

# La independencia de los órganos de control de la transparencia como factor clave de su desempeño. El caso de España (2014-2020)<sup>1</sup>

The independence of the transparency oversight bodies as a key factor in their performance.  
The case of Spain (2014-2020)

A independência dos órgãos de controle da transparência como fator chave de seu desempenho.  
O caso da Espanha (2014-2020)

**José Luis Ros-Medina** **Resumen**

Universidad

Internacional de La Rioja

[joseluis.rosmedina@unir.net](mailto:joseluis.rosmedina@unir.net)

[https://orcid.](https://orcid.org/0000-0003-2903-6632)

[org/0000-0003-2903-6632](https://orcid.org/0000-0003-2903-6632)

En España, desde la implementación de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), se estableció un sistema de solicitudes de acceso a la información para todas las administraciones públicas, junto con un mecanismo de apelación para las respuestas del poder ejecutivo: las reclamaciones ante órganos de control de la transparencia. La experiencia de diez años permite analizar no solo la configuración legal de estos órganos y sus procedimientos, sino también los resultados. Esta investigación se centra en la gestión de reclamaciones de acceso por parte de todos los órganos de control autonómicos entre 2014 y 2020 y del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) entre 2014 y 2019. Se observaron diferencias significativas entre distintos conjuntos administrativos en términos de porcentaje de respuestas positivas y tiempo de respuesta. El estudio plantea si la configuración institucional de los órganos de control impacta en la gestión de reclamaciones. Para ello, se creó el Índice de Independencia y Capacidad de Acción (Indicado), evaluando la independencia y autonomía de dichos órganos. Los resultados muestran que los órganos más independientes son más favorables

<sup>1</sup> El artículo fue remitido como ponencia al XXIX Congreso Brasil 2024. Programa de Formación al Profesorado Universitario 2017, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

a los ciudadanos, mientras que los más dependientes son más restrictivos en la liberación de información.

**Palabras clave:** derecho de acceso, transparencia, rendición de cuentas, consejos de transparencia, España.

## Abstract

In Spain, since the implementation of Law 19/2013 on transparency, access to public information, and good governance (LTAIBG), a system for access to information requests for all public administrations was established, along with an appeal mechanism for executive responses, claims before transparency oversight bodies. The ten-year experience allows for an analysis of the legal configuration of these bodies and their procedures and outcomes. This research focuses on managing access claims by all regional oversight bodies between 2014 and 2020 and the Council for Transparency and Good Governance (CTBG) between 2014 and 2019. Significant differences were observed between different administrative sets regarding the percentage of positive responses and response time. The study raises questions about whether oversight bodies' institutional configuration impacts claims management. To this end, the Independence and Action Capacity Index (Indicado) was created to evaluate the independence and autonomy of these bodies. The results indicate that the more independent bodies are more favorable to citizens, while the more dependent ones are more restrictive in releasing information.

**Keywords:** right of access, transparency, accountability, transparency councils, Spain.

## Resumo

Desde a implementação da Lei 19/2013 sobre transparência, acesso à informação pública e bom governo (LTAIBG) na Espanha, foi estabelecido um sistema de pedidos de acesso à informação para todas as administrações públicas, juntamente com um mecanismo de apelação para as respostas do poder executivo: as reclamações perante órgãos de controle de transparência. A experiência de dez anos permite analisar não apenas a configuração legal desses órgãos e seus procedimentos, mas também os resultados. Esta pesquisa foca na gestão de reclamações de acesso por todos os órgãos de controle regionais entre 2014 e 2020 e pelo Conselho de Transparência e Bom Governo (CTBG) entre 2014 e 2019. Foram observadas diferenças significativas entre diferentes conjuntos administrativos em termos de percentual de respostas positivas e tempo de resposta. O estudo levanta a questão de se a configuração institucional dos órgãos de controle impacta na gestão de reclamações. Para isso, foi criado o Índice de Independência e Capacidade de Ação (Indicado), avaliando

a independência e autonomia desses órgãos. Os resultados mostram que os órgãos mais independentes são mais favoráveis aos cidadãos, enquanto os mais dependentes são mais restritivos na liberação de informações..

**Palavras-chave:** direito de acesso, transparência, responsabilização, conselhos de transparência, Espanha.

## Introducción

En España, desde la sanción de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), se ha puesto en marcha lenta, pero sostenidamente un sistema de transparencia que ha afectado a todos los niveles de gobierno. Luego de diez años de su aprobación, con la aplicación de escasas modificaciones y sin que el marco haya sido propiamente reglamentado, los datos ofrecen un panorama de fuerte crecimiento de la demanda de las herramientas de transparencia. De hecho, de 2015 a 2022, las visitas al Portal de la Transparencia del Estado se han incrementado un 670 %, mientras que las solicitudes de acceso a la información lo han hecho en nada menos que un 1560 % (Hernández y Ros-Medina, 2023) No obstante, España se mantiene muy por debajo de otros países en lo que respecta a la demanda de estas herramientas por parte de la sociedad, lo que Alina Mungiu-Pippidi denomina “compromiso cívico” (2015).

Mientras la llamada “transparencia activa” (la publicación de información por parte de los gobiernos) ha sido analizada en términos de resultados en no pocas ocasiones desde la ciencia política, la sociología, la economía o la comunicación (Albaladejo, 2014; Cárcaba y García-García 2010; Cuadrado-Ballesteros, 2014; Gandía y Archidona, 2008; Guillamón *et al.*, 2011; Navarro *et al.*, 2016; Tejedero-Romero y Ferraz, 2018; Serrano-Cinca *et al.*, 2009), en el estudio del derecho de acceso no se encuentra prácticamente ningún estudio que trascienda el debate de la configuración normativa y analice sus resultados. Gran cantidad de estudios jurídicos se centran en cuestiones como la protección de los datos personales (Fernández, 2017; Guichot, 2017; Troncoso, 2011), los límites de acceso (Cotino, 2021; Martín, 2019a) o la aplicación de ambos supuestos para la justificación jurídica de las resoluciones de inadmisión y denegación (Fernández y Sierra, 2019). Sin embargo, no existen trabajos que se adentren en la evaluación de su funcionamiento, con excepción de los aportes del profesor Isaac Martín, que aun dentro del análisis jurídico, ha analizado sus resultados (Martín, 2019a, 2019b) y otros trabajos que han trascendido la visión jurídica (Hernández y Moreno, 2021).

Centrarse en el rendimiento del derecho de acceso tiene especial relevancia por varias razones: primero, como se ha dicho, porque se trata de un territorio aún poco explorado; segundo, por la fiabilidad de las evaluaciones, ya que se realizan sobre procesos administrativos registrados e inmóviles cuando han sido finalizados; tercero, porque es la dimensión que

manifiesta más nítidamente el “compromiso cívico”, es decir, la demanda ciudadana de transparencia (Mungiu-Pippidi, 2015), y cuarto, porque el derecho de acceso es la herramienta más útil que la transparencia activa para favorecer la integridad, por cuanto las acciones parciales o corruptas tendrán mayor probabilidad de ser opacadas en las webs (Fox, 2007). Esto último no sucederá con tanta facilidad con las solicitudes de acceso, sobre todo si existen órganos de control con una acción imparcial.

Dentro del complejo entramado creado entre sujetos obligados por las legislaciones, órganos de control de la transparencia y sociedad, también la experiencia ha demostrado que la reclamación ante los órganos de control —figura introducida en la normativa como amparo extrajudicial más allá de los tradicionales recursos administrativos— se ha manifestado como fundamental que, sin embargo, no ha recibido suficiente atención.

El presente artículo se centra precisamente en esa pieza del engranaje, como instancia final a la que recurren los solicitantes que consideran no haber recibido respuestas adecuadas. En España, actualmente hay diversos órganos que reciben y gestionan reclamaciones. En primer lugar, existen los órganos generados *ad hoc*. En segundo los órganos preexistentes en los que se ha atribuido esta función, como las defensorías del pueblo de Galicia o Castilla y León. Por último, el modelo de convenio con el CTBG para que actúe como competente para resolver las reclamaciones de acceso de una comunidad autónoma determinada y sus entes locales. Todos ellos serán objeto de este estudio, para constatar si se producen diferencias significativas entre conjuntos administrativos e intraadministrativos en la gestión de las reclamaciones que reciben, y si la configuración institucional de los órganos de control tiene impacto en su rendimiento.

## Marco teórico

La transparencia es un concepto complejo sobre el que se ha debatido con intensidad en el ámbito académico. Su éxito en las últimas décadas ha hecho que se haya estirado conceptualmente, abarcando cada vez más ámbitos e incluyendo connotaciones o elementos impropios.

El significado tomado en este artículo para el concepto de transparencia pública es el de flujo de información liberado tanto por los agentes públicos como por terceros que permite a la ciudadanía tener voz informada y activar los procesos de control efectivos sobre las acciones de dichas instituciones y sus representantes (Florini, 2007; Fox, 2007; Lindstedt y Naurin, 2006; Villoria, 2021). Es posible concluir que no se trata de un concepto finalista, sino de un medio para lograr otros fines como obtener instituciones más responsables, predecibles y participativas (Bauhr y Grimes, 2017).

## La independencia de los órganos de control de la transparencia como factor clave de su desempeño. El caso de España (2014-2020)

Para lograr estos fines no es suficiente con que las administraciones públicas visibilicen una gran cantidad de información, ya que en ocasiones más información puede ser igual a menos transparencia si la sobreabundancia de información hace más difícil identificar los datos más sensibles y relevantes para que la sociedad comprenda y evalúe las acciones de sus representantes. Algunos autores hablan de transparencia clara y opaca (Fox, 2007), de brumosisidad (Villoria, 2018) o de transparencia efectiva (Heald, 2006), en función del nivel de exigencia de la misma. Si la transparencia es de calidad, podrá activar procesos de rendición de cuentas o *accountability* (Fox, 2007), entendidos como aquellos mediante los cuales el poder representativo ofrece justificación de sus acciones a los representados en un doble sentido legal y político, teniendo, por tanto, los condicionantes de la constitucionalidad, la legalidad, la receptividad y la representatividad (Peruzzotti, 2007).

Estos procesos se vinculan con las teorías sobre el control de la corrupción encuadradas en la teoría del agente-principal (Jensen y Meckling, 1976) y de acción colectiva (Olson, 1965). Para las primeras es evidente que la transparencia como atributo que aumenta las posibilidades de que el principal (los ciudadanos) descubra los incumplimientos de sus agentes (los políticos), reduce la corrupción. No obstante, para las segundas esto no es tan evidente, ya que en contextos de corrupción generalizada los ciudadanos se encuentran ante dilemas de acción colectiva de segundo orden que los llevan a no desarrollar estrategias de oposición (Jiménez, 2014; Jiménez et al., 2022). Además, como señalan Marquette y Peiffer (2018), en su debate con Persson et al. (2013), incluso en contextos desfavorables los mecanismos de monitoreo y sanción (entre los que se encuentra la transparencia) también son efectivos si se aplican correctamente.

