

La implementación y gestión de la política pública de transparencia estatal en España: ¿Un modelo *in fieri*?

The implementation and management of the Spanish public policy of transparency: a model *in fieri*?

Gema Pastor Albaladejo^{1, a, *} , Bernabé Aldeguer Cerdá^{1, 2, b, **} , María José García-Solana^{1, c, *} 

¹Instituto Complutense de Ciencia de la Administración, Universidad de Complutense de Madrid, España

²Universidad de Valencia, España

✉ ^a gpastora@ucm.es

✉ ^b bernabe.aldeguer@uv.es

✉ ^c mjgarcia@ucm.es

Recibido: 13/05/2025 ; Aceptado: 27/07/2025

Resumen

Los estudios sobre la implementación de la transparencia en el ámbito de la Administración estatal suelen ser escasos y los existentes se caracterizan por tener un cierto sesgo jurídico, alejándose, a veces, del enfoque de políticas públicas y, en particular, de sus herramientas de planificación y gestión. Por ello, este artículo efectúa una aproximación novedosa y pertinente a este tema, al indagar en la implementación de la transparencia estatal en España en aras de conocer la estructura organizativa, los instrumentos de gestión y los recursos que se han generado para garantizar el buen desarrollo de esta política pública. Los datos de la investigación proceden de la combinación de varias técnicas cualitativas: el acervo de conocimiento generado en los espacios participativos y los foros grupales asociados al IV Plan de Gobierno Abierto; y entrevistas realizadas a docentes universitarios de diferentes disciplinas (Ciencia Política, Ciencia de la Administración, Ciencias de la Comunicación y Derecho, entre otras) a lo largo de los años 2023 y 2024. En definitiva, los resultados del estudio contribuyen a verificar que el sistema de implementación de la transparencia pública estatal es un modelo *in fieri*, así como a proponer una serie de recomendaciones para mejorar su efectividad.

Palabras clave: Transparencia pública; política pública; implementación; gestión pública; Administración General del Estado.

Abstract

Studies on the implementation of transparency within the scope of the state administration are generally scarce, and those that exist tend to exhibit a certain legal bias, often distancing themselves from a public policy approach and from its planning and management tools. Therefore, this article offers a novel and relevant approach to the topic by exploring the implementation of state transparency in Spain, with the aim of understanding the organizational structure, management tools, and resources that have been developed to ensure the effective execution of this public policy. The research data come from a combination of various qualitative techniques: the body of knowledge generated in participatory spaces and group forums associated with the Fourth Open Government Plan; and, interviews conducted with university professors from different disciplines (Political Science, Public Administration, Communication Sciences, and Law, among others) throughout 2023 and 2024. Ultimately, the study's findings help confirm that the system for implementing public transparency at the state level is a model *in fieri*, and they also offer a series of recommendations to improve its effectiveness.

Keywords: Public transparency; public policy; implementation; public management; General State Administration.

JEL: D70; D80; H11; H83.

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas de transparencia, en la medida que inciden en el ejercicio de los derechos fundamentales, se plasman en leyes y normas del más alto nivel, que dan soporte institucional y respaldo legal a las mismas (Pastor-Albaladejo, 2014). De hecho, en España, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (10 de octubre de 2013), de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) es “el único instrumento a través del que se formula y formaliza la política pública de transparencia” (Amorós et al., 2021). Este marco normativo dota de estabilidad y continuidad en el tiempo a la política pública, ya que recoge una “declaración de intenciones” (Meny y Thoenig, 1992) que luego deberá implementarse.

La implementación es una fase trascendental, ya que, como decía el profesor Baena del Alcázar “no hay política pública propiamente hablando si no hay medidas de ejecución” (2000: 262). En el caso de la transparencia, el adecuado despliegue de estas medidas de ejecución contribuirá a que la política pública pueda cumplir con sus objetivos, entre otros, los siguientes: controlar el ejercicio del poder para prevenir y luchar contra la corrupción (Villanueva, 2005; Arenilla, 2011; Moreira y Claussen, 2011; Villoria, 2015); mejorar la adopción de decisiones y el desempeño institucional (Ruijter y Meijer, 2016); promover la eficiencia y la efectividad del Gobierno y de la Administración pública; y “fortalecer la democracia” (Obama, 2009). Además, como señala la profesora Olías de Lima (2014: 437), para que las políticas públicas puedan alcanzar sus objetivos y los efectos e impactos esperados “se requiere de las organizaciones públicas, normalmente de las ya existentes”. En esta línea, lo habitual es que la Administración pública preexistente tenga que acometer una serie de arreglos y ajustes (especialmente en sus recursos internos, procesos e interacciones), lo que configurará su modelo de gestión.

Tras más de una década de vigencia de la LTAIBG resulta oportuno y pertinente observar cómo se ha implementado la política pública de transparencia en España en aras de responder a los interrogantes siguientes: ¿qué ha hecho la Administración General del Estado para poner en práctica la política pública de transparencia? ¿se ha diseñado un sistema organizativo y de gestión adecuado para favorecer el buen desarrollo de la política pública estatal de transparencia? ¿se han generado los instrumentos y los recursos necesarios para garantizar una buena gestión de la transparencia?

El artículo pretende dar respuesta a las preguntas citadas mediante un análisis descriptivo y crítico-constructivo del sistema de implementación de la política pública estatal de transparencia en España. La aproximación a este tema permitirá establecer un diagnóstico sobre los órganos, los instrumentos y los recursos de gestión que se han habilitado para implementar la política pública, así como realizar una serie de recomendaciones para transformar y mejorar, de alguna manera, el modelo existente.

El artículo se estructura en varios apartados. A continuación, se aborda el estado de la cuestión, haciendo referencia de manera sucinta a algunos de los estudios actuales sobre implementación y gestión de la transparencia pública, enmarcando, así, la propuesta de investigación a nivel conceptual y teórico. En el siguiente epígrafe, se identifica la hipótesis y se explica el diseño de la investigación, específicamente la metodología utilizada y el marco analítico. En el cuarto apartado se exponen los resultados a partir de la indagación en las variables transversales y específicas y sus correspondientes indicadores, lo que permitirá ofrecer un diagnóstico sobre la implementación y gestión de la transparencia pública estatal en España. Para finalizar, el trabajo ofrece, a modo de conclusiones, una serie de argumentos para la discusión en forma de recomendaciones y propuestas de mejora.

2. ESTUDIOS SOBRE IMPLEMENTACION Y GESTIÓN DE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA

En la literatura académica parece existir un cierto consenso a la hora de destacar la insuficiencia de medios en el despliegue de la política pública estatal de transparencia en España (Amorós et al., 2021). A lo que se añade que las instituciones de seguimiento y evaluación (como el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) carecen de potestad sancionatoria y, en consecuencia, no existe ni un régimen de sanciones ni un procedimiento sancionador (Velasco, 2019). Estas deficiencias en el sistema organizativo y de funcionamiento de la transparencia estatal han derivado, tal vez, en que las disciplinas interesadas en estudiar la implementación de la política pública no hayan generado suficiente evidencia empírica y conocimiento científico al respecto, siendo este trabajo un intento de contribuir a dicha realidad.

En términos generales, las investigaciones de las últimas décadas sobre la transparencia pública abarcan un amplio conjunto de enfoques y temáticas, habiendo una notable variedad de estudios de caso. En su mayoría, estos trabajos analizan las condiciones endógenas y exógenas (Villoria, 2021) que favorecen o limitan los efectos de la política de transparencia. En particular, la búsqueda de conceptos clave como “*implementation transparency*”, “*management transparency*”, “*public transparency*” e “*implementation*” en Scopus, WOS, Dialnet, Google Scholar y Cisne-UCM arroja un número elevado de referencias que revela un cuerpo de conocimiento en expansión y cada vez más específico. A pesar de la diversidad temática, es posible identificar algunas tendencias académicas en los estudios realizados hasta el momento.

Por un lado, son reseñables los numerosos estudios que abordan el proceso de implementación de la transparencia vinculado al acceso de la información (activa y pasiva), tanto desde un enfoque general como desde una perspectiva sectorial, y asociada a determinadas políticas o servicios públicos. En concreto, hay estudios que abordan la transparencia como un eje modernizador en el marco de los paradigmas reformistas de la gestión pública, como es el caso del Gobierno Abierto (Tejedo-Romero y Ferraz, 2023; Osorio-Sanabria y Barreto-Granada, 2022; Pastor-Albaladejo et al., 2020; entre otros). Así mismo, se ha identificado una línea de análisis relacionada con la gobernanza de la información, la información pública, y la reutilización de datos (Cerrillo-Martínez y Casadesús, 2018, 2021). Y también se constata otra tendencia focalizada en los instrumentos o los recursos tecnológicos ligados a la transparencia, como los portales web y los algoritmos para la transparencia (Medina, 2023; Manias et al., 2023; Robles-López y Zamora-Medina, 2020; entre otros). Otras corrientes analíticas se dirigen al estudio del acceso a los datos relacionados con políticas, servicios o procesos de gestión pública, entre otros: el presupuesto y el gasto público, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, las políticas medioambientales (Freitas et al., 2021), y las redes regulatorias (Edgar, 2022). A lo que se suman los estudios que abordan la aplicación de la LTAIBG en la contratación pública, así como la implantación de los canales de denuncia y registro de los interesados (Sierra-Rodríguez, 2023).

Por otro lado, cabe resaltar las investigaciones sobre la implementación de la transparencia que abordan la tramitación de solicitudes de acceso y sus resultados, y que, para el caso español, han generado un significativo volumen de estudios orientados al análisis de las Administraciones territoriales (Sierra-Rodríguez, 2021; Villoria et al., 2023).

