cuenta el número de informaciones/ registros afectadas, para atribuir la valoración observada a la generalidad de las informaciones. Cuando se trate de informaciones muy numerosas, se realizará una valoración sobre un número aproximado entre 10 y 20 registros.

## 1. Indicador del cumplimiento en publicidad activa (ICPA): definición y cálculo

El *Indicador de Cumplimiento en Publicidad Activa (ICPA)* mide el grado de cumplimiento de un organismo/ órgano/ entidad en relación a las obligaciones de transparencia en publicidad activa que establece la Ley 19/2013. Está formado por dos componentes:

- El indicador de **cumplimiento de las informaciones obligatorias (ICIO)** que mide el grado de cumplimiento de las obligaciones en la publicación y el contenido de la información.
- El indicador de **cumplimiento del soporte de la publicación web (ICS)**. Mide

el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia con respecto al soporte donde reside la información (es decir sobre la *web*).

Por tanto, el ICPA se obtiene agregando el indicador de cumplimiento de la información obligatoria (ICIO) y el indicador de cumplimiento del soporte (ICS). La expresión matemática es la siguiente:

$$ICPA = ICIO \times p_1 + ICS \times p_2$$

Siendo  $p_1$  y  $p_2$  los pesos de cada componente de publicidad activa, y cumpliendo que  $p_1 + p_2 = 1$ .

Se ha considerado que los pesos de cada uno de los componentes de publicidad activa sean proporcionales a los criterios de valoración. En este caso, si aplican todos los criterios al sujeto obligado, el componente de la información tiene 7 criterios de

valoración y el del soporte tiene 3. Por tanto, los correspondientes pesos proporcionales a los criterios de valoración son:  $p_1=0,70$  y  $p_2=0,30$ . Así, la expresión matemática queda como:

$$ICPA = ICIO \times 0,70 + ICS \times 0,30$$

En el caso de que algún criterio no fuera de aplicación al sujeto obligado, los pesos se calcularían de forma análoga (proporcionales a los criterios), es decir, el peso  $p_1$  referido a la información obligatoria se calcula como: nº de criterios de valoración de la información / nº total de

criterios; y el peso  $p_2$  del soporte se calcula como: nº de criterios del soporte / nº total de criterios.

El indicador puede tomar cualquier valor entre 0 y 1, siendo 0 el valor mínimo que puede tomar e indica que el organismo/ órgano/ entidad presenta un 0% de cumplimiento en materia de publicidad activa, y 1 el valor máximo que puede tomar e indica que el organismo/ órgano/ entidad presenta un 100% de cumplimiento en materia de publicidad activa que establece la LTAIBG<sup>33</sup>.

Ilustración 8. Construcción del indicador de cumplimiento en publicidad activa (ICPA).



Fuente: Elaboración propia.

A continuación se aborda el cálculo de cada componente del ICPA.

#### a) Indicador de cumplimiento de la información obligatoria (ICIO)

Este primer componente del indicador de cumplimiento de publicidad activa se llama **indicador de cumplimiento de la información obligatoria (ICIO)**, y mide, para

un organismo/ órgano/ entidad, el grado de cumplimiento en la publicación de sus informaciones obligatorias según la LTAIBG en relación con los criterios de la publicación y de los atributos de la información.

Es muy importante tener en cuenta que para calcular este indicador se consideran solamente las informaciones obligatorias publicables recogidas en el **Mapa de**

<sup>33</sup> Es importante destacar que todos los indicadores calculados en esta metodología oscilan entre 0 y 1. Si se desea que oscilen entre 0 y a, siendo a cualquier constante mayor que cero, solamente se tiene que multiplicar el valor del intervalo por la constante a. Por ejemplo, si se quiere llevar el valor del indicador a un rango donde el indicador oscile entre 0 y 100, solamente se debe de multiplicar el valor del indicador por 100.

informaciones de ese organismo/ órgano / entidad (ver epígrafe 3.3).

El ICIO se calcula como el cociente de la suma de puntuaciones obtenidas en cada una de las informaciones obligatorias con respecto a los criterios de valoración, y la suma del total de puntos máximos que se pueden obtener con respecto a dichos criterios.

La fórmula de cálculo del indicador es:

$$ICIO = \frac{\sum_{i=1}^n PO_i}{\sum_{i=1}^n PMAX_i}$$

siendo:

$n$  es el número de informaciones obligatorias del organismo/ órgano/ entidad:

$PO_i = \sum_{j=1}^k PO_{ij}$  es la suma de las puntuaciones de la información  $i$  en cada  $k$  criterios.

$PMAX_i$  es la suma de las puntuaciones máximas que puede obtener la información  $i$  en cada uno de los  $k$  criterios, es decir:

$$PMAX_i = \sum_{j=1}^k PMAX_{ij}, \text{ para cualquier } i$$

El número total de criterios de valoración definidos en la metodología es  $k=7$  y lo forman 3 criterios referidos a la publicación de información y 4 referidos a los atributos de la información.

Los siete criterios tienen la misma importancia, 100 puntos; por tanto, para cualquier obligación  $i$ ,

$$PMAX_i = \sum_{j=1}^7 PMAX_{ij} = 7 \times 100 = 700, \text{ para cualquier } i$$

Para cada información obligatoria se define y calcula el indicador de cumplimiento con respecto a los criterios de valoración. Así, el  $ICIO_i$  de la información  $i$  con respecto a los  $k$  criterios se calcula como el cociente de la suma de puntuaciones obtenidas en cada uno de los criterios para la información  $i$  y la suma del total de puntos máximos que se puede obtener en cada uno de dichos criterios. Es decir:

$$ICIO_i = \frac{\sum_{j=1}^k PO_{ij}}{700}$$

El cumplimiento del conjunto de informaciones obligatorias ( $ICIO$ ) también se puede calcular como la media de los grados de cumplimiento de cada una de ellas. Es decir,

$$ICIO = \frac{ICIO_1 + \dots + ICIO_n}{n}$$

El grado de cumplimiento de la información obligatoria  $ICIO$  se puede también calcular de forma desagregada para cada uno de sus componentes: grado de cumplimiento de la publicación de la información y grado de

cumplimiento de los atributos de la información.

### Indicador de cumplimiento de la información obligatoria de publicación de la información ( $ICIO_{PUBLI}$ )

Este indicador  $ICIO_{PUBLI}$  mide el cumplimiento de las informaciones obligatorias en relación con los criterios de publicación. Se calcula como el cociente de la suma de puntuaciones obtenidas en cada una de las informaciones con respecto a los criterios de publicación de la información y la suma total de puntos máximos que se pueden obtener.

La fórmula de cálculo  $ICIO_{PUBLI}$  es:

$$ICIO_{PUBLI} = \frac{\sum_{i=1}^n PO_i^{PUBLI}}{\sum_{i=1}^n PMAX_i^{PUBLI}}$$

siendo:

$n$  es el número de informaciones obligatorias del organismo/ órgano/ entidad

$PO_i^{PUBLI} = \sum_{j=1}^p PO_{ij}^{PUBLI}$  es la suma de las puntuaciones de la información  $i$  en cada uno de los  $p$  criterios.

$PMAX_i^{PUBLI}$  es la suma de las puntuaciones máximas que puede obtener la información  $i$  en cada uno de los  $p$  criterios, es decir para cualquier información  $i$ ,

$$PMAX_i^{PUBLI} = \sum_{j=1}^p PMAX_{ij}^{PUBLI}$$

El número de criterios de publicación de la información es  $p=3$  y tienen la misma importancia, 100 puntos, por tanto, para cualquier información  $i$ ,

$$PMAX_i^{PUBLI} = \sum_{j=1}^3 PMAX_{ij}^{PUBLI} = 3 \times 100 = 300$$

Para cada información obligatoria se define el indicador de cumplimiento con respecto a los criterios de la publicación. Así,  $ICIO_i^{PUBLI}$  de la información  $i$  se calcula como el cociente de la suma de puntuaciones obtenidas en cada uno de dichos criterios para la información  $i$  y la suma total de puntos máximos que se puede obtener en cada uno de ellos. Es decir:

$$ICIO_i^{PUBLI} = \frac{\sum_{i=1}^3 PO_i}{300}$$

### Indicador de cumplimiento de la información obligatoria sobre los criterios de los atributos de la información ( $ICIO_{ATRIB}$ )

Este indicador  $ICIO_{ATRIB}$  mide el cumplimiento de las obligaciones de información en relación con los criterios sobre atributos de la información. Se calcula como el cociente de la suma de puntuaciones obtenidas en cada una de las obligaciones de información con respecto a los criterios sobre los atributos de la información y la suma total de puntos máximos que se pueden obtener con respecto a dichos criterios.

La fórmula de cálculo del indicador  $ICIO_{ATRIB}$  es:

$$ICIO_{ATRIB} = \frac{\sum_{i=1}^n PO_i^{ATRIB}}{\sum_{i=1}^n PMAX_i^{ATRIB}}$$

siendo:

n es el número de informaciones obligatorias del organismo/ órgano/ entidad.

$PO_i^{ATRIB} = \sum_{j=1}^q PO_{ij}^{ATRIB}$  es la suma de las puntuaciones de la información i en cada q criterios.

$PMAX_j^{ATRIB}$  es la suma de las puntuaciones máximas que puede obtener la información i en cada q criterios, es decir, para cualquier información i,

$$PMAX_i^{ATRIB} = \sum_{j=1}^q PMAX_{ij}^{ATRIB}$$

El número de criterios atributos de la información son q=4 y tienen la misma importancia, 100 puntos, por tanto, para cualquier información i

$$PMAX_i^{ATRIB} = \sum_{j=1}^4 PMAX_{ij}^{ATRIB} = 4 \times 100 = 400$$

Para cada información obligatoria el indicador  $ICIO_i^{ATRIB}$  para una información i se calcula como el cociente de la suma de puntuaciones obtenidas en cada uno de los criterios referidos a los atributos de la información y la suma total de puntos máximos que se puede obtener en cada uno de ellos. Es decir:

$$ICIO_i^{ATRIB} = \frac{\sum_{i=1}^4 PO_i}{400}$$

*NOTA: Siguiendo la misma metodología, los resultados de la aplicación de los indicadores se pueden ofrecer agrupados por cada categoría de informaciones de transparencia de la LTAIBG. Es decir, se podría agrupar los resultados según el grado de cumplimiento de las informaciones referidas a la actividad institucional, organizativa y planificadora; a las informaciones de relevancia jurídica, y a las informaciones económicas, presupuestarias y estadísticas.*

*El cálculo se haría con la suma de las puntuaciones obtenidas en cada tipología, con pesos iguales para cada una, porque la ley no establece ninguna diferencia entre ellas.*

## b) Indicador de cumplimiento del soporte de la publicación (ICS)

La Ley 19/2013, además de determinar obligaciones en cuanto a la información a publicar, establece medidas para que el ciudadano disponga de esa información de publicidad activa de la forma más útil y de fácil acceso posible.