La transparencia genera en la ciudadanía un incremento de la rendición de cuentas (González y Mayor, 2020) y de la confianza, lo que a su vez se traduce en un aumento de la credibilidad en las instituciones (Alarcón et al., 2021, 2022). Sin embargo, para que la transparencia contribuya a generar mayor rendición de cuentas, la información debe ser no solo abundante, sino de calidad. Las condiciones necesarias para ello son la veracidad, la relevancia, la exhaustividad y que la información esté actualizada y tenga un histórico de datos anteriores. Otras condiciones, si bien no son necesarias, también contribuyen a una mayor calidad de la información: el lenguaje y formato claros; la visibilidad, unidad y accesibilidad de la información, y que el formato sea reutilizable. Sin estas tres últimas condiciones se pueden desplegar estadios de transparencia efectiva, pero con ellas es más probable que se produzcan, ya que son moduladoras de los costes de información y cuanto más bajos sean estos, mayor nivel de demanda de información se producirá (Ros-Medina, 2022).

Estos atributos de la transparencia activa son también aplicables, salvando las distancias del formato, al derecho de acceso. En primer lugar, las solicitudes deben ser respondidas

afirmativamente como criterio general y cuando no lo sean debe justificarse debidamente y demostrarse que la entrega de información daña intereses públicos o privados superiores. En segundo lugar, las respuestas deben ser rápidas, ya que en mayor medida contribuirán a reforzar el estado de transparencia efectiva y la generación de rendición de cuentas. En tercer lugar, aunque es difícil de evaluar, las respuestas deben ser de calidad atendiendo a los criterios señalados: veraces, relevantes, exhaustivas y actualizadas. En cuarto y último, hablamos de los elementos que hacen de barreras u obstáculos ante el acceso a la información, es decir, los moduladores de los costes de información. Estos pueden ser: la indexación web de los apartados de solicitud de acceso en buscadores, la visibilidad dentro de las webs, la compatibilidad con todos los navegadores, la información sencilla y útil sobre el proceso, procesos de identificación y formularios sencillos, el envío o descarga de un justificante de presentación de la solicitud y la respuesta directa al correo electrónico en lugar de que esta sea albergada en carpetas ciudadanas o similares. Todas estas exigencias se pueden aplicar tanto a solicitudes de información como a reclamaciones ante los órganos de control, como ha demostrado un estudio previamente publicado que también relaciona las solicitudes de acceso con el poder político (Ros-Medina, 2024).

Esto lleva a la importancia de los órganos de control de la transparencia para garantizar el derecho de acceso. Si se generan instituciones de control con una acción realmente imparcial, se dificultan en gran medida las acciones parciales, corruptas e irresponsables por parte de las administraciones. Se introduce así un elemento potente de reducción de la discrecionalidad. Como sostiene Ann Florini (2007), la transparencia “no es poder. Pero es un primer paso esencial en el ejercicio del poder político y económico. La apertura de flujos de información cambia quién puede hacer qué” (p. 1). Para ello, estos órganos deben tener un funcionamiento que los lleve a aplicar sus resoluciones, independientemente de que estas molesten a sus controlados, es decir, al ejecutivo de turno. Esto no es tan fácil de lograr en España, ya que los órganos de control, constituidos en su mayoría en los años 2014-2016, surgieron en un contexto de contención del gasto público que llevó a generar instituciones de segunda categoría tuteladas en muchas ocasiones por las instituciones a las que debían controlar.

Por tanto, es evidente que en la configuración de estos contrapoderes que son las agencias de control asignadas (O'Donnell, 2004), pueden producirse combinaciones que posibiliten instituciones fuertes o débiles. Esta es una de las áreas sobre las que hay que volver la atención académica, ya que es probable que impacten más que los límites del derecho de acceso o las causas de inadmisión. Además, aquí es posible identificar lo que se ha dado a llamar “resistencias a la transparencia”, entendidos como los procesos por los que el poder político se opone a ver limitada su discrecionalidad. Para que estas instituciones sean capaces de vencer dichas resistencias se han identificado varias características como la independencia,

la especialización, la experiencia y la dotación de recursos humanos y materiales (Cardona, 2015) o la meritocracia (Peruzzotti, 2008).

## Metodología

Considerando, entonces, que las respuestas favorables a las reclamaciones del derecho de acceso a la información contribuyen al aumento de la transparencia y esto, a su vez, sirve a los procesos de rendición de cuentas por parte de los gobiernos, el foco del presente trabajo consiste en identificar si existen diferencias en el rendimiento de los diferentes órganos de control de la transparencia. En caso de que las haya, cuestiona si el diseño de estos órganos en términos de independencia, autonomía y capacidad de acción tiene un efecto en dicho rendimiento.

La variable dependiente del presente estudio es, por lo tanto, el rendimiento en la gestión de las reclamaciones, que se refiere al grado de apertura demostrado por los órganos de control de la transparencia en la gestión de las reclamaciones. Los criterios para evaluar este rendimiento son la contestación favorable y rápida. En consecuencia, para medir esta variable se han desarrollado tres indicadores:

- *Índice binario de acceso (IBA)*: en este índice se agrupan las respuestas positivas (con valor 1) y negativas (con valor 0), siendo las primeras los accesos totales y parciales y las segundas las inadmisiones, denegaciones y silencios administrativos. Se han registrado como silencios administrativos todas las reclamaciones no respondidas dentro de los tres meses posteriores a su presentación, ya que en esos casos se estaría contraviniendo los plazos legalmente establecidos por la LTAIBG en su art. 24.4.
- *Índice de rendimiento del derecho de acceso (IRDA en adelante)*:  $[solicitudes\ aceptadas \times 100 + solicitudes\ aceptadas\ parcialmente \times 50 + solicitudes\ inadmitidas \times 25 + Solicitudes\ denegadas \times 0] / \text{total de solicitudes}$ . Aquí la nota puede variar de 0 % al 100 %, siendo 0 el menor nivel de rendimiento y apertura, y 100 el mayor. Este índice permite contabilizar de un modo diferente los “grises” (las aceptaciones parciales y las solicitudes inadmitidas), lo que da lugar a resultados levemente diferentes al índice IBA y permitirá efectuar pruebas inferenciales para comparar los promedios de rendimiento de los diferentes órganos en función de la calidad de su diseño.
- *Tiempo promedio de respuesta*: este es medido en días desde la fecha de registro de la solicitud y hasta la fecha de respuesta de la misma.

La variable independiente del presente estudio es la *calidad de la configuración institucional*.

Para operacionalizar esta variable, siguiendo lo señalado por trabajos anteriores (Cardona, 2015; Cocciolo, 2019; Jiménez, 2017; Lifante, 2018; Martín, 2018; Sierra, 2017;), se ha creado el índice de independencia y capacidad de acción de los órganos de control de la transparencia (Indicado), formado por 10 indicadores valorados con 0 y 1. Los valores del Indicado oscilan, por lo tanto, entre 0 y 10, donde el valor mínimo indicaría una configuración totalmente dependiente y sin capacidad de acción, y 10 una configuración completamente independiente y con plena capacidad. Los indicadores que componen este índice se mencionan a continuación y la puntuación de cada uno de ellos junto con el puntaje global de cada órgano de control se encuentran en la Tabla 2 del Anexo.

- *Independencia institucional del ejecutivo.* Se determina si normativamente el ente en cuestión se define como autónomo orgánicamente respecto al ejecutivo que tiene la responsabilidad de supervisar. Este requisito primordial de independencia es esencial para que puedan ejercer su función de fiscalización sobre sus respectivas administraciones.
- *Personalidad jurídica propia.* Esta otorga la capacidad para actuar legalmente, celebrar contratos y gestionar su propio personal, entre otros aspectos. Por consiguiente, consideramos que esta característica es de gran relevancia para la capacidad de acción del órgano.
- *Procedimiento de elección de la presidencia.* Este indicador evalúa la fórmula empleada para designar al titular de este cargo, considerando la búsqueda de la máxima independencia posible. El proceso de elección ejerce un fuerte incentivo sobre el individuo que asume el cargo directivo. Si la elección depende del ejecutivo que debe supervisar, ya sea por designación o mayoría simple, el incentivo hacia la independencia se ve debilitado; en cambio, si se basa en una elección por mayoría cualificada o mediante sorteo, el estímulo hacia la independencia se incrementa sustancialmente.
- *Naturaleza de la asamblea o plenario.* Estos organismos tienen un órgano plenario integrado por diferentes representantes, siguiendo uno de dos enfoques: los plenarios representativos y los técnicos. Los segundos se vinculan en mayor medida con los requisitos de especialización, que deberían tenerse en cuenta en exclusiva para que estos órganos funcionen de forma imparcial. Esto se debe a que los profesionales encuentran un estímulo mayor para mantener la imparcialidad en sus decisiones, ya que esto conlleva un aumento en su prestigio.
- *Procedimiento de elección del resto de los integrantes.* Aquí identificamos una distinción entre la elección y la designación de los miembros del plenario. Siguiendo la misma

lógica que aplicamos al indicador relativo a la elección del directivo del órgano de control, se sostiene que las asambleas deben contar con sistemas de elección que minimicen la dependencia respecto a los ejecutivos que deben ser controlados.

- *Representantes políticos.* Aquí se argumentará que es nocivo para el carácter imparcial de los órganos de control la inclusión de representantes políticos, ya que introduce la lógica partidista e ideológica dentro de un órgano que debería tener un funcionamiento estrictamente jurídico y técnico.
- *Representantes de los ejecutivos.* Siguiendo la misma línea de lo anterior, se considera perjudicial para la estructura institucional de los órganos de control la inclusión de delegados de instituciones sujetas a su control, particularmente si ocupan altos cargos. En la configuración de los órganos de control autonómicos ha sido común la incorporación de directores generales, especialmente en el área de transparencia. Esta práctica obstaculiza la imparcialidad y autonomía de los órganos de control.
- *Profesionalización de la dirección.* Se refiere a que los altos cargos que dirijan estos órganos gocen de retribución, a fin de que su compromiso sea preferentemente exclusivo. Esta medida no solo favorece una ejecución más eficaz de sus labores, sino que también actúa como incentivo para la imparcialidad, similar a lo observado en el caso de otros empleados públicos. Además, se ejerce un impacto significativo en la capacidad de acción del organismo, ya que la falta de profesionalización en la dirección obstaculiza la actuación de la organización.
- *Reelección de la presidencia.* La ausencia de la opción de reelección representa un incentivo para salvaguardar la independencia y objetividad de la presidencia. La posibilidad de reelegirse supone un incentivo para satisfacer los intereses de quienes determinan dicha reelección, dando lugar a una posible orientación hacia una agenda política, incluso en ausencia de afiliación partidista.
- *Mecanismos sancionadores.* La potestad sancionadora constituye un tema de amplio debate en el contexto de los órganos de control de la transparencia en España. En la práctica, no se encuentra reconocida en ningún caso. Su aproximación ha ocasionado la atribución de la iniciativa o la capacidad de instar la potestad sancionadora de diversas maneras. En asociación con la potestad sancionadora se encuentra la posibilidad de imponer multas coercitivas, concebidas como incentivo para el cumplimiento de las resoluciones, en respuesta al aumento de su incumplimiento, señalado por varios órganos y expertos.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Únicamente en Navarra y se ha implementado esta disposición institucional.

