

Solicitudes de acceso a la información pública en España e influencia político-institucional (2014-2020)

Requests for Access to Public Information in Spain and Political-Institutional Influence (2014-2020)

José Luis Ros-Medina

Palabras clave

- Coaliciones
- Derecho de acceso
- Ideología
- Rendición de cuentas
- Transparencia

Key words

- Coalitions
- Right of Access
- Ideology
- Accountability
- Transparency

Resumen

El derecho de acceso se ha estudiado en España desde una perspectiva eminentemente jurídica, centrándose en los límites de acceso, protección de datos de carácter personal, inadmisión y denegación. Sin embargo, a diferencia de la transparencia activa, el derecho de acceso no ha sido suficientemente abordado desde otras perspectivas de las ciencias sociales. Este trabajo pretende contribuir a corregir dicho déficit aportando un análisis de los resultados en la gestión de las solicitudes de acceso. Hemos desarrollado una base de datos sobre dicha gestión por parte de las CC. AA. y el Estado con la que comparar su rendimiento. Los resultados muestran profundas diferencias inter e intra administrativas, así como una influencia no desdeñable de las variables político-institucionales, especialmente de la ideología y de la configuración parlamentaria del Ejecutivo.

Abstract

The right of access has been studied in Spain from an eminently legal perspective, focusing on limits to access, personal data protection, inadmissibility and denial. However, unlike active transparency, the right of access has not been adequately considered from other social science perspectives. This work attempts to correct this gap in the literature, providing an analysis of the results of the management of requests for access. We developed a database on this management by the autonomous communities and the Spanish central government to compare their performance. The results demonstrate major inter and intra administrative differences, and a clear influence of political-institutional variables, especially ideology and the parliamentary configuration of the executive branch.

Cómo citar

Ros-Medina, José Luis (2024). «Solicitudes de acceso a la información pública en España e influencia político-institucional (2014-2020)». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 187: 107-128. (doi: 10.5477/cis/reis.187.107-128)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

José Luis Ros-Medina: Red Académica de Gobierno Abierto Internacional | secretariaraga@cedes.org.ar



INTRODUCCIÓN¹

La transparencia ha sido y sigue siendo un área de importante atención académica en el mundo. Hablando específicamente del caso español, y trascendiendo los estudios teóricos transversales, donde podemos destacar a Manuel Villoria como máximo exponente (2012, 2021), identificamos dos grandes conjuntos de bibliografía. Por un lado, un conjunto de estudios multidisciplinarios que analizan empíricamente la *transparencia activa*, entendida como la liberación proactiva de información de los gobiernos, fundamentalmente mediante las webs institucionales (Albaladejo, 2013; Alonso, García y Alonso, 2016; Balaguer-Coll y Brun-Martos, 2021; Cárcaba y García-García, 2010; Cuadrado-Ballesteros, 2014; Gandía y Archidona, 2008; García-García y Curto, 2018; Guillamón, Bastida y Benito, 2011; Martín y García, 2011; Navarro, Mora y Delgado, 2016; Tejado-Romero y Araujo, 2015; Serrano-Cinca, Rueda-Tomás y Portillo-Tarragona, 2009).

Por otro lado, con relación a la *transparencia pasiva*, que puede ser definida como la liberación reactiva de información ante solicitudes de acceso a la información de personas físicas o jurídicas, encontramos numerosos estudios de eminente orientación jurídica, enfocados sobre todo en los límites normativos del acceso y las causas de inadmisión y denegación de las solicitudes (Cotino, 2022; Fernández, 2017; Fernández y Sierra, 2019; Guichot, 2017; Martín, 2019; Troncoso, 2011). No se ha desarrollado, en cambio, una línea consolidada de investigación que ofrezca un análisis empírico —no solo normativo— que preste atención a esta dimensión pasiva de la transparencia, cuya principal herramienta son las solicitudes de acceso a la informa-

ción². Así, no contamos con estudios que evalúen el desempeño del derecho de acceso con datos y menos aún que relacionen estadísticamente este fenómeno con sus determinantes o efectos.

Este artículo pretende superar estas falencias analizando el fenómeno de la transparencia más allá de los puntos de partida y los procesos (las leyes de transparencia) e incluyendo también los resultados (la gestión del derecho de acceso), para comprender su funcionamiento efectivo en la actualidad y poder aplicar acciones de mejora basadas en datos. Para ello, se ha elaborado una base compuesta por 16 766 casos de solicitudes en el nivel nacional y autonómico del periodo 2014-2019. Mediante el análisis de esta base, se identificarán diferencias tanto entre Comunidades Autónomas como al interior de los departamentos de la Administración General del Estado (AGE) en la gestión del derecho de acceso (en términos de tiempo de respuesta y resultado de aceptación o rechazo) y se pondrán a prueba hipótesis relativas a la influencia de variables político-institucionales sobre dichos resultados.

En las siguientes páginas se explicitan, en primer lugar, el marco teórico, los conceptos centrales y las hipótesis a contrastar. Luego se desarrolla la metodología, se operacionalizan las variables, se caracteriza la base de datos y se enumeran y describen las técnicas de análisis. En tercer lugar, se presentan los resultados de nuestro análisis: las diferencias territoriales e intraadministrativas para la AGE en la gestión del derecho de acceso y su vinculación con factores político-institucionales como la antigüedad, el carácter nacionalista o no de los gobiernos, el espectro ideológico iz-

¹ Este artículo parte de una comunicación enviada al XII Congreso Internacional de Ciencia Política de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP).

² Una excepción que debe ser reseñada por haber intentado avanzar en esta línea es el aporte del profesor Isaac Martín (2019, 2020), aunque sus trabajos también se han desarrollado desde la perspectiva del análisis jurídico.

quierda-derecha y la composición del Gobierno (un partido, apoyo externo parlamentario o coalición). Por último, se presentan las conclusiones y se proponen algunas líneas de discusión a partir de los resultados obtenidos.

MARCO TEÓRICO

La transparencia puede ser definida como el 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, 2006; Villoria, 2012, 2021). Desde esta perspectiva, la transparencia posee un valor no finalista, ya que pretende lograr otros fines más relevantes. Por ejemplo, Bauhr y Grimes hablan de responsabilidad, predictibilidad y participación (2017), mientras que Ball identifica el desempeño, la honestidad, el control de la corrupción y la gobernanza (2009).

Un concepto vinculado con el de transparencia es el de *accountability* o rendición de cuentas. Podríamos identificar como rendición de cuentas a los procesos mediante los cuales el poder representativo ofrece justificación de sus acciones ante los representados, con el fin de que dicha representación no se vuelva irresponsable, por lo que tiene, en las democracias constitucionales, un doble sentido constitucional y político, de respeto a la legalidad y constitucionalidad, y de receptividad y representatividad (Peruzzotti, 2007). Este proceso se despliega de diversas formas que los autores han identificado con distintas dimensiones: vertical, mediante el voto en elecciones representativas; horizontal, mediante el control de instituciones sobre instituciones; y diagonal, mediante el control que ejerce la sociedad civil, los medios de comunicación y la opinión pública en general sobre las ac-

ciones de los representantes (O'Donnell, 2002; Peruzzotti y Smulovitz, 2006). Entonces la transparencia puede ser un catalizador de la rendición de cuentas, pero no se debe confundir con ella.

Pero se ha identificado en los representantes el interés en romper o erosionar la relación de representación para obtener beneficios personales (Maravall, 2003). Desde la teoría de la agencia (Jensen y Meckling, 1976), enmarcada a su vez en la teoría de la elección racional, si para los representantes los costes de incumplir la relación de agencia son menores que los beneficios, aumentará la probabilidad de hacerlo. Esto podría sintetizarse en la fórmula de Robert Klitgaard (1988) sobre la corrupción (corrupción es igual a monopolio del poder más discrecionalidad menos rendición de cuentas). Por tanto, la transparencia, como factor que puede aumentar la probabilidad de descubrir los incumplimientos y aumentar los costes de ocultarlos, es un fuerte aliado de la rendición de cuentas. Es lo que algunos autores como Joseph Stiglitz han analizado desde una perspectiva económica y han identificado como obtención de rentas de la opacidad que producen incentivos para su control (Stiglitz, 1999).

Ahora, bajo la teoría de la acción colectiva (Olson, 1965), varios autores postulan que las medidas anticorrupción enmarcadas en la teoría del agente-principal fallan debido a que los principales (ciudadanos) en entornos de corrupción generalizada tienen expectativas de ineficacia de sus acciones contra la corrupción que los llevan a no actuar contra ella e, incluso, a colaborar con la misma (Jiménez, 2014; Jiménez, Ros-Medina y Villoria, 2022). Sin embargo, estas acciones también pueden llegar a ser eficaces si se articulan correctamente (Marquette y Peiffer, 2018). Deben darse características especiales en el flujo de información liberada y deben existir mecanismos de sanción, que son la piedra angular de una rendición de cuentas eficaz.

Entonces, para que la transparencia tenga efecto, no debe basarse solo en la cantidad de información liberada. La transparencia efectiva (Heald, 2006) o clara (Fox, 2007), precisa de calidad en la información suministrada. Podemos identificar cuatro características necesarias para dicha calidad: la veracidad de la información, la relevancia de esta, su exhaustividad y, por último, su actualización y el histórico de datos con el que compararla. Además, existen otros factores que denominamos variables del coste de información. En primer lugar, la claridad del lenguaje y del formato de presentación. También son relevantes la visibilidad, accesibilidad y unidad de la información, variables todas que se relacionan con la facilidad de encontrar y acceder a la información que se busca. Y, por último, el formato abierto de los datos, que permite su procesamiento por terceros, tanto los propios usuarios o intermediarios como los medios de comunicación, empresas o sociedad civil, y permiten ir más allá en el proceso de la transparencia y la rendición de cuentas.

Estos requisitos se aplican también, salvando las distancias de formato, al derecho de acceso a la información, que es el objeto particular de nuestro análisis. A los propósitos de este trabajo se tomará la definición de derecho de acceso a la información de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG), que en su artículo 13 sostiene que es el derecho que tienen los ciudadanos a que las instituciones públicas les permitan acceder a la información que ellas custodian, siendo esta «contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte». Pero, además, se debe cumplir otros añadidos en esta área. En primer lugar, la respuesta debe ser de manera generalizada afirmativa, independientemente de la legislación concreta de aplicación, siempre que no perjudiquen intereses públicos o privados superiores y, cuando se rechace o

inadmita el derecho de acceso, se debería contener un razonamiento ponderando dichos intereses. En segundo lugar, las solicitudes deben ser respondidas rápidamente, ya que ven disminuido su efecto tanto de generar un estado de transparencia efectiva como de articular procesos de rendición de cuentas cuanto más tiempo transcurre. Por último, los requisitos de visibilidad y accesibilidad se aplican a la facilidad de acceso telemático y físico para la solicitud de información, incluyendo la indexación correcta en los buscadores, la visibilidad en la web de referencia, la información sencilla y útil sobre el procedimiento, la rapidez y comodidad para el usuario, la compatibilidad con todos los navegadores, la reducción de las barreras de acceso en la identificación, el envío de justificante de la solicitud o la respuesta directa al correo del solicitante. Todas estas cuestiones hacen que los costes de acceso y uso se reduzcan y en este caso son aún más importantes que los costes para la transparencia activa, por lo que conviene darles mayor importancia.

No obstante, la transparencia efectiva se logra no solo mediante la cantidad y calidad de la información, de los procesos y de los soportes de acceso, sino también con la generación de compromiso cívico (Mungiu-Pippidi, 2015), que es la pieza final del engranaje por la cual se hace efectiva la transparencia para activar la rendición de cuentas. Si los ciudadanos no emplean las herramientas de transparencia, acceso a portales, descarga de información, solicitudes de acceso, reclamaciones de acceso a los órganos de control cuando los haya y uso de esa información, la transparencia no servirá para mejorar la rendición de cuentas. Por eso, Jonathan Fox diferencia entre «transparencia opaca» y «transparencia clara», y dice que solo la segunda puede activar una rendición de cuentas que puede ser, además, dura o blanda, en función de si incorpora mecanismos efectivos de sanción (2007). Aquí añadimos un último

elemento a la ecuación: para que la transparencia sea empleada por los ciudadanos debe producirse lo que se denomina «publicidad» o «promoción» de la transparencia (Lindstedt, 2006), es decir, que los agentes que liberan información, además, informen que están liberando dicha información y promuevan su uso, algo que casi nunca sucede. El derecho de acceso es la gran olvidada de las herramientas de transparencia y sería una de las que podrían aumentar en mayor medida su eficacia.

Como señala Ann Florini, una de las teóricas más importantes sobre la transparencia:

La información en sí misma 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 (Florini, 2007: 1).

El motivo para que los Estados guarden secreto sobre sus decisiones es que dicho secreto les otorga poder, control sobre esas acciones y una mayor discrecionalidad. Es preferible para cualquier decisor político, en caso de que quiera maximizar la discrecionalidad sobre su poder, no publicar información sobre sus decisiones, ya que de hacerlo se expone al control de la opinión pública y de otros actores políticos. Por ello, siempre existirán incentivos para oponerse a la implementación y difusión de las herramientas de transparencia, lo que denominamos como *resistencia a la transparencia*, que puede definirse como las estrategias y acciones desplegadas por las autoridades sometidas al marco de transparencia para que este no se haga efectivo o produzca los menores efectos posibles en la reducción de su discrecionalidad y en el control de sus comportamientos.

Siguiendo a Pasquier y Villeneuve (2007), la resistencia a la transparencia se llevará a cabo mediante la limitación de las áreas transparentadas, la obstrucción legal del acceso, la insuficiencia de recursos para la transparencia y el exceso de datos sin medios adecuados de procesamiento. Para es-

tos autores, además, las razones de este comportamiento van más allá de las propias de la teoría de la elección racional, ya que conectan con la preexistencia de una cultura del secreto y la jerarquía dentro de las Administraciones públicas, así como razones de protección de otros intereses como la seguridad y, por último, la falta de capacidad de muchas Administraciones para impulsar adecuadamente estos cambios (Pasquier y Villeneuve, 2007).

En función de estas reflexiones sobre la transparencia y sus resistencias, en este trabajo partimos del supuesto de que la transparencia se aplicará de forma dispar en función de los resortes del poder político para oponerse a su implementación, que tendrán que ver con el monopolio y discrecionalidad de este. Generamos así un conjunto de hipótesis que están dirigidas a identificar diferencias en la gestión del derecho de acceso (el tiempo de respuesta y la aceptación o rechazo de las solicitudes) y los factores político-institucionales que la afectan. En primer lugar, nos concentramos en verificar las diferencias entre comunidades autónomas y al interior de la AGE, poniendo a prueba las siguientes hipótesis:

- H1: Existen diferencias significativas entre las Administraciones territoriales en España en la gestión de solicitudes de acceso a la información.
- H2: La AGE registra un sesgo en cuanto al tipo de Administración al que va dirigida la solicitud en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.
- H3: La AGE registra diferencias significativas en función del área ministerial a la que va dirigida la solicitud en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.

Creemos que encontraremos diferencias significativas entre Administraciones territoriales, así como entre áreas ministeriales dentro de la AGE, porque, al ser la transparencia una

limitación del poder, habrá incentivos asimétricos para la resistencia hacia la misma. Por ejemplo, en la AGE habrá áreas ministeriales que tendrán mayores incentivos de opacidad. Siguiendo la bibliografía, cabe esperar una mayor resistencia a la transparencia del sector público instrumental que del resto de la Administración pública, por cuanto esta área ha sido identificada en la bibliografía como empleada para huir del derecho público y flexibilizar los controles administrativos, lo que también implicaría una resistencia al control de la transparencia pública.

En segundo término, se presentan una serie de hipótesis relativas a la relación entre los resultados (tiempo de respuesta y aceptación o rechazo de la solicitud) y variables de concentración del poder y de ubicación ideológica de los partidos que manejan ese poder:

H4: Las Administraciones territoriales con gobiernos de menor antigüedad producen rendimientos más favorables respecto del derecho de acceso que los que llevan gobernando más tiempo.