Además, una parte de la literatura académica se ha dedicado a indagar en los efectos, los impactos o los resultados de la implementación de las normas y leyes de transparencia. Así,

existen estudios de caso que se centran en el ámbito municipal (Medir et al., 2021), en los efectos transformadores derivados de la aplicación de la ley de transparencia en varios ámbitos, como la cultura o las prácticas en las organizaciones administrativas (Ruijter y Huff, 2015), o en las distintas fases de los procesos (Pollitt y Bouchaert en Medir et al., 2021).

Algunos estudios abordan la implementación de la transparencia desde un enfoque institucional, centrándose en los reajustes institucionales introducidos en las Administraciones públicas. Entre los más destacados se encuentran los siguientes: Arellano-Gault (2007), Arellano-Gault y Lepore (2009, 2011), Meijer (2013), Medir et al. (2021), Villoria (2021) y Pastor-Albaladejo et al., (2023).

A pesar de lo señalado, el acervo de conocimiento existente, hasta el momento (enero de 2024) pone de manifiesto que apenas se ha avanzado en investigaciones específicas y sistematizadas sobre la implementación o la gestión de la transparencia pública, particularmente en lo relativo a la estructura organizativa, los instrumentos de planificación, y los recursos disponibles para desarrollar esta política pública. Este artículo se alinea, por tanto, con esta última línea de investigación, realizando una aproximación a los procesos de implementación de la transparencia estatal en España.

3. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

La hipótesis que pretende verificar la investigación es que la política pública estatal de transparencia en España tiene un sistema de implementación *in fieri*, ya que (presumiblemente) no cuenta con los medios suficientes y necesarios (órganos, instrumentos y recursos de gestión) para favorecer su óptimo desarrollo y, por tanto, hay un amplio margen de mejora en el modelo vigente. El proceso de trabajo constructivo en la comprobación de la hipótesis conducirá a alcanzar dos objetivos: obtener un diagnóstico de situación (fundamentado en datos recogidos hasta 2024) que contribuya a constatar si el sistema de implementación se caracteriza por ser un modelo *in fieri*; y realizar una serie de propuestas (a raíz de los resultados anteriores) que ayuden, de algún modo, a transformar (mejorar) el modelo existente.

Para contrastar la hipótesis y lograr los objetivos, se ha elaborado un marco analítico (véase [Tabla 1](#)) compuesto por dos tipos de variables: transversales y específicas. Las variables transversales inciden en las dos vertientes de la transparencia (activa y pasiva), siendo las siguientes: la estructura organizativa o los órganos de implementación y gestión de la transparencia; y los instrumentos de “planificación de la ejecución” (Baena, 2000: 337), así como otras medidas generales de ejecución (p.ej., campañas de información, entre otras). Las variables específicas están relacionadas con la gestión tanto de la publicidad activa (difusión de la información requerida en el marco legal) como de la transparencia pasiva (acceso a información solicitada por la ciudadanía) y se miden a través los recursos utilizados para el desarrollo de la política pública: informativos y tecnológicos (en el caso de la transparencia activa) y procedimentales (en el caso de la transparencia pasiva).

Tabla 1. Marco analítico

Variables transversales	✓ Estructura organizativa/órganos de implementación
	✓ Instrumentos de planificación y otras medidas de ejecución
Variables específicas	✓ Gestión publicidad activa. Recursos informativos, tecnológicos y otros
	✓ Gestión transparencia pasiva. Recursos procedimentales

Fuente: Elaboración propia.

Por último, es pertinente destacar que se han aplicado técnicas de investigación de carácter cualitativo. Por un lado, se han buscado y consultado fuentes bibliográficas y documentales, entre las que cabe destacar el conocimiento generado en los espacios participativos y los grupos de trabajo que se enmarcan en el IV Plan de Gobierno Abierto. En especial, el subgrupo de trabajo para la reforma de la LTAIBG, creado por el grupo de trabajo de transparencia y rendición de cuentas del Foro de Gobierno Abierto el 2 de noviembre de 2021. Por otro lado, se han realizado siete entrevistas semiestructuradas a profesores universitarios, que proceden de diferentes disciplinas académicas (Ciencia Política y de la Administración, Ciencias de la Comunicación y Derecho, entre otras) y que se caracterizan por ser expertos en transparencia pública. Estas entrevistas se consideraron convenientes, debido al carácter disperso (tanto orgánico como funcional) de los órganos estatales responsables de la gestión de la transparencia, las Unidades de Información de Transparencia, durante el periodo de realización de este estudio. A ello se sumó la indefinición de los perfiles profesionales de quienes gestionan dichas unidades, un aspecto que debería ser explorado en futuras investigaciones. En contraste con estos perfiles, las entrevistas aportaban una perspectiva que permitía aunar diferentes enfoques disciplinarios, aflorando desafíos institucionales que, con frecuencia, no se encuentran en las fuentes documentales. El cuestionario de las entrevistas realizadas al personal académico se articula en una serie de preguntas (21) relacionadas con las diferentes variables analíticas (transversales -6 preguntas- y específicas -15 preguntas-), tal y como se puede observar en la [Tabla 2](#).

Tabla 2. Cuestionario de las entrevistas al personal académico

Variables transversales - 6 preguntas	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cree que la inclusión de la transparencia en los Planes de Gobierno Abierto suele ser suficiente para garantizar la implementación de la transparencia? • ¿Cómo valoraría la creación de un plan de acción <i>ad hoc</i> para implementar la transparencia? • ¿Se han promovido un plan de formación o alguna medida (cursos de formación) en materia de transparencia? • ¿Se han desarrollado campañas de comunicación para dar a conocer a la ciudadanía la importancia de la transparencia en aras de mejorar la calidad democrática? • ¿Existe una coordinación interinstitucional e interadministrativa - diferentes Administraciones Públicas- para favorecer la implementación y gestión de la transparencia? ¿cuáles son los problemas al respecto? ¿cuáles son las soluciones para favorecer este sistema de coordinación? • ¿Cuáles son sus recomendaciones para mejorar la implementación y gestión de la transparencia en términos generales?
Variables específicas - 9 preguntas de transparencia activa - 6 preguntas de transparencia pasiva	<p>Preguntas sobre la gestión de la transparencia activa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es su balance general de la gestión de la publicidad activa desde que se aprobó la ley de transparencia? • ¿Cree que se han asignado recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones legales en materia de publicidad activa? • ¿Se ha optado por subcontratar a tecnólogos o expertos para cumplir con algunos requerimientos legales en materia de publicidad activa? • ¿Se tienen protocolos de gestión de la publicidad activa?

- ¿Se ha generado un sistema de seguimiento y evaluación periódico para mejorar los portales de transparencia?
- ¿Se ha tenido en cuenta el principio de diseño para todas las personas y de accesibilidad universal en el diseño del portal estatal de transparencia?
- ¿Se ha optado por ofertar información de calidad en el portal estatal: actualizada, periódica, accesible, comprensible, etc.?
- ¿Cuáles son sus recomendaciones para mejorar la gestión del portal de transparencia de la AGE?
- ¿Cuáles son sus recomendaciones para mejorar la gestión de la publicidad activa?

Preguntas sobre la gestión de la transparencia pasiva:

- ¿Cuál es su balance general de la gestión de la transparencia pasiva desde que se aprobó la ley de transparencia?
- ¿Cree que se han asignado recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones legales en materia de publicidad activa?
- ¿Se han generado recursos procedimentales (protocolos u otras medidas) para gestionar el ejercicio del derecho de acceso?
- ¿Se ha generado un sistema de seguimiento y evaluación periódico en materia de derecho de acceso?
- ¿Se ha tenido en cuenta el principio de diseño para todas las personas y de accesibilidad universal en los procedimientos de solicitud y acceso a la información pública?
- ¿Cuáles son sus recomendaciones para mejorar la gestión de la transparencia pasiva?

Fuente: Elaboración propia.

4. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA ESTATAL DE TRANSPARENCIA EN ESPAÑA

La aproximación al estudio de caso sobre la implementación y gestión de la transparencia a nivel estatal se lleva a cabo a través del análisis de las variables expuestas en el marco metodológico en aras de ofrecer un diagnóstico de la situación e identificar, además, una serie de áreas de mejora que sirvan como sustento para realizar unas recomendaciones razonables.

4.1. Estructura/órganos de implementación

La implementación de la política pública estatal de transparencia en España, durante el periodo analizado, recae en un conjunto de órganos que se vinculan a la Administración General de Estado (en adelante AGE) y que desempeñan funciones ejecutivas y operativas. Esta estructura se articula en los órganos siguientes: la Dirección General de Gobernanza Pública; la Subdirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano; y las Unidades de Información de Transparencia.

La Dirección General de Gobernanza Pública (DGGP) es un órgano directivo habitualmente adscrito a la Secretaría de Estado de Función Pública del departamento ministerial

correspondiente. Su participación en el proceso de implementación de la transparencia se desarrolla a través de su Subdirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano¹. Esta Subdirección, en el marco de las competencias atribuidas a la DGGP, ejerce el impulso de planes y programas de transparencia, incluyendo la atención e información a los ciudadanos y la gestión del Portal de Transparencia. Además, le corresponde el fomento, la coordinación y el seguimiento de iniciativas vinculadas a la transparencia, en el marco de los planes de Gobierno Abierto desarrollados por los departamentos ministeriales.

Por otra parte, las Unidades de Información y Transparencia (UIT) son los órganos gestores de la transparencia en cada uno de los departamentos ministeriales en los que se estructura la AGE. Y asumen las competencias siguientes en lo referente a la gestión de la transparencia: a) recabar y difundir la información de transparencia activa; b) recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información; c) realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada; d) realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información; e) llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información; f) asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia; g) mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obre en poder del órgano; h) aquellas funciones que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de la ley estatal de transparencia. La [Tabla 3](#) realiza un diagnóstico de las UIT adscritas a los ministerios a fecha de enero de 2024², identificando también el órgano responsable y el centro directivo del que depende cada unidad.