Posteriormente a esta investigación y en otra relacionada se han considerado también dos indicadores que complementarían a los presentados: en primer lugar, que los mandatos de las presidencias de estos órganos no coincidan con los electorales, de manera que haya convivencia de estas presidencias con gobiernos que no participaron en su nombramiento, y en segundo lugar, que se fijen criterios para su elección, como los de “reconocido mérito y capacidad”, que son bastante usuales en el panorama de la configuración institucional en España. Establecer criterios para la elección, cuanto más detallados mejor, significa un fuerte incentivo a la profesionalidad de estos cargos y obliga a buscar candidaturas fuera de las áreas de confort de los partidos políticos (Ros-Medina, 2024).

No se ha considerado la experiencia como atributo, ya que todos los órganos de control creados *ad hoc* tienen un tiempo de vida muy corto teniendo en cuenta que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno data de diciembre de 2013, por lo que no existe variabilidad suficiente entre los casos para hacerlos comparables. Tampoco se han incluido los recursos materiales y humanos con los que cuenta cada órgano, porque, aunque los datos fueron solicitados y son de gran importancia, sobre por su importancia para lograr unos tiempos de respuesta adecuados, no ha sido posible obtener datos comparables entre los distintos modelos de órganos de control existentes por sus diferentes configuraciones. Se trata, en primer lugar, de tres modelos de órganos de control con estructuras institucionales que no permiten su comparación en cuanto a recursos; en segundo lugar, el modelo de delegación de la función en órganos preexistentes hace que estas unidades compartan recursos materiales y humanos con otras, por lo que estos organismos nos respondieron que no sabían cuál era su dotación particular. En futuras investigaciones se debería ahondar en la financiación de la transparencia, tanto en las administraciones territoriales como en sus órganos de control.

Se remitió una consulta a los órganos de control con la valoración realizada de los indicadores para Indicado, con el objetivo de que estos respondieran, ratificando o modificando dicha valoración. La evaluación fue enviada a los órganos de control autonómicos correspondientes en nueve regiones (Andalucía, Aragón, Canarias, Baleares, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Cataluña, Navarra y País Vasco), así como a los órganos de control autonómicos subordinados a entidades más generales en Galicia y Castilla y León, además del órgano nacional, el CTBG. Se recibieron respuestas de todos los órganos de control consultados, salvo de los de Galicia y País Vasco.

Para contrastar las hipótesis, se ha confeccionado una base de datos de reclamaciones conformada por 10 108 casos. Los datos se obtuvieron mediante solicitudes de acceso a la

información dirigidas a los órganos de control autonómicos y al CTBG.<sup>3</sup> Todos los órganos de control respondieron afirmativamente y entregaron la información, aunque no suministraron todas las variables solicitadas. En la Tabla 1 del anexo se brinda la información sobre el número de solicitudes y los resultados cronológicos de la base de datos resultante.

Para identificar diferencias estadísticamente significativas en relación con las respuestas a las reclamaciones (aceptación o rechazo) se realizaron regresiones logísticas binarias. La regresión logística puede considerarse una extensión de la regresión lineal para casos en los que la variable dependiente no es cuantitativa (IBA es binaria), permitiendo relacionar variables categóricas entre sí, lo que la hace una técnica especialmente valiosa en los estudios sociológicos. A diferencia de la regresión lineal, el cálculo no se basa en la estimación de mínimos cuadrados, sino de máximo verosímil, aplicando un cálculo logarítmico. La lectura de los coeficientes —odds ratio, o razón entre las probabilidades— permite interpretar el aumento o descenso de las chances de que ocurra un evento (en este caso, la obtención de una respuesta positiva a la reclamación) en función de una o más variables independientes cuantitativas o cualitativas. En este caso se trata de variables cualitativas: la administración de la que se trata (AGE o comunidad autónoma), el ámbito territorial o el conjunto institucional.

Para contrastar la hipótesis sobre la incidencia del diseño institucional, medido por el Indicador, en el rendimiento de las respuestas, se aplicaron pruebas T de Student. Se compararon dos grupos en término de diferentes líneas de corte en el puntaje del Indicador (3, 5 y 7 puntos), y se evaluó la diferencia entre los valores del índice para cada grupo. Esta prueba es adecuada porque compara promedios entre dos muestras pequeñas.

Con el objetivo de identificar diferencias estadísticamente significativas en el tiempo promedio de respuesta a las reclamaciones entre comunidades autónomas, por ámbito territorial o conjunto institucional, se aplicó el análisis de la varianza de un factor (Anova), que compara medias de múltiples grupos. Si bien se requiere el cumplimiento de la condición de normalidad, para muestras grandes (de más de 30 casos por grupo) la Anova se muestra robusta siempre que el desvío de la normalidad no sea demasiado pronunciado, como es el caso de nuestra variable de tiempo de respuesta. Esta prueba requiere además la homogeneidad de las varianzas de los grupos (homocedasticidad), test que ya está contemplado en el contraste.

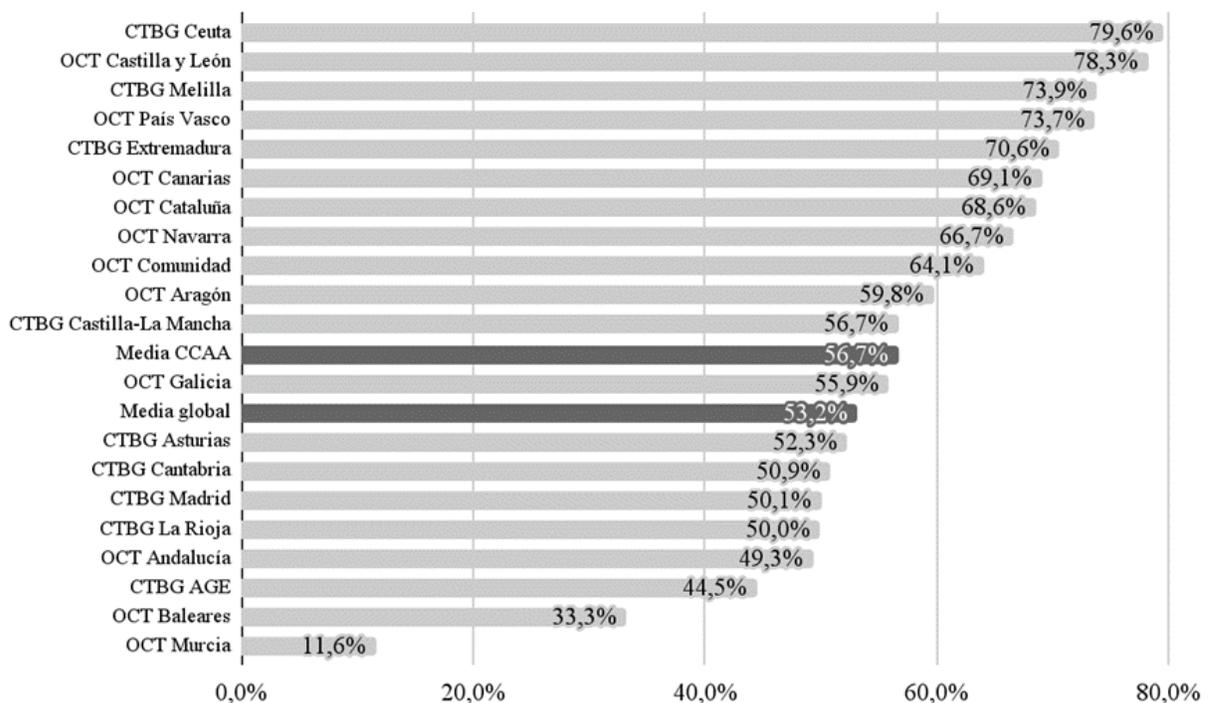
---

<sup>3</sup> Este trabajo forma parte de otro más extenso que también afectó a las solicitudes de acceso a la información empleando la misma técnica de obtención de datos. En cambio, las respuestas ante estas solicitudes fueron en general de mucha mayor calidad para el caso de los órganos de control que para el de las administraciones territoriales, lo que da cuenta de una mayor cultura de transparencia en los primeros. Esto, por el contrario, no sucedió en las administraciones, donde Galicia y Andalucía no nos entregaron la información, con el argumento de que no obraba en su poder y debían reelaborarla.

## Resultados

Comenzando por el rendimiento de las reclamaciones de acceso tramitadas ante los órganos de control del ámbito nacional y autonómico, se puede verificar un amplio rango de casos. En Ceuta, Castilla y León, Melilla, País Vasco y Extremadura, los órganos de control de la transparencia tienen respuestas positivas superiores al 70 % de las reclamaciones, medidas en términos de IBA. Además, más de la mitad de los órganos se encuentran con rendimientos superiores a la media (que es más elevada cuando se excluye a CTBG AGE). En el extremo opuesto se encuentra Murcia, con un rendimiento en torno al 10 %, valor afectado especialmente porque han sido contabilizadas con valor 0 todas las respuestas brindadas luego de los tres meses de plazo establecidos por ley, que deben ser interpretados como silencios administrativos. También entre los bajos rendimientos, no superando el 50 % de respuestas positivas, se encuentran el órgano de control de la transparencia de Baleares, el CTBG de la AGE y el de Andalucía.