Para ello aborda las condiciones que deben reunir los canales o soportes de publicación (sedes electrónicas o páginas web) y se refieren al marco donde debe publicarse la información, más que al contenido de ésta. Estas condiciones, definidos en el apartado 3.2. son la accesibilidad, el lugar de publicación y la estructura.

Este segundo componente del indicador de cumplimiento de publicidad activa se llama

**cumplimiento del soporte de la publicación (ICS)** y mide el grado de cumplimiento de las webs en relación a estos criterios que marca la LTAIBG.

Se calcula como el cociente de la suma de puntuaciones obtenidas en cada uno de los criterios de valoración asociados al soporte de publicación y la suma total de puntos máximos que se pueden obtener.

La fórmula de cálculo del indicador ICS es:

$$ICS = \frac{\sum_{i=1}^{k=3} PO_i}{\sum_{i=1}^{k=3} PMAX_i}$$

siendo:

k es el número de criterios del soporte aplicables a la *web*/ sede electrónica del organismo/ órgano/ entidad.

PO<sub>i</sub> es la puntuación en el criterio i.

PMAX<sub>i</sub> es la suma máxima que puede obtener el organismo/ órgano/ entidad en el criterio i.

El número total de criterios del soporte *web* definidos en la metodología es k= 3 y todos tienen la misma importancia, 100 puntos, para cualquier organismo/ órgano/ entidad.

Para cada criterio se definen y calculan los indicadores de cumplimiento  $ICS_i$  del criterio i para un organismo/ órgano/ entidad. Se calcula como el cociente de la puntuación obtenida en el criterio i y el máximo que se puede obtener en dicho criterio i. Es decir:

$$ICS_i = \frac{PO_i}{100}$$

## 2. Indicador de transparencia en publicidad activa: definición y cálculo

Se completa la metodología con la construcción del *indicador de nivel de transparencia en publicidad activa*, que valora e incorpora a la información obligatoria que marca la LTAIBG aquella información no obligatoria que publica un organismo/ organismo/ entidad.

La LTAIBG es una ley *de mínimos* en lo referente a la publicidad activa<sup>34</sup>, y por tanto determinar la transparencia de un órgano, organismo o entidad requiere analizar si se cumplen estrictamente las disposiciones contenidas en la ley, pero también valorar en qué medida estas obligaciones son superadas mejorando la transparencia básica establecida. Considerar ambas cuestiones es importante para profundizar en el avance de la implementación de la ley y del nivel de transparencia real de cada organismo/ órgano/ entidad y su posición en relación a la situación del conjunto de todos ellos.

El *Indicador de Transparencia en Publicidad Activa (ITPA)* de un organismo/ órgano/ entidad tiene dos componentes:

a) El *indicador de transparencia de la información (ITIPA)*, compuesto por:

- La información obligatoria en publicidad activa que establece la LTAIBG: Indicador de transparencia de la

<sup>34</sup> El art 5.2. de la LTAIBG sobre publicidad activa indica que: “Las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”.

información obligatoria (**ICIO**) mostrado en el apartado anterior.

- Otra información de publicidad activa que no cita la LTAIBG, recogida en el indicador de transparencia de la información no obligatoria (**ITINO**).

**b)** El **indicador plus del soporte web** donde se publica la información de transparencia en publicidad activa (**IPS**), compuesto por:

- Los requisitos establece la LTAIBG para las *webs* (**ICS**).
- Otras características no obligatorias, como la presencia o no de un vínculo específico al Portal de Transparencia centralizado que se haya desarrollado en el ámbito de la administración que se esté aplicando. En el caso de la Administración General del Estado si dispone de *banner* al Portal de Transparencia del Ministerio de la Presidencia; a nivel de la administración autonómica o local si dispone de *banner* al portal centralizado en el ámbito territorial correspondiente.

Así, el ITPA es un indicador que se obtiene agregando el indicador de transparencia de información en publicidad activa (ITIPA) y el indicador de calidad del soporte *web* (IPS). Se calcula como media aritmética ponderada de ambos indicadores. La expresión matemática es la siguiente:

$$ITPA = ITIPA \times p_1 + IPS \times p_2$$

siendo  $p_1$  y  $p_2$  los pesos asignados a cada indicador.

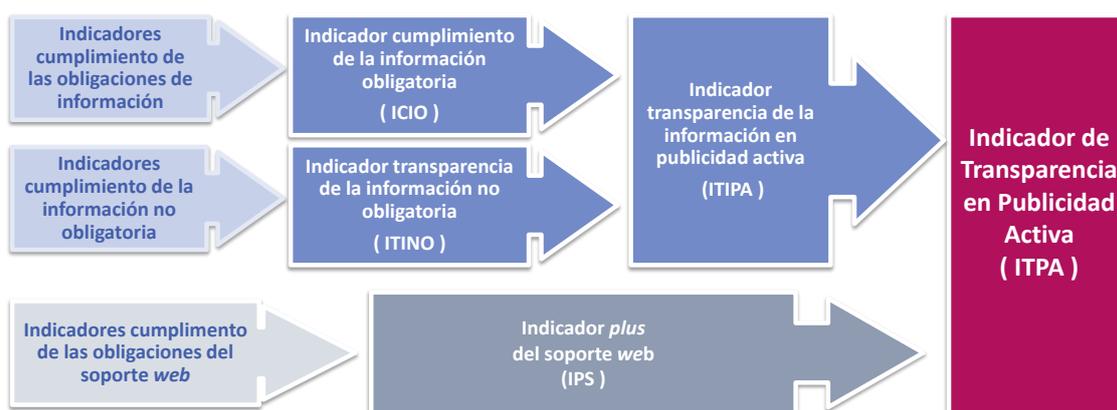
Se ha considerado que los pesos de cada uno de los componentes de publicidad activa sean proporcionales a los criterios de valoración. En este caso, el componente de la información tiene 7 criterios de valoración y el del soporte tiene 4. Por tanto, los correspondientes pesos proporcionales a los criterios de valoración son:  $p_1=7/11$  y  $p_2=4/11$ . Así, la expresión matemática queda como:

$$ITPA = ITIPA \times \frac{7}{11} + IPS \times \frac{4}{11}$$

En el caso de que algún criterio no fuera de aplicación al sujeto obligado, los pesos se calcularían de forma análoga (proporcionales a los criterios), es decir, el peso  $p_1$  referido a la información obligatoria se calcula como: nº de criterios de valoración de la información / nº total de criterios; y el peso  $p_2$  del soporte se calcula como: nº de criterios del soporte / nº total de criterios.

A continuación se representa gráficamente la construcción de este indicador de transparencia en publicidad activa y seguidamente se detalla cómo se calcula cada elemento.

Ilustración 9. Construcción del indicador de transparencia en publicidad activa (ITPA).



Fuente: Elaboración propia.

### a) Indicador de transparencia de la información en publicidad activa (ITIPA)

El *indicador de transparencia de información (ITIPA)*, mide el grado de transparencia en publicidad activa para un organismo/ órgano/ entidad con respecto a la información que publica sobre su actividad, tanto la obligatoria por la LTAIBG como la no obligatoria.

Se calcula como el cociente de la suma de puntuaciones obtenidas en cada una de las informaciones con respecto a los criterios de valoración y la suma total de puntos máximos que se pueden obtener en cada una de las informaciones con respecto a los criterios de valoración.

Es muy importante tener en cuenta que la información en publicidad activa está constituida por el conjunto de obligaciones de información para un organismo/ órgano/ entidad; es decir:

- Las informaciones obligatorias, que son las definidas como tales en el apartado del **mapa de informaciones del organismo/ órgano/ entidad** (apartado 3.3.).

- Las informaciones no obligatorias, que son las definidas como tales en el apartado del mapa de informaciones del organismo/ órgano/ entidad (apartado 3.3).

- Si una información no obligatoria no se encuentra publicada en la página *web* del organismo/ órgano/ entidad se le asignará una puntuación de cero puntos.

La fórmula de cálculo del indicador es:

$$ITIPA = \frac{\sum_{i=1}^n PO_i}{\sum_{i=1}^n PMAX_i}$$

siendo:

$n$  es el número de informaciones obligatorias y no obligatorias del organismo/ órgano/ entidad

$PO_i = \sum_{j=1}^k PO_{ij}$  es la suma de las puntuaciones originales de la información  $i$  en cada  $k$  criterios.

$PMAX_i$  es la suma de las puntuaciones máximas que puede obtener la información  $i$  en cada uno de los  $k$  criterios; es decir

$$PMAX_i = \sum_{j=1}^k PMAX_{ij}, \text{ para cualquier } i$$

El número total de criterios es  $k=7$  y lo forman 3 criterios referidos a la publicación de información y 4 referidos a los atributos de la información. Los siete criterios tienen la misma importancia, 100 puntos. Por tanto, para cualquier información  $i$ ,

$$PMAX_i = \sum_{j=1}^7 PMAX_{ij} = 7 \times 100 = 700, \text{ para cualquier } i$$

Para cada información que publica un organismo se define y calcula el indicador de cumplimiento con respecto a los criterios de valoración. Así el indicador  $ITIPA_i$  de la información  $i$  con respecto a los  $k$  criterios se calcula como el cociente de la suma de puntuaciones obtenidas en cada uno de los criterios para la información  $i$  y la suma del total de puntos máximos que puede obtener en cada uno de dichos criterios. Es decir:

$$ITIPA_i = \frac{\sum_{i=1}^7 PO_i}{700}$$

Como la información que publica un organismo /órgano / entidad se desglosa en obligatoria y no obligatoria se pueden obtener de forma desagregada los indicadores de transparencia de información obligatoria y de información no obligatoria. Esto permite valorar la parte de transparencia en publicidad activa que corresponde a cada dimensión y la proporción que representan entre ellas.