Tabla 3. Mapa de las UIT (enero de 2024)

UIT y Ministerio de adscripción	Unidad Responsable de la UIT	Centro Directivo del que depende directamente
Agricultura, Pesca y Alimentación	Vicesecretaría General Técnica	Secretaría General Técnica
Asuntos Económicos y Transformación Digital	Subdirección General de Comunicación	Secretaría General Técnica
Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	Secretaría General Técnica	Subsecretaría
Ciencia e Innovación	División de Atención al Ciudadano, Transparencia y Publicaciones	Secretaría General Técnica
Consumo	Subdirección General de Recursos, Reclamaciones y Publicaciones	Secretaría General Técnica
Cultura y Deporte	Subdirección General de Atención al ciudadano, Documentación y Publicaciones	Secretaría General Técnica
Defensa	Vicesecretaría General Técnica	Secretaría General Técnica

¹ El [Real Decreto 1009/2023](#), de 5 de diciembre (6 de diciembre de 2023), establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales y el [Real Decreto 210/2024](#), de 27 de febrero (28 de febrero de 2024), establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Transformación Digital y Función Pública.

² Hay que destacar que, tras la finalización de esta investigación (web consultada en enero de 2024), se produjo una reorganización de las Unidades de Información de Transparencia, por lo que el mapa organizativo actual (febrero 2025) se puede consultar en el enlace siguiente: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/UIT.html

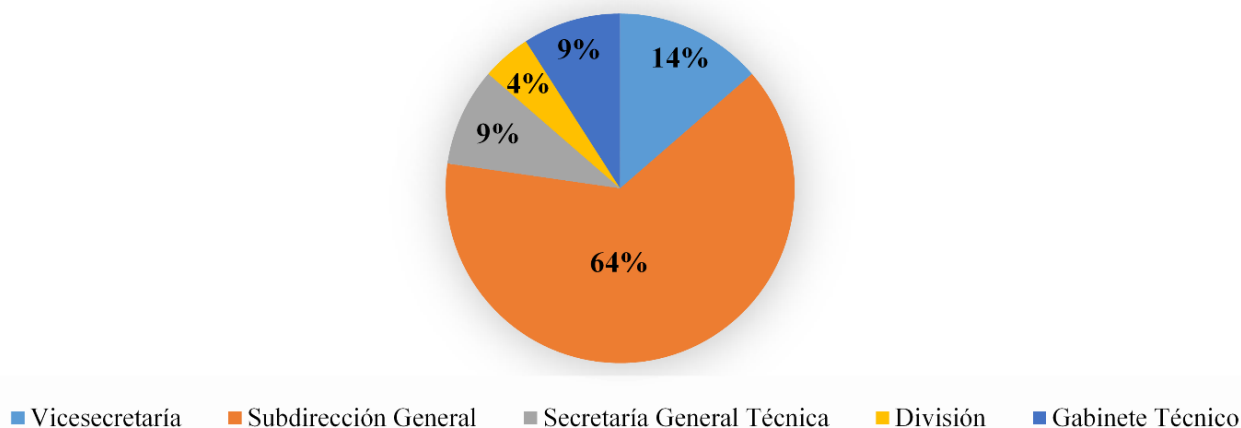
UIT y Ministerio de adscripción	Unidad Responsable de la UIT	Centro Directivo del que depende directamente
Derechos Sociales y Agenda 2030	Gabinete técnico	Subsecretaría
Educación y Formación Profesional	Subdirección General de Atención al Ciudadano, Documentación y Publicaciones	Secretaría General Técnica
Hacienda y Función Pública	Subdirección General de Información de Transparencia, Protección de Datos y Servicios Web	Secretaría General Técnica
Igualdad	Subdirección General de Relaciones Institucionales e Internacionales y Publicaciones	Secretaría General Técnica
Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	Subdirección General de Servicios y Coordinación	Subsecretaría
Industria, Comercio y Turismo	Subdirección General de la Inspección General de Servicios y Relación con los Ciudadanos	Subsecretaría
Interior	Secretaría General Técnica	Subsecretaría
Justicia	Subdirección General de Información Administrativa e Inspección General de Servicios	Subsecretaría
Política Territorial	Subdirección General de Recursos Humanos e Inspección de Servicios	Subsecretaría
Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Histórica	Gabinete Técnico	Subsecretaría
Sanidad	Subdirección General de Atención al Ciudadano	Subsecretaría
Trabajo y Economía Social	Subdirección General de Recursos Humanos e Inspección General de Servicios	Subsecretaría
Transición Ecológica y Reto Demográfico	Vicesecretaría General Técnica	Secretaría General Técnica
Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	Subdirección General de Información, Comunicación y Transparencia	Dirección General de Organización e Inspección
Universidades	Subdirección General de Recursos y Relaciones con los Tribunales	Secretaría General Técnica

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en la página web del Portal de Transparencia de la AGE (AGE, 2024)³.

En lo referente a las unidades responsable de las UIT, el **Gráfico 1** muestra cómo un 64% son Subdirecciones Generales y un 14% Gabinetes Técnicos, lo que denota que existe una cierta variedad en el modelo organizativo que se encarga de la gestión de la transparencia en la AGE.

³ Véase https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/UIT.html (consultado en enero 2024)

Gráfico 1. Unidades Responsables de las UIT



Fuente: Elaboración propia.

Además de las UIT ministeriales, se ha habilitado la posibilidad de establecer UIT “singulares”, como es el caso de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y de la Agencia Española de Protección de Datos. A este mapa de UIT se le añade la Unidad de Información de Transparencia Central, que se ubica en la DGGP y ejerce la coordinación del resto de las UIT, prestándoles el apoyo y soporte necesarios para ejercer sus competencias.

A la vista de los datos señalados, se puede constatar que la estructura organizativa de las UIT plantea ciertas limitaciones. En primer lugar, las veintidós UIT de los ministerios actúan fundamentalmente como unidades tramitadoras, en vez de desempeñar un rol de unidades gestoras e impulsoras de la transparencia. En segundo lugar, se evidencia una falta de especialización en materia de transparencia ya que las UIT, debido a que no ejercen de manera exclusiva estas funciones. Por el contrario, en muchos casos han asumido otras competencias, tales como “inspección de servicios, atención al ciudadano, documentación, publicaciones, recursos y reclamaciones, entre otras” (Amorós et al., 2021: 173)⁴. En este sentido, la DGGP ha señalado que hay una dispersión en la actividad de las UIT, al compaginar las tareas propias del ámbito competencial del ministerio con las relacionadas con la transparencia⁵. Esta situación determina el modelo de interrelación entre las UIT, y entre la UIT Central y la DGGP. En tercer lugar, hay una escasa dotación de recursos a las UIT⁶. En cuarto lugar, se constata un déficit de información sobre el número de efectivos que integran estas unidades en los ministerios, y sobre si sus perfiles son generalistas o especializados. Esta carencia influye en los indicadores de tramitación analizados por el CTBG, ya que impide conocer, por ejemplo, el número de solicitudes tramitadas por cada puesto, el tiempo destinado al proceso de tramitación hasta su resolución, el número de solicitudes estimadas o el número y la tipología de solicitudes desestimadas por las UIT.

⁴ Esta situación se ha manifestado de manera reiterada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, especialmente se refleja en las memorias de 2019, 2021 y 2022 (CTGB, 2020, 2022, 2023a).

⁵ Véanse las alegaciones y comentarios de la DGGP a las evaluaciones del CTBG correspondientes a los años 2021, 2022 y 2023 (DGGP, 2021, 2022, 2023a).

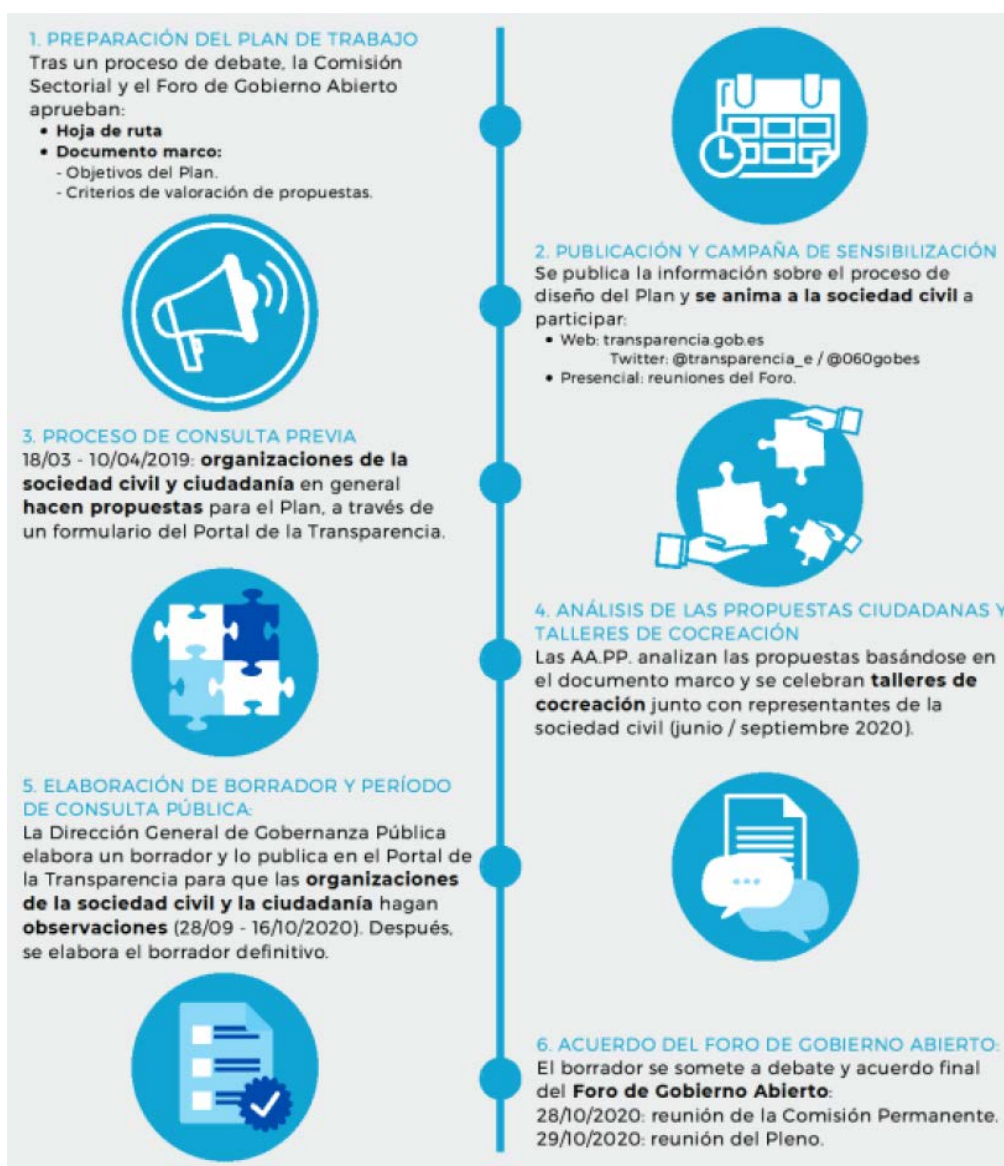
⁶ Véanse las alegaciones emitidas por la AGE en el informe de evaluación del CTBG sobre el cumplimiento de obligaciones de publicidad activa del Portal de la Transparencia de la AGE en el enlace siguiente: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Evaluaciones/Evaluacion2021/2021/AGE.html