H5: No existen diferencias en la gestión del derecho de acceso a la información entre Administraciones territoriales con gobiernos de partidos nacionalistas y gobiernos de partidos no nacionalistas.

H6: No existen diferencias en la gestión del derecho de acceso a la información entre Administraciones territoriales con gobiernos de partidos ideológicamente ubicados en la izquierda y gobiernos de partidos ideológicamente ubicados en la derecha.

H7: Las Administraciones territoriales con ejecutivos sostenidos por varios partidos o en coalición producen rendimientos más favorables respecto del derecho de acceso a la información que las que tienen ejecutivos de mayoría absoluta.

Nuestra tesis es que estas diferencias importan, especialmente cuando hablamos

de concentración del poder, o lo que es lo mismo, de ausencia de balances y contrapesos políticos hacia dicho poder, y que no son relevantes las relativas al componente ideológico o nacionalista, ya que no hay ninguna reflexión en este sentido en la bibliografía revisada sobre nuestro país y sólo hemos encontrado un precedente en este sentido en EE. UU. (Armstrong, 2010; Mcneal, Schmeida y Hale, 2007). Esta es la parte teóricamente más importante de nuestro trabajo, que se conecta con el argumento tradicional de Klitgart de que, a menor contrapeso del poder, más corrupción. En esa línea, si como hemos señalado más arriba, la transparencia es un factor limitador del poder, este desplegará peores rendimientos tanto en la transparencia activa como en el derecho de acceso, lo que nosotros hemos llamado procesos de resistencia a la transparencia, cuando tenga menos factores limitadores de su discrecionalidad. Por tanto, a mayores controles y contrapesos, esperamos mejores rendimientos en la gestión de la transparencia.

MÉTODO

El término «transparencia» se convirtió en una moda incipiente tanto académica como mediáticamente gracias a su elección en 1993 por Transparency International como su marca distintiva para luchar contra la corrupción, la opacidad y la irresponsabilidad en todo el mundo (Ball, 2009). Así, se puede decir que el éxito que ha logrado el concepto también le ha provocado una mayor inexactitud teórica y, en consecuencia, se ha dificultado su operacionalización como concepto «medible».

Podemos distinguir cuatro tipos de herramientas que se han desarrollado para evaluar la transparencia (Hazell y Worthy, 2010): los índices sobre divulgación de información (Cerdán, 2023; Kaufmann, Kraay

y Zoido-Lobatón, 1999); las encuestas de opinión a ciudadanos o expertos (Valle, 2021); los simulacros de realización de solicitudes de acceso (Lidberg, 2009; Open Society Institute, 2006); y la evaluación de los rendimientos de los marcos de transparencia que centran su atención tanto en los procesos como en los resultados (Hazell y Worthy, 2010). Sin duda, los más relevantes en impacto en la opinión pública han sido los índices de divulgación de información. Y esto es así debido a que son las herramientas que más nítida y visualmente presentan las evaluaciones de transparencia, ofrecen una nota y una comparación a modo de ranking que es fácilmente comprensible y, como tal, es un producto más atractivo para los medios de comunicación. Se puede afirmar que los índices, además, son las herramientas que más impactan en los sujetos evaluados, haciendo que asciendan en importancia en las agendas directivas de los mismos y, como efecto positivo, que haya un mayor esfuerzo para la mejora en dichas evaluaciones (Ros-Medina y Mañogil, 2021).

Saber qué entiende por «transparencia» un índice de transparencia es una tarea altamente infructuosa, lo que lleva a estas herramientas a problemas de validez de constructo (Boudon y Lazarsfeld, 1973). Se ha criticado, además, su uso desproporcionado como «listas de lavandería» en las que se trata de ir tachando cumplimientos (Michener y Bersch, 2013). Para superar estas debilidades, deberían tenerse en cuenta interrelaciones entre indicadores y ponderaciones o, incluso, indicadores necesarios (Michener, 2015).

Desde nuestro punto de vista estas dificultades se superan si se considera la transparencia como una variable compleja que debe evaluarse tanto en sus procesos como en sus resultados, es decir, mediante la evaluación de los sistemas o marcos de transparencia, como también han propuesto otros estudios para conceptos rela-

cionados como el de calidad de gobierno (Jiménez, Ros-Medina y Villoria, 2022). No obstante, esta manera de evaluar la transparencia es mucho más compleja, por lo que ha sido menos empleada, pudiendo señalar el trabajo de Hazell y Worthy (2010) casi como una excepción a la regla.

Este estudio se enmarca en un intento de abordar la evaluación de la transparencia desde esta perspectiva, además, centrandó la atención sobre el derecho de acceso como área más inexplorada porque, en primer lugar, es un fenómeno que se registra como proceso administrativo, por lo que se puede analizar sin una evolución continua del mismo, como sí sucede con la transparencia activa; en segundo lugar, es la dimensión en la que más claramente se manifiesta lo que Mungiu-Pippidi llama «compromiso cívico» (2015), que es la demanda de las herramientas de transparencia por parte de la sociedad; y tercero, mediante el derecho de acceso es más probable que se detecten acciones de parcialidad o corrupción, ya que dichas áreas, como señala Fox, serán con mayor probabilidad ocultadas en la transparencia activa (2007), siendo aún más efectivo para la revelación de estos hechos si se cuenta con órganos de control independientes.

Definimos en primer lugar la variable dependiente, es decir el *Rendimiento en la gestión del derecho de acceso*, como el grado de apertura demostrado por las Administraciones públicas territoriales (o cualquier otro organismo) en la gestión del derecho de acceso, teniendo en cuenta como criterios la contestación favorable y rápida. Esta variable es operacionalizada mediante tres indicadores:

- Índice Binario de Acceso (IBA): se asigna el valor 1 a las respuestas positivas, agrupando allí los accesos totales y parciales, y valor 0 a las respuestas negativas (inadmisiones, denegaciones y silencios administrativos). Esta segunda

medida se crea como complementaria a la anterior, para poder desplegar un mayor abanico de pruebas estadísticas y reforzar la validez de los resultados. Estos valores se agregan para las CC. AA. y AGE convirtiéndolos en un porcentaje (respuestas positivas sobre 100).

- Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso (IRDA): $[Solicitudes\ aceptadas \times 100 + Solicitudes\ aceptadas\ parcialmente \times 50 + Solicitudes\ inadmitidas \times 25 + Solicitudes\ denegadas \times 0] / Total\ de\ solicitudes$. Aquí la nota puede variar de 0 a 100, siendo 0 el menor nivel de rendimiento y apertura, y 100 el mayor³. Este índice capta mejor la complejidad de las respuestas, incorporando las aceptaciones y las inadmisiones como estadíos intermedios entre una respuesta positiva y una negativa.
- Tiempo promedio de respuesta: medido en días desde la fecha de registro de la solicitud y la fecha de respuesta de esta y asignado a cada solicitud.

En cuanto a las variables independientes, son definidas y operacionalizadas como se señala a continuación:

- *Duración de los gobiernos (antigüedad)*: medida en días desde la toma de posesión del Gobierno y la fecha de análisis de los datos.
- *Ideología económica de los ejecutivos*: el indicador se configura dividiendo los ejecutivos de partido o partidos de izquierda, los de derecha y los mixtos (cuando el Ejecutivo no es de mayoría

absoluta y hay partidos de izquierda y derecha en su coalición o apoyo parlamentario).

- *Ideología nacional de los ejecutivos*: aquí diferenciamos los ejecutivos que cuentan con la participación de partidos de ideologías nacionalistas o regionalistas periféricas de los que no.
- *Configuración de los ejecutivos*: aquí nos fijamos en la configuración parlamentaria de los gobiernos, ya que consideramos que es una *variable proxy* del monopolio y discrecionalidad del poder. Diferenciamos los gobiernos de mayoría absoluta de un único partido, los gobiernos con apoyos parlamentarios pero de un único partido en las carteras ejecutivas y los gobiernos de coalición donde más de un partido entra en el reparto de estas.

Abordamos entonces el estudio de la resistencia a la transparencia en las Administraciones territoriales (CC. AA.) y la AGE tomando nuestras unidades de análisis en dos niveles de agregación. En el nivel más desagregado, estudiamos las solicitudes individuales considerando a qué organismos van dirigidas y las respuestas que obtienen. Así, en las comparaciones con respecto al rendimiento en términos de transparencia partiremos de los datos de dichas solicitudes y reclamaciones. En el segundo nivel de agregación, tomamos como unidades de análisis a la AGE y las CC. AA. y los valores correspondientes a la agregación de las solicitudes en cada una de estas unidades.

Al tiempo de iniciar esta investigación, en el año 2019, la mayoría de Administraciones territoriales de nivel autonómico y la propia AGE no publicaban los microdatos de la mayoría de las variables que hemos llegado a considerar en un conjunto de investigaciones del que forma parte este artículo. Por ello, debimos realizar un total de 25 solicitudes de acceso y 7 reclamaciones a los respectivos órganos de control, dando

³ Tanto en este indicador como en el siguiente no pretendemos que las Administraciones tengan que alcanzar notas máximas, ya que habrá casos en los que las admisiones parciales, inadmisiones y las denegaciones estén justificadas y protejan bienes públicos o privados superiores; sin embargo, ambas son medidas objetivas que permiten desplegar análisis y comparaciones entre Administraciones, convirtiéndose en una de las primeras propuestas de evaluación cuantitativa de la gestión del derecho de acceso en España.

como resultado una base de datos sobre la gestión de las solicitudes de acceso nacionales y autonómicas con un conjunto de 16 766 casos (solicitudes), de las cuales 10 093 corresponden a la AGE y 6673 a las comunidades autónomas (CC. AA.), con solicitudes ingresadas entre 2015 y 2020⁴.

Es importante hacer constar que en nuestra base de datos hay dos ausencias lamentables, la CC. AA. de Andalucía y la de Galicia, ambas con sendas solicitudes e incluso reclamaciones de acceso, pero que argumentaron que no tenían dicha información y que debían efectuar un proceso de reelaboración, lo que es una causa de inadmisión según la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (LTAIBG). Esto nos parece criticable por un doble motivo: en primer lugar, porque dos CC. AA. no tengan ni siquiera un sistema de gestión de la información sobre las solicitudes de acceso y, por tanto, una cierta preocupación en el análisis de esta, y, en segundo lugar, porque demuestra la falta de transparencia sobre la transparencia, algo ciertamente paradójico.

En términos de las técnicas estadísticas descriptivas, se obtuvieron las medidas de tiempo promedio de respuesta por CC. AA. y AGE, se calcularon los valores de IBA e IRDA y se compararon entre sí. En lo que se refiere a pruebas inferenciales para identificar diferencias estadísticamente significativas en cuanto al tiempo promedio

de respuesta entre CC. AA. hemos recurrido al Análisis de la Varianza de un Factor (ANOVA). 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.

Para identificar diferencias estadísticamente significativas con relación a las respuestas a las solicitudes (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 posibilidades de que ocurra un evento (en este caso, la obtención de una respuesta positiva a la solicitud) en función de una o más variables independientes cuantitativas o cualitativas, como el conjunto institucional al que se dirige, la antigüedad del gobierno, su composición, etc.

RESULTADOS

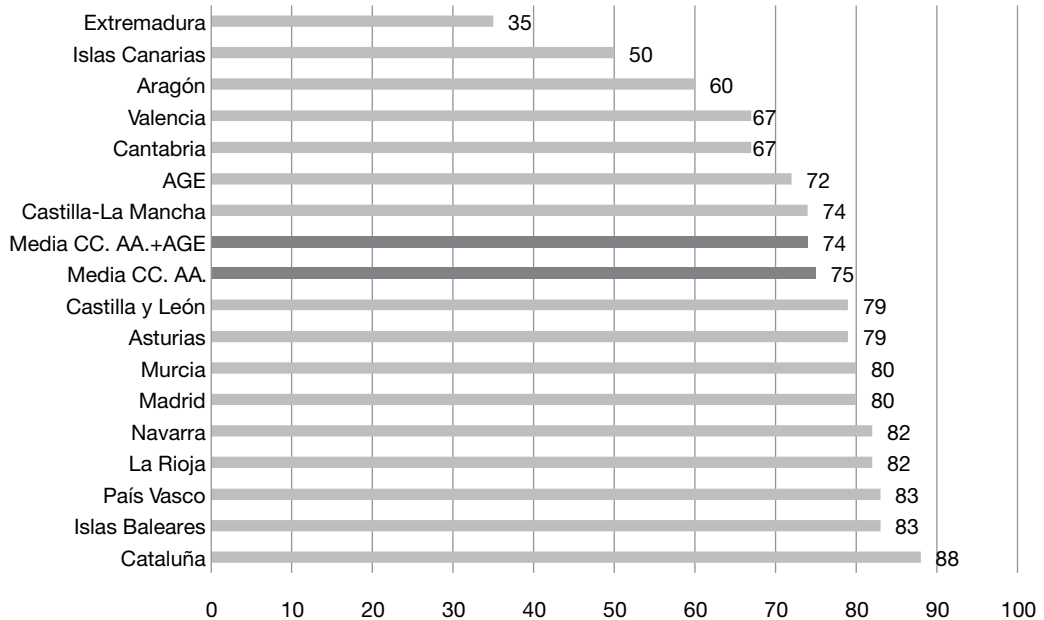
La primera reflexión cuando analizamos la gestión de las solicitudes de acceso por parte de las Administraciones territoriales españolas es que hay diferencias muy relevantes entre ellas. Como puede verse en el

⁴ Para la AGE el periodo es del 9/12/2014 al 31/1/2019; para Aragón, del 30/12/2014 hasta el 14/2/2019; para Asturias, del 10/12/2015 al 18/2/2019; para Cantabria, del 13/1/2017 al 11/12/2020; para Castilla-La Mancha, el periodo comienza el 4/1/2016 y culmina el 25/2/2019; para Castilla y León, del 11/12/2015 al 7/7/2020; para Cataluña, del 5/6/2015 al 29/6/2018; para Extremadura, del 03/1/2018 al 28/12/2018; para Islas Baleares, del 24/1/2016 al 18/2/2019; para Islas Canarias, del 9/2/2015 al 9/7/2020; para La Rioja, del 24/1/2016 al 12/12/2018; para Madrid, del 20/11/2015 al 24/1/2019; para Murcia, del 11/1/2016 al 19/1/2019; para Navarra, del 23/1/2017 al 24/12/2018; para País Vasco, del 10/12/2014 al 22/2/2019; para Valencia, del 3/6/2016 al 8/2/2019.

gráfico 1, el IBA registra una gran amplitud desde el 35 % de respuestas afirmativas de Extremadura hasta el 88 % de Cataluña.

Seis CC. AA. y la AGE se encuentran por debajo del promedio, mientras la mayoría de las CC. AA. superan dicho valor.

GRÁFICO 1. IBA (porcentaje de respuestas positivas)



Fuente: Elaboración propia.