Indicador de transparencia de información obligatoria en publicidad activa (ICIO)

ICIO es el componente del indicador de cumplimiento de las informaciones obligatorias del indicador de cumplimiento de información en publicidad activa, que ya se ha visto.

Indicador de transparencia de información NO obligatoria en publicidad activa (ITINO)

ITINO es el indicador que mide el grado de transparencia del conjunto de informaciones no obligatorias con respecto a los  $k$  criterios de valoración para un organismo / órgano/ entidad.

Se calcula de la misma manera que el indicador anterior pero aplicado a las informaciones no obligatorias, es decir, como el cociente de la suma de puntuaciones obtenidas en cada una de las informaciones no obligatorias con respecto a los criterios de valoración y la suma total de puntos máximos que se pueden obtener en cada una de las informaciones.

La fórmula de cálculo es:

$$ITINO = \frac{\sum_{i=1}^n PO_i}{\sum_{i=1}^n PMAX_i}$$

siendo:

$n$  es el número de informaciones no obligatorias del organismo/ órgano/ entidad

$$PO_i = \sum_{j=1}^k PO_{ij}$$

es la suma de las puntuaciones de la información no obligatoria  $i$  en cada  $k$  criterios.

$PMAX_i$  es la suma de las puntuaciones máximas que puede obtener la información no obligatoria  $i$  en cada uno de los  $k$  criterios; es decir

$$PMAX_i = \sum_{j=1}^k PMAX_{ij}, \text{ para cualquier } i$$

El número total de criterios es  $k=7$  y lo forman 3 criterios referidos a la publicación de información y 4 referidos a los atributos de la información.

Los siete criterios tienen la misma importancia, 100 puntos, por tanto, para cualquier información  $i$ ,

$$PMAX_i = \sum_{j=1}^7 PMAX_{ij} = 7 \times 100 = 700, \text{ para cualquier } i$$

Para cada información obligatoria se define y calcula el indicador de cumplimiento con respecto a los criterios de valoración.

Así, el  $ITINO_i$  de la información no obligatoria  $i$  con respecto a los  $k$  criterios se calcula como el cociente de la suma de puntuaciones obtenidas en cada uno de los criterios y la suma del total de puntos máximos que se puede obtener. Es decir:

$$ITINO_i = \frac{\sum_{i=1}^7 PO_i}{700}$$

## b) Indicador *plus* del soporte de la publicación (IPS)

Este indicador *plus* del soporte web (IPS) recoge la valoración del soporte *web* de un organismo/ órgano/ entidad desde la perspectiva del ciudadano, valorando las condiciones obligatorias por la LTAIBG y las

no obligatorias que le proporciona una mejora respecto a la facilitación y utilidad.

Se calcula de la misma manera que el indicador de cumplimiento de la LTAIBG, pero considerando en el cálculo todos los criterios: obligatorios y no obligatorios.

Es decir, como el cociente de la suma de puntuaciones obtenidas en cada uno de los criterios de valoración asociados a las *web* y la suma del total de puntos máximos que se pueden obtener en cada uno de los criterios.

La fórmula de cálculo del indicador es:

$$IPS = \frac{\sum_{i=1}^{k=4} PO_i}{\sum_{i=1}^{k=4} PMAX_i}$$

siendo:

$k$  es el número de criterios del soporte aplicables a la *web*/ sede electrónica del organismo/ órgano/ entidad.

$PO_i$  es la puntuación en el criterio  $i$ .

$PMAX_i$  es la suma máxima que puede obtener el organismo/ órgano/ entidad en el criterio  $i$ . El número de criterios del soporte *web*  $k=4$  y todos tienen la misma importancia, 100 puntos.

Para cada criterio se define y calcula el indicador *plus* del soporte *web*  $IPS_i$ . Se calcula como el cociente de la puntuación obtenida en el criterio  $i$  y el máximo que se puede obtener en dicho criterio  $i$ . Es decir:

$$IPS_i = \frac{\sum_{i=1}^4 PO_i}{400}$$

El *IPS* también se puede calcular como la media de los grados de cumplimiento en cada uno de los criterios. Es decir:

$$IPS = \frac{ICS_1 + ICS_2 + ICS_3 + ICS_4}{4}$$

### 3.6. Unidad de análisis

La unidad de análisis hace referencia al lugar donde se aplica la medición de la transparencia en publicidad activa, y es distinta si se realiza un análisis por administraciones o por sujetos obligados.

El **análisis por administraciones** permite valorar el grado de cumplimiento en publicidad activa (ICPA e ITPA) a nivel agregado para cada tipo de administración general (Estado, autonómica y local). La unidad de análisis en este caso es el **portal de transparencia centralizado** de cada administración pública (en el caso de la AGE, el Portal de Transparencia del Ministerio de Presidencia).

El **análisis por sujetos obligados** permite valorar el nivel de transparencia en publicidad activa (ICPA e ITPA) de la información de la actividad concreta de un sujeto obligado, ya sea un departamento ministerial, una consejería de una comunidad autónoma, una concejalía de un ayuntamiento, una entidad, un organismo...). La unidad de análisis en este caso es la **página web del sujeto obligado**, con una particularidad para la AGE: en este caso, la unidad de análisis de sus organismos dependientes o adscritos es la página web de dicho sujeto obligado y, de forma subsidiaria, el Portal de

Transparencia del Ministerio de Presidencia.

### 3.7. Aplicación por módulos

Se han preparado tres módulos para aplicar la Metodología en función del tipo de análisis, teniendo en cuenta el objetivo de poder valorar la transparencia en publicidad activa en la administración del Estado, autonómica y local, así como establecer un mecanismo que permita su comparación.

Cada uno de los tres módulos es independiente, destinado cada uno a realizar una evaluación de la publicidad activa específica en función de las unidades de análisis en las que se recojan los datos. Es importante tener en cuenta que, al tener cada módulo un alcance diferente, los resultados obtenidos en un módulo no son comparables con los obtenidos en otro.

**1. Módulo Común** a la administración general del estado, autonómica y local. El módulo ofrece información agregada sobre la transparencia en publicidad activa por nivel de administración, general, autonómica y local, sin considerar de forma individual los sujetos obligados de cada una. Toma como base la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno y no las normativas autonómicas y locales.

Este módulo analiza la información que se ofrece en los **portales de transparencia centralizados** de cada nivel de gobierno y permite la comparación entre administraciones.

**2. Módulo Territorial**, propio de las administraciones autonómicas y locales, destinado a evaluar la publicidad activa tomando como base las leyes autonómicas o normativa local de transparencia, de forma agregada o por sujetos obligados. Es el único módulo abierto, donde las CCAA y EELL pueden incorporar criterios de valoración o ponderaciones propios para adecuarlo a sus leyes de transparencia.

La medición se realiza en las **páginas web de los sujetos obligados** y, subsidiariamente, en su **portal centralizado**.

#### Aplicación en las CCAA / EELL

Las CCAA han desarrollado leyes propias de transparencia que superan la ley estatal en materia de publicidad activa y que es necesario poner en valor mediante una metodología que las integre. Las obligaciones de información que tengan las CCAA derivadas de su propia ley de transparencia, que excedan a las contempladas en la LTAIBG, computan para el cálculo del indicador de transparencia (ITIPA).

No obstante, es necesario que las CCAA puedan valorar en su ámbito territorial el grado de cumplimiento de su propia ley de transparencia tomando como cuerpo común la metodología definida a nivel estatal. La metodología es la misma, por tanto, que en el módulo común: a partir de los mapas se construyen el indicador de cumplimiento de la ley autonómica de

transparencia y el indicador de transparencia a nivel autonómico.

El indicador de cumplimiento tiene la misma estructura que el definido para la LTAIBG, pero integra como informaciones obligatorias tanto las contempladas en la ley estatal como las recogidas en la ley autonómica correspondiente.

La adaptación de la metodología a nivel autonómico requiere que cada comunidad autónoma:

- a) Incorpore en los criterios de valoración aquellos que sean distintos a los contemplados en la metodología general, para valorarlos en los cuestionarios de recogida de datos y ponderarlos adecuadamente en las fórmulas de los indicadores.
- b) Incorpore los órganos/ organismos/ entidades obligados y las obligaciones que se apliquen en cada uno en el mapa de obligaciones.
- c) Incorpore, si existiera, una ponderación en las obligaciones de transparencia.

La aplicación a nivel autonómico de la metodología tiene la singularidad de que es propia de cada ámbito territorial y **no puede utilizarse para su comparación** ni con la AGE ni con otras CCAA. Esto se debe a varias circunstancias: en primer lugar, el número de obligaciones de transparencia para cada CCAA depende del mayor o menor alcance de su ley autonómica y en la mayoría de los casos son más cuantiosas que la ley estatal. Por otro lado, es posible que existan criterios adicionales a los contemplados por la LTAIBG para determinadas obligaciones e incluso que los sujetos obligados no coincidan en su totalidad.

No obstante, la metodología propuesta permite a las CCAA o EELL valorar el grado de cumplimiento respecto de su normativa y el nivel de transparencia de sus sujetos obligados dentro del mismo ámbito territorial.

Para valorar su situación respecto de la Ley 19/2013, la comunidad autónoma/entidad local debe aplicar sólo la metodología a las obligaciones y criterios de la norma estatal.

**3. Módulo AGE.** Es un módulo *ad hoc* para la Administración General del Estado y ofrece información sobre la transparencia en publicidad activa de cada sujeto obligado dentro de la AGE. La finalidad del módulo es

dotar al CTBG de una herramienta que le permita cumplir con lo dispuesto en el art.9 de la LTAIBG de control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en la AGE. Permite comparar los sujetos obligados de la AGE entre sí.

Toma como base la LTAIBG, la única que es de aplicación directa a la AGE. La medición se realiza en las **páginas web de los sujetos obligados** y, subsidiariamente, en el **Portal de Transparencia** del Ministerio de Presidencia.