**Figura 1. IBA (% de respuestas positivas) de órganos de control de la transparencia**



*Fuente: elaboración propia.*

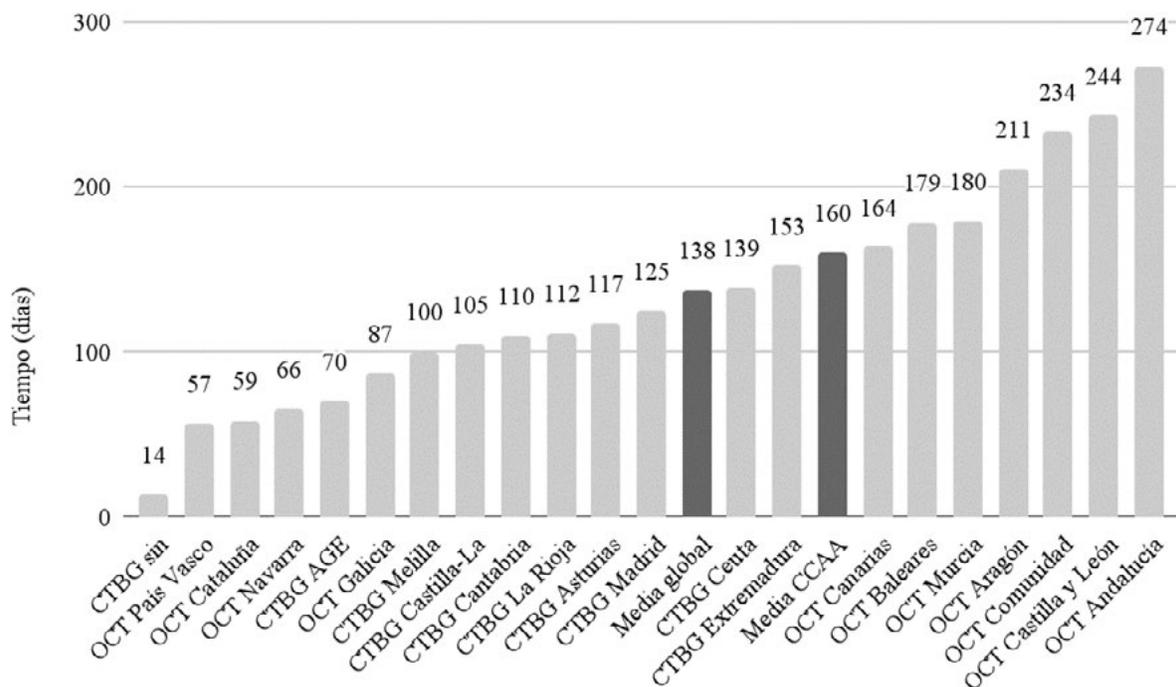
Para IBA, se empleó una regresión logística binaria, que indica que 15 de los casos registrados presentan diferencias significativas respecto del CTBG en la gestión de las reclamaciones,

La independencia de los órganos de control de la transparencia como factor clave de su desempeño.  
El caso de España (2014-2020)

mientras que en solo cuatro de los casos no se dan dichas diferencias, siendo tres de ellos comunidades autónomas donde el propio CTBG gestiona las reclamaciones mediante convenio, lo que es un primer indicio de que la configuración de los órganos de control afecta a su gestión. Por ejemplo, es 4,5 veces más probable obtener una respuesta positiva en IBA del órgano de control de Castilla y León que del CTBG, 3,5 veces más probable del órgano de control de País Vasco y 2,8 del de Canarias, también respecto del CTBG. Comparativamente, también, es 1,6 veces más probable recibir una respuesta positiva del CTBG que del órgano de control de Baleares, y nada menos que 6,1 veces más probable la respuesta positiva del CTBG que del órgano de control de Murcia, durante el período analizado.

Con respecto al tiempo de respuesta, el rango de tiempo promedio para el total de las reclamaciones es de 138 días, oscilando entre los 57 días de País Vasco y los 274 de Andalucía. Prácticamente, todos los órganos de control sobrepasan la media de los tres meses de plazo para contestar, y solo cinco estarían por debajo: País Vasco, Cataluña, Navarra, el propio CTBG para resoluciones relativas a la AGE y Galicia.

**Figura 2. Promedio de tiempo de respuesta a reclamaciones (días)**

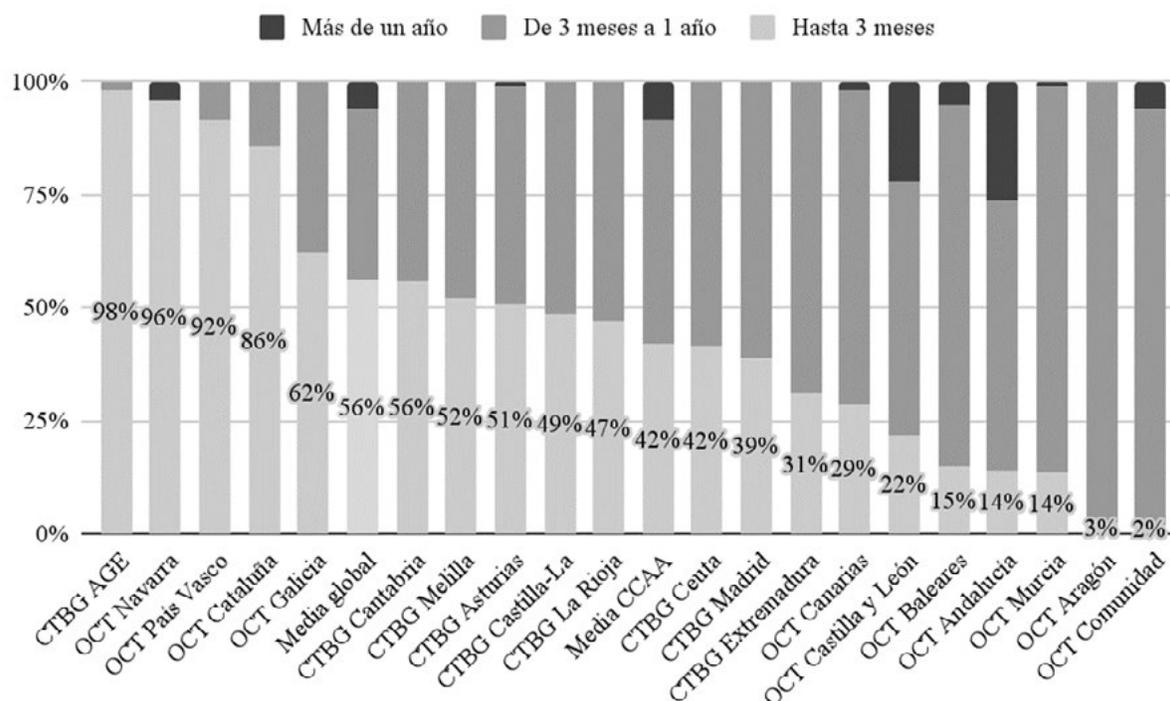


Fuente: elaboración propia.

También es válido identificar qué proporción de las reclamaciones se resuelve dentro de los tres meses, entre los tres meses y un año, o en más de un año. Aquí la AGE, Navarra y País

Vasco muestran una proporción superior al 90 % de reclamaciones resueltas dentro de los 90 días, mientras Baleares, Andalucía, Murcia, Aragón y la Comunidad Valenciana no superan el 15 % de respuestas dentro del tiempo previsto por la ley (las dos últimas solo responden menos del 3 % de las reclamaciones en este plazo)..

**Figura 3. Porcentaje de casos según tiempo de respuesta**



Fuente: elaboración propia.

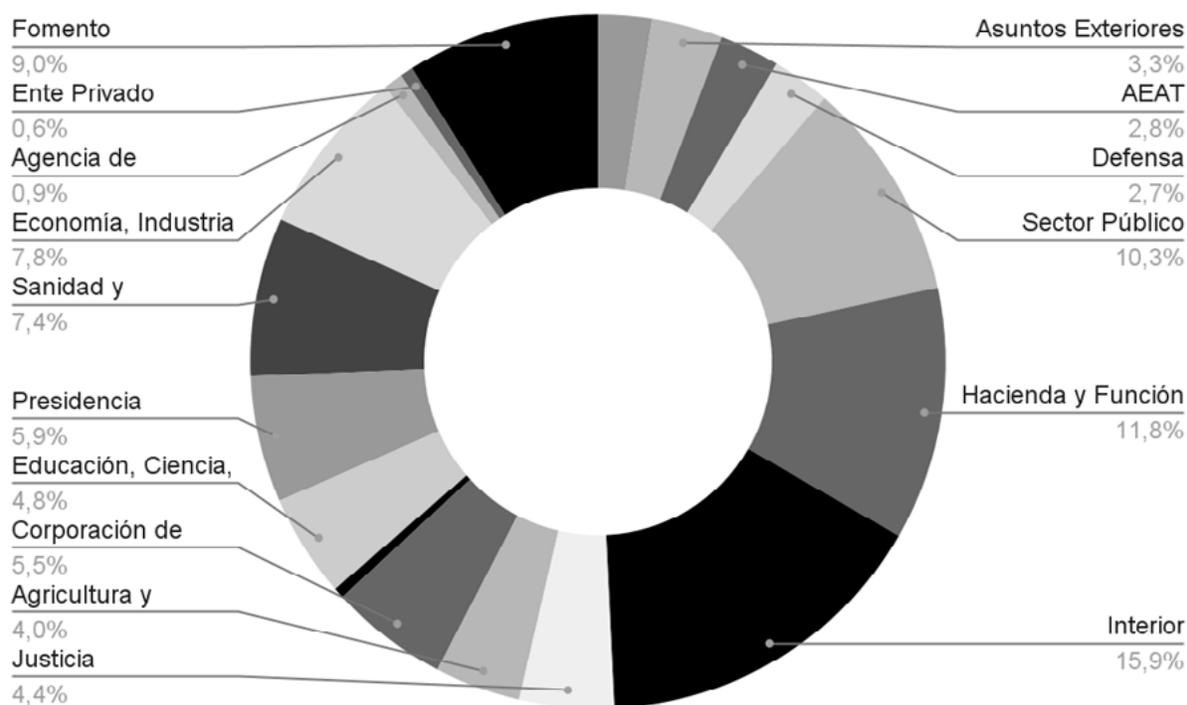
El propio CTBG no cumple los plazos legales para ninguno de los casos en los que tenía convenio de colaboración autonómico al momento del análisis. Se constata así el grave problema de plazos que tienen estos organismos. Este problema se concentra en los órganos de control de competencia autonómica y local, incluyendo también al CTBG cuando este asume la función de control en alguna CCAA, ya que solo el 42 % de las reclamaciones se responden en menos de tres meses, el 49,8 % lo hacen por encima de los tres meses hasta el año y el 8,2 % de las reclamaciones tardan más de un año en ser respondidas, con casos tan llamativos como el órgano de control de Castilla y León o el de Andalucía que llevan hasta el 22,2 % y el 26,2 % estas últimas, respectivamente. Esta situación va en contra de la seguridad jurídica, ya que así lo fija la LTAIBG, que cuando se superan los tres meses la respuesta se ha efectuado mediante silencio administrativo negativo. Además, es algo reiterado por los órganos de control autonómicos que han suscrito sucesivos manifiestos afirmando que la insuficiencia

## La independencia de los órganos de control de la transparencia como factor clave de su desempeño. El caso de España (2014-2020)

de recursos los lleva a tener unos plazos de respuesta indebidos.<sup>4</sup> Mediante la Anova de un factor comprobamos este hecho para la variable dependiente del tiempo promedio, con una intensidad bastante alta dentro del contexto de este estudio.

También resulta interesante analizar si hay variaciones en la respuesta dependiendo del conjunto institucional contra el cual se registran las reclamaciones. Aquí se evaluarán los conjuntos institucionales de la AGE (ministerios y otros organismos)<sup>5</sup> y el tipo de administración. Centrar la atención aquí es relevante porque se puede ver que cuanto más favorables sean los órganos de control a los reclamantes, peor aplicada estará la normativa. Como podemos ver en la figura 4, el 16 % de las reclamaciones se dirigen contra Interior, el 12 % contra Hacienda y Función Pública, el 10 % contra el sector público o administración periférica y el 9 % contra Fomento.