Además, el promedio de días en responder también es muy diverso, desde los 25 días de la Comunidad de Madrid hasta los 66 días, de nuevo, de Extremadura. Son diferencias en algunos casos demasiado profundas, teniendo en cuenta que la LTAIBG es una normativa básica aplicable a todos. Además, estos plazos suponen un claro incumplimiento de la LTAIBG, ya que está fija en su artículo 20 el plazo máximo de un mes para emitir la respuesta desde el momento en que es recibida por el órgano competente para responderla. Por tanto, es aceptable que la media se pueda elevar por encima en función de figuras como la ampliación por otro mes para solicitudes especialmente complejas (art. 20), disposiciones relativas a la tramitación (art. 19) y, por supuesto, el propio lapso entre que la

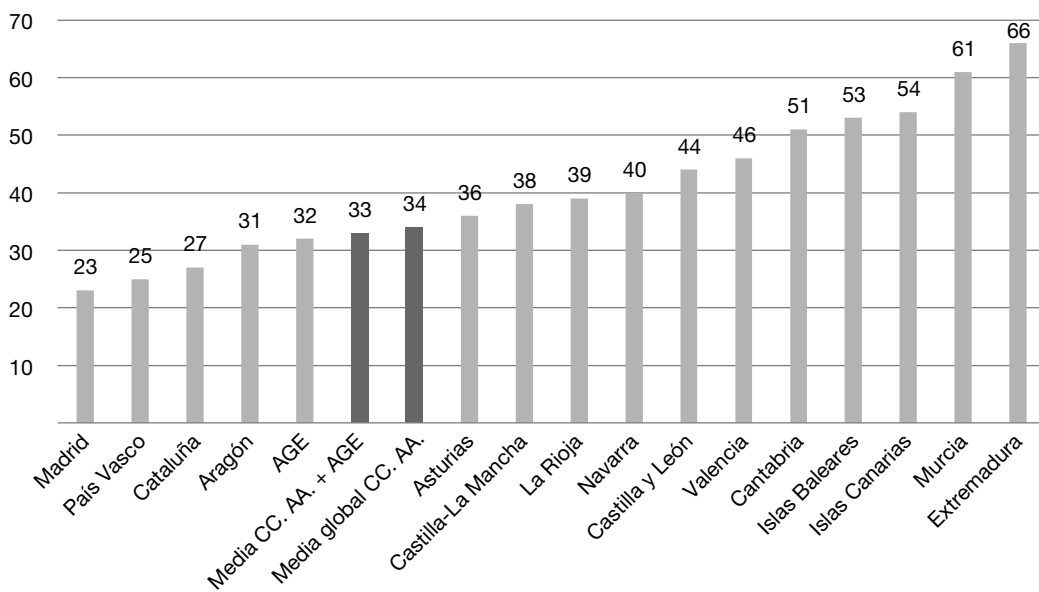
solicitud se registra y es remitida al órgano competente para responderla. Sin embargo, estos atenuantes no pueden casi duplicar o triplicar el plazo promedio de resolución, como vemos que sucede en gran cantidad de CC. AA. Todas ellas estarían ante un flagrante e irrazonable incumplimiento de plazos de la LTAIBG.

Si sometemos los datos a pruebas estadísticas inferenciales, podemos comprobar que tanto las diferencias de tiempo, con la ANOVA de un factor, como la IBA, mediante la regresión logística binaria, son significativas. En esta última prueba, tomando como referencia la AGE, todas las comparaciones de esta con las CC.AA. resultan en diferencias significativas, salvo en el caso de las comparaciones con Castilla-La Mancha y Cantabria. Por ejemplo, es casi 2,8 veces

más probable que se obtenga una respuesta positiva en IBA en Cataluña que en la AGE o casi 4,7 veces más probable en la AGE que en Extremadura. Diferencias que, insistimos, son demasiado intensas y nos deben hacer pensar en articular medidas que unifiquen la

gestión del derecho de acceso entre territorios, tanto a nivel de apertura como a nivel de recursos. Especialmente es interesante que hagan esfuerzos aquellas CC. AA. que están por debajo de la media en IBA e IRDA y en promedio de respuesta.

GRÁFICO 2. *Tiempo promedio de respuesta por CC. AA. o AGE (días)*



Fuente: Elaboración propia.

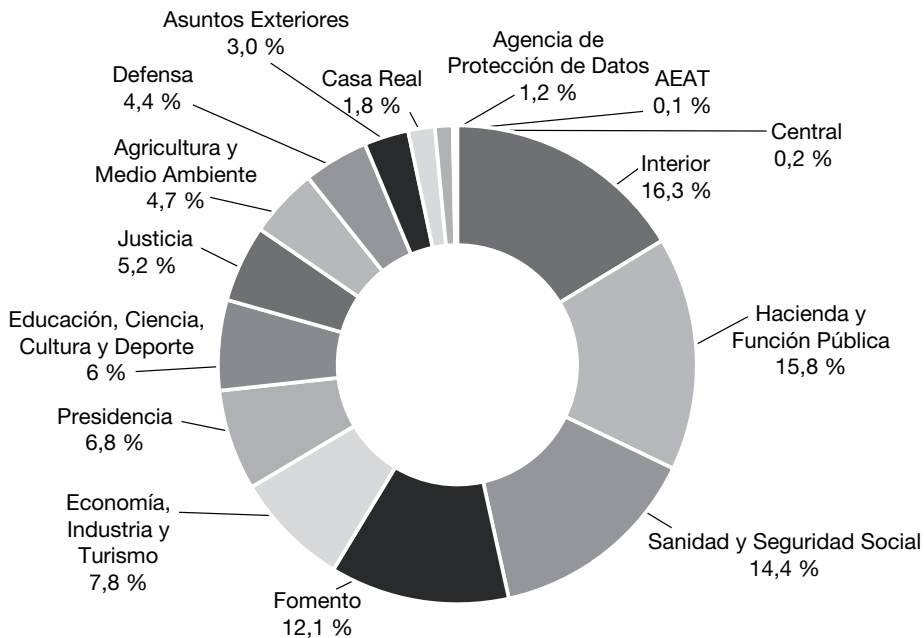
Para realizar el análisis de diferencias entre reparticiones al interior de la AGE hemos llevado a cabo primero una unificación temática de las mismas a lo largo del período analizado, ya que, como es sabido, los ministerios españoles suelen reconfigurarse temáticamente con cada nuevo gobierno, incluso dentro de mandatos del mismo partido, lo que lleva a que las Unidades de Información de la Transparencia (UIT en adelante, según la denominación dada por el artículo 21 de la LTAIBG) existentes durante el período sean 36, un número que hace muy complicado extraer conclusiones de conjunto sobre las diferencias en la gestión del derecho de acceso. Por ello, hemos unificado

las mismas en 15 áreas institucionales, 11 de ellas ministeriales y cuatro no ministeriales (Casa Real, Agencia Española de Protección de Datos⁵, Agencia Estatal de Administración Tributaria⁶ y UIT Central⁷). Siguiendo esta distribución, como podemos ver en el gráfico 3, las áreas institucionales que más solicitudes de acceso reciben en la AGE son Interior (el 16,3 %), Hacienda y Función Pública (15,8 %), Sanidad y Seguridad Social (14,4 %) y Fomento (12,1 %).

⁵ AEPD en adelante.

⁶ AEAT en adelante.

⁷ Que es la UIT central de transparencia.

GRÁFICO 3. Distribución de las solicitudes en la AGE

Fuente: Elaboración propia.

Pero, además de concitar atención en cuanto a las solicitudes de acceso recibidas, al igual que sucedía entre las Administraciones territoriales, los conjuntos institucionales en la AGE también presentan un rendimiento muy diverso en la gestión de las mismas. Algo que es más llamativo aún, ya que no hablamos de distintas Administraciones, sino de partes de la misma en su gran mayoría. Así, como podemos ver en los gráficos 4 y 5, que presentan las diferencias de IBA y tiempo de respuesta, la Casa Real es la más rápida en responder y también la que mejores notas obtiene en rendimiento y apertura (25 días y 88 % de respuestas positivas), mientras que la AEAT es la ganadora en bajo rendimiento, siendo la segunda más lenta en responder y la más cerrada (67 días y solo 49 % de respuestas positivas).

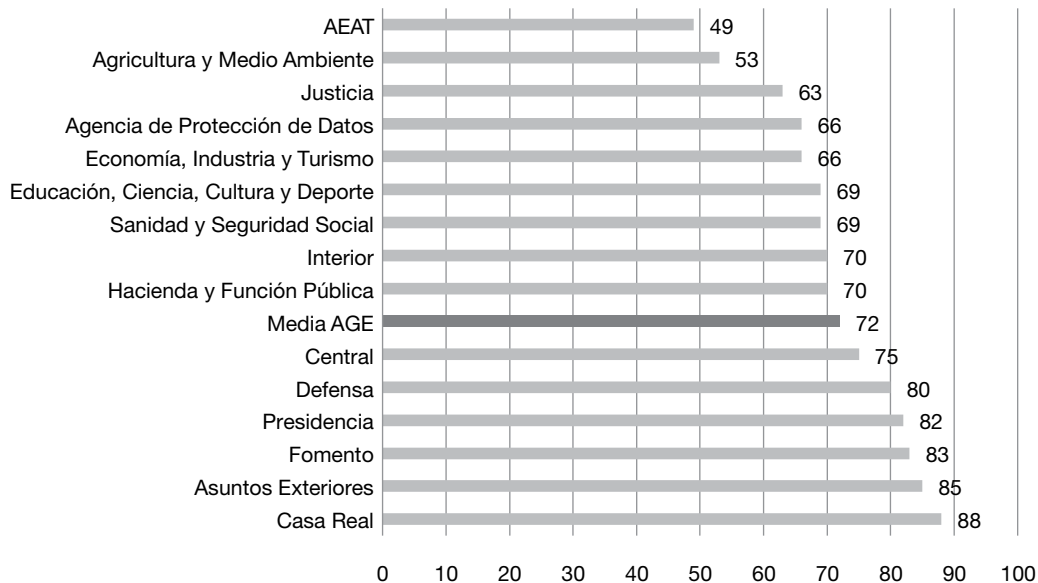
Además, estas diferencias también resultan significativas aplicando las mismas pruebas estadísticas que para el caso terri-

torial, tanto para tiempo promedio de respuesta como para IBA. La regresión logística binaria muestra que es 7,6 veces más probable una respuesta afirmativa en una solicitud realizada a la Casa Real que a la AEAT; 6,5 veces más probable comparándola con Agricultura y Medio Ambiente, o 4,3 veces con Justicia. Esto nos muestra que el conjunto gubernamental al que se dirige la solicitud es una de las variables más relevantes en la gestión del derecho de acceso, al menos *ad intra* de la AGE. No obstante, no es equivalente la distribución dentro de cada área con la distribución global de las respuestas afirmativas y negativas, ya que estas dependen también del volumen de solicitudes que recibe cada una. En ese sentido, podemos ver en el gráfico 6 cómo las áreas que mayor porcentaje global de respuestas negativas concentran son Interior, Hacienda y Función Pública, y Sanidad y Seguridad Social, que tenían posiciones similares en cuanto a volumen de

solicitudes (véase gráfico 3). En cuanto a las variaciones más sensibles desde el volumen total al volumen de respuestas negativas, tendríamos como caso positivo a Fo-

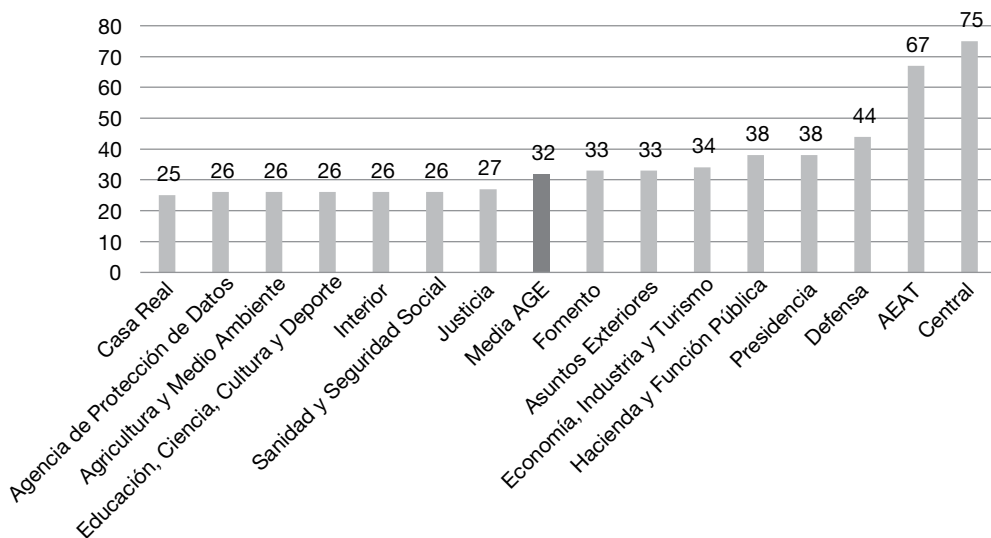
mento (que ve reducida su aportación del 12,1 al 7,2 %) y en el extremo contrario a Agricultura y Medio Ambiente (que aumenta del 4,7 al 7,9 %).

GRÁFICO 4. IBA en solicitudes nacionales (porcentaje de respuestas positivas)

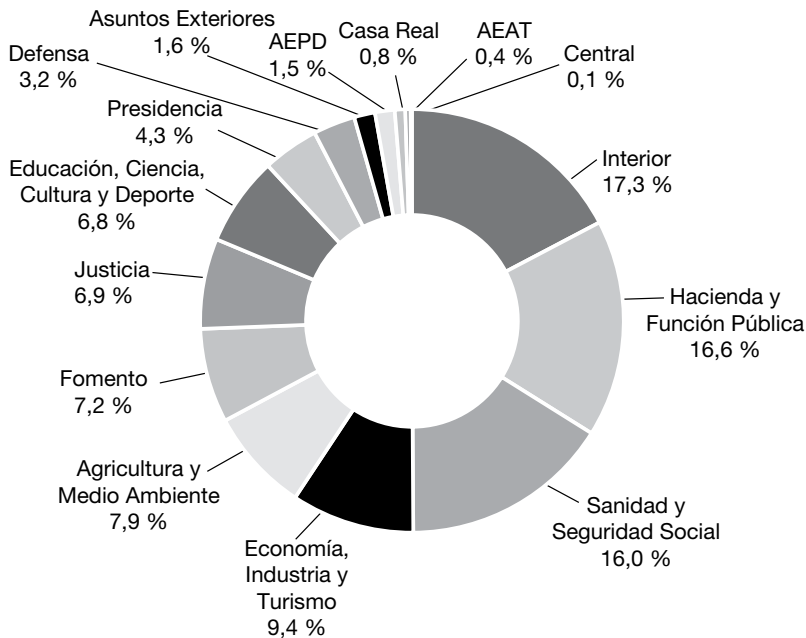


Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 5. Tiempo promedio de respuesta en solicitudes nacionales (días)



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 6. Distribución de respuestas negativas en IBA sobre el total de la AGE

Fuente: Elaboración propia.

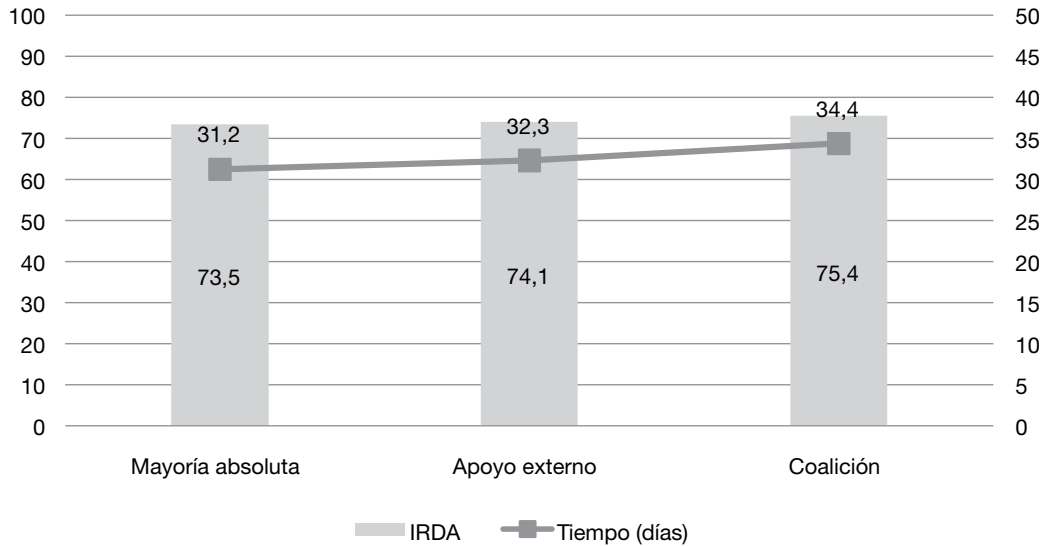
Por último, presentamos los resultados del contraste de un conjunto de hipótesis sobre la influencia de las variables político-institucionales en la gestión de las solicitudes de acceso. No hemos encontrado influencia de la antigüedad de los gobiernos sobre la gestión del derecho de acceso, incluso reconfigurando la variable independiente de diversas formas. Lo que sí hemos verificado es una relación con el ciclo de la legislatura, de forma que cuando se aproximan las elecciones se reduce el nivel de rendimiento y apertura. Tampoco hemos encontrado diferencias significativas entre los gobiernos con presencia de partidos nacionalistas o regionalistas periféricos y los que no. En cambio, en la configuración parlamentaria del Ejecutivo, sí encontramos la relación esperada, teniendo más apertura los gobiernos en coalición que los de apoyo parlamentario, y estos que los de mayo-

ría absoluta, aunque las diferencias no son muy intensas. También, podemos comprobar el mismo efecto de aumento del tiempo promedio de respuesta pasando de una tipología a otra, lo que nos parece consecuente ya que, a menor discrecionalidad y monopolio del poder, se producirá una mayor apertura pero también una mayor dificultad de gestionar los procesos, como podemos ver en el gráfico 7.