A continuación se presentan de forma resumida las diferentes utilidades de la metodología propuesta en función de las unidades de análisis y el módulo utilizado.

Ilustración 10. Metodología de publicidad activa en función de los módulos y unidades de análisis.



Fuente: Elaboración propia.

## CAPÍTULO 4. Metodología para la evaluación del grado de aplicación del derecho de acceso a la información pública



La LTAIBG tiene también como objeto, según se proclama en su artículo primero, *“regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a la actividad pública”*, profundizando y desarrollando, por tanto, el reconocimiento y la garantía ya recogidos en la **Constitución**, que en su **artículo 105 b)**, dispone que *“la Ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”*.

El Preámbulo de la LTAIBG hace mención, a modo de antecedentes, a las **leyes sectoriales y directivas comunitarias** que regulan también parte de este derecho. Concretamente, relaciona las leyes 27/2006, de información medioambiental; 37/2007 de reutilización de la información y 11/2007 de acceso electrónico<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Ley 27/2006, de 18 de julio, vigente hasta octubre de 2016, 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, Ley 37/2007, 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, vigente hasta octubre de 2016 en tanto no entre en vigor la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Es el capítulo III del Título I de la LTAIBG, denominado “Derecho de acceso a la información pública”, el que desarrolla el derecho y el procedimiento previsto para su ejercicio. “Todas las personas”, se indica en el artículo 12 de la Ley<sup>36</sup>, son titulares del derecho de acceso a la **información pública**, definida en el artículo siguiente, el 13, como “los contenidos o documentos, **cualquiera que sea su formato o soporte**, que obren **en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación (...)** y **que hayan sido elaborados o adquiridos en ejercicio de sus funciones**”.

Se configura en la LTAIBG un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo, con las únicas **limitaciones** desarrolladas en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, referidos a los límites al acceso por la naturaleza de la información solicitada y a la protección de los datos personales, respectivamente. Sin embargo, en esos mismos artículos se tasan las condiciones que debe cumplir la información para invocar dicha limitación, que ha de ser justificada y proporcionada, así como ponderar el posible superior interés público de la difusión<sup>37</sup>.

En el artículo 16 de la LTAIBG se recoge la posibilidad de otorgar acceso parcial a la información que no está afectada en su totalidad por la citada limitación del artículo 14.

Para garantizar el ejercicio de este derecho a todas las personas, la Ley regula un **procedimiento** en la sección segunda del citado capítulo III, con carácter de normativa básica, y como tal se recoge en la legislación del procedimiento administrativo común<sup>38</sup>.

En su articulado se abordan las cuestiones relativas a la accesibilidad, a la tramitación del mismo (solicitud del acceso, causas de inadmisión, cumplimiento de plazos, valoración de las limitaciones de acceso, motivación de las resoluciones, formato de la información facilitada, etcétera), a la resolución, notificación y a la formalización del acceso.

<sup>36</sup> En este artículo se hace también mención a que con estas disposiciones se desarrolla el artículo 105.b) de la Constitución y que deberá tenerse en cuenta, en el ámbito de sus competencias, la normativa autonómica al respecto.

<sup>37</sup> El CTBG y la Agencia de Protección de Datos fijan en el criterio de interpretación CI/002/2015, de 15 de octubre de 2015, las fases del proceso de aplicación de los límites, también conocido como “*test del daño*”.

<sup>38</sup> Actualmente, el artículo 37 de la Ley 30/1992 (LRJPAC) indica que “*los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación*”. Y, desde que entre en vigor, en octubre de 2016, el 13.d) de la Ley 39/2015 (LPACAP) recoge el derecho de los ciudadanos “*al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del ordenamiento Jurídico*”.

## El papel del Consejo de Transparencia en materia de derecho de acceso

El Consejo de Transparencia tiene entre sus fines, según se establece en el artículo 34 de la LTAIBG, “*salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública*” lo cual ejerce mediante las resoluciones del procedimiento administrativo de reclamación establecido en el artículo 24 de la LTAIBG (que queda fuera del ámbito de esta metodología).

Según el artículo 38 de la LTAIBG, el CTBG tiene también las funciones de asesoramiento en materia de transparencia (38.1.b); de **evaluación del grado de aplicación de la Ley** (38.1.d)<sup>39</sup>; de **elaboración de recomendaciones, directrices, normas de desarrollo y buenas prácticas** (38.1.e)<sup>40</sup>; y, de promoción de actividades de formación y sensibilización (38.1.f). Y el artículo 40 le encomienda la elevación anual a las Cortes Generales de una memoria sobre “*el grado de cumplimiento de las disposiciones establecidas*” en la LTAIBG.

El CTBG cuenta asimismo con mecanismos de actuación como los **criterios de interpretación** de la Ley, bien en solitario o junto con la Agencia de Protección de Datos. De hecho, se han aprobado ya varios: sobre la actuación ante solicitudes de información complejas o voluminosas; sobre el proceso de aplicación de los límites; sobre el acceso a RPT y retribuciones; sobre

las causas de inadmisión de solicitudes de información auxiliar o de apoyo, y las causas de inadmisión de solicitudes de información cuando sea necesaria una reelaboración; sobre la actuación del órgano o unidad cuando se solicite información ya objeto de publicidad activa y sobre las reclamaciones ante el CTBG frente a la desestimación de una solicitud por silencio administrativo<sup>41</sup>.

Siguiendo el mismo esquema que el capítulo precedente, a continuación se describe la metodología diseñada para la evaluación del grado de aplicación del derecho de acceso a la información pública reconocido y garantizado en la LTAIBG, según la siguiente estructura: **4.1.** Objeto y ámbito. **4.2.** Fases y características de la metodología. **4.3.** Unidad de análisis. **4.4.** Aplicación de la metodología.

### 4.1. Objeto y ámbito

El **objeto** de esta Metodología es el ejercicio del derecho de acceso y el objetivo es evaluar hasta qué punto el derecho de acceso a la información pública está siendo implementado de manera efectiva y adecuada, incluyendo el grado de cumplimiento de las obligaciones reguladas por la LTAIBG y los criterios de aplicación que va estableciendo el CTBG.

Los resultados que se obtienen aplicando esta Metodología también pueden tener la utilidad de ayudar al CTBG en su función de elaborar recomendaciones y directrices y

<sup>39</sup> También en el artículo 3.d). del Estatuto del CTBG.

<sup>40</sup> También en el artículo 3.e). del Estatuto del CTBG.

<sup>41</sup> Todos los criterios de interpretación del Consejo se han publicado en su página *web*. [http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/consejo/criterios\\_informes\\_consultas\\_documentacion/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html).

normas de desarrollo de buenas prácticas<sup>42</sup>. Como elemento de aproximación sobre el contexto del derecho de acceso, al menos en estos primeros

momentos de implementación, se ofrecen a continuación los datos recogidos en el informe sobre la actividad del Portal de Transparencia de la AGE.

Tabla 4. El derecho de acceso a la información pública. Portal de transparencia de la AGE. Tramitación por las UIT.

DATOS SOBRE DERECHO DE ACCESO DEL PORTAL DE TRANSPARENCIA AGE. 31 de mayo de 2016. UIT AGE.	TRAMITACIÓN EXPEDIENTES	
	Núm.	%
<b>Tramitación expedientes</b>		
Nº total de solicitudes	5.198	100%
Nº solicitudes finalizadas	4.920	94,65%
Nº solicitudes en tramitación	273	5,25%
Expedientes en silencio administrativo	5	0,10%
<b>Forma de presentación</b>		
Acceso electrónico por CI@ve	4.612	88,73%
Acceso en papel	586	11,27%
<b>Tipos de resolución (solicitudes finalizadas)</b>		
Concesión	3.409	69,29%
Inadmisión	1.177	23,92%
Denegación	142	2,89%
Desistimiento y otras formas de finalización	192	3,90%

Fuente: Portal de Transparencia. [http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia Home/index/Sobre-el-Portal/El-portal-en-cifras.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia/Home/index/Sobre-el-Portal/El-portal-en-cifras.html). Fecha de consulta: 24 de junio de 2016.

Esta metodología es de aplicación al **régimen general** de derecho de acceso, dejando fuera del análisis las condiciones especiales de acceso reguladas mediante normativa específica y que se establecen en la **disposición adicional primera** de la LTAIBG. No obstante, puede resultar de aplicación supletoria para las solicitudes de acceso a la información pública con regulaciones específicas, en coherencia con lo dispuesto en el segundo punto de dicha disposición adicional primera, que establece que *“se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen específico de acceso a la información”*. Y que en su apartado 3 indica que *“esta Ley será de aplicación, en lo*

*no previsto en sus respectivas normas, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización”*.

La propuesta metodológica estructura el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso en tres fases, que caracteriza con una serie de elementos (**características**), tomando como referencia las obligaciones que respecto del derecho de acceso, recoge la LTAIBG, la normativa autonómica, los criterios de aplicación fijados por el CTBG, las normas reguladoras del procedimiento administrativo común, el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos y los principios

<sup>42</sup> Art. 38.1.e). de la LTAIBG y artículo 3.e) del Estatuto del Consejo.

establecidos por la plataforma Coalición Pro Acceso.

A ellas se añade un conjunto de características o elementos adicionales, más allá de las obligaciones expresamente previstas en la LTAIBG, de carácter procedimental, que se consideran de relevancia para una adecuada implementación.

Este *modelo de iniciación* que aquí se propone, es de aplicación directa a la AGE y en su mayoría también a las CCAA.

No obstante, cuando una normativa autonómica recoja peculiaridades propias que modifican un elemento o característica del modelo de iniciación, se aplicará en esa CA la definición que haya regulado. Además, si contiene otras características o elementos que no recoge el modelo pero sí la normativa autonómica, éstas se añadirán en la valoración de la CA afectada<sup>43</sup>.

Con la adaptación del modelo de iniciación al ámbito territorial esta Metodología establece diferentes niveles de obligatoriedad para las CCAA siguiendo sus propias leyes. Con esto se da también cumplimiento a otra de las encomiendas del convenio entre el Consejo de Transparencia y la AEVAL: que la metodología sea de *aplicación a todos los sujetos obligados*, independientemente de su naturaleza y nivel de gobierno, y que les

sirva como elemento de autoevaluación y conocimiento del grado de cumplimiento de la Ley por parte de los diferentes sujetos obligados en sus propias áreas competenciales.