**Figura 4. Distribución porcentual de las reclamaciones por conjunto institucional de la AGE**

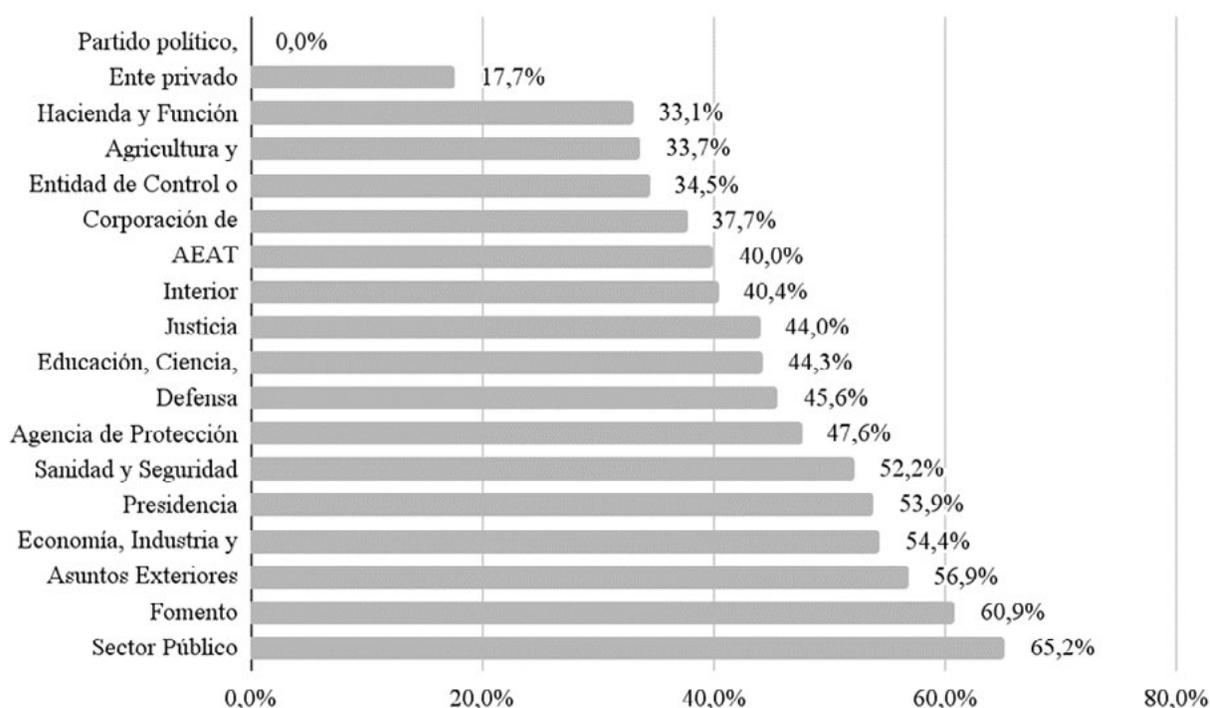


*Fuente: elaboración propia.*

<sup>4</sup> En 2018 en Cádiz, 2019 en Málaga, 2020 en Madrid y 2021 en Alicante, donde dejaron patente la clara falta de recursos económicos para hacer frente a sus funciones de control: “no hemos sido dotados de medios adecuados, ni en el terreno de los recursos humanos ni en el de los económicos y materiales”. La Declaración de Málaga de la que se ha extraído la cita se puede consultar aquí: <https://congresotransparencia.com/actividad/s19-declaracion-malaga/>

<sup>5</sup> Cabe señalar que para hacer esta sistematización se ha tenido que fusionar las temáticas de las diferentes configuraciones de los ministerios a lo largo del período analizado, así como otras categorías de sujetos obligados.

Al analizar el rendimiento de las respuestas hacia las reclamaciones contra cada conjunto del contexto nacional, se verifican importantes diferencias. En la Figura 5 se comprueba que, yendo más allá de la categoría de partido político, sindicato y patronal, donde el número de casos es muy pequeño, se ve que el CTBG trata de forma muy distinta las reclamaciones en función de contra quién son presentadas. Por tanto, se percibe cómo la peor aplicación de la LTAIBG se daría en el sector público, Fomento, Asuntos Exteriores o Economía, Industria y Turismo. Por el contrario, donde mejor aplicación de la normativa encuentra el CTBG, es en las áreas de Hacienda, y Función Pública, entidades de control o constitucionales y Agricultura y Medioambiente.



*Fuente: elaboración propia.*

Las pruebas estadísticas aplicadas revelan que estas diferencias son significativas. Mediante la regresión logística binaria se comprueba que, comparando el sector público con otros conjuntos, es bastante más probable recibir respuestas negativas del CTBG, concretamente, 3,8 veces más en Hacienda y Función Pública, 3,7 veces más en Agricultura y Medio Ambiente o 3,6 veces más en las planteadas contra una entidad de control o constitucional. Estas diferencias son bastante intensas y revelan una gestión de las solicitudes de acceso muy diversa entre los

La independencia de los órganos de control de la transparencia como factor clave de su desempeño.  
El caso de España (2014-2020)

propios ministerios de la AGE, y entre estos y los demás sujetos obligados de índole nacional. Por su parte, el tiempo promedio de respuesta no presenta mucha variabilidad, oscilando entre 61 y 79 días.

También se han diferenciado la administración periférica de las categorías local, provincial, autonómica y estatal, pero de forma global a todos los niveles, es decir, que dicha categoría contiene administración periférica de distinto nivel territorial. Esta información resulta muy relevante, al igual que en el caso anterior, por la información de entrada (contra qué nivel territorial administrativo se reclama y en qué medida), y de salida (cuál es la respuesta de los órganos de control, lo que se ha considerado una variable proxy de opacidad). Como se puede ver en el anexo 1, las diferencias son en ocasiones muy profundas, no solo entre el órgano nacional y los autonómicos, lo que depende de su marco de competencias, sino entre los mismos órganos de control autonómicos. Por ejemplo, puede verse que en Cantabria se llega al 79,1 % de reclamaciones contra el nivel local. En las Comunidades Autónomas insulares se registran los mayores niveles de reclamación contra la administración provincial, con un 13,3 % en Baleares y un 10,6 en Canarias. La reclamación llega hasta el 36 % contra el sector público de Canarias y hasta el 71,7 % contra el nivel autonómico en Murcia.

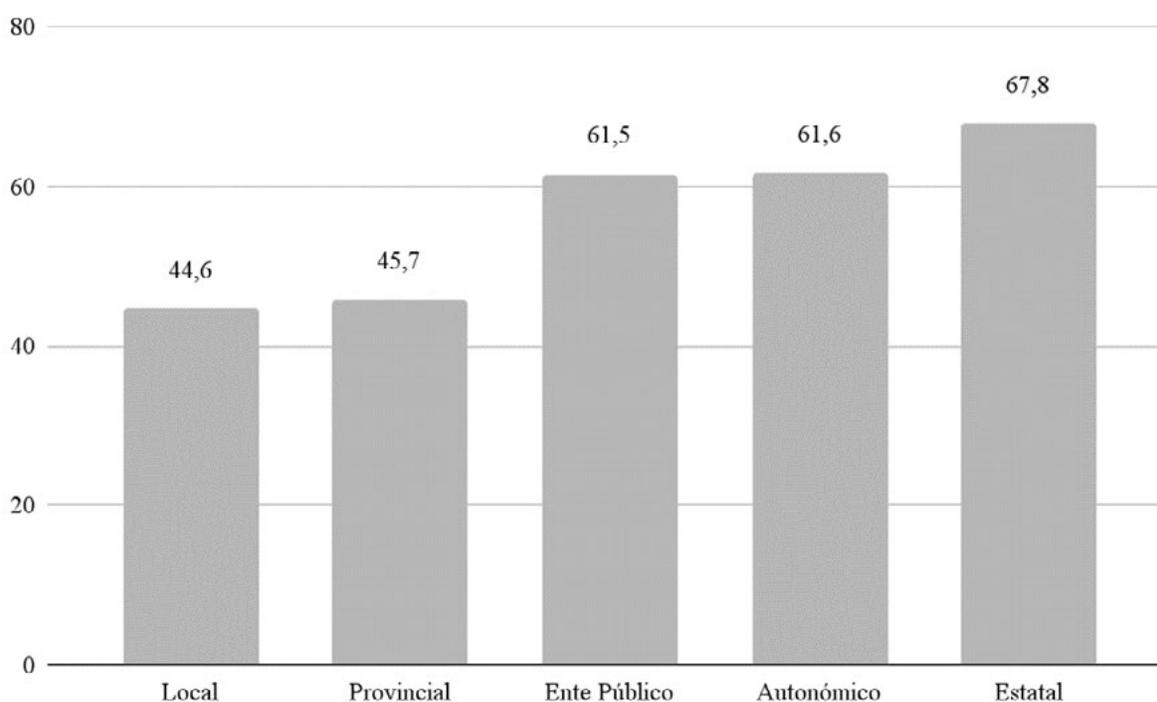
**Tabla 1. Tipo de Administración contra la que se reclama por órgano de control**

	Local	Provincial	Adm. Periférica	Autonómica	Estatal
<b>CTBG AGE</b>			17,2 %		82,8 %
<b>OCT Andalucía</b>	56,2 %	3,2 %	9,4 %	31,3 %	
<b>OCT Aragón</b>	26,4 %	3,3 %	9,9 %	60,4 %	
<b>CTBG Asturias</b>	44,3 %		17,2 %	38,5 %	
<b>OCT Baleares</b>	45,1 %	13,3 %	1,8 %	39,8 %	
<b>OCT Canarias</b>	52,9 %	10,6 %	36,0 %	0,5 %	
<b>CTBG Cantabria</b>	79,1 %		1,6 %	19,2 %	
<b>OCT Castilla y León</b>	57,5 %	4,1 %	5,0 %	31,7 %	1,8 %
<b>CTBG Castilla-La Mancha</b>	58,8 %	4,5 %	15,0 %	21,7 %	
<b>OCT Cataluña</b>	72,4 %	2,7 %	12,4 %	12,5 %	
<b>OCT Comunidad Valenciana</b>	52,8 %	1,2 %	8,9 %	37,1 %	
<b>CTBG Extremadura</b>	38,8 %	1,4 %	4,3 %	55,4 %	
<b>OCT Galicia</b>	37,2 %	0,2 %	8,9 %	53,6 %	0,2 %
<b>CTBG Madrid</b>	47,9 %		18,1 %	34,0 %	
<b>OCT Murcia</b>	15,2 %		12,6 %	71,7 %	0,5 %
<b>OCT Navarra</b>	58,3 %		4,2 %	37,5 %	
<b>OCT País Vasco</b>	76,5 %		3,1 %	20,4 %	
<b>CTBG La Rioja</b>	46,9 %		15,6 %	37,5 %	
<b>CTBG Ceuta</b>			5,7 %	94,3 %	
<b>CTBG Melilla</b>			8,0 %	92,0 %	
<b>CTBG sin competencias</b>	55,8 %	10,5 %	8,1 %	25,6 %	
<b>Media CCAA</b>	54,4 %	2,7 %	11,3 %	31,5 %	0,1 %

<b>Media global</b>	43,3 %	2,1 %	12,5 %	25,1 %	16,9 %
---------------------	--------	-------	--------	--------	--------

*Fuente: elaboración propia.*

Si se observa el mapa global de las reclamaciones, puede verse que el principal nivel contra el que se reclama es el municipal, con un 45,4 % si sumamos local y provincial, seguido de la administración autonómica, con el 25,1 %, de la administración estatal con el 16,9 %, y en último lugar el sector público de todos los niveles territoriales que concentra el 12,5 % de las reclamaciones. Esto ya puede ser una medida de opacidad por niveles administrativos, pero influye el número de solicitudes que cada uno recibe, por lo que la medida no es fiable; no obstante, si se transita hacia la respuesta, los resultados pueden ser incluso más interesantes. Como muestra la figura 4, hay diferencias muy importantes entre el ámbito autonómico y estatal que tienen un resultado muy similar y el resto de grupos, especialmente los dos formados por el ámbito municipal, que, de nuevo, obtienen unas respuestas similares por parte de los órganos de control.