No esperábamos encontrar una mayor influencia de la ideología sobre la gestión del derecho de acceso que la registrada por parte de la configuración parlamentaria del Ejecutivo, pero sí ha sido relevante. Como podemos ver en el gráfico 8, los gobiernos de izquierda han registrado un menor rendimiento que los gobiernos de derecha tanto en tiempo promedio de respuesta como en IRDA y los gobiernos de derecha uno menor que los gobiernos mixtos, aunque esta

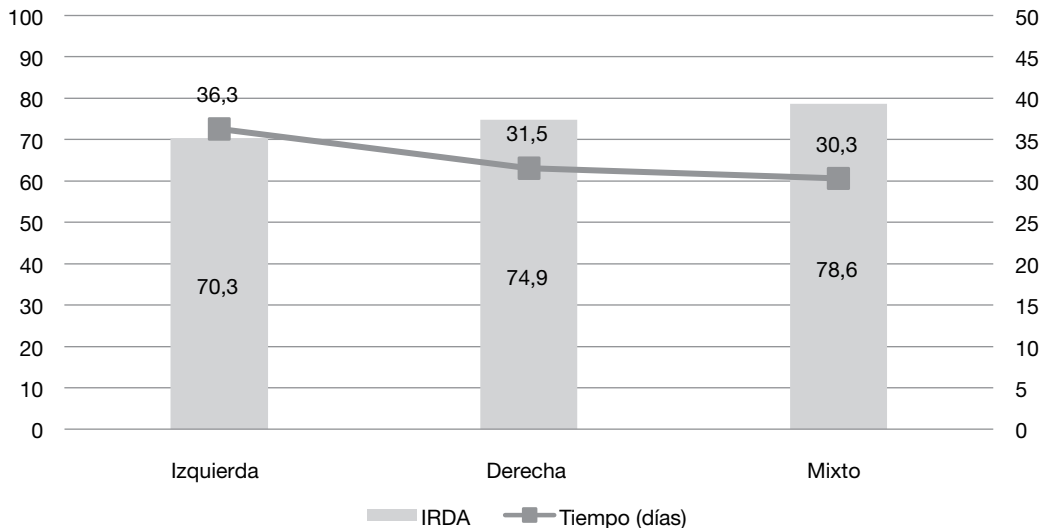
última diferencia se conecta con la variable de configuración parlamentaria por cuanto todos los gobiernos mixtos son de coalición.

GRÁFICO 7. Gestión de las solicitudes en función de la configuración del Ejecutivo



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 8. Gestión de las solicitudes en función de la ideología económica del Ejecutivo



Fuente: Elaboración propia.

Estas diferencias entre ejecutivos de unas y otras ideologías se mantienen también cuando reconfiguramos la variable independiente para que sea una combinación tanto de ideología económica como de configuración parlamentaria del Gobierno. Es decir, tanto para la izquierda como para la derecha se producen mejoras en IRDA al reducirse el monopolio y discrecionalidad del poder en la configuración parlamentaria del Ejecutivo. Estas diferencias se cumplen en los casos desagregados de CC.AA. y AGE para las dos variables. Además, la regresión logística binaria avala estos hallazgos y encuentra diferencias significativas entre izquierda y derecha, y entre configuraciones del Ejecutivo. Por tanto, estos datos avalan nuestra hipótesis inicial respecto de los contrapesos al poder, pero la matizan en cuanto a la ideología, ya que esperábamos una influencia de la misma sobre la gestión de las solicitudes de acceso.

CONCLUSIONES

Para terminar este artículo, cabe resaltar que ha supuesto un aporte innovador en cuanto a la metodología, técnicas y el análisis en general sobre la gestión de las solicitudes de acceso en España. Hemos generado una base de datos sobre dicha gestión empleando precisamente el derecho de acceso con un conjunto de datos que asciende a 16 766, referidos al período 2014-2020. También hemos desarrollado unos novedosos indicadores cuantitativos para establecer comparaciones entre distintos conjuntos, ya sean Administraciones, partes de las mismas u otros sujetos obligados, sobre la gestión de las solicitudes de acceso: Índice Binario de Acceso (IBA) e Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso (IRDA).

Además, este artículo se ha centrado en las diferencias interterritoriales e interadministrativas con respecto al rendimiento de

las solicitudes de acceso, constatando que en ambos niveles existen fuertes asimetrías, pese al marco común de la LTAIBG. Estas diferencias ponen el foco de atención sobre las CC.AA. y los conjuntos gubernamentales de la AGE con peor desempeño durante el período analizado, a saber, Extremadura, Canarias, Aragón y Valencia; y la AEAT, Agricultura y Medio Ambiente, Justicia y la Agencia de Protección de Datos.

Cabe destacar la importancia de las diferencias interterritoriales en la gestión de las solicitudes de acceso. En muchas CC.AA. y en la gran mayoría de municipios españoles, la transparencia sigue siendo una cuestión secundaria sobre todo en recursos humanos, haciendo que sea una obligación compartida con otras muchas y de carácter secundario para los funcionarios encargados. Podrían enumerarse algunas hipótesis exploratorias para indagar las causas de estas diferencias, como la formación, concienciación y motivación de los trabajadores públicos respecto de los valores y herramientas de la transparencia. También el nivel de organización de los procesos relativos a la transparencia puede ser una variable muy relevante. Además, los recursos humanos y económicos destinados a la gestión de la transparencia suponen que, por debajo de cierto umbral de los mismos, las acciones de apertura activa no se podrán llevar a cabo con relativo éxito pese a que exista voluntad administrativa para ello. Por tanto, casos extremos en tiempo de respuesta y bajo rendimiento, como puede ser el caso de Extremadura, pueden estar conectados con ello, y sería conveniente que futuros estudios abordasen la cuestión.

Al mismo tiempo, también se ha comprobado la relación entre la gestión de las solicitudes de acceso y algunas variables político-administrativas. Hemos visto que la configuración parlamentaria del Gobierno reduce el rendimiento de las respuestas cuando los gobiernos tienen una configu-

ración más monopolística y discrecional del poder. Y, aunque no hemos encontrado relación entre el componente ideológico nacionalista y la gestión de las solicitudes de acceso ni la antigüedad de los gobiernos, sí lo hemos hecho para el caso de la ideología. Los ejecutivos de gobiernos de izquierda han registrado un peor rendimiento del derecho de acceso que los de derechas, y estos que los gobiernos de ideología mixta, lo que es consecuente tanto para el caso autonómico como para el nacional. Sin embargo, es importante hacer constar que, tanto para la izquierda como para la derecha, se producen mejoras cuando se evoluciona a formas con menor monopolio y discrecionalidad del poder ejecutivo.

Los resultados arrojados por la influencia de la ideología van contra la bibliografía existente, aunque es cierto que esta está centrada en la transparencia activa, con el hallazgo de que los gobiernos progresistas son más transparentes que los conservadores (Albalate, 2013; Alonso, García y Alonso, 2016; Guillamón, Bastida y Benito, 2011; Martín y García, 2011; García-García y Curto, 2018). No deberíamos esperar, de todos modos, las mismas relaciones en el derecho de acceso, ya que son fenómenos distintos y, además, puede también que sean en cierta medida complementarios, ya que la mayor cantidad de información publicada en las webs también hace fácticamente más probable la inadmisión o la denegación mediante derecho de acceso.

Por último, también es importante hacer constar que en este trabajo no se ha controlado por variables que pueden ser muy relevantes como el desarrollo económico o la capacidad administrativa. Por ello, pese a lo interesante de los hallazgos, es importante que otros estudios continúen investigando al respecto. Todo ello invita a la reflexión y a continuar investigando por una senda excesivamente desatendida: el abordaje desde las ciencias sociales más allá del derecho de las solicitudes de acceso en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- Albalate, Daniel (2013). «The Institutional, Economic and Social Determinants of Local Government Transparency». *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1): 90-107.
- Alonso, María I.; García, Jesús y Alonso, María L. (2016). «Determinantes de la transparencia en municipios de mediano y pequeño tamaño». *Auditoría Pública*, 67: 51-60.
- Armstrong, Cory L (2010). «Providing a clearer view: An examination of transparency on local government websites» *Government Information Quarterly*, 28: 11-16.
- Balaguer-Coll, María T. y Brun-Martos, María I. (2021). «The Effects of the Political Environment on Transparency: Evidence from Spanish Local Government». *Policy Studies*, 42(2): 152-172.
- Ball, Christopher (2009). «What Is Transparency?». *Public Integrity*, 11(4): 293-308.
- Bauhr, Monika y Grimes, Marcia (2017). «¿Transparency to Curb Corruption? Concepts, Measures and Empirical Merit». *Crime Law and Social Change*, 68(2): 431-458.
- Boudon, Raymond y Lazarsfeld, Paul (1973). *Metodología de las Ciencias Sociales. I Conceptos e índices*. Barcelona: Laia.
- Cárcaba-García, Ana y García-García, Jesús (2010). «Determinants of Online Reporting of Accounting Information by Spanish Local Government Authorities». *Local Government Studies*, 36(5): 679-695.
- Cerdán, Daniel (2023). El Modelo de evaluación de la transparencia activa de Canarias. En: J. L. Ros-Medina; J. M. Mayor y E. Rodríguez (coords.). *Transparencia y participación para una nueva gobernanza: en Memoria de Pepe Molina* (pp. 57-81). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cotino, Lorenzo (2022). Quién, cómo y qué reformar de la Ley de Transparencia y del derecho de acceso a la información pública. En: J. Bermúdez (coord.). *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España* (pp. 127-155). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cuadrado-Ballesteros, Beatriz (2014). «The Impact of Functional Decentralization and Externalization on Local Government Transparency». *Government Information Quarterly*, 31(2): 265-277.
- Fernández, Manuel y Sierra, Javier (2019). «Inadmisión y necesidad de reelaboración ante el derecho de acceso». *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 11: 56-74.

- Fernández, Severiano (2017). «Acceso a la información pública versus protección de datos personales». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 184: 248-281.
- Florini, Ann (2007). *The Right to Know: Transparency for an Open World*. Columbia: Columbia University Press.
- Fox, Jonathan (2007). «The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability». *Development in Practice*, 17(4-5): 663-671.
- Gandía, Juan L. y Archidona, María C. (2008). «Determinants of Web Site Information by Spanish City Councils». *Online Information Review*, 32(1): 35-57.
- García-García, Jesús y Curto-Rodríguez, Ricardo (2018). «Determinantes de la apertura de datos y rendición de cuentas en los gobiernos regionales españoles». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 70: 163-198.
- Guichot, Emilio (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, María D.; Bastida, Francisco y Benito, Bernardino (2011). «The Determinants of Local Government's Financial Transparency». *Local Government Studies*, 37(4): 391-406.
- Hazell, Robert y Worthy, Ben (2010). «Assessing the Performance of Freedom of Information». *Government Information Quarterly*, 27(4): 352-359.
- Heald, David (2006). Varieties of transparency. En: C. Hood y D. Heald (eds.). *Transparency: the Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Jensen, Michael C. y Meckling, William H. (1976). «Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure». *Journal of Financial Economics*, 3(4): 305-360.
- Jiménez, Fernando (2014). La trampa política: la corrupción como problema de acción colectiva. En: E. Pastor; G. Támez y Karla A. C. Sáenz (eds.). *Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa: análisis comparado España-México* (pp. 157-174). Cambridge: Cambridge University Press.
- Jiménez, Fernando; Ros-Medina, José L. y Villoria, Manuel (2022). «Determinantes de la calidad del gobierno: una exploración de gobiernos autonómicos españoles» / «Key Factors of the Quality of Government: An Assessment of Spanish Regional Governments». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 180: 65-84.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Art y Zoido-Lobaton, Pablo (1999). «Governance Matters». *Documento de trabajo del Banco Mundial*, 2196.
- Klitgaard, Robert E. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press.
- Lidberg, Johan (2009). «The International Freedom of Information Index». *Nordicom Review*, 30(1): 167-182.
- Lindstedt, Catharina (2006). *Transparency Against Corruption. A Cross-Country Analysis. 20 Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política*. Fukuyama, Japón.
- Maravall, José M. (2003). *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- Marquette, Heather y Peiffer, Caryn (2018). «Grappling with the "Real Politics" of Systemic Corruption: Theoretical Debates versus "Real-world" Functions». *Governance*, 31: 499-514.
- Martín, Isaac (2019). 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). Madrid: Iustel.
- Martín, Isaac (2020). Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia. En: S. Díez (dir.). *Informe sobre la Justicia Administrativa 2020* (pp. 295-348). Madrid: Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid.
- Martín, Rafael y García, Fernando E. (2011). «La influencia de factores institucionales en la transparencia de los ayuntamientos». *Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, 94: 7-11.
- McNeal, Ramona, Schmeida, Mary y Hale, Kathleen (2007). «E-disclosure laws and electronic campaign finance reform: Lessons from the diffusion of e-government policies in the States». *Government Information Quarterly*, 24: 312-25.
- Michener, Gregory (2015). «Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes». *World Development*, 74: 184-196.
- Michener, Gregory y Bersch, Katherine (2013). «Identifying Transparency». *Information Polity*, 18(3): 233-242.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2015). *The Quest for Good Governance. How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Navarro, Emilio; Mora, Leonor y Delgado, María L. (2016). «Analyzing the Transparency Traditional Va-

- riables within the Spanish Municipalities». *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 12(47): 129-145.
- O'Donnell, Guillermo (2002). Acerca de varias accountabilitys y sus interrelaciones. En: E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.). *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action; Public goods and the theory of groups*. Harvard: Harvard University Press.
- Open Society Institute (2006). *Transparencia y silencio: encuesta sobre leyes y prácticas del acceso a la información en catorce países*. New York: Open Society Institute.
- Pasquier, Martial y Villeneuve, Jean P. (2007). «Organizational Barriers to Transparency: A Typology and Analysis of Organizational Behavior Tending to Prevent or Restrict Access to Information». *International Review of Administrative Sciences* 73: 147-162.
- Peruzzotti, Enrique (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*. Santo Domingo, República Dominicana. Disponible en: <https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzot-ticuentas.pdf>, acceso 20 de agosto de 2019.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2006). *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Ros-Medina, José L. y Mañogil, Alejandro (2021). «La evaluación de la transparencia y la apertura de las universidades en España y América Latina. Estudio de caso de la Universidad de Buenos Aires». *Revista de Gobierno y Gestión Pública*, 9(1): 69-93.
- Sartori, Giovanni (1970). «Concept Misformation in Comparative Politics». *The American Political Science Review*, 64(4): 1033-1053.
- Scheppele, Kim L. (2013). «The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work». *Governance*, 26(4): 559-562.
- Serrano-Cinca, Carlos; Rueda-Tomás, Mar y Portillo-Tarragona, Pilar (2009). «Factors Influencing e-Disclosure in Local Public Administrations». *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27(2): 355-378.
- Stiglitz, Joseph (1999). «On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life». *Oxford Amnesty Lecture*.
- Tejedo-Romero, Francisca y Araujo, Joaquim F. (2018). «Determinants of Local Governments' Transparency in Times of Crisis: Evidence From Municipality-Level Panel Data». *Administration and Society*, 50(4): 1-28.
- Troncoso, Antonio (2011). *La protección de datos personales. En busca del equilibrio*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Valle, Raquel (2021). «La eficacia de la normativa sobre transparencia: percepciones de los responsables municipales en España». *GAPP. Nueva época*, 27: 30-48. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10872/12068>, acceso 12 de marzo de 2022.
- Villoria, Manuel (2012). «Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual». *La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro*, 2: 7-27. Disponible en: https://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Transparencia_ponencias2.pdf, acceso 23 de abril de 2018.
- Villoria, Manuel (2021). «¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión». *Revista de Estudios Políticos*, 194: 213-247. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/9245>, acceso 12 de febrero de 2022.
- Villoria, Manuel; Cerrillo-Martínez, Agustí y Ponce-Solé, Juli (2023). «Implementation of the Transparency Laws in Catalonia». *Profesional de la información*, 32(1).