## 4.2. Fases del procedimiento de derecho de acceso

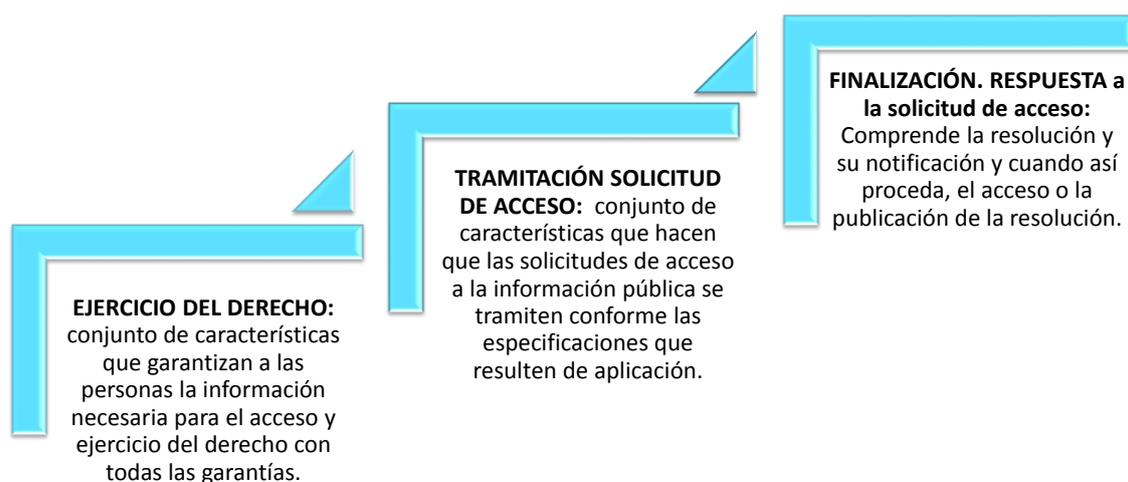
La metodología que se propone articula el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en tres *fases*:

- 1) **Ejercicio** del derecho.
- 2) **Tramitación** de la solicitud de acceso a la información pública.
- 3) **Finalización**: Respuesta a la solicitud de información pública. Comprende la resolución y su notificación y cuando así proceda, el acceso o la publicación de la resolución.

Cada una de estas fases se acota mediante una definición. En la ilustración siguiente se muestran dichas fases.

<sup>43</sup> En el AnexoVII de este documento se relacionan las características de normativa autonómica

## Ilustración II. Fases del procedimiento de derecho de acceso a la información pública.



Fuente: Elaboración propia.

En cada una de las fases indicadas se analiza un conjunto de características o elementos que se estiman de relevancia para valorar cómo se materializa el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y verificar hasta qué punto se cumple con las especificaciones u obligaciones (organizativas, formales y materiales) que resultan de aplicación (es decir, el grado de cumplimiento de las obligaciones vinculadas al derecho de acceso) y aquellas otras que se estiman necesarias para una adecuada y correcta implementación.

Como ya se ha apuntado, para seleccionar estas características o elementos se han tomado como referencia, como se ha dicho, las prescripciones de la LTAIBG y los criterios interpretativos del CTBG, añadiendo algunas especificaciones de las regulaciones autonómicas sobre el derecho de acceso que, más que recoger un hecho diferencial, aportan un mayor detalle, así como un conjunto de elementos (sobre todo, en la primera fase) que se consideran de trascendencia para facilitar el ejercicio

de este derecho por parte de las personas, físicas y jurídicas.

## Definiciones de cada fase

### Fase 1. Ejercicio del derecho.

Se valoran en esta fase el conjunto de características que hacen posible que las personas puedan acceder y ejercitar el derecho de acceso a la información pública con todas las garantías.

La *definición del cumplimiento óptimo* de esta fase es: Las Administraciones Públicas han implantado y desarrollado un sistema que proporciona a todas las personas la información y los medios necesarios para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

El número de **características** en que se desagrega esta definición es de **15**.

## Fase 2: Tramitación de la solicitud de acceso

En esta fase se valora el conjunto de características del ejercicio de acceso a la información pública que hacen que las solicitudes de acceso se tramiten conforme a las especificaciones que le son de aplicación.

El **cumplimiento óptimo** de esta fase se define como: Las Administraciones Públicas han diseñado un proceso que permite gestionar eficazmente las solicitudes de acceso a la información pública, con plena observancia de las disposiciones, legales y reglamentarias, y directrices o criterios de interpretación que sean de aplicación.

Esta definición se desagrega en **14 características**/ elementos.

## Fase 3: Finalización

La fase de finalización comprende el conjunto de características del ejercicio de acceso a la información pública que hacen que se dé contestación a las solicitudes de acceso con arreglo a las especificaciones que le son de aplicación.

La definición del **cumplimiento óptimo** de las características de esta fase es “Las Administraciones Públicas resuelven expresamente y notifican en plazo las solicitudes de acceso a la información pública que son de su competencia, y

cuando así procede, formalizan dicho acceso o publican las resoluciones con plena observancia de la LTAIBG y demás normas de aplicación, atendiendo a los criterios fijados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Se realiza un seguimiento de las resoluciones adoptadas para mejora del proceso y rendición de cuentas.

Dicha definición se desagrega en un total de **21 características**/ elementos.

## Escala de Valoración

Con el fin de cuantificar (porcentualmente) el grado de materialización y cumplimiento de las obligaciones derivadas del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, se dota al modelo de una **escala de valoración** que debe aplicarse a cada una de las características o elementos que se relacionan en cada fase de modo individualizado<sup>44</sup>.

A tal efecto, se situará dentro del tramo de la escala conforme la posición o situación en la que se considera se encuentra el sujeto obligado (órgano/ organismo/ entidad) respecto de cada una de las características o elementos, pudiendo oscilar dentro del mismo tramo entre dos posiciones.

Se indicará con una **X** el tramo en el que se encuentra en la realización de la característica en cuestión. La valoración debe ser lo más objetiva posible y basada en las evidencias que se puedan recopilar y que servirán de justificación.

<sup>44</sup> La relación completa de características, por fases, se encuentra en el Anexo VI.

Ilustración 12. Escala para la valoración del grado de cumplimiento de las obligaciones de derecho de acceso.

NIVEL DE REALIZACIÓN DE LA CARACTERÍSTICA							
SIN REALIZAR 0%-25%		ESCASA O PARCIAL REALIZACIÓN 25%-50%		CONSIDERABLE REALIZACIÓN 50%-75%		TOTAL REALIZACIÓN 75%-100%	
DESCRIPCIÓN ORIENTATIVA (según elemento o característica a valorar)							
No existen evidencias sobre su realización  Existe la intención o algún proyecto, pero sin desarrollar		Existe alguna evidencia de que se realiza en parte  Inicio reciente pero sin desarrollar en su totalidad  Se realiza ocasionalmente, pero no en todos los casos		Bastantes evidencias con una implantación que se está desarrollando y en progreso, pero aún sin cubrir todos los aspectos del elemento o característica  Se realiza frecuentemente		Evidencia clara y perfectamente demostrable de que se cumple con todos los aspectos del elemento o característica  Se ha implantado o se realiza siempre	

Fuente: Elaboración propia.

La diferencia entre la posición máxima (total realización, 100%) y la posición que se asigne a cada una de las características del modelo permite determinar el nivel de materialización o cumplimiento de esa característica en cuestión en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, y también facilita la comparación con otros órganos, organismos o unidades.

No se dota al modelo de una valoración media por fases o una media total de las tres fases, ya que se considera que las características a cumplir son de mínimos y por tanto son relevantes de modo individual. Con lo que sí cuenta este diseño metodológico, y se explica a continuación, es con una ficha de resumen final y otra para relacionar las evidencias tenidas en cuenta y que justifican el tramo de realización asignado.

*NOTA: la valoración quedará en blanco y sin cumplimentar cuando no se hubiera producido por el momento el supuesto concreto que contempla alguna de las características que se relacionan en cada una de las fases. Por ejemplo, si no se hubiera dado ninguna solicitud de acceso que afecte a información que contenga datos de carácter personal especialmente protegidos, las características referidas a esta circunstancia de la fase de tramitación quedarán en blanco y sin valoración. Ídem si no ha sido necesario realizar un requerimiento de subsanación (dos de las características de la fase de inicio: acceso y ejercicio).*

### 4.3. Unidad de análisis

Las unidades que deben gestionar y tramitar los expedientes de las peticiones de derecho de acceso remitidas por las personas son diferentes (en sus obligaciones y sus características) en función de si pertenecen a la AGE, a otro tipo de administración o del propio sujeto obligado. En este sentido, la Ley hace mención a las entidades /organismos /órganos de las administraciones públicas - artículos 2.1. a). a d) de la LTAIBG-, aunque se puede solicitar también información “*en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas*”, aun diferentes a las contenidas en el indicado artículo 2.1., pero vinculadas a alguno de esos sujetos obligados (artículos 4 y 17.1.). En esos casos, la solicitud debe dirigirse a la “*Administración, organismo o entidad del artículo 2.1. a las que se encuentren vinculadas*”, y deben identificar claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso a la información (artículo 21.3).

Esta obligación se extiende asimismo (artículo 4) a los adjudicatarios de contratos

del sector público en los términos que se establezcan en los contratos concretos.

La Ley indica en el artículo 21 que las AAPP -las mencionadas de los artículos 2.1. a) a d) de la Ley- están obligadas a “*establecer sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna*”.

En el caso de la AGE, se detalla que “*existirán unidades especializadas*”, denominadas **Unidades de Información y Tramitación (UIT)**<sup>45</sup>, encargadas de:

- Recabar y difundir la información pública a que se refiere el capítulo III de la LTAIBG.
- Recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información.
- Realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada.
- Realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información.
- Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información.
- Asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia.