4.2. Instrumentos de planificación y otras medidas de implementación

El Plan de Acción es un elemento estratégico para implementar cualquier política pública. Sin embargo, este instrumento no se ha habilitado en el caso de la política estatal de transparencia, aunque se ha recurrido a un tipo de planificación indirecta, inducida por la adhesión del Gobierno de España a la red internacional *Open Government Partnership* (OGP). Los miembros de esta alianza están obligados a diseñar un Plan de Gobierno Abierto en cuyo contenido se contempla a la transparencia como uno de sus ejes estratégicos.

En España, el IV Plan de Gobierno Abierto (2020-2024) ha sido el instrumento de implementación vigente durante el periodo de análisis (Gobierno de España, 2023). El diseño de este plan se llevó a cabo mediante un proceso de cocreación, como se puede observar en el Gráfico 2, siendo finalmente aprobado en la última semana de octubre de 2020. Por tanto, la elaboración de este instrumento de planificación se ajusta al denominado modelo *bottom-up* (abajo-arriba) o *backward mapping* (Elmore, 1979).

Gráfico 2. Proceso de cocreación del IV Plan de Gobierno Abierto



Fuente: IV Plan de Gobierno Abierto (Gobierno de España, 2023: 15)

El periodo de ejecución del IV Plan de Gobierno Abierto ([Gobierno de España, 2023](#)) ha sido de cuatro años, lo que contrasta con la duración bienal de los planes anteriores. Además, el Plan fue revisado y actualizado en enero de 2023, siguiendo las instrucciones de OGP para los países con plan de acción cuatrienal. Durante la revisión se mantuvo el enfoque participativo ya que se consultó a la ciudadanía, a las Administraciones territoriales (representadas en la Comisión Sectorial) y a las organizaciones de la sociedad civil, a través del Foro de Gobierno Abierto y sus grupos de trabajo.

Por otra parte, a pesar de la ausencia de un Plan de Acción específico, la ley estatal de transparencia⁷ identifica también otros instrumentos de implementación, concretamente: “un plan formativo, en el ámbito de la transparencia, dirigido a los funcionarios y personal de la Administración General del Estado” y “una campaña informativa dirigida a los ciudadanos”.

El plan de formación “se diseñó y desplegó en 2015, y contemplaba ocho acciones formativas que alcanzaban una cobertura estimada del 0,76% de los empleados públicos de la Administración General del Estado”. En el año 2019, ya se había programado una treintena de acciones formativas en materia de transparencia destinadas a un total de 2.432 empleados públicos ([Amorós et al., 2021: 173-174](#)).

En lo referente a la campaña informativa destinada a la ciudadanía, el Plan de Publicidad Institucional del año 2014 incluía una campaña publicitaria para dar a conocer la LTAIBG y el Portal de Transparencia de la AGE. Sin embargo, esta medida no llegó a ejecutarse y tampoco se retomó la iniciativa en años posteriores ([Amorós et al., 2021: 174](#)).

Es pertinente destacar que los Planes de Gobierno Abierto también han incluido medidas de implementación que pueden ser complementarias a las señaladas con anterioridad, incluso suplir algunos déficits (como los de las campañas informativas y de divulgación). En el ámbito de la sensibilización y formación se han realizado diferentes seminarios sobre transparencia en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Además, el II Plan de Formación en Gobierno Abierto 2021-2024 ([INAP, 2021](#)) recoge un eje sobre transparencia y rendición de cuentas. Así mismo, el compromiso 7 del IV Plan de Gobierno Abierto, denominado “educación y formación en Gobierno Abierto”, contempla acciones orientadas a la ciudadanía y los empleados públicos, así como actividades de acercamiento al Gobierno y las Administraciones públicas a través de la Red Social Profesional del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). A ello se suma el compromiso 8 del IV Plan que contempla la reedición de material divulgativo sobre Gobierno Abierto para la educación primaria, secundaria y el bachillerato, así como su traducción a las lenguas cooficiales y su adaptación al formato de lectura fácil, lo que redundará en la creación de instrumentos pedagógicos que pueden favorecer el conocimiento social de la política pública de transparencia. En el marco del compromiso 8, también se ha creado el Premio Ciudadanía para reconocer aquellas iniciativas ciudadanas que promueven los diferentes pilares o ejes del Gobierno Abierto como la transparencia.

Para finalizar, la creación de la Semana de la Administración Abierta ha favorecido la organización de eventos de difusión, como los promovidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el INAP y otras entidades para dar a conocer la política pública de transparencia a la sociedad.

⁷ Disposición adicional séptima de la LTAIBG.

4.3. Gestión de la publicidad activa

El buen desarrollo de la transparencia activa implica contar con los recursos necesarios para que los sujetos obligados por la LTAIBG puedan publicar la información tasada en el marco normativo.

Teniendo en cuenta lo señalado, el portal de transparencia se ha convertido en un recurso tecnológico fundamental para difundir la información requerida legalmente. En el caso de la transparencia a nivel estatal, el Portal de Transparencia de la AGE centraliza la información de los diferentes ministerios. El uso de medios electrónicos plantea el eterno dilema de la brecha digital y, en consecuencia, pone en evidencia el reto clásico de la gestión de la “transparencia inclusiva” (Pastor-Albaladejo y Sánchez-Medero, 2021). En este sentido, la LTAIBG (artículo 5.5) reconoce el principio de accesibilidad universal y de diseño para todas las personas. Esto implica que todos los ciudadanos con independencia de sus capacidades personales o tecnológicas y de los dispositivos utilizados (hardware y software) deben tener acceso (en igualdad de condiciones) a las plataformas electrónicas para navegar, consultar y utilizar sus contenidos web (Salvador-Oliván y Fernández-Ruiz, 2012).

El Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios webs y aplicaciones para dispositivos móvil del sector público (19 de septiembre de 2018), también obliga a favorecer el acceso de las personas con discapacidad y edad avanzada a la información pública proporcionada por medios electrónicos. Por tanto, parece evidente que uno de los grandes desafíos en la política pública estatal es que el Portal de Transparencia cuente con un diseño tecnológico adecuado, que se ajuste a los criterios de accesibilidad: la perceptibilidad; la operabilidad; la comprensibilidad; y la robustez en el contenido para ser interpretado de forma fiable por una gran variedad de usuarios, incluidas las tecnologías de asistencia.

En esta línea, una buena gestión de la accesibilidad también requiere de determinada coordinación entre las Administraciones públicas y de cierta capacidad para facilitar la interoperabilidad e interconexión administrativa. Como señala el profesor Agustí Cerrillo Martínez (2022: 107) “la interoperabilidad e interconexión deberían tener en cuenta los distintos usuarios de los portales para facilitar que la información que en primera instancia ha sido diseñada para determinadas personas sea también comprensible y usable por otras”. En cualquier caso, estas medidas deberían aplicarse tanto en los portales de transparencia como en las bases de datos que utilizan campos semánticos homogéneos y normalizados.

El IV Plan de Gobierno Abierto ha incluido también un “Plan de mejora y refuerzo de la transparencia y la rendición de cuentas” (compromiso 2), en el que una de las medidas es mejorar el Portal de Transparencia de la AGE, atendiendo a las recomendaciones realizadas por el CTBG y por el Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto (Gobierno de España, 2023). En el periodo 2021-2023 se ha avanzado en varios aspectos, especialmente relacionados con el contenido de la información publicada. En concreto, en el ámbito económico-financiero, se ha ampliado la información presupuestaria, se han difundido los informes de fiscalización y cuentas anuales, y se han incorporado gráficos explicativos destinados a favorecer la comprensión de estos datos por parte de la ciudadanía. En contratación pública se ha potenciado la apertura de datos, permitiendo un mayor análisis de dichos procesos (licitadores, adjudicatarios, cuantías, lotes de contratación, entre otros) y se ha mejorado la información sobre los bienes inmuebles de la AGE. Igualmente, se ha avanzado en la difusión de las resoluciones relacionadas con el derecho de acceso, lo que ha permitido un análisis más completo, tanto a nivel cuantitativo y cualitativo, de estos datos. Asimismo, se ha intentado obrar con proactividad, publicando aquella información que se solicitaba con mayor frecuencia, esperando que esto redujese, de algún modo, el volumen de solicitudes de derecho de acceso. Y también, se ha incorporado un espacio específico en el portal para poder identificar

de forma más directa a los sujetos obligados. Por último, se ha optimizado la reutilización de información al reducir el uso de datos centralizados; es decir, los formatos propios de cada unidad ministerial que, en ocasiones, no permiten la reutilización.