RECEPCIÓN: 16/09/2023

REVISIÓN: 16/11/2023

APROBACIÓN: 26/01/2024

ANEXO

TABLA A1. *Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente la Administración pública territorial*

	B	err. std.	sig.	exp(B)
AGE			0,000	
Aragón	-0,538	0,071	0,000	0,584
Asturias	0,387	0,121	0,001	1,473
Baleares	0,656	0,140	0,000	1,926
Canarias	-0,937	0,087	0,000	0,392
Cantabria	-0,237	0,146	0,105	0,789
Castilla y León	0,364	0,089	0,000	1,439
Castilla-La Mancha	0,091	0,111	0,413	1,095
Cataluña	1,025	0,068	0,000	2,786
Comunidad Valenciana	-0,221	0,101	0,029	0,801
Extremadura	-1,539	0,140	0,000	0,215
Madrid	0,443	0,056	0,000	1,557
Murcia	0,469	0,097	0,000	1,598
Navarra	0,542	0,164	0,001	1,720
País Vasco	0,647	0,172	0,000	1,910
La Rioja	0,579	0,213	0,007	1,784
Total	0,937	0,018	0,000	2,554
% de clasificación global		73,800		
R2 de Cox y Snell		0,029		
R2 de Nagelkerke		0,043		

Fuente: Elaboración propia.

TABLA A2. *Estimación de modelos de regresión logística binaria para los conjuntos gubernamentales de la AGE*

	B	err. std.	sig.	exp(B)
Casa Real			0,000	
Agricultura y Medio Ambiente	-1,876	0,192	0,000	6,536
Economía, Industria y Turismo	-1,314	0,188	0,000	3,717
Interior	-1,120	0,183	0,000	3,067
Justicia	-1,456	0,192	0,000	4,292
Educación, Ciencia, Cultura y Deporte	-1,196	0,191	0,000	3,311
Hacienda y Función Pública	-1,112	0,183	0,000	3,040
Sanidad y Seguridad Social	-1,188	0,183	0,000	3,279
AEAT	-2,028	0,366	0,000	7,576
Agencia de Protección de Datos	-1,331	0,234	0,000	3,788
Defensa	-0,603	0,201	0,003	1,828
Presidencia	-0,442	0,195	0,023	1,555
Fomento	-0,380	0,188	0,043	1,462
Central	-0,879	0,690	0,203	2,410
Asuntos Exteriores	-0,233	0,219	0,288	1,263
Constante	1,977	0,178	0,000	7,222
% de clasificación global		71,900		
R2 de Cox y Snell		0,032		
R2 de Nagelkerke		0,047		

Fuente: Elaboración propia.

TABLA A3. *Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente el tipo de gobierno/nacionalismo para todos los casos*

	B	err. std.	sig.	exp(B)
Coalición nacionalista			0,000	
Coalición no nacionalista	-0,186	0,098	0,057	0,830
Apoyo externo nacionalista	-0,099	0,272	0,716	0,906
Apoyo externo no nacionalista	0,371	0,257	0,149	1,449
Mayoría no nacionalista	0,081	0,034	0,017	1,084
Constante	1,145	0,055	0,000	3,142
% de clasificación global		73,500		
R2 de Cox y Snell		0,001		
R2 de Nagelkerke		0,001		

Fuente: Elaboración propia.

TABLA A4. *Estimación de modelos de regresión logística binaria tomando como variable independiente el tipo de gobierno/ideología para todos los casos*

	B	err. std.	sig.	exp(B)
Mayoría de derechas			0,000	
Coalición de izquierdas	-0,149	0,053	0,005	0,861
Coalición de partidos mixta	0,435	0,054	0,000	1,544
Coalición de derechas	0,559	0,127	0,000	1,749
Apoyo externo izquierdas	-0,130	0,045	0,004	0,879
Apoyo externo mixto	0,735	0,304	0,015	2,086
Apoyo externo derechas	0,162	0,036	0,000	1,175
Constante	0,934	0,028	0,000	2,545
% de clasificación global		73,500		
R2 de Cox y Snell		0,006		
R2 de Nagelkerke		0,009		

Fuente: Elaboración propia.

Requests for Access to Public Information in Spain and Political-Institutional Influence (2014-2020)

Solicitudes de acceso a la información pública en España e influencia político-institucional (2014-2020)

José Luis Ros-Medina

Key words

- Coalitions
- Right of Access
- Ideology
- Accountability
- Transparency

Palabras clave

- Coaliciones
- Derecho de acceso
- Ideología
- Rendición de cuentas
- Transparencia

Abstract

The right of access has been studied in Spain from an eminently legal perspective, focusing on limits to access, personal data protection, inadmissibility and denial. However, unlike active transparency, the right of access has not been adequately considered from other social science perspectives. This work attempts to correct this gap in the literature, providing an analysis of the results of the management of requests for access. We developed a database on this management by the autonomous communities and the Spanish central government to compare their performance. The results demonstrate major inter and intra administrative differences, and a clear influence of political-institutional variables, especially ideology and the parliamentary configuration of the executive branch.

Resumen

El derecho de acceso se ha estudiado en España desde una perspectiva eminentemente jurídica, centrándose en los límites de acceso, protección de datos de carácter personal, inadmisión y denegación. Sin embargo, a diferencia de la transparencia activa, el derecho de acceso no ha sido suficientemente abordado desde otras perspectivas de las ciencias sociales. Este trabajo pretende contribuir a corregir dicho déficit aportando un análisis de los resultados en la gestión de las solicitudes de acceso. Hemos desarrollado una base de datos sobre dicha gestión por parte de las CC. AA. y el Estado con la que comparar su rendimiento. Los resultados muestran profundas diferencias inter e intra administrativas, así como una influencia no desdeñable de las variables político-institucionales, especialmente de la ideología y de la configuración parlamentaria del Ejecutivo.

Citation

Ros-Medina, José Luis (2024). "Requests for Access to Public Information in Spain and Political-Institutional Influence (2014-2020)". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 187: 107-128. (doi: 10.5477/cis/reis.187.107-128)

José Luis Ros-Medina: Red Académica de Gobierno Abierto Internacional | secretariaraga@cedes.org.ar



INTRODUCTION¹

Transparency is an area that has and continues to receive intense global academic attention. In the specific case of Spain, and transcending transversal theoretical studies, with Manuel Villoria being the greatest exponent (2012, 2021), two large bibliographic collections can be identified. On the one hand, there is the set of multi-disciplinary studies that empirically analyze *active transparency*, understood as the proactive release of information by governments, mainly through institutional websites (Albalade, 2013; Alonso, García y Alonso, 2016; Balaguer-Coll and Brun-Martos, 2021; Cárdbaba and García-García, 2010; Cuadrado-Ballesteros, 2014; Gandía and Archidona, 2008; García-García and Curto, 2018; Guillamón, Bastida and Benito, 2011; Martín and García, 2011; Navarro *et al.*, 2016; Tejedo-Romero and Araujo, 2015; Serrano-Cinca, Rueda-Tomás and Portillo-Tarragona, 2009).

On the other hand, regarding the relationship with *passive transparency* (defined as the reactive release of information in response to requests for access to the information of legal persons or entities) numerous legally oriented studies exist, mainly focusing on regulatory limits to access and causes of inadmissibility and denial of these requests (Cotino, 2022; Fernández, 2017; Fernández and Sierra, 2019; Guichot, 2017; Martín, 2019; Troncoso, 2011). However, there is yet to be a consolidated line of research offering an empirical analysis (as opposed to a normative one) of this passive dimension of transparency, based on requests for access to information². Therefore, few studies have evaluated the performance of

the right of access to data and even fewer have statistically related this phenomenon with its determinants or effects.

This article attempts to overcome these shortcomings by analyzing the phenomenon of transparency beyond the initial points and processes (transparency laws) and by including the results (management of right of access), to understand its current effective functioning and to apply improvement actions based on data. To do so, a base consisting of 16 766 cases of national and autonomous requests from the 2014-2019 period was created. By analyzing this database, differences between Spanish autonomous communities and departments of the Spanish Public Administration (AGE, based on its initials in Spanish) in terms of the management of the right of access (such as response time and resulting acceptance or rejection) will be determined, testing a hypothesis considering the influence of political-institutional variables on these results.

First, the theoretical framework will be explained, along with the central concepts and the hypotheses to be contrasted. Then, the methodology will be developed, operationalizing the variables, characterizing the databases and listing and describing the analysis techniques. Third, the results of our analysis are presented: regional and intra-administrative differences for the AGE in the management of the right of access and its link to political-institutional factors such as seniority, a nationalistic (or not) nature of the governments, the left-right ideological spectrum and composition of the government (one party, external parliamentary support or coalition). Finally, the conclusions are presented, and some lines of discussion are proposed, based on the obtained results.

¹ This article is based on a communication sent to the *XII Congreso Internacional de Ciencia Política* of the *Asociación Mexicana de Ciencias Políticas* (AMECIP).

² One notable exception, given its attempt to advance this line, is the contribution of Professor Isaac Martín (2019, 2020), although his works have also been carried out from a legal analysis perspective.

THEORETIC FRAMEWORK

Transparency may be defined as the flow of released information by both public agents

and third parties, which offers citizens an informed voice and activates effective control processes on the actions of said institutions and their representatives (Florini, 2007; Fox, 2007; Lindstedt 2006; Villoria, 2012; Villoria, 2021). From this perspective, transparency has a non-finalist value, since it aims to achieve other, more relevant purposes. For example, Bauhr and Grimes discuss responsibility, predictability and participation (2017), whereas Ball identified performance, honesty, control of corruption and governance (2009).

Accountability is a concept that is related to transparency. Accountability or the processes by which the representative power justifies its actions to the represented parties, such that this representation is not irresponsible may be identified so that, in constitutional democracies, it has a dual constitutional and political meaning with respect to legality and constitutionality and receptivity and representativeness (Peruzzotti, 2007). This process unfolds in many ways which the authors have identified with distinct dimensions: vertical —through votes in representative elections—; horizontal —through the control of institutions by institutions—; and diagonal —through the control exercised by civil society, the mass media and public opinion in general—, over the actions of the representatives (O'Donnell, 2002; Peruzzotti and Smulovitz, 2006). Thus, transparency may serve as a catalyst for accountability, but it should not be confused with it.

However, an interest in breaking or eroding the representation relationship has been evidenced, in an attempt to obtain personal benefits by representatives (Maravall, 2003). According to the agency theory (Jensen and Meckling, 1976), framed within the theory of rational choice, if the representative's costs of breaching the agency relationship are lower than the benefits, their probability of doing increases. This may be summarized from the formula offered by Robert

Klitgaard (1988) on corruption (“corruption equals monopoly plus discretion minus accountability”). Therefore, transparency, as a factor that increases the probability of discovering breaches and increasing the costs of hiding them, is a strong ally of accountability. This has been examined by authors such as Joseph Stiglitz from an economic perspective, finding that obtaining profits from opacity creates incentives for its control (Stiglitz, 1999).

According to the collective action theory (Olson, 1965), various authors have suggested that anti-corruption measures framed within the principal-agent theory fail since, in settings with widespread corruption, the principals (citizens) expect their actions against corruption to be inefficient, leading them to fail to act against it, or even, to collaborate with it (Jiménez, 2014; Jiménez, Ros-Medina and Villoria, 2022). However, these actions may also be effective if they are correctly articulated (Marquette and Peiffer, 2018). Special characteristics should be given to the flow of information released and sanction mechanisms must exist, since they are the cornerstones of effective accountability.

So, for transparency to be effective, it should not only be based on the amount of information released. Effective (Heald, 2006) or clear (Fox, 2007) transparency requires the supply of quality information. Four characteristics are necessary to ensure this quality: the veracity of the information, its relevance, the thoroughness of the same and, finally, its updating and the historical data with which it is compared. Other factors, the so-called *information cost variables*, also exist. First, there is the clarity of the language and the presentation format. Visibility, accessibility and unity of the information are also relevant, all being related to the ease of finding and accessing the information being sought out. And finally, the open format of the data, which permits its processing by third parties, both the users

and intermediaries such as the mass media, companies or civil society. It also allows us to go further in the process of transparency and accountability.

Except for formatting differences, these requirements also apply to the right of access to information, which is the specific subject of our analysis. For the purpose of this work, the definition of the right of access to information from Law 19/2013 on Transparency, Access to Public Information and Good Government (LTAIBG, based on its initials in Spanish) will be used. Article 13 of this law sustains that this is the right of citizens to have public institutions permit their access to the information stored in the same, which includes “contents or documents, in any format or medium”. But, in addition, other relevant rights must also be ensured. First, the overall response should be affirmative, regardless of specific applicable legislation, assuming that higher public or private interests are not jeopardized. And when the right of access is rejected or not admissible, these interests should be weighed in said reasoning. Second, requests should receive a quick response since their effect of generating transparency and accountability decreases with the passage of time. Finally, the requirements of visibility and accessibility apply to the ease of telematic and physical access for the request for information, including the proper indexing in search engines, visibility in the reference website, simple and useful information on the procedure, speed and ease for users, compatibility with all browsers, a reduction of barriers to access in identification, the sending of request receipts or the direct response to the requester’s mail. All of these issues lead to reduced access and usage costs, and in this case, they are more important than the costs of active transparency, and therefore, greater importance should be placed on them.

However, effective transparency is achieved not only thanks to the quantity

and quality of the information, access processes and supports, but also through the creation of civic engagement (Mungiu-Pippidi, 2015), which is the final piece in the mechanism by which transparency can effectively activate accountability. If citizens do not use transparency tools, access to portals, information downloading, access requests, claims for access to existing control bodies and use of this information, transparency will not serve to improve accountability. Therefore, Jonathan Fox differentiated between “opaque transparency” and “clear transparency” and suggested that only the latter activate accountability, which could be either hard or soft, depending on whether it incorporated effective sanction mechanisms (2007). Here we add a final element to the equation: in order for transparency to be used by citizens, so-called transparency “advertising” or “promotion” should take place (Lindstedt, 2006). That is, the agents releasing the information should report that they are releasing it and should promote its use, something that almost never happens. The right of access is the great forgotten element in the tools of transparency, and it is one that could most strongly increase its effectiveness.

According to Ann Florini, one of the most important theorists on transparency:

Information in itself is not power. But it is an essential first step in the exercising of political and economic power. Opening information flows alters who can do what (Florini, 2007: 1).

States keep secrets regarding their decisions since these secrets grant them power, control over these actions and greater discretion. To maximize the discretion over their power, it is preferable that political decision-makers do not publish information about their decisions, since doing so would expose them to the control of public opinion and other political actors. Therefore, there will always be incentives to oppose the implementation and dissemination of transpar-

ency tools, the so-called *resistance to transparency*, which can be defined as strategies and actions deployed by the authorities subject to the transparency framework to ensure that the transparency is not effective or produces the least possible effects in the reduction of their discretion and the controlling of their behaviors.

Pasquier and Villeneuve (2007) declared that resistance to transparency is achieved by limiting transparent areas, legal obstruction of access, insufficient resources for transparency and an excess of data without appropriate processing means. According to these authors, the reasons for this behavior extend beyond the theory of rational choice, since they refer to the pre-existence of a culture of secrecy and hierarchy within public administrations, as well as causes such as the protection of other interests (such as security) and, finally, the inability of many administrations to adequately encourage these changes (Pasquier and Villeneuve 2007).