*Fuente: elaboración propia.*

## La independencia de los órganos de control de la transparencia como factor clave de su desempeño. El caso de España (2014-2020)

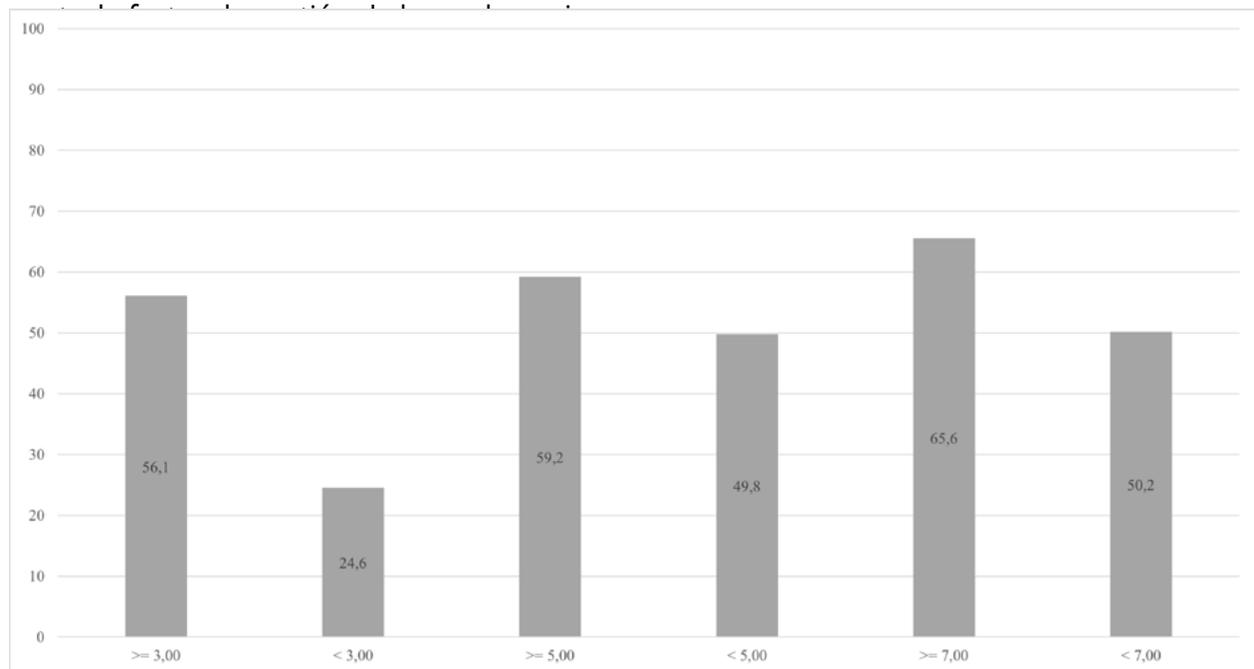
La regresión logística binaria arroja datos similares: no existen diferencias significativas entre la categoría de referencia (local) y la de provincial o la de ente público, pero sí entre local y autonómica y local y estatal. Por tanto, sí existen diferencias significativas entre niveles, pero estas son fundamentalmente entre el municipal y el resto, dejando al sector público en medio, aunque como nuestra categoría considera distintos niveles territoriales es lógico que se compensen las diferencias. Esto nos indica una mayor opacidad en el nivel municipal en cuanto a la gestión del derecho de acceso, no solo porque concentra 45,5 % de todas las reclamaciones de transparencia interpuestas en nuestro país, sino porque además los órganos de control responden estas de forma significativamente más favorable a los reclamantes que las de ámbito autonómico y nacional, lo que indica su consideración de que la normativa se aplica peor en este ámbito territorial.

Como ya se ha dicho a lo largo de este artículo en varias ocasiones, el diseño de los órganos de control es determinante porque marca la racionalidad de los actores que trabajan en este. Esto es así, ya que, si los encargados de controlar el cumplimiento del derecho de acceso son controlados a su vez por los decisores políticos, los incentivos que tendrán para ejercer su función de forma imparcial serán menores. Por tanto, la hipótesis presentada aquí es que, a mejor configuración de estos órganos, más afín a los reclamantes será la gestión de las reclamaciones. De esta forma, siguiendo la evaluación del Indicador que se adjunta en el anexo 2, es posible contrastar la hipótesis sobre dicha afectación al relacionar notas del Indicador con resultados en IRDA.

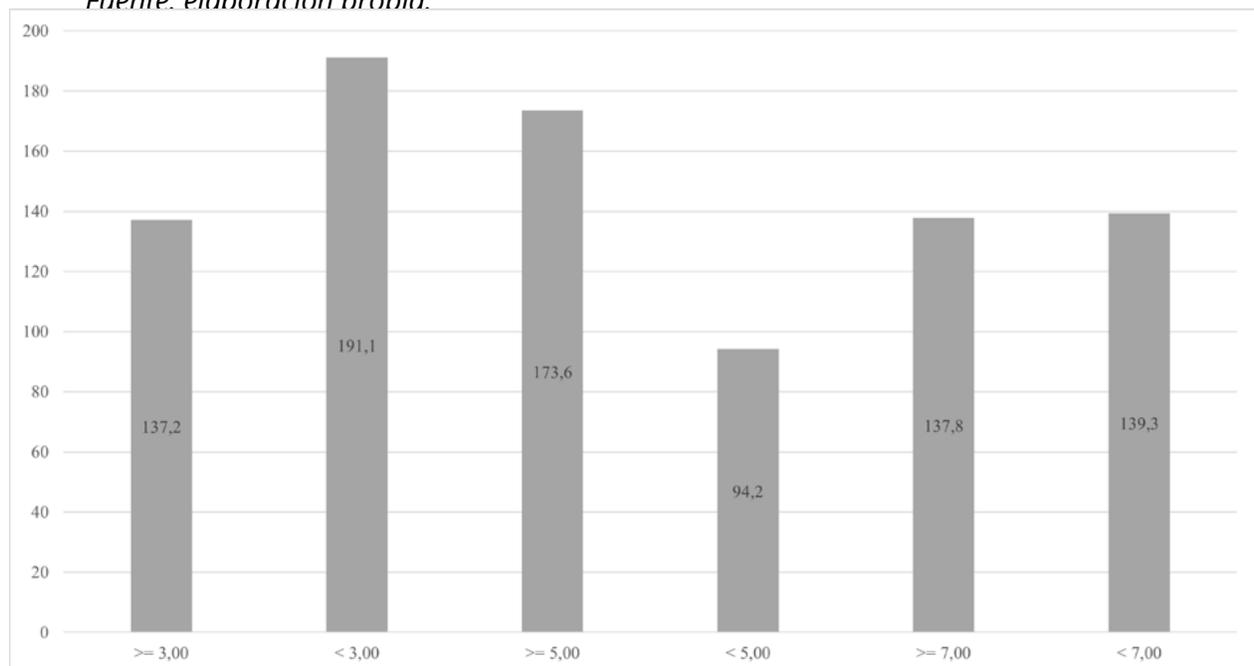
Utilizando Indicador como variable independiente, se ha sometido a contraste la hipótesis tomando como dependiente IRDA y el tiempo de respuesta, aplicando pruebas T para muestras independientes. De igual modo, se han llevado a cabo pruebas de contraste para cada uno de los elementos del índice, obteniendo diferencias estadísticamente significativas en concordancia con las previsiones en ocho de los diez indicadores empleados, lo que implica un número sustancialmente elevado de coincidencias. Únicamente en los indicadores de personalidad jurídica y de reelección de la presidencia se observan diferencias significativas en dirección contraria a lo proyectado.

Se han definido tres umbrales de evaluación para constatar la estabilidad de las divergencias utilizando Indicador como variable independiente. Ya sea empleando puntuaciones de corte de 3, 5 o 7 puntos del índice, las diferencias siempre resultan estadísticamente significativas entre ambos grupos y en congruencia con lo previsto: es decir, los órganos con más puntuación en Indicador obtienen mejores valoraciones en IRDA, como se puede ver en la figura 7. Sin embargo, no se encuentra la misma claridad en los datos relativos al tiempo promedio de respuesta, como se puede ver en la figura 8. Por todo ello, es posible afirmar que el diseño

institucional en lo concerniente a la independencia y capacidad de acción de los órganos de



*Fuente: elaboración propia.*



*Fuente: elaboración propia.*

## Conclusiones

Este artículo pretende contribuir al estudio del derecho de acceso en nuestro país, trascendiendo el tradicional enfoque dominado por el derecho que analiza solo su configuración normativa, sin prestar suficiente atención a los resultados que se producen. Así, se ha desarrollado una base de datos sobre la gestión de las reclamaciones de acceso de la transparencia durante el período 2014-2020, comprendiendo un total de 10.108 reclamaciones analizadas, cuyos hallazgos del análisis realizado se resumen a continuación.

En primer lugar, es posible concluir que hay profundas diferencias entre los órganos de control en la gestión de las reclamaciones en la variable “rendimiento del derecho de acceso”, relacionada con el nivel de entrega de información que producen a los reclamantes, y el tiempo promedio en que proveen la respuesta. Es en esta segunda área donde las diferencias son más intensas entre órganos de control y también donde se detectan resultados más preocupantes, ya que la mayoría de las reclamaciones en el nivel autonómico de los órganos de control se responden fuera del plazo legalmente establecido en la LTAIBG. Esto es una muestra de la insuficiencia de recursos de estos organismos.