A pesar de lo señalado, el Portal de Transparencia de la AGE no ha avanzado en la incorporación de datos relativos a los procesos selectivos y de formación de los empleados públicos. Una cuestión que se debería revisar, ya que ha sido la “materia predominante” en las reclamaciones resueltas por el CTBG⁸. A ello se suma que, en el periodo de realización de este estudio, la DGGP tampoco ha ejercido un seguimiento de la Carta de Servicios del Portal de Transparencia de la AGE y, en consecuencia, no ha publicado sus resultados, por lo que no ha cumplido con esta recomendación del IV Plan de Gobierno Abierto.

Por otra parte, no se puede obviar que la información es el principal recurso para desarrollar la publicidad activa. Sin embargo, hay que tener en cuenta que “la información por sí sola no produce transparencia” (Cunill, 2006: 24). Por tanto, hay que gestionar este recurso para que cumpla con unos atributos de calidad, aporte conocimiento y se logre, así, una transparencia efectiva (Pastor-Albaladejo, 2021: 18). Según la LTAIBG, la información pública tiene que ajustarse y cumplir con las características siguientes: estructurada (organizada según una lógica, atendiendo a las temáticas, bloques o grupos de información fijados en la ley); accesible (tres de clics como máximo para acceder a la información desde la página principal del portal de transparencia); clara (lenguaje fácil de entender); reutilizable (formato establecido en la Ley 37/2007); y actualizada (identificación de la fecha y está dentro de los tres meses previos a la realización de la consulta).

El CTBG evalúa periódicamente el cumplimiento de los atributos de calidad citados, así como que la información sea completa (se ajuste al contenido fijado en la LTAIBG) y que tenga una forma de presentación adecuada (directa en la web o mediante enlace directo a la información). Para medir la transparencia, utiliza un modelo propio: la Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública (MESTA).

La **Tabla 4** presenta los resultados de la evaluación realizada por el CTBG sobre el Portal de Transparencia de la AGE. Como se puede observar, el porcentaje total del índice de cumplimiento de la información obligatoria (ICIO) es de un 81%, por lo que se ha producido un notable incremento con respecto al año 2021, cuando se situaba en un 64,6%. En lo referente a la información publicada, los mejores resultados se localizan en la “información patrimonial”, con un 100% de cumplimiento de los indicadores, y en la categoría de “información institucional, organizativa y de planificación”, con una media que gira en torno al 90%. Por el contrario, los peores datos se sitúan en la categoría de información “de relevancia jurídica”, que continúa presentando algunas de las deficiencias señaladas desde 2021, aunque en 2023 se aplicaron el 25,2% de las mejoras. En la información “económica, presupuestaria y estadística” también se detecta un nivel de cumplimiento elevado, fruto del intenso esfuerzo desarrollado en años anteriores.

Tabla 4. Resultados (%) de la evaluación del Portal de transparencia de la AGE (2023)

	Contenido	Forma	Estructuración	Accesibilidad	Claridad	Reutilización	Actualización	Total
Institucional, Organizativa y de Planificación	86,9	92,8	92,8	92,8	92,8	92,8	92,8	92,0
De relevancia jurídica	46,7	50,8	50,8	50,8	50,8	50,8	50,8	50,2

⁸ Memoria de actividades del CTBG 2021 (2022).

	Contenido	Forma	Estructuración	Accesibilidad	Claridad	Reutilización	Actualización	Total
Económica, Presupuestaria y Estadística	85,2	76,2	86,2	81,2	86,2	86,2	86,2	83,9
Información patrimonial	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Índice de Cumplimiento de la Información Obligatoria	79,8	77,2	82,6	79,9	82,6	82,6	82,6	81,0

Fuente: Informe de evaluación sobre el cumplimiento de las obligaciones de Publicidad Activa (CTBG, 2023b: 49).

En líneas generales, el Portal de Transparencia de la AGE ha introducido cambios en el periodo 2021-2023, incluyendo las recomendaciones del CTBG. Es más, este espacio electrónico facilita información sobre las diferentes vías establecidas para la presentación de solicitudes (presentación telemática, oficinas de correos, registros administrativos, representaciones diplomáticas y consulares), adaptándose a las innovaciones surgidas en estos años. Además, publica recomendaciones sobre el proceso de solicitud de información pública, permite la posibilidad de seguimiento de las solicitudes presentadas e incorpora un documento explicativo sobre qué es el portal y cuál es su finalidad. Sin embargo, todavía persisten algunas de las deficiencias identificadas por el CTBG en los informes correspondientes a los años 2021, 2022 y 2023, como la ausencia de información sobre los planes, el grado de cumplimiento de los objetivos y la evaluación de los servicios públicos de los diferentes ministerios. Así, en el año 2020, de los 113 planes y programas publicados, únicamente el 29,2 % estaban actualizados (33 en total) y solo el 8,9 % (10) incluían toda la información obligatoria. Además, sólo un 1,4% contaba con información vigente sobre el grado de cumplimiento y sobre los resultados.

4.4. Gestión del derecho de acceso (transparencia pasiva)

La transparencia pasiva o reactiva se asocia con el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública que implica el “derecho de poder solicitar a las instituciones públicas toda la información y recibir una respuesta positiva por parte de éstas” (Coroñan y Campos, 2011: 57). Por lo tanto, la articulación de esta vertiente de la transparencia requiere que las Administraciones públicas establezcan protocolos, medidas y sistemas para la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública.

Entre las iniciativas de gestión de la transparencia pasiva generada por la DGGP cabe destacar las siguientes. Por un lado, la elaboración de una “Guía básica” para “garantizar el aumento de la eficiencia en los procesos de tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública en el ámbito de aplicación de la LTAIBG”. Esta guía puede servir de referencia para orientar el proceso de gestión en el resto de las Administraciones públicas. Por otro lado, se ha simplificado el procedimiento de solicitud (un cambio inducido por el *III Plan de Acción de España 2017-2019 de Alianza para el Gobierno Abierto*) mediante la revisión y

flexibilización de los requisitos formales, permitiendo la presentación de solicitudes sin necesidad de certificado o firma electrónica.

Para la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública, la UIT es el actor clave en todo el procedimiento de tramitación y resolución. La [Tabla 5](#) muestra información del último *Informe de evaluación sobre la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública (2021a)* en la AGE, realizado por el CTBG, y que recoge datos de enero de 2020. Este informe incorpora indicadores de gestión novedosos, tales como: indicadores de tramitación, indicadores de resolución e indicadores de reclamaciones presentadas ante el CTBG. Además, permite obtener datos sobre la actividad administrativa, las tasas de actividad y los resultados asociados a cada una de las variables. No obstante, sería bastante interesante el profundizar en este aspecto, bien introduciendo otros indicadores (p. ej., número de UIT, número de solicitudes archivadas, etcétera) y/o bien conectando la estructura organizativa y la actividad desarrollada (p. ej., distribución de solicitudes, tiempos de resolución y denegaciones, por cada UIT ministerial y especial). Estas propuestas ayudarían, sin duda, a identificar áreas de mejora y a diseñar estrategias más precisas para optimizar el proceso de gestión de la transparencia.

Tabla 5. Indicadores de gestión del derecho de acceso a la información en la AGE (fecha de la evaluación 8 de febrero de 2020)

	Indicadores	%
Tramitación	Solicitudes/persona UIT	Sin dato
	Solicitudes tramitadas/personas UIT	Sin dato
	Tasa de tramitación (tramitadas/ (pendientes a 31/12/2019 recibidas 2020)	89,03
	Tasa de pendencia (pendientes a 31/12/2020/tramitadas)	9,24
	Tasa de resolución en la tramitación (tramitadas/entradas en 2020)	92,89
	Tasa de congestión ((pendientes a 31/12/2019+entradas 2020/tramitadas)	112,32
	Tipo medio estimado para la tramitación de las solicitudes pendientes ((pendientes a 31/12/2020/tramitadas) *365) (días naturales)	33,72
	Tasa de admisión (admitidas/tramitadas)	79,37
	Tasa de inadmisión (inadmitidas/tramitadas)	20,63
	Tasa de archivo (archivadas/tramitadas)	Sin dato
	Indicadores	%
Resolución	Tasa de resolución (resoluciones expresas/solicitudes tramitadas)	79,37
	Porcentaje resoluciones conceden el acceso	58,06
	Porcentaje resoluciones conceden acceso parcial	12,35
	Porcentaje de resoluciones que conceden acceso total	87,65
	Porcentaje resoluciones que deniegan el acceso	2,19
	Porcentaje de resoluciones que finalizan por silencio administrativo	3,97

⁹ Véase la Guía básica de tramitación de solicitudes de acceso a la información pública (publicada en 2016 y actualizada en 2024) en el enlace siguiente ([Gobierno de España, 2016](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/GuiaTramitacionDA.20,63html)): https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/GuiaTramitacionDA.20,63html

Indicadores		%	
Porcentaje de solicitudes finalizadas por desistimiento y otras causas		39,75	

Indicadores		Nº	%
Reclamaciones ante el CTBG	Nº de Resoluciones de la entidad recurrida ante el CTBG	2.935	--
	Nº de Resoluciones de CTBG favorable a la entidad	1.024	43,87
	Nº de Resoluciones del CTBG favorable a los reclamantes	1.310	56,12
	Nº de Resoluciones del CTBG favorables a los reclamantes, recurridas ante la jurisdicción contencioso-administrativa	104	--
	Tasa de litigiosidad	--	7,94
	Sentencias firmas favorables	23	41,82
	Sentencias firmes favorables a la entidad	32	58,18

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de evaluación sobre la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública (CTBG, 2021a).