Based on these reflections on transparency and its resistance, this work assumes that transparency will be applied unevenly, depending on the resources of political powers to oppose its implementation, which relate to the monopoly and discretion of the same. Therefore, we have created a set of hypotheses directed at identifying differences in the management of the right of access (response time and the acceptance or rejection of the requests) and the political-institutional factors affecting them. First, we focus on verifying the differences existing between the Spanish autonomous communities and between the interior of the AGE, highlighting the following hypothesis:

- H1: There are significant differences between the regional administrations in Spain in the management of requests for access to information.
- H2: The AGE is biased with regard to the type of administration to which the re-

quest is directed in the management of requests for access to information.

- H3: The AGE registers significant differences based on the ministerial area to which the request is directed in terms of the management of requests for access to information.

We believe that significant differences will be found between regional administrations, as well as between ministerial areas within the AGE, since transparency is a limitation of power; there will be asymmetric incentives for resistance to it. For example, certain ministerial areas of the AGE are likely to have increased incentives for opacity. According to the bibliography, we expect greater resistance to transparency in the instrumental public sector than in the other public administration, since this area is used to escaping public law and making administrative controls more flexible, which also implies resistance to the control of public transparency.

Secondly, a series of hypotheses are presented on the relationship between the results (response time and request acceptance or rejection) and variables of concentration of power and ideology of the parties managing this power:

- H4: The regional administrations having shorter seniority will produce more favorable returns with respect to the right of access as compared to those that have been governing for longer periods of time.
- H5: No differences will exist in the management of the right of access to information between regional administrations governed by nationalist parties and governments formed by non-nationalist parties.
- H6: No differences will be found in the management of the right of access to information between regional administrations having governments formed

by left-wing parties and governments formed by right-wing parties.

H7: Regional administrations with executive branches formed by several parties or coalitions will act more favorable with regard to the right of access to information as compared to administrations having absolute majority executives.

Our thesis is that these differences are relevant, especially with regard to the concentration of power, or the absence of political balances and counterweights of said power, whereas differences related to the ideological or nationalist component are not relevant, since this has not been revealed in the bibliography for our country (with only one precedent being found, that of the US) (Armstrong, 2010; McNeal, Schmeida and Hale, 2007). Theoretically, this is the most relevant part of our work, in line with Klitgaard's traditional argument that the weaker the counterbalance of power, the more corruption. Along these lines, if transparency is a limiting factor of power, it will display poorer performance (both in terms of active transparency and the right of access, a so-called resistance to transparency process) when fewer factors limit its discretion. Therefore, with more checks and balances, we expect to find better performance in terms of transparency management.

METHODS

In 1993, the term "transparency" became an emerging trend, both academically and in the media, thanks to its use by Transparency International as its distinctive brand to fight corruption, opacity and irresponsibility around the world (Ball, 2009). Thus, it can be said that the success achieved by this concept has also led to increased theoretical inaccuracy and, consequently, its operationalization as a "measurable concept has been difficult".

It is possible to distinguish between four types of tools that have been created to assess transparency (Hazell and Worthy, 2010): information disclosure indices (Cerdán, 2023; Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton, 1999); opinion surveys of citizens or experts (Valle, 2021); simulations for making access requests (Lidberg, 2009; Open Society Institute, 2006); and the assessment of the performance of transparency frameworks that focus on both processes and results (Hazell and Worthy, 2010). Without a doubt, the information disclosure indices have been the most relevant in terms of impact on public opinion. This is because these tools present the transparency evaluations in a more clearly and visual manner, offering a score and ranking-type comparison that is easy to understand and therefore, highly attractive for the mass media. Furthermore, these indices have the greatest impact on the assessed subjects, making them more relevant in management agendas and, as a positive effect, resulting in an increased effort to improve these assessments (Ros-Medina and Mañogil, 2021).

Understanding what a transparency index means by the term "transparency" is a fruitless task, resulting in issues of construct validity (Boudon and Lazarsfeld, 1973). Criticism has also been made, suggesting that these "laundry lists" merely attempt to cross out these compliances (Michener and Bersch, 2013). To overcome these weaknesses, interrelationships between indicators and weightings or even necessary indicators should be considered (Michener, 2015).

From our point of view, these difficulties may be overcome if transparency is considered as a complex variable to be evaluated both in terms of its processes and results. In other words, it is necessary to assess transparency systems or frameworks, as proposed by other works on related concepts such as quality of government (Jiménez, Ros-Medina and Villoria, 2022). However, this manner of assessing

transparency is much more complex, and therefore, it is not common, as revealed by Hazell and Worthy (2010), being almost an exception to the rule.

This study is part of an attempt to address the assessment of transparency from this perspective, focusing on the right of access as the least explored area, since, first, it is a phenomenon that has been registered as an administrative process and cannot be evaluated without continuous evolution, as is the case with active transparency; and second, it is the dimension in which, according to Mungiu-Pippidi (2015), civic involvement (society's demand for tools of transparency) is evidenced; and third, it is more likely that acts of partiality or corruption will be detected, since, as Fox noted, these areas are likely to be hidden in active transparency (2007), being even more effective for the disclosure of these facts when independent control bodies exist.

First, we define the dependent variable, that is, Performance in the management of the right of access, as the degree of openness demonstrated by the regional public administrations (or any other body) in managing the right of access, considering favorable and quick responses as criteria. This variable is operationalized by three indicators:

- Binary Index of Access (BIA): the value of 1 is assigned to positive responses, grouping together total and partial accesses and a value of 0 is assigned to negative responses (inadmissibility, denials and administrative silence). This second measure was created as a complement to the previous one, to provide a greater range of statistical tests and reinforce the validity of the results. These values are added together for the autonomous communities and the AGE, being converted into a percentage (positive responses out of 100).
- Performance Index of Right of Access (PIRA): $[\text{Accepted requests} \times 100 + \text{Par-$

$\text{tially accepted requests} \times 50 + \text{Inadmissible requests} \times 25 + \text{Rejected requests} \times 0] / \text{Total requests}$. Here, the score may vary from 0 to 100, with 0 being the lowest level of performance and 100 being the highest³. This index better captures the complexity of the responses, incorporating acceptances and rejections as intermediate stages between a positive and a negative response.

- Average response time: measured in days from the date of registration of the request to the date of response to the same, assigned to each request.

The independent variables have been defined and operationalized as indicated below:

- *Duration of governments (seniority)*: measured in days since the government took office and the date of data analysis.
- *Economic ideology of the executive branches*: this indicator is created by dividing the executive branches as a left-wing, right-wing and mixed party/parties (when the executive branch does not hold an absolute majority and there are left-wing and right-wing parties in its parliamentary coalition or support).
- *National ideology of the executive branches*: here we differentiate between the executive branches that rely on the participation of parties having nationalistic or regionalist ideologies as compared to those that do not.
- *Configuration of the executive branches*: here we refer to the parliamentary con-

³ For both this indicator and the following one, it is not anticipated that administrations will achieve maximum marks, since there are cases in which partial admissions, non-admissions and denials are justified and serve to protect public and private goods; however, both of these are measures objectives that permit analysis and comparisons to be made between administrations, serving as one of the first proposals for quantitative evaluation of the management of the right of access in Spain.

figuration of the governments, since we consider that this is a proxy variable of the monopoly and discretion of power. We differentiate between governments having the absolute majority of one single party, governments with parliamentary support but formed by one single party in the executive body and coalition governments in which more than one party forms the executive body.

We also address the study of resistance to transparency in the regional administrations (autonomous communities (AC)) and the AGE, using two levels of aggregation as our units of analysis. At the most disaggregated level, we examine individual requests, considering the organizations to which they are addressed and the responses that they obtain. Thus, in comparisons related to performance in terms of transparency, we begin with the data from these requests and complaints. At the second aggregation level, we use the AGE and autonomous communities as units of analysis, as well as the values corresponding to the aggregation of requests in each of these units.

When initiating this study in 2019, most of the regional autonomous administrations and the AGE did not publish microdata on the majority of the variables that we have ultimately considered in the set of studies making up this article. Therefore, we made a total of 25 requests for access and 7 claims to the respective control bodies, resulting in a database on the management of national and regional access requests which contains a set of 16 766 cases (requests), of which 10 093 correspond to the AGE and 6673 to the AC, with said requests being made between 2015 and 2020⁴.

It is important to note that in our database there are two regrettable absences, the autonomous communities of Andalusia and Galicia, both of which had their access requests and claims, but which argued that they did not have this information and should undergo a reworking process, a cause of inadmissibility according to Law 19/2013 on transparency, access to information and good governance (LTAIBG). This is regrettable for two causes: first, because two AC did not have an information management system on access requests, and therefore, appear unconcerned about the analysis of the same, and second, because this demonstrates a lack of transparency with regard to transparency, a clear paradox.

As for the descriptive statistical techniques, average response times were measured for the AC and AGE, calculating values of BIA and PIRA and comparing them to one another. Regarding inferential tests to identify statistically significant differences in the average response time between AC, we relied on analysis of variance (ANOVA). Although compliance with normality is a requirement, for large samples (over 30 cases per group) the ANOVA is robust as long as the deviation from normality is not overly pronounced, as is the case with our response time variable. This test also requires the homogeneity of the variances of the groups (homoscedasticity), a test that is already contemplated in the contrast.

To identify statistically significant differences related to the request responses (acceptance or rejection) binary logistic regressions were performed. Logistic regression

⁴ For the AGE, the period is from 12/9/2014 to 1/31/2019; for Aragon, 12/30/2014 to 2/14/2019; for Asturias, 12/10/2015 to 2/18/2019; for Cantabria, 1/13/2017 to 12/11/2020; for Castile-La Mancha, the period begins on 1/4/2016 and ends on 2/25/2019; in Castile and León, 12/11/2015 to 7/7/2020; Catalonia,

6/5/2015 to 6/29/2018; Extremadura 1/3/2018 to 12/28/2018; the Balearic Islands, 1/24/2016 to 2/18/2019; the Canary Islands, 2/9/2015 to 7/9/2020; La Rioja 1/24/2016 to 12/12/2018; Madrid 11/20/2015 to 1/24/2019; Murcia 1/11/2016 to 1/19/2019; Navarre 1/23/2017 to 12/24/2018; the Basque Country, 12/10/2014 to 2/22/2019; Valencia, 6/3/2016 to 2/8/2019.

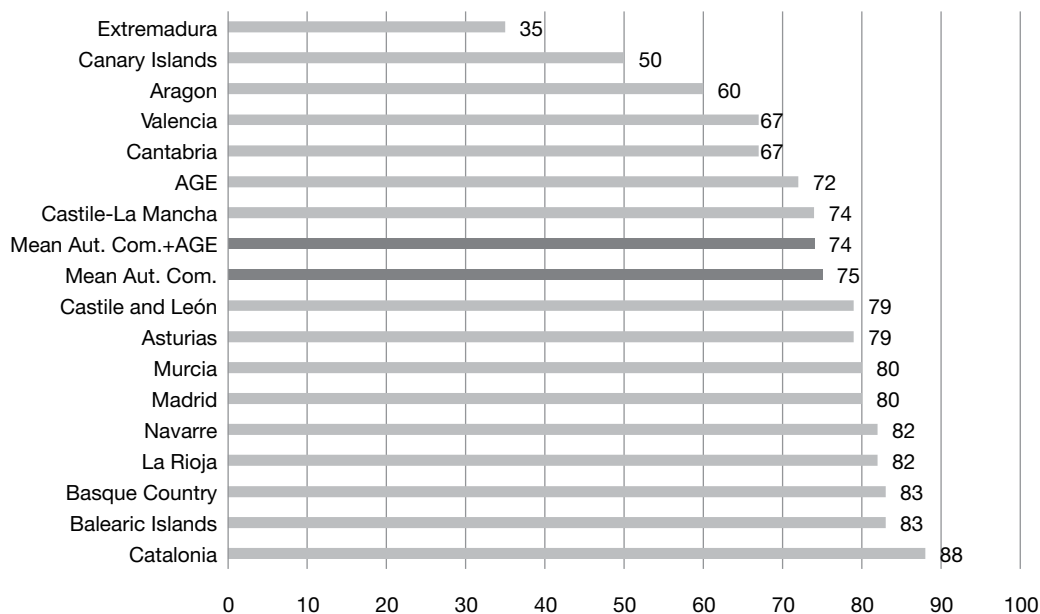
can be considered an extension of linear regression in cases in which the dependent variable is not quantitative (BIA is binary), allowing categorical variables to be related to each other. This makes it an especially valuable technique in sociological studies. Unlike linear regression, the calculation is not based on the estimation of least squares but, rather, of maximum likelihood, applying a logarithmic calculation. Reading the coefficients, odds ratio, or the ratio between the probabilities, allows you to interpret the increase or decrease in the chances of an event occurring (in this case, obtaining a positive response to the request), depending on one or more independent quantitative or qualitative variables, such as the

institution to which it is directed, the government’s seniority, composition, etc.

RESULTS

When analyzing the management of access requests by the Spanish regional administrations, the first noteworthy reflection is that highly relevant differences exist between them. As seen in Graph 1, the BIA registers a wide range, from 35 % of affirmative responses in Extremadura to 88 % in Catalonia. Six AC and the AGE are found to be under the average, whereas the majority of the AC exceeds this value.

GRAPH 1. BIA (percentage of positive responses)



Source: Author’s own creation.

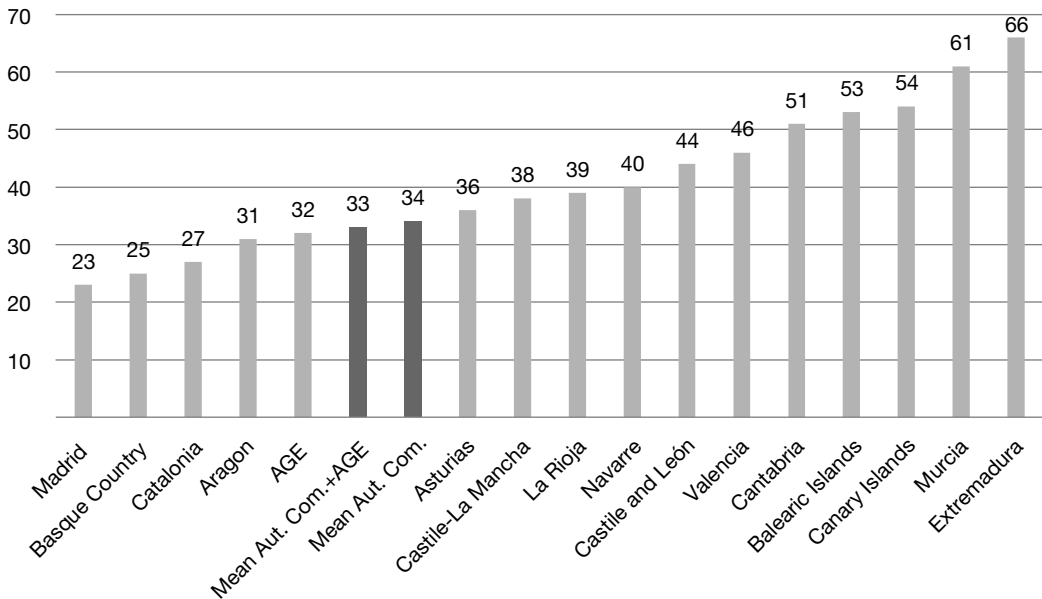
Furthermore, the average number of days to respond also varies considerably, from 25 days in the Community of Madrid to 66 days, again, in Extremadura. In some cases, these differences are overly pro-

found, given that the LTAIBG is a basic regulation applicable to all. Furthermore, these periods suggest a clear breach of the LTAIBG, since article 20 of the same establishes a maximum period of one month

to issue responses, as of the time of receipt by the competent organism. In some cases, it is acceptable for the average response time to be higher, extending to over a month for especially complex requests (art. 20), processing provisions (art. 19) and, of course, considering the period between the registration of the request and

the time needed for it to be sent to competent body for response to the same. However, these mitigating factors should not double or triple the average resolution period, as occurs in a large number of the AC. This implies a flagrant and irrational breach of the time periods established by the LTAIBG.