En segundo lugar, se han analizado las reclamaciones contra la AGE, donde también se identifican diferencias significativas entre conjuntos, pero en este caso en el rendimiento de la respuesta, lo que es una variable proxy de opacidad e indica asimetrías relevantes en la resistencia a la transparencia por área gubernamental, tanto entre ministerios como entre estos y los demás sujetos obligados de índole nacional. En tercer lugar, al analizar las diferencias entre las reclamaciones por contextos territoriales, se ha constatado la concentración de las reclamaciones contra el ámbito local (en torno al 45 % del total) y respuestas significativamente más favorables a los reclamantes de los órganos de control hacia ese contexto territorial respecto al autonómico y nacional. Esto indica, de nuevo, una mayor opacidad en este nivel de gobierno, aunque es cierto que es probable que la insuficiencia de medios humanos y materiales sea uno de los principales motivos que llevan a dicha situación.

Por último, se ha testado si el diseño institucional de los órganos de control influye en su gestión de las reclamaciones de acceso a la información y se ha comprobado que la mejor valoración en nuestro Índice de Independencia y Capacidad de los órganos de control

(Indicado), produce una gestión más favorable hacia los reclamantes de dichas reclamaciones, y viceversa, una peor nota en Indicado conlleva una gestión de los órganos de control más favorable a los reclamados, es decir, las administraciones y demás sujetos obligados. Por tanto, parece que la configuración de estos órganos es un aspecto clave en la gestión de las demandas de información por parte de la ciudadanía y reforzarlos para hacerlos más independientes, autónomos y capaces para llevar a cabo sus funciones sería una de las reformas que podrían resultar más efectivas para reforzar la transparencia en general y el derecho de acceso a la información pública en particular.

No obstante, es importante señalar que este estudio registra datos hasta el año 2020, por lo que futuras investigaciones deberían ampliar hasta el presente el análisis para consolidar la evidencia generada por estos resultados, en un contexto, además, de crecimiento constante tanto de las solicitudes como de las reclamaciones en España. Además, tampoco entramos a considerar la calidad de las respuestas, sino que nuestro análisis es cuantitativo, algo que también podría generar mayor profundidad en la comprensión del fenómeno.

Asimismo, también es oportuno comparar el caso español con otros del contexto para comprender si la inferencia en los resultados es posible, algo que sería relevante en el actual contexto: nuestros datos indican que los órganos de control de la transparencia defienden mejor el derecho humano al acceso a la información cuanto más independientes son del poder político al que deben controlar, en un momento en el que, precisamente, el que probablemente

## Referencias

- Albalade, D. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90-107.  
<https://doi.org/10.1080/17487870.2012.759422>
- Alarcón, G., Mayor, J.M., y Ayala, E.A. (2021). La participación ciudadana y el pago voluntario de los impuestos. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 16(2), 227-244.  
<https://doi.org/10.14198/OBETS2021.16.2.01>
- Alarcón, G., Mayor, J.M., y Quintanilla, C.M. (2022). Conciencia fiscal y presupuestos participativos: un estudio exploratorio. *REIS, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 177, 69-88.  
<https://doi.org/10.5477/cis/reis.177.69>
- Bauhr, M., y Grimes, M. (2017). Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit. *Crime, Law and Social Change*, 68(4), 431-458.
- Cárcaba, A., y García-García, J. (2010). Determinants of Online Reporting of Accounting Information by Spanish Local Government Authorities. *Local Government Studies*, 36(5), 679-695.
- Cardona, F. (2015). Anti-corruption policies and agencies. Centre for Integrity in the Defense Sector.  
<https://e731hasugp.preview.infomaniak.website/publication/guides-to-good-governance-anti-corruption-policies-and-agencies/>
- Cocciolo, E. (2019). La arquitectura administrativa de la transparencia en España. *Revista de Investigações Constitucionais*, 6(3), 521-571. <https://doi.org/10.5380/rinc.v6i3.68602>
- Cotino, L. (2021). Los derechos fundamentales de acceso a la información pública, sus límites y la supletoriedad de la legislación general de transparencia. En L. Cotino y A. Boix (Coords.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública* (pp. 22-64). Tirant lo Blanch.
- Cuadrado-Ballesteros, B. (2014). The Impact of Functional Decentralization and Externalization on Local Government Transparency. *Government Information Quarterly*, 31(2), 265-277.  
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.012>
- Fernández, M., y Sierra, J. (2019). Inadmisión y necesidad de reelaboración ante el derecho de acceso. *Revista de estudios de Administración Local y Autonómica*, 11, 56-74.
- Fernández, S. (2017). Acceso a la información pública versus protección de datos personales. *Revista española de derecho administrativo*, 184, 248-281.
- Florini, A. (2007). *The right to know: transparency for an open world*. Columbia: Columbia University Press.
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4-5), 663-671.
- Gandía, J. L., y Archidona, M. C. (2008). Determinants of Web Site Information by Spanish City Councils. *Online Information Review*, 32(1), 35-57.
- González, A., y Mayor, J.M. (2020). Los presupuestos participativos juveniles: contribuyendo al debate de los efectos pedagógicos de la participación ciudadana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 78, 139-162.
- Guichot, E. (2017). Las relaciones entre publicidad y privacidad en la normativa sobre transparencia y

- acceso a la información. *Cuadernos de Derecho Local*, 44, 12-47.
- Guillamón, M.-D., Bastida, F., y Benito, B. (2011). The Determinants of Local Government's Financial Transparency. *Local Government Studies*, 37(4), 391-406.
- Heald, D. (2006). Varieties of transparency. En D. Heald (Ed.), *Transparency: the Key to Better Governance?* (pp. 25-43). Oxford: Oxford University Press.
- Hernández, E., y Moreno, C. (2021). La transparencia pública en el escenario post-COVID-19. *Revista Española de la Transparencia*, 13, 131-171.  
<https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/170/289>
- Hernández, E. y Ros-Medina, J.L. (2023). Una comunicación más inteligente del gobierno abierto. En J.L. Moreno (Coord.), *Comunicación: institucional y política* (pp. 77-100). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Jensen, M. C., y Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Jiménez, F., Ros-Medina, J.L. y Villoria, M. (2022). Determinantes de la calidad del gobierno: una exploración de gobiernos autonómicos españoles. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (180), 65-84.
- Jiménez, F. (2014). La trampa política: la corrupción como problema de acción colectiva. En E. Pastor, G. Támez, y A. Mungiu-Pippidi (Eds.), *Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa: análisis comparado España-México* (pp. 101-119). Editorial ABC.
- Jiménez, R. (2017). Instituciones de garantía de la transparencia. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 68, 60-75.
- Lifante, I. (2018). Sobre el diseño institucional de los órganos de control de la transparencia. *Congreso Internacional del Avance del Gobierno Abierto*. Valencia.
- Lindstedt, C., y Naurin, D. (2006). Transparency against corruption: A cross-country analysis. En *20th World Congress of the International Political Science Association*. Fukuyama, Japón.
- Marquette, H., y Peiffer, C. (2017). Grappling with the "real politics" of systemic corruption: Theoretical debates versus "real-world" functions. *Governance*, 31, 499-514.
- Martín, I. (2018). La configuración legal de los consejos autonómicos de transparencia: algunos riesgos para el ejercicio de su función de control. *Dilemata: Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 27, 281-309. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6543305>
- Martín, I. (2019a). El derecho de acceso a la información pública. En I. Martín (Coord.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica* (pp. 107-145). Iustel.
- Martín, I. (2019b). La reclamación ante las autoridades de transparencia como garantía del derecho de acceso. En I. Martín (Coord.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica* (pp. 147-183). Iustel.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge University Press.
- Navarro, E., Mora, L., y Delgado, M. L. (2016). Analyzing the transparency traditional variables within the Spanish municipalities. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 12(47), 129-145.

## La independencia de los órganos de control de la transparencia como factor clave de su desempeño. El caso de España (2014-2020)

- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37355/20873>
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press.
- Persson, A., Rothstein, B., y Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail: Systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, 26(3), 449-471.
- Peruzzotti, E. (2007). Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina. *XVII Asamblea Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)*. Santo Domingo, República Dominicana. <https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzotticuentas.pdf>
- Peruzzotti, E. (2008). Marco conceptual de la rendición de cuentas. *Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS)*. [https://www.cfi.gov.ar/src/img\\_up/17062021.3.pdf](https://www.cfi.gov.ar/src/img_up/17062021.3.pdf)
- Ros-Medina, J.L. (2022). La resistencia a la transparencia en España: el derecho de acceso. [Universidad de Murcia, Tesis Doctoral]. <https://digitum.um.es/digitum/handle/10201/126585>
- Ros-Medina, J. L. (2024). Solicitudes de acceso a la información pública en España e influencia político-institucional (2014-2020). *Revista Española De Investigaciones Sociológicas*, (187), 107-128. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.187.107-128>
- Serrano-Cinca, C., Rueda-Tomás, M., y Portillo-Tarragona, P. (2009). Factors influencing e-disclosure in local public administrations. *Environment and Planning: Government and Policy*, 27(2), 355-378.
- Sierra, J. (2018). Modelos de organismos de garantía de la transparencia en las comunidades autónomas. *Revista Española de Transparencia*, 4, 87-97.
- Tejedo-Romero, R., y Ferraz, J. F. (2018). Determinants of local governments' transparency in times of crisis: Evidence from municipality-level panel data. *Administration and Society*, 50(4).
- Troncoso, A. (2011). *La protección de datos personales: En busca del equilibrio*. Tirant lo Blanch.
- Villoria, M. (2018). El reto de la transparencia. En Anuario de Transparencia Local. Fundación Democracia y Gobierno Local. [https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1946/04\\_VILLORIA\\_P13\\_P42\\_ATL\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1946/04_VILLORIA_P13_P42_ATL_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Villoria, M. (2021). ¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión. *Revista de Estudios Políticos*, 194, 213-247. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/92453>