<sup>45</sup> La Oficina de la transparencia y acceso a la información (OTAI), dependiente de la Oficina para la ejecución de la reforma de la administración (OPERA), ubicada a su vez en el Ministerio de Presidencia, gestiona asimismo el Portal de Transparencia y es UIT del citado ministerio. Se encarga, asimismo, de la coordinación y supervisión de las UIT de la AGE y de la coordinación, control y supervisión de los contenidos que éstas trasladan al Portal de Transparencia (y del diseño y la gestión de los contenidos de éste). Art. 10 del Real Decreto 671/2014, de 1 de agosto, de modificación del Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

- Mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obren en poder del órgano.
- Y todas aquellas necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones de esta Ley.

En el resto de *sujetos obligados* de la LTAIBG, son ellos mismos, en su capacidad de auto-organización, los que deciden de qué forma se integra la gestión de solicitudes (artículo 21.1 de la LTAIBG) y qué órgano es el competente para conocer de las solicitudes de acceso, que debe estar claramente identificado (artículo 21.3 de la Ley).

Se parte de la premisa, en este sentido, de que, en el ámbito de la AGE, cada Ministerio ha constituido, como mínimo, una **UIT** (UIT departamental)<sup>46</sup>, a la que corresponde la realización de los trámites internos, salvo la resolución que corresponde dictar al órgano competente en función de la información objeto de solicitud. Y también que el plazo de un mes para resolver se computa desde la fecha de entrada en el órgano competente (no desde la fecha de presentación de la solicitud).

En el caso de las **CCAA**, la gestión y tramitación del procedimiento reviste mayor casuística; por ejemplo: 1) Se prevé la creación de Unidades de transparencia o

de información (Andalucía, Aragón, Illes Balears, Canarias y La Rioja); o con carácter potestativo (Castilla y León). 2) Recae en las Subsecretarías de las Consejerías (Comunidad Valenciana). 3) No lo indica (Extremadura, Murcia) o se expresa en términos generales, sin concretar la organización (Cataluña, País Vasco).

## 4.4. Aplicación de la metodología

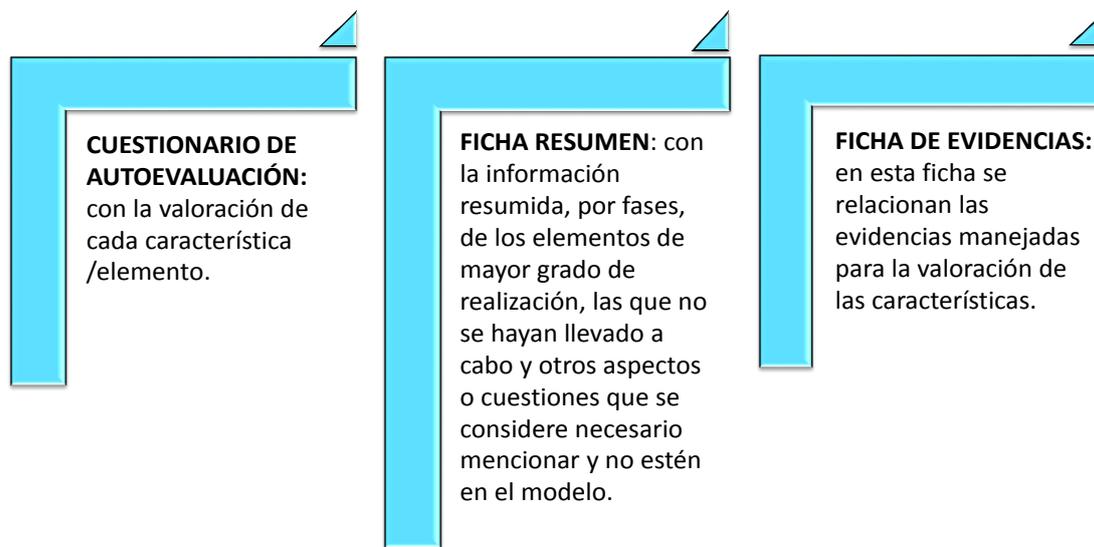
El modelo metodológico se basa en la aplicación de los cuestionarios por *las unidades de información* (en el nivel de la AGE, las UIT departamentales y las singulares que se hayan constituido; en el nivel autonómico, las unidades específicas o las existentes que hayan sido designadas para la gestión y tramitación de las solicitudes de acceso) **a modo de autovaloración o valoración interna**, respecto de la actividad generada en el ámbito en el que desarrollan sus funciones de tramitación interna, seguimiento y control.

<sup>46</sup> Según la información publicada en el Portal de Transparencia de la AGE existen UIT departamentales en los ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas; Interior; Fomento; Presidencia-Presidencia del Gobierno; Educación, Cultura y Deporte; Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Industria, Energía y Turismo; Economía y Competitividad; Justicia; Empleo y Seguridad Social; Defensa, Asuntos Sociales y Cooperación, así como UIT singulares, en la Seguridad Social, la Casa Real y la Agencia de Protección de Datos. Existe asimismo una UIT de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) que no tiene datos volcados en lo publicado en el Portal de Transparencia, lo que suma un total de 17 UIT en la AGE que centralizan toda la información recabada en el resto de entidades, órganos y organismos vinculados para responder a las solicitudes de acceso a la información bajo la coordinación, como se ha dicho, de la OTAI.

## Herramientas de recogida de datos

La Metodología requiere la cumplimentación de tres documentos diferentes.

Ilustración 13. Documentos necesarios para la aplicación de la metodología.



Fuente: Elaboración propia.

Junto a las valoraciones de cada uno de los elementos o características de las tres fases del ejercicio del derecho de acceso que se rellenan en el **Cuestionario de autoevaluación** del modelo de iniciación<sup>47</sup>, se elabora un **Ficha Resumen final** que, brevemente, indique por cada una de las fases las características que alcanzan un mayor grado de realización, aquellas otras cuya realización no se ha llevado a cabo o es incipiente, así como otros aspectos y cuestiones que se considere de

transcendencia mencionar y no se recojan en el modelo diseñado.

Finalmente, se cumplimenta una **Ficha con las Evidencias** manejadas para la valoración porcentual de las características de cada una de las tres fases. Se incluirá la documentación o cualquier otra prueba que haya podido servir para otorgar la valoración de cada una de las características y que justifica esa valoración.

<sup>47</sup> En el Anexo VII.

## Ilustración 14. Ejemplo de presentación del cuestionario de autoevaluación.

FASES Y CARACTERÍSTICAS		NIVEL DE REALIZACIÓN			
PRIMERA FASE: EJERCICIO DEL DERECHO	SIN REALIZAR 0-25%	ESCASA O PARCIAL REALIZACIÓN 25-50%	CONSIDERABLE REALIZACIÓN 50-75%	TOTAL REALIZACIÓN 75-100%	
<p>Conjunto de características (16) que hacen posible que las personas puedan acceder y ejercitar el derecho de acceso a la información pública con todas las garantías.</p> <p>DEFINICIÓN. Las Administraciones Públicas han implantado y desarrollado un sistema que proporciona a todas las personas la información y los medios necesarios para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.</p>	No existen evidencias sobre su realización. Existe la intención o algún proyecto, pero sin desarrollar.	Existe alguna evidencia de que se realiza en parte. Inicio reciente pero sin desarrollar en su totalidad. Se realiza ocasionalmente, pero no en todos los casos.	Bastantes evidencias con una implantación que se está desarrollando y en progreso, pero aún sin cubrir todos los aspectos del elemento o característica. Se realiza frecuentemente.	Evidencia clara y perfectamente demostrable que se cumple con todos los aspectos del elemento o característica. Se ha implantado o se realiza siempre.	
La UIT u órgano competente para conocer de las solicitudes acceso asegura la disponibilidad en la respectiva página web, portal o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia. A tal efecto, se han establecido unas pautas de actuación y criterios para considerar la frecuencia y se encuentran documentadas.					
La UIT u órgano competente para conocer de las solicitudes acceso mantiene actualizado un mapa de contenidos en el que quedan identificados los distintos tipos de información que obran en el órgano u organismo. El mapa de contenidos es objeto de revisión periódica y como mínimo, trimestralmente.					

Fuente: Elaboración propia

## Ilustración 15. Modelo de ficha resumen.

 MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	 agencia de evaluación y calidad
<b>METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.</b>	
<b>FICHA RESUMEN</b>	
<b>NOMBRE DE LA UNIDAD DE TRAMITACIÓN:</b>	
<b>ÓRGANO/ ORGANISMO/ ENTIDAD:</b>	
Datos de la persona de contacto:	
Teléfono de contacto:	
Email:	
<b>Indique las características más destacadas, aspectos no abordados aún, así como otras cuestiones que se estimen relevantes NO RECOGIDAS ENTRE LAS CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS del Cuestionario de Autoevaluación.</b>	
<b>INICIO: EJERCICIO DEL DERECHO</b>	
<p><i>(Por ejemplo:</i>  <i>Se ha constituido una UIT, pero la formación ha sido muy limitada y el personal dedicado a esta tarea insuficiente, teniendo en cuenta que se reciben una media de xxx solicitudes al día.</i>  <i>No se dispone de visibilidad suficiente en la página web por lo que son frecuentes las llamadas para resolver las dudas que se suscitan en la presentación de solicitudes de acceso,..)</i></p>	
<b>TRAMITACIÓN</b>	
<p><i>( Por ejemplo:</i>  <i>La remisión de solicitudes cuya resolución corresponde otros órganos se lleva cabo en un plazo inferior a cinco días y siempre se informa al solicitante</i>  <i>A la hora de denegar una solicitud de acceso con fundamento en alguno de los límites señalados en el art.14 algunas de las unidades u órganos competentes para resolver llevan a cabo una interpretación excesivamente amplificada de manera que la limitación opera de modo absoluto frente al conjunto de la solicitud</i>  <i>Existen determinadas unidades que demoran en exceso la aceptación de las solicitudes de acceso cuya resolución les compete, dilatando innecesariamente el plazo).</i></p>	
<b>FINALIZACIÓN</b>	
<p><i>( Por ejemplo:</i>  <i>No sólo se cumple el plazo establecido para resolver, sea cual sea el sentido de la resolución a la solicitud de acceso, sino que no se agota el plazo legal. Más difícil resulta cumplir con el plazo de diez días cuando el acceso no se puede dar en el momento de la notificación, pero por causas ajenas a la UIT y a los órganos competentes para resolver</i>  <i>Se han detectado casos en los que coincide la fecha de entrada en el órgano competente para resolver y la fecha de la resolución.).</i></p>	

Fuente: Elaboración propia.