GRAPH 2. Average response time by AC or AGE (days)



Source: Author's own creation.

Upon subjecting the data to inferential statistical tests, we verify that both the time differences, with the one-way ANOVA, as well as the BIA, through binary logistic regression, are significant. In this latter test, using the AGE as the reference, all of the comparisons of the AGE with the AC reveal significant differences, except for the case of comparisons with Castile-La Mancha and Cantabria. For example, it is almost 2.8 times more likely that a positive response on the BIA will be obtained in Catalonia than in the AGE or almost 4.7 times more likely in the AGE than in Extremadura. We insist that these differ-

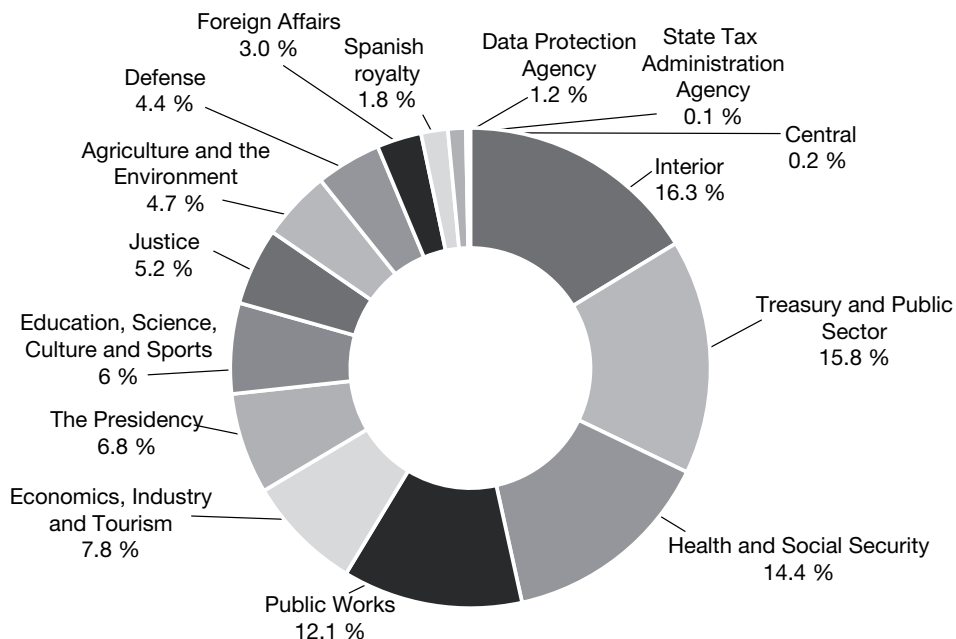
ences are excessive and suggest the need for measures that unify the management of the right of access between regions, both in terms of openness and at a resource level. This is especially needed in the AC that score below the mean on the BIA and PIRA and in average response time.

To analyze the differences between AGE departments, we first conducted a thematic unification of them throughout the period analyzed, since it is well known that Spanish ministries tend to be reconfigured thematically with the entry of each new government. This reshaping may even occur during mandates of

the same political party, resulting in a total of 36 Transparency Information Departments (UIT, based on the name in Spanish used in article 21 of the LTAIBG) during this period. This complicates the job of making conclusions about the set in terms of differences in managing the right of access. Therefore, we have unified the same into 15 institutional areas, 11 of which are ministerial and four

of which are non-ministerial (*Casa Real* (Spanish Royalty), the Spanish Agency of Data Protection⁵, the State Tax Administration Agency⁶ and the Central UIT⁷). Using this distribution, as seen in Graph 3, the institutional areas that receive most requests in the AGE are the Ministry of the Interior (16.3 %), Treasury and Public Sector (15.8 %), Health and Social Security (14.4 %) and Public Works (12.1 %).

GRAPH 3. *Distribution of Requests in the AGE*



Source: Author's own creation.

In addition to attracting attention to the access requests received, as was the case with the regional administrations, the institutional groups in the AGE also revealed quite diverse performance in their management. This is even more striking when we consider that these are not distinct administrations, but for the most part, they form part of the same one. And as seen in Graphs 4 and 5, there are differences in BIA and response time, with the *Casa Real* being the fastest in terms of response and also receiving the highest scores

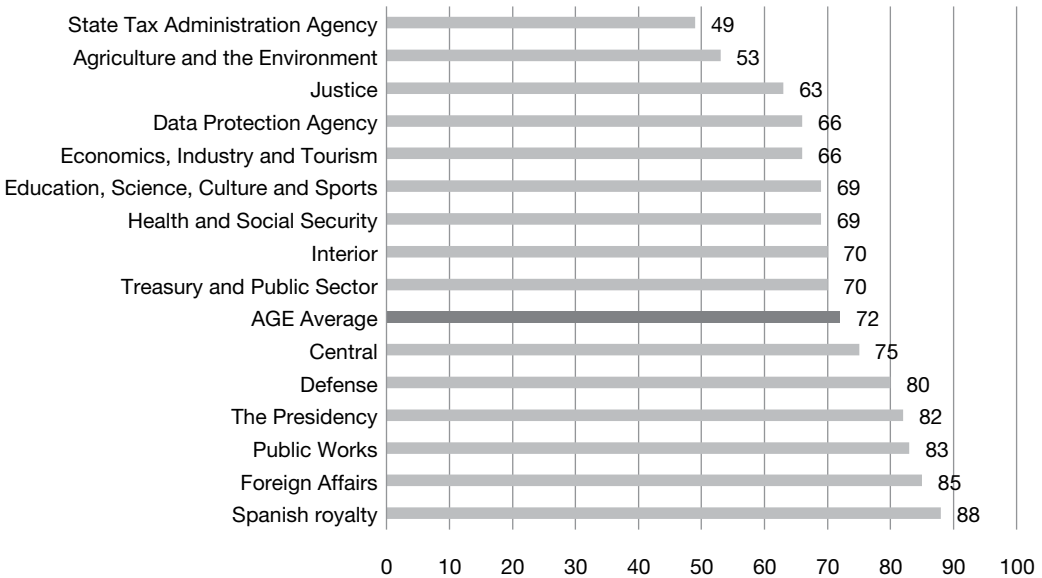
on performance and openness (25 days and 88 % positive responses), whereas the State Tax Administration Agency (AEAT) had the poorest overall performance, being the second slowest in terms of response time and the most closed off (67 days and only 49 % positive responses).

⁵ AEPD.

⁶ AEAT.

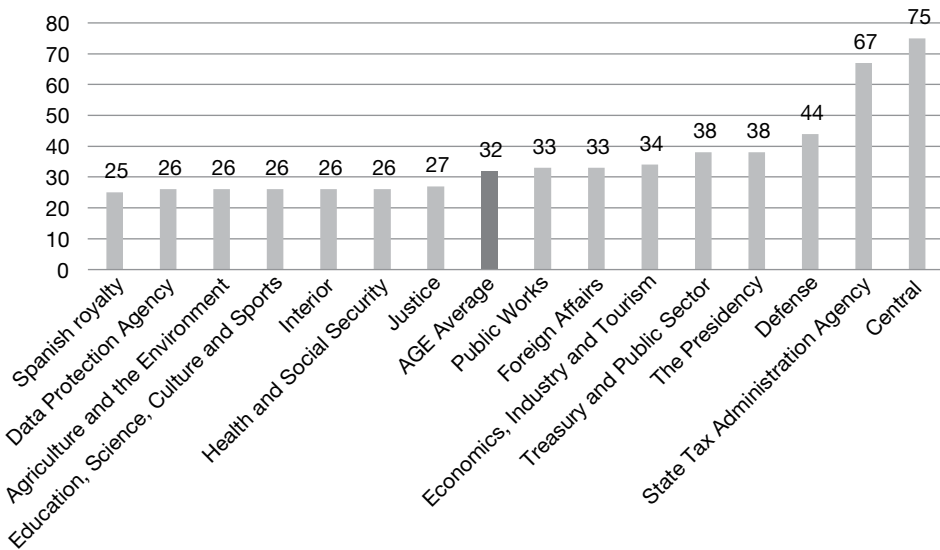
⁷ Which is the UIT transparency headquarters.

GRAPH 4. BIA on national requests (percentage of positive responses)



Source: Author's own creation.

GRAPH 5. Average response time on national requests (days)



Source: Author's own creation.

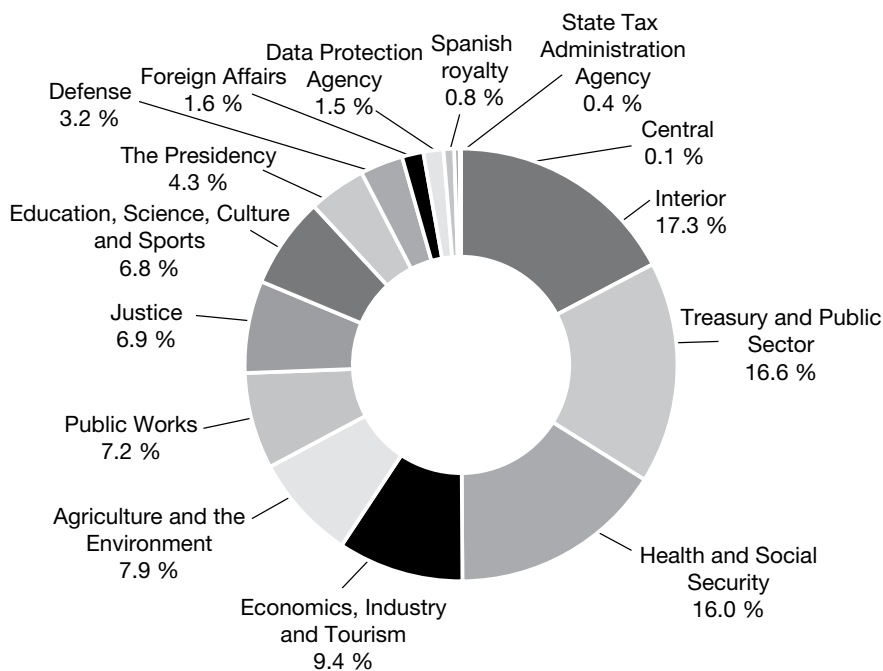
These differences are also significant when applying the same statistical tests used for the regional case, for both average response time and BIA. The binary

logistic regression shows that an affirmative response is 7.6 times more likely in a request made to the Royal Family than to the AEAT, 6.5 times more likely as com-

pared to Agriculture and the Environment or 4.3 times more than requests made to Justice. This reveals that the governmental area to which the request is addressed is one of the most relevant variables in the management of the right of access, at least in the AGE. However, the distribution within each area is not equivalent to the overall distribution of affirmative and negative responses, since these also depend on the volume of requests received by each. As seen in Graph 6, the areas having the highest over-

all percentage of negative responses are the Interior, the Treasury and Public Sector and Health and Social Security, all of which were at similar positions in terms of request volume (see Graph 3). Regarding the most sensitive variations from the total volume to the volume of negative responses, the Public Works area is a positive case (reducing its contribution from 12.1 to 7.2 %) and on the opposite end, Agriculture and the Environment (which increased from 4.7 to 7.9 %).

GRAPH 6. *Distribution of negative responses on BIA from the entire AGE*



Source: Author's own creation.

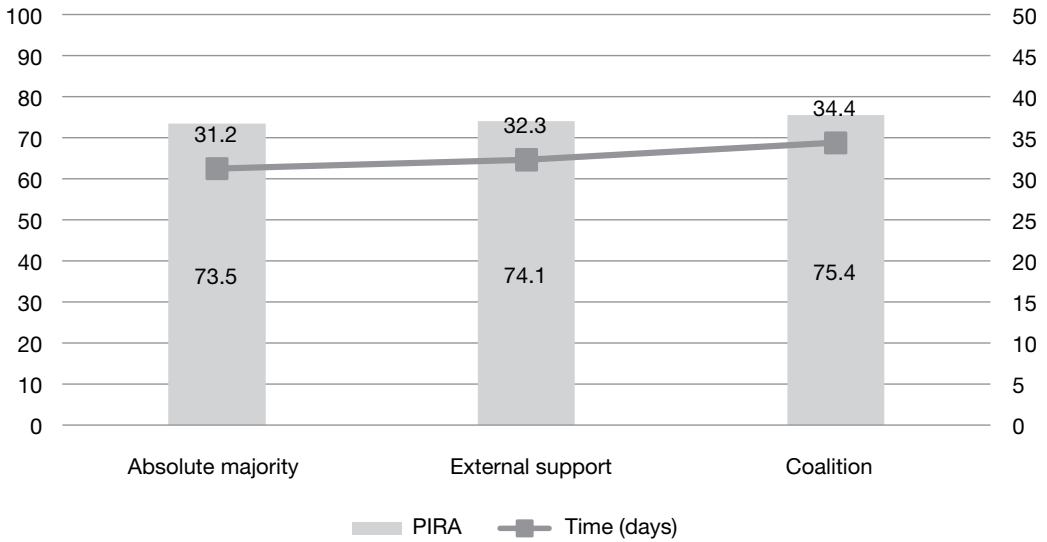
Finally, we present the results of the contrast of a set of hypotheses on the influence of political-institutional variables on the management of access requests. We have not found any influence of the seniority of the governments on the management of the right of access, even when reconfiguring the independent variable in various ways. However, we have verified a relationship with the

legislature cycle, such that, as the elections approach, performance and openness levels decline. We have also found significant differences between governments having a presence of peripheral nationalist or regionalist parties and those that do not have this presence. On the other hand, in the parliamentary configuration of the executive branch, the expected relationship was found,

with coalition governments being more open than executives receiving parliamentary support, and these were more open than those with an absolute majority, although the differences are slight. We can also verify the same effect of increasing the average response

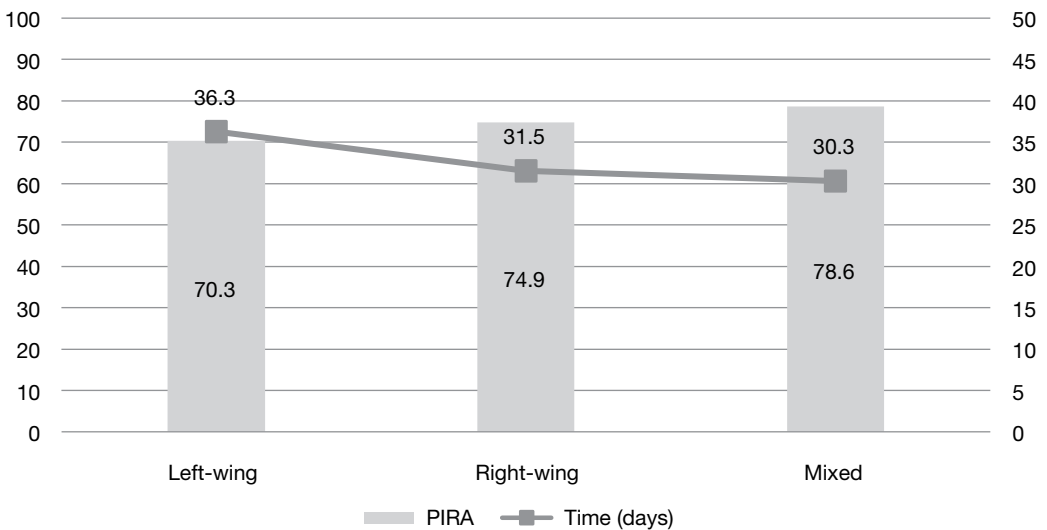
time when going from one typology to another, which appears to be consistent, given that the less the discretion and monopoly of power, the greater the openness but also the more difficulty in managing the processes, as seen in Graph 7.

GRAPH 7. Management of Requests based on Configuration of the Executive Branch



Source: Author's own creation.

GRAPH 8. Management of Requests based on Economic Ideology of the Executive Branch



Source: Author's own creation.

We did not expect a larger influence of ideology on the management of the right of access than that found for the parliamentary configuration of the executive branch, but this factor was found to be relevant. As seen in Graph 8, the left-wing governments registered poorer performance as compared to the right-wing governments in terms of average response time and on the PIRA, and right-wing governments had worse results than the mixed governments, although this last difference was connected to the parliamentary configuration variable since all of the mixed governments are coalitions.