**Anexo 1. Resoluciones analizadas de los órganos de control de la transparencia**

	Concesión	C. Parcial	Inadmisión	Denegación	Silencio	Desistida	Archivada	Pérdida de objeto	En trámite	Otros	Total	Fecha inicio	Fecha fin
<b>CTBG AGE</b>	1023	0	481	793	0	0	102	0	0	37	2436	26/12/2014	11/03/2019
<b>OCT Andalucía</b>	296	249	394	166	0	183	295	0	0	68	1651	11/03/2016	21/12/2020
<b>OCT Aragón</b>	32	23	17	20	0	0	15	0	0	3	110	23/11/2015	21/11/2018
<b>CTBG Asturias</b>	50	8	29	24	0	0	10	0	0	1	122	29/12/2015	21/02/2019
<b>OCT Baleares</b>	11	3	7	21	0	16	24	0	36	0	118	20/05/2016	13/05/2019
<b>OCT Canarias</b>	205	30	82	23	0	10	23	0	0	3	376	29/05/2015	14/11/2018
<b>CTBG Cantabria</b>	79	7	45	38	0	0	8	0	0	5	182	15/12/2015	15/03/2019
<b>OCT Castilla y León</b>	180	66	44	24	0	17	20	114	0	2	467	29/01/2018	14/12/2020
<b>CTBG Castilla-La Mancha</b>	118	21	61	45	0	0	19	0	0	3	267	25/02/2016	15/03/2019
<b>OCT Cataluña</b>	424	199	215	94	10	75	0	392	54	127	1590	5/08/2015	30/12/2018
<b>OCT Comunidad Valenciana</b>	214	75	95	67	0	30	0	171	0	5	657	4/10/2014	30/12/2020
<b>CTBG Extremadura</b>	76	13	17	20	0	0	7	0	0	6	139	16/03/2016	15/01/2019
<b>OCT Galicia</b>	257	44	153	84	0	37	39	0	0	21	635	21/04/2016	26/11/2020
<b>CTBG Madrid</b>	206	42	136	105	6	0	43	0	0	29	567	11/12/2015	13/03/2019
<b>OCT Murcia</b>	30	4	44	9	206	6	18	0	66	0	383	31/08/2015	29/12/2018
<b>OCT Navarra</b>	22	4	7	6	0	0	11	0	0	0	50	06/04/2017	28/12/2018
<b>OCT País Vasco</b>	83	4	23	8	0	17	2	0	25	0	162	14/10/2016	11/03/2019
<b>CTBG La Rioja</b>	12	4	9	7	0	0	0	0	0	0	32	1/03/2016	28/12/2018
<b>CTBG Ceuta</b>	37	2	9	1	0	0	0	0	0	4	53	-	-
<b>CTBG Melilla</b>	16	1	4	2	0	0	2	0	0	0	25	-	-
<b>CTBG sin competencias</b>	0	0	86	0	0	0	0	0	0	0	86	-	-
<b>Total</b>	<b>3371</b>	<b>799</b>	<b>1958</b>	<b>1557</b>	<b>222</b>	<b>391</b>	<b>638</b>	<b>677</b>	<b>181</b>	<b>314</b>	<b>10108</b>	<b>4/10/2014</b>	<b>30/12/2020</b>

Fuente: elaboración propia.

La independencia de los órganos de control de la transparencia como factor clave de su desempeño.  
El caso de España (2014-2020)

sea el órgano más importante de este tipo en la región, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), se encuentra en proceso de desaparición y asunción de sus competencias por el ejecutivo mexicano. Si la inferencia de nuestros resultados es posible, este cambio institucional significará un claro retroceso en la defensa de estos derechos en México.

**Anexo 2. Evaluación de indicadores para el Índice de Independencia y Capacidad de los Órganos de Control (Indicado)**

OCC por ámbito territorial	Personalidad jurídica	Independencia institucional del ejecutivo	Mayoría Presidencia	Composición técnica o representativa	Elección o designación	Presencia política	Presencia del ejecutivo	Profesionalización	Reelección presidente	Potestad sancionadora o multas coercitivas	Total
CTBG	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	4
CCAA con convenio CTBG <sup>6</sup>	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	4
Andalucía	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	6
Aragón	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baleares	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2
Canarias	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	7
Castilla y León	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	9
Cataluña	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	6
Valencia	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	6
Galicia	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	6
Murcia	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Navarra	0	0	1	0	0	0	1	0	1	1	5
País Vasco	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	4

*Fuente: elaboración propia.*

<sup>6</sup> En el período estudiado las CCAA con convenio con el CTBG eran: Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y La Rioja.

**Anexo 3. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente los OCT y dependiente IBA**

	<b>B</b>	<b>err. std.</b>	<b>sig</b>	<b>exp(B)</b>
<b>CTBG AGE</b>			0,000	
<b>OCT Andalucía</b>	0,192	0,073	0,009	1,212
<b>OCT Aragón</b>	0,616	0,217	0,004	1,851
<b>CTBG Asturias</b>	0,310	0,195	0,112	1,363
<b>OCT Baleares</b>	-0,474	0,330	0,151	0,623
<b>OCT Canarias</b>	1,025	0,125	0,000	2,787
<b>CTBG Cantabria</b>	0,255	0,159	0,110	1,290
<b>OCT Castilla y León</b>	1,505	0,143	0,000	4,505
<b>CTBG Castilla-La Mancha</b>	0,490	0,136	0,000	1,633
<b>OCT Cataluña</b>	1,000	0,080	0,000	2,717
<b>OCT Comunidad Valenciana</b>	0,798	0,107	0,000	2,222
<b>CTBG Extremadura</b>	1,097	0,200	0,000	2,996
<b>OCT Galicia</b>	0,458	0,096	0,000	1,582
<b>CTBG Madrid</b>	0,223	0,099	0,024	1,250
<b>OCT Murcia</b>	-1,811	0,187	0,000	0,163
<b>OCT Navarra</b>	0,913	0,342	0,008	2,491
<b>OCT País Vasco</b>	1,251	0,213	0,000	3,495
<b>CTBG La Rioja</b>	0,219	0,356	0,538	1,245
<b>CTBG Ceuta</b>	1,580	0,357	0,000	4,857
<b>CTBG Melilla</b>	1,261	0,477	0,008	3,529
<b>CTBG sin competencias</b>	-20,983	4334,119	0,996	0,000
<b>Constante</b>	-0,219	0,042	0,000	0,803
% de clasificación global	60,6			
R2 de Cox y Snell	0,089			
R2 de Nagelkerke	0,119			

*Fuente: elaboración propia.*

**Anexo 4. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente los conjuntos gubernamentales de la AGE y dependiente IBA**

	<b>B</b>	<b>err. std.</b>	<b>sig</b>	<b>exp(B)</b>
<b>Sector Público</b>			0,000	
<b>Agricultura y Medio Ambiente</b>	-1,303	0,264	0,000	3,681
<b>Economía, Industria y Turismo</b>	-0,449	0,209	0,031	1,567
<b>Fomento</b>	-0,183	0,202	0,366	1,201
<b>Interior</b>	-1,016	0,178	0,000	2,761
<b>Justicia</b>	-0,868	0,245	0,000	2,382
<b>Educación, Ciencia, Cultura y Deporte</b>	-0,854	0,241	0,000	2,350
<b>Defensa</b>	-0,803	0,301	0,008	2,232
<b>Asuntos exteriores</b>	-0,347	0,276	0,209	1,415
<b>Hacienda y Función Pública</b>	-1,332	0,193	0,000	3,788
<b>Sanidad y Seguridad Social</b>	-0,540	0,211	0,011	1,716
<b>Presidencia</b>	-0,470	0,226	0,037	1,601
<b>AEAT</b>	-1,032	0,321	0,001	2,808
<b>Agencia de Protección de Datos</b>	-0,722	0,459	0,116	2,059
<b>Entidad de control o constitucional</b>	-1,269	0,310	0,000	3,556
<b>Corporación de derecho público</b>	-1,129	0,234	0,000	3,093
<b>Partido político, sindicato o patronal</b>	-21,830	12118,636	0,999	3023837526,362
<b>Ente privado</b>	-2,236	0,787	0,004	9,359
<b>Constante</b>	0,627	0,140	0,000	0,534
% de clasificación global	60,1			
R2 de Cox y Snell	0,053			
R2 de Nagelkerke	0,070			

*Fuente: elaboración propia.*

**Anexo 5. Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente el ámbito territorial de la reclamación y dependiente IBA**

	<b>B</b>	<b>err. std.</b>	<b>sig</b>	<b>exp(B)</b>
<b>Local</b>			0,000	
<b>Provincial</b>	0,269	0,179	0,133	1,309
<b>Ente público</b>	-0,005	0,073	0,949	0,995
<b>Autonómico</b>	-0,646	0,062	0,000	0,524
<b>Estatal</b>	-0,690	0,062	0,000	0,502
<b>Constante</b>	0,474	0,038	0,000	1,607
% de clasificación global	54,5			
R2 de Cox y Snell	0,028			
R2 de Nagelkerke	0,037			

*Fuente: elaboración propia.*

**Anexo 6. Prueba T para muestras independientes en función de notas de corte para Indicado**

		Prueba de Levene de igualdad de varianzas		prueba t para la igualdad de medias						
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Diferencia de error estándar	95 % de intervalo de confianza de la diferencia	
									Inferior	Superior
<b>Punto de corte en 3</b>										
<b>Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso</b>	Se asumen varianzas iguales	184,234	0,000	15,222	7820	0,000	0,315	0,021	0,275	0,356
	No se asumen varianzas iguales			16,901	490,355	0,000	0,315	0,019	0,278	0,352
<b>Tiempo de respuesta</b>	Se asumen varianzas iguales	63,671	0,000	-7,662	9501	0,000	-53,954	7,042	-67,757	-40,151
	No se asumen varianzas iguales			-11,807	343,623	0,000	-53,954	4,570	-62,943	-44,966
<b>Punto de corte en 5</b>										
<b>Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso</b>	Se asumen varianzas iguales	537,715	0,000	9,947	7820	0,000	0,094	0,009	0,076	0,113
	No se asumen varianzas iguales			9,988	7749,890	0,000	0,094	0,009	0,076	0,113
<b>Tiempo de respuesta</b>	Se asumen varianzas iguales	2779,693	0,000	34,056	9501	0,000	79,399	2,331	74,829	83,970
	No se asumen varianzas iguales			36,980	7884,877	0,000	79,399	2,147	75,191	83,608
<b>Punto de corte en 7</b>										
<b>Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso</b>	Se asumen varianzas iguales	139,842	0,000	14,481	7820	0,000	0,153	0,011	0,133	0,174
	No se asumen varianzas iguales			15,333	4265,248	0,000	0,153	0,010	0,134	0,173
<b>Tiempo de respuesta</b>	Se asumen varianzas iguales	3,644	0,056	-0,575	9501	0,565	-1,514	2,634	-6,677	3,649
	No se asumen varianzas iguales			-0,577	5894,035	0,564	-1,514	2,626	-6,663	3,634

Fuente: elaboración propia.

## Acerca del autor

### José Luis Ros-Medina

Doctor Internacional Cum Laude en Sociedad, Desarrollo y Relaciones Laborales y magíster en Administración, Técnicas de Investigación y ExecutiveMBA. Especialista en Gobierno Abierto, Transparencia y Calidad Democrática. Es profesor en Fundación Universitaria Internacional de La Rioja (UNIR), donde dirige el máster en Administración Electrónica y Gobierno Abierto. Es secretario ejecutivo de la Red Académica de Gobierno Abierto Internacional (RAGA) y coordinador de su capítulo español. Ha colaborado con CEPAL y BCIE, destacando su papel como director del I Congreso Internacional de Estado Abierto y Gobernanza.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: [joseluis.rosmedina@unir.net](mailto:joseluis.rosmedina@unir.net)

#### Cómo citar este artículo:

Ros-Medina, J. L. (2024). La independencia de los órganos de control de la transparencia como factor clave de su desempeño: El caso de España (2014-2020). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (88), 144-174. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n88.a342>