## Ilustración 16. Modelo de Ficha de evidencias.

 MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	 agencia de evaluación y calidad
<b>METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.</b>	
<b>FICHA DE EVIDENCIAS</b>	
<b>NOMBRE DE LA UNIDAD DE TRAMITACIÓN:</b>	
<b>ÓRGANO/ ORGANISMO/ ENTIDAD:</b>	
Datos de la persona de contacto:	
Teléfono de contacto:	
Email:	
<p>Se detallará la documentación o cualquier otra prueba que haya podido servir y ser tenida en cuenta para otorgar la valoración de cada una de las características y que justifica esa valoración.</p> <p>Se entiende por EVIDENCIA: cualquier medio de prueba que sirva para acreditar la certeza y veracidad de la valoración otorgada a cada una de las características, de manera clara y manifiesta.</p>	
<b>INICIO: EJERCICIO DEL DERECHO</b>	
<i>(Por ejemplo:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Toma de razón en el registro de entrada</li> <li>- Correo convocando a la formación y contenidos de la misma</li> <li>- Fecha de los requerimientos de subsanación)</li> </ul>	
<b>TRAMITACIÓN</b>	
<i>( Por ejemplo:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fechas de las notificaciones de ampliaciones de plazo)</li> </ul>	
<b>FINALIZACIÓN</b>	
<i>( Por ejemplo:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Constancia de la formalización de la resolución en todos los expedientes de solicitud de acceso</li> <li>- Modelos de resolución )</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia.

## CAPÍTULO 5. Recomendaciones



### Recomendaciones sobre la metodología de publicidad activa

#### Funcionalidades recomendadas de la metodología

1. *Valoración del grado de cumplimiento de la LTAIBG* y del nivel de transparencia en publicidad activa por parte de los sujetos obligados:

Contemplar una valoración general y armonizada en todos los ámbitos territoriales (estatal, autonómica y local) y poder establecer comparaciones sólo es posible aplicando el indicador de cumplimiento de la LTAIBG con las obligaciones y criterios establecidos como básicos para cualquier administración. Así mismo para valorar a nivel general el nivel de transparencia en publicidad activa en cualquier ámbito territorial se deberá aplicar el indicador de transparencia siempre que se consideren en su construcción como no obligatorias las informaciones que en las normas autonómicas si se consideran obligatorias.

## 2. Valoración del grado de cumplimiento de las leyes autonómicas y del nivel de transparencia en sus correspondientes ámbitos territoriales:

utilizando la misma metodología las comunidades autónomas pueden valorar para sus sujetos obligados el grado de cumplimiento de su normativa y el nivel de transparencia en publicidad activa.

**3. Identificación de áreas de mejora de la transparencia en publicidad activa:** La información que proporciona los indicadores desagregada por tipología de las obligaciones de transparencia e incluso por componentes de la publicidad activa permite identificar áreas de mejora para los sujetos obligados y la posibilidad de establecer objetivos para mediciones posteriores.

**4. Reconocimientos de buenas prácticas en transparencia en publicidad activa:** a partir del análisis del mapa general de publicidad activa se pueden identificar buenas prácticas en ámbitos territoriales e incluso en sujetos obligados para posibles reconocimientos, recomendaciones para su implementación en otros territorios o sujetos o para la mejora regulatoria en esta materia.

## 5. Certificación de Transparencia en Publicidad Activa:

A modo de reconocimiento de las organizaciones se recomienda definir un sistema de certificación en transparencia y de premios a las mejores prácticas que incentive la mejora continua.

## Recomendaciones de implementación

### Medición oficial

Teniendo en cuenta que la metodología supone una comparación entre organizaciones es conveniente que en la elaboración del informe por parte del CTBG del grado de cumplimiento de la LTAIBG, este cuestionario sea aplicado por una institución externa a la organización que garantice la independencia y uniformidad de criterios en la cumplimentación. No obstante cada organismo puede utilizarlo como un cuestionario autocumplimentado para el seguimiento interno del nivel de cumplimiento y como herramienta para acciones de mejora interna en este ámbito.

### Medición en el tiempo

La metodología expuesta muestra una situación puntual de cada organismo/ órgano/ entidad. No obstante es importante para la toma de decisiones en el fomento de la transparencia en las administraciones públicas la medición en términos anuales que permite analizar la evolución y tendencia de los indicadores, tanto del grado de cumplimiento de la ley como del nivel de transparencia en publicidad activa a lo largo del tiempo. Para este análisis de tendencias se recomienda:

1. Establecer como *línea base* el resultado de la primera aplicación de la metodología.
2. Aplicar la técnica de análisis "*distancia a la frontera*" para posicionar a los distintos órganos/ organismos/ entidades respecto al órgano/ organismo/

entidad que mayor puntuación obtiene. Se comparan con la mejor puntuación en el momento de la medición y no con el máximo de puntuación que cada uno puede obtener.

3. Realizar mediciones anuales y comprobar la evolución de cada organismo consigo mismo y en comparación con el resto.

4. A partir de las conclusiones de las primeras mediciones, hacer análisis específicos de una obligación concreta o de una dimensión para profundizar en ella. Por ejemplo de Información de relevancia jurídica. Cada año centrarse en una dimensión para proponer áreas de mejora.

### Aplicación informática

Diseño de una aplicación informática que permita la elaboración de los mapas publicidad activa para el cálculo de los indicadores; que incorpore los cuestionarios para los sujetos obligados y para la recogida de información sobre las obligaciones de información; cálculo de los indicadores y elaboración de informes de resultados. La aplicación informática debe contener un módulo troncal que no pueda modificarse y formado por las obligaciones y criterios de la ley estatal.

Este módulo es el que se utilizará para el cálculo de los indicadores de cumplimiento de la ley 19/2013 y del indicador de transparencia en publicidad activa a nivel de la Administración General del Estado y de los ámbitos autonómicos y locales respecto a la ley estatal. Un módulo territorial para la aplicación de la metodología a nivel autonómico y/o local por las CCAA o EELL que lo soliciten. En este caso, el módulo estará preparado para que cada CCAA/EELL

pueda variar las obligaciones de información y los criterios de valoración que se utilicen en los indicadores.

### Proceso de implementación

1. Elaboración de un proceso de implementación de la metodología por fases comenzando por los departamentos ministeriales y ampliando en fases sucesivas a sus organismos dependientes, entidades públicas, etc.

2. Avanzar en la definición consensuada de las informaciones de publicidad activa. A efectos de esta metodología se proponen las definiciones de las Informaciones obligatorias en el Anexo I de este informe. No obstante, se recomienda llegar a establecer definiciones comunes para una aplicación armonizada y medición homogénea de la metodología.

## Recomendaciones sobre la metodología de derecho de acceso

### Recomendaciones para la implementación de la autovaloración en derecho de acceso

*Definición de una estrategia* de implementación coordinada con las unidades responsables de la tramitación de las solicitudes de derecho de acceso, tanto las UIT de la AGE como las designadas en los restantes sujetos obligados. La implementación de una nueva metodología requiere de un fuerte liderazgo tanto por

parte del CTBG como por los responsables de la gestión del ejercicio del derecho de acceso en cada ámbito territorial que impulse las acciones necesarias para conseguir una adecuada implementación.

**Plan de comunicación y difusión del Modelo** que dé a conocer la metodología, sus objetivos y utilidades entre los responsables de la administración (estatal, autonómica y local) y personal de las unidades de transparencia o el órgano competente para tramitar las solicitudes de acceso.

**Formación sobre el modelo** a las unidades de transparencia u órgano competente para tramitar las solicitudes de acceso. La cumplimentación del cuestionario requiere de unos conocimientos procedimentales, tanto específicos del proceso del derecho de acceso como de la Metodología. Es necesario que las personas que vayan a participar en la autovaloración tengan la formación adecuada para aplicar criterios comunes de valoración de las distintas características o elementos.

**Aplicación del modelo de valoración por equipos** en las unidades de transparencia u órgano competente para tramitar las solicitudes de acceso. Con el fin de garantizar la mayor objetividad posible en las valoraciones que alcancen cada una de las características se recomienda que se realice en dos etapas: en una primera etapa, de modo individual y en la segunda, mediante una puesta en común en grupo hasta alcanzar un consenso sobre la valoración de cada una de las características. Cuando las unidades de información o similares sean unipersonales, la valoración se llevará a cabo de modo individual, con indicación de tal circunstancia.

### **Aplicación informática de soporte del modelo**

Como medio facilitador de la implementación de la metodología y análisis de resultados, tanto individuales por UIT como agregados, así como para la evolución temporal, sería conveniente el desarrollo de una aplicación informática *ad hoc*.

### **Avance hacia un Modelo reforzado de valoración del derecho de acceso**

La propuesta de valoración del derecho de acceso, como se ha indicado en el informe, constituye un modelo de mínimos. Con el transcurso del tiempo y cierta implantación, se pueden añadir o sustituir las características o elementos que integran el modelo por otros de mayor exigencia por encima del mínimo legal, que se conformaría como un **modelo reforzado**. A tal efecto, algunos ejemplos de posibles características o elementos a futuro se recogen en el Anexo VII.

## **Recomendaciones sobre herramientas complementarias a la metodología de derecho de acceso**

La metodología de derecho de acceso propuesta debería completarse con otras herramientas que, partiendo del “*modelo de iniciación*”, permite acercarse a las distintas características del procedimiento previsto en la norma a fin de obtener una visión más amplia del ejercicio efectivo del derecho de acceso, identificar puntos críticos y propuestas de mejora. Se

recomienda la realización de las siguientes actuaciones adicionales:

1. Valoración externa por muestreo de expedientes dirigida a la validación de la autovaloración.
2. Realización de la técnica del *mystery shopping* o cliente misterioso, enfocado a valorar el acceso al ejercicio del derecho.
3. Encuesta a los usuarios del procedimiento dirigida a valorar su grado de satisfacción.