La **Tabla 6** identifica las solicitudes de acceso a la información recibidas por la AGE y el resultado de su tramitación. Los datos están desagregados, según el tipo de solicitud y su tratamiento, indicando los años y las solicitudes pendientes de tramitación. En lo referente a las solicitudes inadmitidas, se detalla el porcentaje que representan y los motivos de inadmisión. Las principales razones de inadmisión han sido: el tener la condición de interesado en un procedimiento en curso; el que la solicitud no se correspondía con el derecho de acceso a la información; y la existencia de solicitudes repetitivas o abusivas. Sin embargo, cabe destacar otras tipologías como la inadmisión por razón de órgano no competente para su resolución (17,3%) y la inadmisión por acción de reelaboración (7,3%). En ambos casos, son inadmisiones relacionadas con el tratamiento interno de las solicitudes.

Tabla 6. Solicitudes de acceso a la información e inadmisiones de la AGE (fecha de la evaluación 8 de febrero de 2020)

Solicitudes	Solicitudes de información (nuevas)	11.442
	Pendientes 2019	497
	Tramitadas total 2020	10.629
	Pendientes de tramitar totales 2020	982
	Total admitidas	8.436
	Total inadmitidas	2.193
	Razón inadmisión: Solicitantes condición de interesados en procedimiento en curso	569
	Razón inadmisión: Información solicitada régimen específico de acceso	439
	Razón inadmisión: Solicitud repetitiva o abusiva	395
	Razón inadmisión: Dirigida a un órgano que no era competente para resolverlas	362

Distribución de solicitudes inadmitidas según causa de inadmisión		%
Inadmisión	Régimen específico de acceso a la información	20,6
	Interesados en un procedimiento administrativo en curso	27,2

Solicitud repetitiva o abusiva	18,9
Órgano no competente y desconocimiento del competente	17,3
Acción previa de reelaboración	7,3
Información auxiliar o de apoyo	1,8
Información en curso de elaboración o de publicidad general	6,1
Otras causas	1,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de evaluación sobre la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública (CTBG, 2021a: 2).

Por otra parte, existe un número considerable de reclamaciones basadas en el silencio administrativo de los órganos responsables. En concreto, en 2020, la AGE desestimó un 3,97% de las solicitudes de derecho de acceso mediante esta vía. Según el CTBG, un 55,69%¹⁰ de las reclamaciones resueltas en ese año correspondieron a organismos o entidades de ámbito estatal, y de ellas, el 47,06% fueron motivadas por silencio administrativo; es decir, de las 876 reclamaciones tramitadas, 404 respondieron a esta causa. En 2021, el 48,38% de las reclamaciones resueltas se dirigieron igualmente a organismos o entidades estatales, y el 41,4% se presentaron como consecuencia del silencio administrativo; es decir, de las 911 reclamaciones tramitadas, 377 fueron motivadas, nuevamente, por esta causa.

Para finalizar hay que destacar que, en los últimos años, se han introducido algunas mejoras, como admitir la opción de notificación por correo electrónico, aunque su repercusión varía en función de la UIT responsable.

5. DISCUSIÓN

El estudio del sistema de implementación de la transparencia pública en el ámbito estatal, tras más de diez años de vigencia de la LTAIBG (2013-2023), ha permitido verificar la hipótesis de investigación. En concreto, los datos evidencian que la AGE cuenta con un modelo organizativo y de gestión *in fieri* que necesita de una reestructuración, reformulación e inyección de recursos en aras de garantizar un buen desarrollo de la transparencia pública estatal.

Teniendo en cuenta lo señalado, y a raíz de los resultados de investigación, a continuación, se proponen una serie de recomendaciones para mejorar la implementación de la política pública estatal de transparencia en España, que se agrupan en cinco bloques.

5.1. Discusión y propuestas de mejora en la estructura organizativa y el modelo de gestión de la transparencia en la AGE

La estructura organizativa que sustenta la implementación de la transparencia en la AGE plantea múltiples debilidades, ya que, hasta el momento, no existe ningún órgano directivo especializado con competencias exclusivas en la planificación de la transparencia. Además, las unidades operativas (UIT) tienen asignadas funciones diversas y también cuentan con pocos recursos (económicos, humanos, etc.). Por tanto, se requiere de una importante revisión y reformulación en aras de instaurar un sistema centralizado y especializado. En concreto, se recomiendan las medidas de mejora siguientes:

¹⁰ El CTBG resolvió 876 reclamaciones en el ámbito estatal: 196 en el año 2019 y 680 de 2020 (CTBG, 2021b).

- *Crear un órgano directivo central en materia de transparencia.* La transformación de la UIT Central en un órgano directivo, que se denominaría la Dirección General de Transparencia. De este modo, ejercería como agente estratégico del sistema de transparencia, desempeñando un rol de dinamizador, mediador y promotor de la cultura de la transparencia, llevando a cabo competencias que irían más allá del asesoramiento y supervisión de las UIT. A partir de esta nueva unidad directiva se articularía una estructura organizativa especializada en materia de transparencia.
- *Implantar una estructura organizativa especializada en materia de transparencia.* Según los académicos entrevistados, existe una falta de peso institucional de las UIT, debido a varios factores. Por un lado, el difuso liderazgo de los responsables políticos y de los centros directivos en los que se inscriben. Por otro lado, la rigidez burocrática del modelo que refuerza varios aspectos, concretamente: la jerarquía entre las UIT con la UIT Central y la DGGP; el enfoque procedimental de la transparencia frente a un modelo de gestión estratégica organizativa y funcional; y la existencia de perfiles generalista y no especializados en transparencia en las UIT. Superar estas limitaciones contribuiría a mejorar la visibilidad de las UIT y a reforzar el principio de corresponsabilidad.
- *Generar un sistema de coordinación ad intra y redes de colaboración interterritorial e intersectorial para fomentar la gobernanza de la transparencia.* Al hilo de lo anterior, sería recomendable institucionalizar una infraestructura de transparencia que contemple procesos de gestión intergubernamental y en la que se fomente, además, las relaciones intersectoriales (público-privada/social).
- *Incrementar la asignación de recursos a los órganos de gestión (UIT).* La gestión de la transparencia no se puede realizar a coste cero, por lo que las UIT necesitan de recursos para poder cumplir con sus funciones. En particular, sería recomendable dotarlas de más recursos económicos y también de personal especializado en aras de dar respuesta al aumento de las obligaciones en materia de transparencia y al incremento del número de incidencias que las UIT deben tramitar¹¹.

5.2. Discusión y propuestas de mejora relacionadas con los instrumentos transversales de planificación y gestión

La investigación ha puesto de manifiesto como no existe un Plan estatal de transparencia, y que las actividades se planifican a través del eje de transparencia del Plan de Gobierno Abierto. Además, tampoco se han generado planes de formación y de comunicación, cuando son instrumentos clave para garantizar el buen desarrollo de la política pública. Para subsanar estas cuestiones, se realizan las recomendaciones siguientes:

- *Diseñar e implantar instrumentos específicos de planificación y gestión de la transparencia.* Es necesario contar con Planes Estratégicos y de Acción que permitan abordar de forma integral y transversal la transparencia. Además, sería conveniente que estos instrumentos estuviesen alineados con las directrices europeas e internacionales, e imbricados en un contexto multinivel.
- *Promover la formación ad intra y la cultura de la transparencia.* Sin minimizar las acciones desarrolladas desde el IV Plan de Gobierno Abierto, es necesario diseñar una

¹¹ Memorias de evaluación del CTBG correspondientes a los años 2019, 2020, 2021 y 2022 (CTBG, 2020, 2021b, 2022, 2023a).

formación específica orientada a dos tipos de colectivos, tal y como indican los académicos entrevistados. Por un lado, los cargos políticos ya que “el responsable político debe creerse el tema de la transparencia”. Por otro lado, una formación destinada a los empleados públicos, ya que el problema es que “fuera de las unidades que gestionan la transparencia se considera que la transparencia es de otros”.

- *Fomentar la formación ad extra, la sensibilización social y la cultura cívica.* Los resultados de la encuesta sobre el grado de satisfacción de los usuarios del Portal de Transparencia de la AGE permiten identificar algunas áreas susceptibles de mejora¹². En particular, el 25% de los encuestados considera que el portal carece de suficiente material pedagógico orientado a la ciudadanía, y más de un 30% está muy en desacuerdo con la afirmación de que el portal sea un punto de encuentro y difusión de información pública para todos los ciudadanos. A la luz de lo señalado, se pone de manifiesto la necesidad de promover acciones de formación, sensibilización y participación orientadas a la población.

- *Incorporar el enfoque de género en el diseño de los planes estratégicos y de acción vinculados a la transparencia.* En 2019, el CTBG destacó que había una brecha de género en el acceso a la información pública en España, que se había mantenido a lo largo del tiempo. Y Transparencia Internacional España (TI-E) ya propuso que se incluyese el enfoque de género en el IV Plan de Gobierno Abierto y, de forma transversal, en los diferentes grupos de trabajo, entre ellos el de transparencia y participación¹³.

5.3. Discusión y propuestas de mejora relacionadas con la transparencia activa

El Portal de Transparencia de la AGE se ha identificado como la herramienta tecnológica sobre la que pivota la publicidad activa, aunque su análisis ha permitido identificar algunas áreas de mejora y establecer, así, una serie de recomendaciones, como las que se expone a continuación:

- *Fomentar la rendición de cuentas en el Portal de Transparencia.* Para ello, se propone publicar datos sobre los resultados de la evaluación de programas, contratos y servicios públicos, entre otras cuestiones. Así como difundir información sobre la influencia de los grupos de interés en la huella normativa, el diseño y la formulación de políticas públicas; y también de los procesos automatizados mediante algoritmos.

