

# Transparencia y Cuarto Poder en España. Un estudio sobre el valor del acceso a la información para el periodismo y en la lucha contra la desinformación

*Transparency and the Fourth Estate in Spain. A study addressing the value of information access for journalism in the fight against disinformation*



**María Díez Garrido.** Profesora Ayudante Doctora de Periodismo en la Universidad de Valladolid y acreditada a Profesora Contratada Doctora (ANECA, 2021). Sus investigaciones se centran en la comunicación política digital, la transparencia, el gobierno abierto, las redes sociales y la desinformación. Actualmente, es miembro del proyecto I+D+i “Flujos de desinformación, polarización y crisis de la intermediación mediática (Disflows)” (Universidad de Valencia), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España. Ha participado en un total de cuatro proyectos de investigación y en una Red de Excelencia financiados por el Gobierno de España. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de Mánchester (Reino Unido), la Universidad de Lisboa (Portugal) y en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid). Ha participado en el Observatorio de Participación Ciudadana, que forma parte de los compromisos del III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España.

Universidad de Valladolid, España  
maria.diez.garrido@uva.es  
ORCID: 0000-0002-5430-7708

Recibido: 30/06/2023 - Aceptado: 06/09/2023 - En edición: 05/10/2023 - Publicado: 01/01/2024

Received: 30/06/2023 - Accepted: 06/09/2023 - Early access: 05/10/2023 - Published: 01/01/2024

## Resumen:

Desde que se aprobó en España la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el periodismo ha aprovechado las herramientas que esta norma ofrece de diversas maneras. Sin embargo, existen escasos estudios que aborden la relación entre la transparencia y el periodismo. Esta investigación aspira a conocer si el estado actual de la transparencia en España es adecuado para el ejercicio del periodismo, así como a descubrir la utilidad de estas herramientas en el ejercicio del Periodismo de Datos y en la lucha contra la desinformación. Asimismo, busca conocer las principales necesidades de los periodistas en una posible reforma de la normativa. Para ello, se ha elaborado una metodología Delphi, que ha contado con las valoraciones de diez especialistas en la materia, tanto desde el punto de vista

## Abstract:

*Since the enactment of Law 19/2013 in Spain, which addressed the issues of transparency, access to public information, and good governance, journalism has benefitted from the tools offered by this law in several ways. Nevertheless, few studies have addressed the relationship between transparency and journalism. The aim of this research is twofold: to reveal whether the current state of transparency in Spain is adequate for carrying out journalistic activity; and to discover the usefulness of these tools in practicing data journalism and fighting against disinformation. This study also attempts to uncover the most pressing needs of journalists regarding possible changes in regulations. As such, a Delphi methodology was used involving assessments made by ten experts in the field, both from academia and the professional realm, who might be referred to as*

## Cómo citar este artículo:

Díez Garrido, M. (2024). Transparencia y Cuarto Poder en España. Un estudio sobre el valor del acceso a la información para el periodismo y en la lucha contra la desinformación. *Doxa Comunicación*, 38, pp. 391-415.

<https://doi.org/10.31921/doxacom.n38a1914>



Este contenido se publica bajo licencia Creative Commons Reconocimiento - Licencia no comercial. Licencia internacional CC BY-NC 4.0

académico, como del profesional, es decir, periodistas especializados. Se han llevado a cabo dos rondas de cuestionarios, la primera, para conseguir información relevante sobre esta temática, y la segunda, para lograr un consenso entre las personas especialistas. Los resultados evidencian la necesidad de reformar la normativa y la utilidad de la transparencia para verificar y contrastar bulos. Asimismo, resulta necesario formar a los periodistas en transparencia.

**Palabras clave:**

Transparencia; acceso a la información; periodismo; periodismo de datos; desinformación; *fact-checking*.

*specialised journalists. Two waves of questionnaires were conducted, the first of which focused on obtaining relevant information regarding the issue, while the second attempted to reach a consensus among the experts. The results not only show that regulatory reform is needed, but that transparency is highly useful for verifying and contrasting hoaxes. Likewise, it appears that journalists need further training in the area of transparency as well.*

**Keywords:**

*Transparency; access to information; journalism; data journalism; disinformation; fact-checking.*

## 1. Introducción

Los estudios sobre transparencia han destacado que esta cumple con el objetivo de mantener informada a la ciudadanía para que tome decisiones responsables. La publicación de datos abiertos y de información institucional, propias de estados que promueven la transparencia, suponen un importante aliciente para su reutilización, ya sea desde el punto de vista de la ciudadanía o desde una perspectiva profesional.

La transparencia se concibe como un modelo de comunicación online, ya que existe una emisión de información por parte de las instituciones y una recepción por parte de los consumidores, que se convierten en prosumidores de este contenido, lo redistribuyen y contribuyen de esta forma a la creación de conocimiento (Molina Rodríguez Navas et al, 2021). Por tanto, resulta muy pertinente abordar el movimiento de este flujo de información desde los estudios de Comunicación.