These differences between executive branches having one ideology or another are also maintained when reconfiguring the independent variable so that it is a combination of both economic ideology and the government's parliamentary configuration. Thus, for both the left and the right, improvements are seen in PIRA upon reducing the monopoly and discretion of the power in the executive branch's parliamentary configuration. These differences are found in the disaggregated cases of the AC and the AGE for the two variables. Furthermore, the binary logistic regression supports these findings and reveals significant differences between the left and the right and between the executive branch configurations. Therefore, these data support our initial hypothesis with respect to the counterweights to power, but they qualify it in terms of ideology, since we expected this variable to exert an influence on the management of access requests.

CONCLUSIONS

This work offers innovative contributions in terms of methodology, techniques and the analysis of the management of requests for access in Spain. We created a database related to this management considering the

right of access, using a data set containing 16 766 entries, referring to the period 2014-2020. We have also developed some novel quantitative indicators to permit comparison-making between distinct sets, be they administrations, part of the same or other individuals/entities, with regard to the management of requests for access: the Binary Access Index (BIA) and the Performance Index of the Right of Access (PIRA).

Furthermore, this article has focused on inter-regional and inter-administrative differences regarding the performance of access requests, noting that, at both levels strong asymmetries exist, despite the common framework of the LTAIBG. These differences place the focus the attention on the ACs and AGE government groups displaying the worst performance during the analyzed period, namely, Extremadura, the Canary Islands, Aragon and Valencia; and the State Tax Administration Agency, Agriculture and the Environment, Justice and the Data Protection Agency.

There have been noteworthy inter-regional differences in terms of the management of access requests. In many AC and in the majority of the Spanish municipalities, transparency continues to be a secondary issue, especially in human resources, meaning that it is an obligation that is shared with many others and is relegated to a secondary level for the responsible officials. Some exploratory hypotheses could be formed to examine the causes of these differences, including the training, awareness and motivation of public workers with regard to the values and tools of transparency. Also, the level of organization of the processes related to transparency may be a very relevant variable. Furthermore, the human and economic resources allocated to transparency management suggest that, under a certain threshold, active openness actions cannot be successfully performed, despite the existing administrative will to do so. Therefore, extreme cases in terms of re-

sponse time and low performance, such as Extremadura, may be connected to this, and future studies may consider this issue.

At the same time, a relationship between the management of access requests and certain political-administrative variables has also been verified. We have seen that the government's parliamentary configuration may reduce the performance of access responses when governments have a more monopolistic and discretionary power configuration. And, although no relationship is evidenced between the nationalist ideological component and the management of access requests or the seniority of governments, it has been found in the case of ideology. The executive branch of left-wing governments displayed poorer performance with regard to the right of access as compared to right-wing and mixed ideology governments, which is consistent for both regional and national cases. However, it is important to note that, for both the left and the right, improvements occur when they evolve to forms with less monopolistic and discretionary power forms.

The results obtained from the influence of ideology contrast with those of the existing literature, although it is focused on active transparency, revealing that progressive governments are more transparent than conservative ones (Albalate, 2013; Alonso, García and Alonso, 2016; Guillamón, Bastida and Benito, 2011; Martín and García, 2011; García-García and Curto, 2018). We should not expect the same relationships for the right of access however, since they are different phenomena and may, to some extent, be complementary, since the more information that is published on the websites increases the likelihood of inadmissibility or denial of the right of access.

Finally, it is also important to note that in this work, certain potentially relevant variables have not been controlled for, such as economic development or administrative capacity. Therefore, despite the interest of

these findings, it is important to continue this research line in future studies. All of this invites further reflection and continued research along this neglected path: taking a social sciences approach to consider rights of access in Spain.

BIBLIOGRAPHY

- Albalate, Daniel (2013). "The Institutional, Economic and Social Determinants of Local Government Transparency". *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1): 90-107.
- Alonso, María I.; García, Jesús and Alonso, María L. (2016). "Determinantes de la transparencia en municipios de mediano y pequeño tamaño". *Auditoría Pública*, 67: 51-60.
- Armstrong, Cory L. (2010). "Providing a Clearer View: An Examination of Transparency on Local Government Websites". *Government Information Quarterly*, 28: 11-16.
- Balaguer-Coll, María T. and Brun-Martos, María I. (2021). "The Effects of the Political Environment on Transparency: Evidence from Spanish Local Government". *Policy Studies*, 2021, 42(2): 152-172.
- Ball, Christopher (2009). "What Is Transparency?". *Public Integrity*, 11(4): 293-308.
- Bauhr, Monika and Grimes, Marcia (2017). "¿Transparency to Curb Corruption? Concepts, Measures and Empirical Merit". *Crime Law and Social Change*, 68(2): 431-458.
- Boudon, Raymond and Lazarsfeld, Paul (1973). *Metodología de las Ciencias Sociales. I Conceptos e índices*. Barcelona: Laia.
- Cárcaba-García, Ana and García-García, Jesús (2010). "Determinants of Online Reporting of Accounting Information by Spanish Local Government Authorities". *Local Government Studies*, 36(5): 679-695.
- Cerdán, Daniel (2023). El Modelo de evaluación de la transparencia activa de Canarias. In: J. L. Ros-Medina; J. M. Mayor and E. Rodríguez (coords.). *Transparencia y participación para una nueva gobernanza: en Memoria de Pepe Molina* (pp. 57-81). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cotino, Lorenzo (2022). Quién, cómo y qué reformar de la Ley de Transparencia y del derecho de acceso a la información pública. In: J. Bermúdez (coord.). *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España* (pp. 127-155). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Cuadrado-Ballesteros, Beatriz (2014). "The Impact of Functional Decentralization and Externalization on Local Government Transparency". *Government Information Quarterly*, 31(2): 265-277.
- Fernández, Manuel and Sierra, Javier (2019). "In-admisión y necesidad de reelaboración ante el derecho de acceso". *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 11: 56-74.
- Fernández, Severiano (2017). "Acceso a la información pública versus protección de datos personales". *Revista Española de Derecho Administrativo*, 184: 248-281.
- Florini, Ann (2007). *The Right to Know: Transparency for an Open World*. Columbia: Columbia University Press.
- Fox, Jonathan (2007). "The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability". *Development in Practice*, 17(4-5): 663-671.
- Gandía, Juan L. and Archidona, María C. (2008). "Determinants of Web Site Information by Spanish City Councils". *Online Information Review*, 32(1): 35-57.
- García-García, Jesús and Curto-Rodríguez, Ricardo (2018). "Determinantes de la apertura de datos y rendición de cuentas en los gobiernos regionales españoles". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 70: 163-198.
- Guichot, Emilio (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, María D.; Bastida, Francisco and Benito, Bernardino (2011). "The Determinants of Local Government's Financial Transparency". *Local Government Studies*, 37(4): 391-406.
- Hazell, Robert and Worthy, Ben (2010). "Assessing the Performance of Freedom of Information". *Government Information Quarterly*, 27(4): 352-359.
- Heald, David (2006). Varieties of transparency. In: C. Hood and D. Heald (eds.). *Transparency: the Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Jensen, Michael C. and Meckling, William H. (1976). "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure". *Journal of Financial Economics*, 3(4): 305-360.
- Jiménez, Fernando (2014). La trampa política: la corrupción como problema de acción colectiva. In: E. Pastor; G. Támez and Karla A. C. Sáenz (eds.). *Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa: análisis comparado España-México* (pp. 157-174). Cambridge University Press.
- Jiménez, Fernando; Ros-Medina, José L. and Villoria, Manuel (2022). "Determinantes de la calidad del gobierno: una exploración de gobiernos autonómicos españoles". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 180: 65-84.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Art and Zoido-Lobato, Pablo (1999). "Governance Matters". *Documento de trabajo del Banco Mundial*, 2196.
- Klitgaard, Robert E. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press.
- Lidberg, Johan (2009). "The International Freedom of Information Index". *Nordicom Review*, 30(1): 167-182.
- Lindstedt, Catharina (2006). *Transparency Against Corruption. A Cross-Country Analysis*. 20 Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política. Fukuyama, Japón.
- Maravall, José M. (2003). *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- Marquette, Heather and Peiffer, Caryn (2018). "Grappling with the «Real Politics» of Systemic Corruption: Theoretical Debates versus «Real-world» Functions". *Governance*, 31: 499-514.
- Martín, Isaac (2019). El derecho de acceso a la información pública. In: I. Martín (coord.). *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica* (pp. 107-145). Madrid: Iustel.
- Martín, Isaac (2020). Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia. In: S. Díez (dir.). *Informe sobre la Justicia Administrativa 2020* (pp. 295-348). Madrid: Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid.
- Martín, Rafael and García, Fernando E. (2011). "La influencia de factores institucionales en la transparencia de los ayuntamientos". *Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, 94: 7-11.
- McNeal, Ramona; Schmeida, Mary and Hale, Kathleen (2007). "E-disclosure Laws and Electronic Campaign Finance Reform: Lessons from the Diffusion of E-government Policies in the States". *Government Information Quarterly*, 24: 312-325.
- Michener, Gregory (2015). "Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes". *World Development*, 74: 184-196.
- Michener, Gregory and Bersch, Katherine (2013). "Identifying Transparency". *Information Polity*, 18(3): 233-242.

- Mungiu-Pippidi, Alina (2015). *The Quest for Good Governance. How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Navarro, Emilio; Mora, Leonor and Delgado, María L. (2016). "Analyzing the Transparency Traditional Variables within the Spanish Municipalities". *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 12(47): 129-145.
- O'Donnell, Guillermo (2002). Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. In: E. Peruzzotti and C. Smulovitz (eds.). *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action; Public goods and the theory of groups*. Harvard: Harvard University Press.
- Open Society Institute (2006). *Transparencia y silencio: encuesta sobre leyes y prácticas del acceso a la información en catorce países*. New York: Open Society Institute.
- Pasquier, Martial and Villeneuve, Jean P. (2007). "Organizational Barriers to Transparency: A Typology and Analysis of Organizational Behavior Tending to Prevent or Restrict Access to Information". *International Review of Administrative Sciences* 73: 147-162.
- Peruzzotti, Enrique (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*. Santo Domingo, República Dominicana. Available at: <https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzotticuentas.pdf>, access August 20, 2019.
- Peruzzotti, Enrique and Smulovitz, Catalina (2006). *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Ros-Medina, José L. and Mañogil, Alejandro (2021). "La evaluación de la transparencia y la apertura de las universidades en España y América Latina. Estudio de caso de la Universidad de Buenos Aires". *Revista de Gobierno y Gestión Pública*, 9(1): 69-93.
- Sartori, Giovanni (1970). "Concept Misformation in Comparative Politics". *The American Political Science Review*, 64(4): 1033-1053.
- Scheppelle, Kim L. (2013). "The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work". *Governance*, 26(4): 559-562.
- Serrano-Cinca, Carlos; Rueda-Tomás, Mar and Portillo-Tarragona, Pilar (2009). "Factors Influencing e-Disclosure in Local Public Administrations". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27(2): 355-378.
- Stiglitz, Joseph (1999). "On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life". *Oxford Amnesty Lecture*.
- Tejedo-Romero, Francisca and Araujo, Joaquim F. (2015). "Determinants of Local Governments' Transparency in Times of Crisis: Evidence From Municipality-Level Panel Data". *Administration and Society*, 50(4): 1-28.
- Troncoso, Antonio (2011). *La protección de datos personales. En busca del equilibrio*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Valle, Raquel (2021). "La eficacia de la normativa sobre transparencia: percepciones de los responsables municipales en España". *GAPP. Nueva época*, 27: 30-48. Available at: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10872/12068>, access March 12, 2022.
- Villoria, Manuel (2012). "Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual". *La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro*, 2: 7-27. Available at: https://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Transparencia_ponencias2.pdf, access April 23, 2018.
- Villoria, Manuel (2021). "¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión". *Revista de Estudios Políticos*, 194: 213-247. Available at: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEspPol/article/view/9245>, access February 12, 2022.
- Villoria, Manuel; Cerrillo-Martínez, Agustí and Ponce-Solé, Juli (2023). "Implementation of the Transparency Laws in Catalonia". *Profesional de la información*, 32(1).

RECEPTION: September 16, 2023

REVIEW: November 16, 2023

ACCEPTANCE: January 26, 2024

ANNEX

TABLE 1. Estimation of binary logistic regression models using regional public administration as an independent variable

	B	Std. error	sig.	exp(B)
AGE			0.000	
Aragon	-0.538	0.071	0.000	0.584
Asturias	0.387	0.121	0.001	1.473
Balearic Islands	0.656	0.140	0.000	1.926
Canary Islands	-0.937	0.087	0.000	0.392
Cantabria	-0.237	0.146	0.105	0.789
Castile and León	0.364	0.089	0.000	1.439
Castile-La Mancha	0.091	0.111	0.413	1.095
Catalonia	1.025	0.068	0.000	2.786
Community of Valencia	-0.221	0.101	0.029	0.801
Extremadura	-1.539	0.140	0.000	0.215
Madrid	0.443	0.056	0.000	1.557
Murcia	0.469	0.097	0.000	1.598
Navarre	0.542	0.164	0.001	1.720
Basque Country	0.647	0.172	0.000	1.910
La Rioja	0.579	0.213	0.007	1.784
Total	0.937	0.018	0.000	2.554
% of overall classification		73.800		
Cox and Snell R2		0.029		
Nagelkerke R2		0.043		

Source: Author's own creation.

TABLE 2. Estimation of binary logistic regression models by government areas of the AGE

	B	Std. error	sig.	exp(B)
Royal family			0,000	
Agriculture and the Environment	-1.876	0.192	0.000	6.536
Economics, Industry and Tourism	-1.314	0.188	0.000	3.717
Interior	-1.120	0.183	0.000	3.067
Justice	-1.456	0.192	0.000	4.292
Education, Science, Culture and Sports	-1.196	0.191	0.000	3.311
Treasury and Public Sector	-1.112	0.183	0.000	3.040
Health and Social Security	-1.188	0.183	0.000	3.279
State Tax Administration Agency	-2.028	0.366	0.000	7.576
Data Protection Agency	-1.331	0.234	0.000	3.788
Defense	-0.603	0.201	0.003	1.828
Presidency	-0.442	0.195	0.023	1.555
Public Works	-0.380	0.188	0.043	1.462
Central	-0.879	0.690	0.203	2.410
Foreign Affairs	-0.233	0.219	0.288	1.263
Constant	1.977	0.178	0.000	7.222
% of overall classification		71.900		
Cox and Snell R2		0.032		
Nagelkerke R2		0.047		

Source: Author's own creation.

TABLE 3. *Estimation of binary logistic regression models by type of government/nationalism as an independent variable for all cases*

	B	Std. error	sig.	exp(B)
Nationalist coalition			0.000	
Non-nationalist coalition	-0.186	0.098	0.057	0.830
Nationalist external support	-0.099	0.272	0.716	0.906
Non-nationalist external support	0.371	0.257	0.149	1.449
Non-nationalist majority	0.081	0.034	0.017	1.084
Constant	1.145	0.055	0.000	3.142
% of overall classification		73.500		
Cox and Snell R2		0.001		
Nagelkerke R2		0.001		

Source: Author's own creation.

TABLE 4. *Estimation of binary logistic regression models based on type of government/ideology as an independent variable for all cases*

	B	Std. error	sig.	exp(B)
Right-wing majority			0.000	
Left-wing majority	-0.149	0.053	0.005	0.861
Mixed party coalition	0.435	0.054	0.000	1.544
Right-wing coalition	0.559	0.127	0.000	1.749
Left-wing external support	-0.130	0.045	0.004	0.879
Mixed external support	0.735	0.304	0.015	2.086
Right-wing external support	0.162	0.036	0.000	1.175
Constant	0.934	0.028	0.000	2.545
% of overall classification		73.500		
Cox and Snell R2		0.006		
Nagelkerke R2		0.009		

Source: Author's own creation.