- *Mejorar la calidad de la información.* La información publicada debe ser comprensible para la ciudadanía, estableciendo diferentes versiones (experta y/o explicativa). Además, para favorecer la comprensión de la información, cabría eliminar la “remisión o el copiado de fragmentos de la normativa aplicable” que genera inseguridad lectora y que deviene en inseguridad jurídica (Martínez, 2022: 74). A juicio de los entrevistados, este tipo de

¹² Encuesta realizada entre febrero y abril 2023 y se recibieron 103 cuestionarios. Véase el Informe final de resultados de la encuesta de satisfacción del Portal de Transparencia de la AGE, publicado en el siguiente enlace (DGGP, 2023b): https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/ParticipacionCiudadana/Contacte-con-nosotros/EncuestadeSatisfaccion.html

¹³ Véanse las aportaciones y observaciones al Informe de Autoevaluación para la revisión del IV Plan de Gobierno Abierto en España 2020-2024 (Gobierno de España, 2023). <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:e80f4a12-17a6-4210-a4b7-92aa51be15a5/Borrador%20Informe%20Consulta%20Pública%20IV%20Plan.pdf>

información disminuiría la desafección y desconfianza con las Administraciones públicas y reforzaría la rendición de cuentas.

- *Diseñar plataformas web más intuitivas* para favorecer el acceso de todas las personas a la información. En este sentido, es recomendable generar un modelo de “diseño para todas las personas” y contar con las entidades del tercer sector y evaluadores/validadores para que mejoren la accesibilidad de las plataformas web o portales de transparencia.

- *Avanzar hacia la apertura y reutilización de datos*, facilitando la difusión a lo largo de todo el procedimiento administrativo (Cerrillo-Martínez, 2022) y permitiendo la reutilización posterior de la información y documentación (incluida la auxiliar).

5.4. Discusión y propuestas de mejora relacionadas con la transparencia pasiva

La aproximación a la transparencia pasiva ha contribuido a detectar como la gestión plantea ciertas dificultades, derivadas de un procedimiento, a veces, engorroso y poco flexible. Por ello, se plantean las propuestas de mejora siguientes.

- *Flexibilizar el procedimiento de solicitud de acceso a la información pública*. El subgrupo para la reforma de LTAIBG y los académicos consultados plantean la posibilidad de acceder a la información sin necesidad de identificar al solicitante, siempre que no haya causa de inadmisión.

- *Reducir los tiempos de tramitación*. El CTBG ha señalado en su *Informe sobre gestión del derecho de acceso* (2020) que se suele superar el plazo de un mes establecido en la LTAIBG (art. 20.1), ya que existe un tiempo medio de 34 días naturales desde la recepción de la solicitud por el órgano competente hasta la resolución. Por tanto, hay que resolver la situación y, además, sería interesante valorar qué solicitudes admiten diferentes tiempos de tramitación e incluso, identificar, las vías de respuesta más ágiles.

- *Revisar y disminuir las causas de inadmisión*. Se ha detectado un predominio injustificado de motivos jurídicos formales en la motivación de las impugnaciones, relegando a un segundo plano los relacionados con los contenidos materiales o sustantivos.

- *Mejorar la gestión de las reclamaciones mediante una mayor categorización*. Se propone agruparlas por temas, ampliando la especificidad, especialmente en lo que respecta a la categoría residual u “otros”, que llegó a representar un 15,53% en el año 2020. Además, es importante poner especial atención en las reclamaciones denegadas por requisitos formales en las UIT e incorporar interpretaciones extensivas e incluso suprimir o dejarse a mínimos, como el supuesto de reelaboración de información.

- *Limitar el uso excesivo del silencio administrativo como vía de respuesta al ejercicio del derecho de acceso a la información*. El uso del silencio administrativo supone una doble penalización para el solicitante. En primer lugar, porque no llega a conocer las causas por las que se le deniega el acceso a la información. En segundo lugar, en el caso de acudir al CTBG, y a la jurisdicción contencioso-administrativa, la presentación de alegaciones carecería de la información necesaria para construir unos argumentos que den respuesta a los motivos de la denegación de su solicitud, lo que genera, por tanto, una clara indefensión del solicitante.

6. CONCLUSIONES

A lo largo del artículo se ha evidenciado que, tras más de una década de implementación de la LTAIBG, el modelo de gestión en la AGE presenta determinadas debilidades, tanto estructurales y funcionales como en lo relacionado con los recursos, lo que limita la efectividad de la política pública. A lo que se suma, un escaso detalle y sistematización de la información sobre el funcionamiento de las UITs y sus dinámicas internas, lo que dificulta un análisis en profundidad capaz de ofrecer mejoras transferibles.

En primer lugar, la ausencia de una política pública de transparencia específica en la AGE, junto con la presencia de medidas, amparadas bajo el paraguas de los planes de gobierno abierto, ha generado una falta de identidad y enfoque en las iniciativas de transparencia. Esta situación se traduce en la ausencia de un liderazgo institucional definido y especializado, lo que repercute negativamente en la capacidad de coordinación y planificación estratégica.

En segundo lugar, la ausencia de una política pública de transparencia con identidad propia repercute directamente en los instrumentos implementación, entre otros, la estructura organizativa, la planificación, la formación y la comunicación. No se puede obviar que la efectividad de la transparencia dependerá de que realmente se promuevan actos de implementación adecuados para cambiar los comportamientos y los valores, tanto de los servidores públicos como de la sociedad en general. A partir de ello, habrá que diseñar e implantar un sistema de evaluación que ayude a medir y aportar información objetiva sobre los efectos *ad intra* y *ad extra* producidos por la política pública de transparencia. Este tema es prioritario porque no existe (a saber) una “metodología sólida” para medir los efectos de la transparencia, lo que puede generar “brechas de conocimiento muy serias y sustanciales” (Calland y Bentley, 2013). Y este déficit conduce inevitablemente a una disociación entre teoría y realidad, entre los efectos internos y externos identificados en la literatura académica y los resultados reales de la política de transparencia. En consecuencia, uno de los desafíos futuros será institucionalizar la evaluación de los efectos o los impactos de la transparencia, lo que requiere no sólo de una metodología determinada, sino también de una serie de recursos.

En tercer lugar, es pertinente destacar que sería conveniente superar la concepción del ciudadano como un mero usuario o administrado de información pública en el ejercicio del derecho de acceso. Este asunto debería hacernos reflexionar sobre la desafección, la incompreensión y la lejanía que la ciudadanía percibe en su relación con las Administraciones públicas¹⁴.

En definitiva, la implementación y gestión de la transparencia, por parte de la AGE, requiere de una profunda reforma (sustentada en un enfoque sistémico de la política pública que vaya más allá del cumplimiento formal del marco jurídico) en aras de implantar un modelo organizativo y de funcionamiento sólido y efectivo que supere algunas de las carencias detectadas como resultado de la vigencia, durante más de una década, del primer instrumento normativo y legal. En conclusión, solo a través de una política pública de transparencia robusta será posible fortalecer la calidad democrática y recuperar la confianza entre la ciudadanía y las instituciones.

¹⁴ En 2017, el Defensor del Pueblo realizó una encuesta sobre transparencia, cuyos resultados ponían de manifiesto que un 43,1% de la ciudadanía no entendía el lenguaje de las Administraciones públicas. Estos datos se pueden consultar en el enlace siguiente (D.P., 2017): <https://www.defensordelpueblo.es/otras-publicaciones/encuesta-transparencia-conclusiones/>

7. BIBLIOGRAFÍA

- Administración General del Estado. *Portal de Transparencia* (última fecha de consulta: febrero 2024). https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Evaluaciones/2021/AGE.html
- Amorós, F., Paja, M. y Ruiz, A. (2021). La política pública de transparencia en España. En G. Pastor-Albaladejo (Coord.), *Políticas públicas de transparencia en las democracias del Sur de Europa* (pp. 131-204). Tirant lo Blanch.
- Arellano-Gault, D. (2007). Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas. *Revista de Ciencias Sociales, Convergencia*, 14(45), 31-46.
- Arellano-Gault, D. y Lepore, W. (2009). Reformas de transparencia: hacer endógena la transparencia organizacional: el caso de México. *Foro Internacional*, 49(2(196)), 312-341. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1943/1933>
- Arellano-Gault, D. y Lepore, W. (2011). Transparency Reforms in the Public Sector: Beyond the New Economics of Organization. *Organization Studies*, 32(8), 1029-1050. <https://doi.org/10.1177/0170840611416741>
- Arenilla, M. (2011). Marco teórico actual de la Administración Pública. En M. Arenilla (Coord.), *Crisis y reforma de la Administración Pública* (pp. 1-138). Netbiblo.
- Baena del Alcázar, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*. Tecnos.
- Calland, R. y Bentley, K. (2013). The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information. *Development Policy Review*, 31(1), 69-87. <https://doi.org/10.1111/dpr.12020>
- Cerrillo-Martínez, A. (2022). Doce propuestas para la mejora de la regulación de la transparencia en España. En J. A. Bermúdez (Coord.), *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España* (pp. 91-125). CEPC.
- Cerrillo-Martínez, A. y Casadesús, A. (2018). El impacto de la gestión documental en la transparencia de las Administraciones públicas: la transparencia por diseño. *GAPP*, (19), 6-16. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i19.10515>
- Cerrillo-Martínez, A. y Casadesús, A. (2021). Data governance for public transparency. *Interacción & visualización*, 30(4), 1699-2407. <https://doi.org/10.3145/epi.2021.jul.02>
- Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2020). *Memoria 2019*. https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/memorias_planes/memoria2019.html
- Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2021a). *Informe de evaluación sobre la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública (fecha de la evaluación 08 de febrero de 2020)*. <https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:b5cddccf-f514-4981-b815-93bba250d201/5-AGE-2021-derecho-de-acceso.docx>
- Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2021b). *Memoria 2020*. https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/memorias_planes/memoria2020.html
- Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2022). *Memoria de actividades 2021*. https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/memorias_planes/memoria2021.html

- Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2023a). *Memoria 2022*. https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/memorias_planes/memoria2022.html
- Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2023b). *Informe de evaluación sobre el cumplimiento de las obligaciones de Publicidad Activa (informe definitivo)*. https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Evaluaciones/Evaluacion2023/2023/AGE.html
- Coroan, A. y Campos, E. (2011). *Gobierno Abierto: Alcance e Implicaciones*. Fundación IDEAS.
- Cunill, N. (2006). La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?. *Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, (8), 22-44.
- Defensor del Pueblo (2017). *Encuesta sobre transparencia. Conclusiones (30 de mayo de 2017)*. <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/encuesta-transparencia/>
- Dirección General de Gobernanza Pública (2021). *Alegaciones al informe de evaluación sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa Portal de Transparencia de la AGE del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (Versión: 0.1) (28 de junio de 2021)*. https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Evaluaciones/Evaluacion2021/2021/AGE.html
- Dirección General de Gobernanza Pública (2022). *Comentarios al informe de evaluación sobre el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa Portal de la Transparencia de la AGE del CTBG de 2022 (Versión: 0.2). (19 de abril de 2022)*https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Evaluaciones/Evaluacion2022/2022/AGE.html
- Dirección General de Gobernanza Pública (2023a). *Comentarios al informe de evaluación sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa Portal de Transparencia de la AGE de CTBG de 2023 (versión: 1.7.) (27 de abril de 2023)*. https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Evaluaciones/Evaluacion2023/2023/AGE.html
- Dirección General de Gobernanza Pública (2023b). *Informe final de resultados. Encuesta de satisfacción del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado (junio 2023)*. https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/ParticipacionCiudadana/Contacte-con-nosotros/EncuestadeSatisfaccion.html
- Edgar, A. (2022). Transnational regulatory law: domestic implementation, transparency and scrutiny. *Adelaide Law Review*, 43(2), 585-605. <https://ssrn.com/abstract=4607596>
- Elmore, R. F. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616. <https://doi.org/10.2307/2149628>
- Freitas, I. C., Vasconcellos, M. y Teles M. (2021). Environmental transparency: from availability to access to environmental information. *Perspectivas em Ciência da Informação*, 26(4), 3-37. <https://doi.org/10.1590/1981-5344/4027>
- Gobierno de España (2016). *Guía básica de tramitación de solicitudes de acceso a la información pública*. https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/GuiaTramitacionDA.20,63html
- Gobierno de España (2018). *III Plan de Acción de España 2017-2019 de Alianza para el Gobierno Abierto*. https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:540931bc-376c-43a7-8bd7-1569006e97cd/Spain_III_Plan_GA_v2018_vf.pdf
- Gobierno de España (2023). *IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020-2024 (actualizado 1 enero 2023)*.

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion/documentos_IVPlan.html

INAP (2021). II Plan de Formación en Gobierno Abierto 2021-2024. <https://www.inap.es/documents/10136/1818260/Bis+II+Plan+de+formaci%C3%B3n+en+Gobierno+Abierto.pdf/6d84ccc7-615c-2d55-c216-7426c57c4a74>

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (10 de octubre de 2013). *Boletín Oficial de Estado*, 295, 97922-97952. <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/19>

Manias, G., Apostolopoulos, D., Athanassopoulos, S., Borotis, S., Chatzimallis, C., Chatzipantelis, T., Corrales, M., Zdolsek, T., Fournier, F., Goralczyk, M., Gucek, A., Karabetian, A., Kefala, S., MOUNTZI, V., Kotios, D., Kovacic, M., Kyrkou, D., Limonad, L., Magopoulou, S., Mavrogiorgos, K., Vasiliki, M., Nechifor, S., Ntalaperas, D., Panagiotidou, G., Papadopoulou, M., Papageorgiou, X., Papageorgopoulos, N., Pavlovic, D., Politi, E., Stroumpou, V., Vontas, A., y Kyriazis, D. (2023). AI4Gov: Trusted AI for transparent public governance fostering democratic values. En *Proceedings – 19th International Conference on Distributed Computing in Smart Systems and the Internet of Things*, DCOSS-IoT. <https://doi.org/10.1109/DCOSS-IoT58021.2023.00090>

Martínez, M. (2022). Premisas de partida y ejes de reforma en materia de transparencia. Especial énfasis en el derecho de acceso. En J. Bermúdez (Coord.), *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España* (pp.63-90). CEPC.

Medina, M. (2023). La transparencia algorítmica en el sector público. En M. Medina (Coord.), *Los derechos de la ciudadanía ante la Administración digital* (pp. 135-224). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Medir, L., Pano, E., Vallbé, J.-J. y Magre, J. (2021). La implementación de las políticas de transparencia en los municipios españoles de mayor población: ¿path dependency o shock institucional?. *GAPP*, (27), 6-29. <https://doi.org/10.24965/gapp.i27.10888>

Meijer, A. (2013). Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administration Review*, 73(3), 429-439. <https://doi.org/10.1111/puar.12032>

Meny, Y. y Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.

Moreira, I. y Claussen, M. V. (2011). Políticas de transparencia en la administración pública brasileña. *Revista Reforma y Democracia*, (51), 129-152.

Obama, B. (2009). *Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*. The White House. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

Olías de Lima, B. (2014). Gestión pública y políticas públicas. En G. Pastor-Albaladejo (Dir.), *Teoría y práctica de las políticas públicas* (pp.437-454.). Tirant lo Blanch.

Osorio-Sanabria, M. A. y Barreto-Granada, P. L. (2022). Public Transparency: analysis of its evolution and contribution to the development of open governments. *Innovar*, 32(83), 17-34. <https://doi.org/10.15446/innovar.v32n83.99884>

Pastor-Albaladejo, G. (2014). Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas. En G. Pastor Albaladejo (Ed.), *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas* (pp. 17-46). Tirant Lo Blanch.

Pastor-Albaladejo, G. y Sánchez-Medero, G. (2021). Evaluating Inclusive Transparency in Spanish Local Government. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 19(4), 839-871. [https://doi.org/10.4335/19.3.839-871\(2021\)](https://doi.org/10.4335/19.3.839-871(2021))

Pastor-Albaladejo, G. (2021). El estudio de la transparencia como política pública para mejorar la calidad de la democracia. En G. Pastor (Dir.), *Políticas públicas de transparencia en las democracias del Sur de Europa* (pp.11-46.). Tirant lo Blanch.

Pastor-Albaladejo, G., Aldeguer, B. y García-Solana, M. J. (2023). Retos para la modernización de la transparencia pública en España. En J. Hernández y C. Ares (Coords.), *Gobernanza y administraciones territoriales para la próxima generación* (pp. 301-320). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Pastor-Albaladejo, G., Sánchez-Medero, G. y Marial, P. (2020). Nuevo Servicio Público y Gobierno Abierto: enfoques para democratizar la gestión pública. En B. Aldeguer y G. Pastor-Albaladejo (Dir.), *Democracia, Gobierno y Administración Pública contemporánea* (pp.144-164). Tecnos.

Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (6 de diciembre de 2023). *Boletín Oficial del Estado*, 291, 161991-162009. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-24842>

Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios webs y aplicaciones para dispositivos móvil del sector público (19 de septiembre de 2018). *Boletín Oficial del Estado*, 227, 90533-90549. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2018/09/07/1112>

Real Decreto 210/2024, de 27 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Transformación Digital y Función Pública (28 de febrero de 2024). *Boletín Oficial del Estado*, 52, 23526-23564. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/02/27/210>

Robles-López, C. M. y Zamora-Medina, R. (2020). Online transparency as an intangible asset of the public sector, *Transinformação*, 32, e190059. <https://doi.org/10.1590/1678-9865202032e190059>

Ruijter, E. y Meijer, A. (2016). National transparency regimes: rules or principles? A comparative analysis of the United States and the Netherlands. *International Journal of Public Administration*, 39(11), 895-908. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1057343>

Ruijter, E. y Huff, R. F. (2015). Breaking through barriers: the impact of organizational culture on open government reform. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 10(2), 335-350. <http://doi.org/10.1108/TG-07-2015-0028>

Salvador-Oliván, J. A. y Fernández-Ruiz, M. J. (2012). Mapa de procesos de un sistema de gestión de accesibilidad en un servicio web de la Administración Pública: el Ayuntamiento de Zaragoza. *El profesional de la información*, 21(3), 312-317. <https://doi.org/10.3145/epi.2012.may.13>

Sierra-Rodríguez, J. (2021). El ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En M. Sánchez de Diego y M. Salvador (Dir.), *Fundamentos de la transparencia, aspectos políticos y perspectiva internacional* (pp. 35-66). CEPC.

Sierra-Rodríguez, J. (2023). Los sistemas internos de información en la Ley 2/2023 de protección de personas informantes: un análisis jurídico ante su inmediata exigibilidad. *Revista Vasca de Gestión Personas y Organizaciones Públicas*, 14(24), 70-98. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.24.2023.03>

Tejedo-Romero, F. y Ferraz, J. F. (2023). Critical factors influencing information disclosure in public organisations. *Humanities and Social Sciences Communications*, 10(1), 1-12. <https://doi.org/10.1057/s41599-023-01814-8>

Velasco, C. I. (2019). Hacia una reforma de la Ley estatal de transparencia: retos y propuestas de mejora. *Anuario de Transparencia Local, Fundación Democracia y Gobierno Local*, (2), 49-75.

Villanueva, E. (2005). Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia. En M. Merino (Coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*. (pp.57-65). Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Villoria, M. (2015). Transparencia como política pública en España: algunas reflexiones. *Eunomia: Revista en Cultura de la Legalidad*, (7), 85-103.

Villoria, M. (2021). ¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión. *Revista de Estudios Políticos*, 194, 213-247.
<https://doi.org/10.18042/cepc/rep.194.08>

Villoria, M., Cerrillo-Martínez, A. y Ponce-Solé, J. (2023). Implementación de las leyes de transparencia en Cataluña. *Profesional de la Información*, 32(1), 1699-2407.
<https://doi.org/10.3145/epi.2023.ene.08>