### Proceso de valoración externa

La valoración interna o autovaloración del derecho de acceso es necesario completarla con otra herramienta que valide la información recogida. Por ello se recomienda la realización de una valoración externa.

El objetivo es validar los datos ofrecidos en las autoevaluaciones realizadas por las UIT o unidades de gestión en otros sujetos obligados para comprobar efectivamente cómo se está realizando el procedimiento.

Con esta valoración se obtiene mayor información sobre la validación del procedimiento del ejercicio del derecho de acceso.

Se recomienda que esta valoración externa se realice mediante la realización de un muestreo de expedientes de derecho de acceso que sea representativo en cada unidad de gestión.

A estos efectos, sería conveniente aprobar un plan anual en colaboración con la Inspección General de Servicios de las administraciones competentes (o

asimilados en otros ámbitos) para realizar esta valoración externa. El objeto de validación puede ser una fase del ejercicio del derecho de acceso (completa, o una parte), o una característica concreta, o el proceso completo en determinados sujetos obligados, o en aquellas características que ofrezcan resultados que puedan ofrecer dudas.

La propia Inspección General de Servicios (o asimilados en otros ámbitos) sería la encargada de realizar la valoración externa a partir de los resultados del cuestionario de autoevaluación realizado por las unidades.

Los datos resultantes se facilitarán al CTBG mediante un informe.

### Realización de la técnica del “cliente misterioso”

El objetivo es valorar el acceso al ejercicio del derecho. Consistiría en ejercitar *de facto* el derecho de acceso de información pública para comprobar el grado de facilidad del ejercicio del derecho desde el momento de la entrada, en los distintos ámbitos.

La herramienta se aplicaría sobre el Portal de Transparencia de la AGE (Portal del Ministerio de Presidencia) y las páginas/portales de las CCAA /entidades / organismos donde resida el acceso.

La técnica se realiza mediante un solicitante de información de derecho de acceso, que realiza las mismas preguntas en todos los casos.

## Realización de una encuesta a usuarios

---

Para la mejora de los servicios en general y para el ejercicio del derecho de acceso en particular, es importante conocer las expectativas y necesidades de los usuarios de forma periódica. Por ello se recomienda la realización de una encuesta a solicitantes de información de derecho de acceso que permita obtener información para valorar el grado de satisfacción de los usuarios con el procedimiento establecido, con el diseño, la implementación y con la respuesta recibida. A través de esta herramienta se pueden identificar trabas en el ejercicio del procedimiento y por ende acciones de simplificación; evaluar los tiempos de respuesta en cada fase; valorar la calidad percibida por los usuarios del derecho de acceso, identificar diferencias procedimentales entre UIT (y asimiladas, etc.

## Bibliografía

- AEVAL. (2013). *Mejora de las organizaciones públicas por medio de la autoevaluación. CAF 2013*. Madrid.
- AEVAL. (2013). *Modelo EFQM de Excelencia 2013. Documento de interpretación de la versión 2013 del Modelo EFQM para las Administraciones Públicas*. Madrid.
- AEVAL. (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL*. Madrid.
- Cavanna, J. M. (Junio de 2015). *Los 10 mayores errores sobre transparencia, supervisión y buen gobierno 2014-2015*. Madrid: Fundación Compromiso y Transparencia.
- Cavanna, J. M., & Barrio, E. (2014). *Examen de transparencia. Informe de transparencia en la web de las universidades españolas 2013*. Madrid: Fundación Compromiso y Transparencia.
- Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE). (2010). *Métrica de la Transparencia 2010*. México.
- Cid Botteselle, V., Marileo Millán, G., & Moya Díaz, E. (2012). *Calidad del acceso a la información pública en Chile*. Transparencia Internacional.
- Comisión Europea. (2014). *Report from the Commission to the Council and European Parliament. EU Anti-corruption report*. Bruselas.
- Consejo de Europa. (2009). *Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos*. Tromso.
- Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. (2016). *Legislación y criterios interpretativos*. Madrid.
- COPRET. (s.f.). *Guía sobre indicadores de transparencia. Comisión Presidencial de Transparencia. COPRET*.
- Díaz Iturbe, Diego Ernesto (Coord.),. (2007). *Métrica de la transparencia en México*.
- Foro Europa Ciudadana. (2013). *Transparencia en la Unión Europea: Evolución y perspectivas*. Madrid.
- Gómez Yáñez (+Democracia), J. (2015). *Ranking 2015 sobre la calidad democrática de los partidos españoles*. Madrid.
- Gudiño Quezada, S., Martínez Vilchis, J., & Patiño, J. C. (2010). Evaluación crítica al acceso a la información pública en el Estado de México. *Espacios Públicos 2010* , 13-28.

- IFAI. Transparencia y privacidad. (2013). *Metodología para identificación de información sobre transparencia proactiva*.
- INAP. (2016). *Estudio comparado sobre normativa internacional en materia de derecho de acceso a la información pública*. Madrid: INAP. Colección Estudios y Documentos.
- INAP. (2016). *La normativa autonómica en materia de derecho de acceso a la información pública*. Madrid: INAP-Colección Estudios y documentos.
- Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. (2014). *Criterios y metodología de evaluación de la información pública de oficio que deben dar a conocer los Entes Obligados en sus portales de internet*. México DF.
- International Budget Partnership. (2011). *Guía para el cuestionario de presupuesto abierto: Una explicación de las preguntas y las opciones de respuesta*. Washington.
- Keep Calm and Transparencia. (2015). *Revista Española de la Transparencia*(1).
- Martín Serrano, M., Piñuel Raigada, J., Gracia Sanz, J., & Arias Fernández, M. (1982). *Teoría de la Comunicación. Epistemología y análisis de la referencia*. Madrid: Cuadernos de la Comunicación.
- (2014). *Métrica de la Transparencia 2014. Medición de Transparencia y Acceso a la Información en México*. México DF.
- Piñar Mañas, J. 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*, 1-19.
- Quirós Soro, M. F. (2012). La transparencia en la Unión Europea. *Métodos de información*, III(5), 177-203.
- Rams Ramos, L. (2016). El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública. *Revista General de Derecho Administrativo*(41).
- Síndic des Greuges. (2012). *El derecho de acceso a la información pública. Informe extraordinario*. Síndic des Greuges de Catalunya.
- Tribunal de Cuentas. (2011). *Informe de fiscalización sobre el cumplimiento del principio de transparencia establecido en la legislación sobre estabilidad presupuestaria, en relación con los presupuestos generales del Estado para los ejercicios 2007 y 2008*. Madrid.
- Unidad de acceso a la información pública. Uruguay. (2012). *Modelo de medición de transparencia activa. Indicadores e ítems a ser evaluados*. Montevideo.
- Villoria, M. (2014). *La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias. Un análisis de la publicidad activa*. Generalitat de Catalunya.

Yebra, J. M. (Mayo de 2014). El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. *Revista Jurídica de Castilla y León. Transparencia y acceso a la información pública*(33), 1-34.

**Otras fuentes:**

<http://www.aeval.es/es/index.html>

<http://transparencia.gob.es/>

<http://www.juntadeandalucia.es/transparencia.html>

<http://www.consejodetransparencia.es/>

<http://transparencia.aragon.es/>

<http://www.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem.b63844eb9cf9c7ad9db8433f2300030/?vgnextoid=babf7f42a8d69310VgnVCM10000098030a0aRCRD>

<http://transparencia.cantabria.es/>

<http://www.gobiernoabierto.jcyl.es/>

<http://www.gobiernoabierto.jcyl.es/web/jcyl/GobiernoAbierto/es/Plantilla100/1284485010134/ / />

<http://transparencia.castillalamancha.es/>

<http://transparencia.gencat.cat/es/inici/>

<http://www.gvaoberta.gva.es/va/>

<http://gobiernoabierto.gobex.es/>

<http://www.xunta.es/a-presidencia/transparencia>

<http://www.caib.es/sacmicrofront/home.do?mkey=M1102141103432671913&lang=es>

<http://www.larioja.org/es> - <http://www.larioja.org/portal-transparencia/es?locale=es> ES

[http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=Page&cid=1350930987804&pagename=ComunidadMadrid/Page/CM\\_servicioPrincipal](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=Page&cid=1350930987804&pagename=ComunidadMadrid/Page/CM_servicioPrincipal)

<http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2517&IDTIPO=140>

<http://www.gobiernoabierto.navarra.es/es/transparencia>

[https://sede.melilla.es/melillaPortal/transparencia/se\\_principal1.jsp?language=es&codResi=1](https://sede.melilla.es/melillaPortal/transparencia/se_principal1.jsp?language=es&codResi=1)

<http://www.gobiernodecanarias.org/transparencia/http://transparencia.gob.es/>

<http://www.juntadeandalucia.es/transparencia.html>

<http://www.gardena.euskadi.eus/inicio/>

<http://www.gobiernoabierto.icyl.es/>

<http://www.civio.es/project/tu-derecho-a-saber/>

<http://transparencia.gencat.cat/es/inici/>

<http://transparencia.org.es/>

<http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2517&IDTIPO=140>

<http://transparencia.aragon.es/>

<http://www.xunta.es/a-presidencia/transparencia>

<http://www.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem.b63844eb9cf9c7ad9db8433f2300030/?vgnextoid=babf7f42a8d69310VgnVCM10000098030a0aRCRD>

<http://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=901654>

<http://www.femp.es/files/11-5133->

<fichero/Ordenanza%20Transparencia,%20Acceso%20y%20Reutilizaci%C3%B3n%20de%20la%20informaci%C3%B3n.pdf>

[http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/consejo/criterios\\_informes\\_consultas\\_documentacion/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html)

### **Normativa básica**

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

Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, de aprobación del Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

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

Ley4/2006, de 30 de julio, de transparencia y buenas prácticas en la administración pública gallega.

Ley 1/2016 de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia.

Ley Foral 11/2012 de 21 de junio, de la transparencia y gobierno abierto de Navarra.

Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno abierto de Extremadura.

Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía.

Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja.

Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma Región de Murcia.

Ley 12/2014, de 26 diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña.

Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León.

Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón.

Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunidad Valenciana.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.







GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y FUNCIÓN PÚBLICA