Mientras la transparencia se ha convertido en uno de los ejes de los discursos políticos en España (Curto-Rodríguez, 2020), el periodismo ha resultado ser uno de los sectores más interesados en las políticas de apertura informativa. Así, han surgido nuevas narrativas periodísticas gracias a la proliferación de los datos abiertos en los últimos años (Brolcháin et al., 2017).

Sin embargo, existe una carencia investigadora en este sentido. En los últimos años sí ha habido un interés creciente por la aplicación de las políticas de apertura informativa y rendición de cuentas por parte de los medios de comunicación (Masullo et al, 2021; Córdoba-Cabús y García-Borrego, 2021), así como en las rutinas de producción periodísticas (Vu y Saldaña, 2021). A pesar de ello, los académicos no se han centrado apenas en la aplicación y el uso que los medios de comunicación hacen de la información que publican las instituciones en sus portales de datos y de transparencia. Por ello, existe una necesidad de investigar el uso de las herramientas de transparencia desde el periodismo.

El objetivo principal de esta investigación es conocer las necesidades de los periodistas en España en cuanto a la transparencia. En este sentido, se enumeran a continuación todos los objetivos:

- O1. Descubrir si el estado actual de la transparencia es apropiado para el ejercicio del periodismo en España.
- O2. Estudiar las posibles mejoras de la publicidad activa y del acceso a la información que beneficiarían a los periodistas.
- O3. Averiguar el papel que juega el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en este sentido y cómo puede desarrollarse su independencia en favor del periodismo.

O4. Comprender la posible relación entre la transparencia y la lucha contra la desinformación.

O5. Averiguar si desde la pandemia por la Covid-19 se ha apreciado alguna evolución en el estado de la transparencia.

Para cumplir con estos objetivos, el artículo comienza con un planteamiento teórico sobre la transparencia, su desarrollo en España y sus posibles aplicaciones periodísticas. A continuación, se explicará la metodología que se ha seguido para conocer la adecuación de la transparencia en España para su uso periodístico. Posteriormente, se expondrán los resultados y, por último, se abordará la discusión de las conclusiones del artículo.

## 2. Marco teórico

### 2.1. Una década de transparencia en España

Muchas fueron las críticas en el ámbito académico y en el mundo del periodismo (Sánchez de Diego, 2010; Cabra, 2012; Alonso Timón, 2012) ante la ausencia de una legislación sobre el acceso a la información en España hasta que se aprobó finalmente la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que abordaba tanto la publicidad activa –publicación de información en la web de los sujetos obligados–, como la transparencia pasiva –el derecho de acceso a la información–, así como la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, entre otros. Y, a pesar, de la tardanza, esto no implicó que fuese una ley completa y, por tanto, recibió numerosas críticas ante las expectativas que había creado.

Casi una década después de su aprobación, esta norma apenas se ha tocado y, como señala Sierra (2022), existe una percepción generalizada sobre la necesidad de reformarla y reforzarla en algunos aspectos clave. De hecho, se ha configurado un grupo de expertos para debatir una posible reforma de la Ley de transparencia dentro del IV Plan de Gobierno Abierto. Hasta el momento, este grupo se ha reunido cuatro veces<sup>1</sup>.

Sin duda, una de las cuestiones que más valoraciones negativas ha recibido ha sido la falta de reconocimiento del acceso a la información como derecho fundamental (Cotino, 2014; Rollnart Liern, 2013). A ello se suman también las críticas ante las escasas obligaciones en torno a la publicidad activa, los numerosos límites para solicitar información, las barreras para realizar una petición (se debe contar con DNI electrónico o certificado digital), así como la falta de independencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (que depende del Ministerio de Hacienda), entre otros.

No se debe olvidar, además, que el Título II de la normativa regula el Buen Gobierno, una de las patas de esta ley. En este sentido, Sierra Rodríguez (2022) considera que este aspecto tendría que haber sido abordado en otra norma diferente. En esta parte de la norma sí hay detalles muy específicos sobre infracciones y sanciones al respecto. No obstante, como apunta este autor, sería interesante que en esa parte se especificaran los principios mínimos de la transparencia informativa. Asimismo, propone que se regulase la relación del Gobierno con los medios de comunicación.

---

<sup>1</sup> Información disponible en: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/seguimientoIVPlanGA/seguimiento\\_C1/1-3-3-Reuniones-preparatorias.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/seguimientoIVPlanGA/seguimiento_C1/1-3-3-Reuniones-preparatorias.html)

Así, debido al papel de los medios de comunicación como controladores del poder público, Sierra Rodríguez (2018: 50) afirma que deberían formularse los siguientes aspectos dentro de la norma:

- Principio de comparecencias abiertas ante los medios de comunicación.
- Principio de neutralidad e igualdad informativa.
- Principio de transparencia de las fuentes de datos.
- Principio de previsibilidad informativa.
- Principio de transparencia sobre acreditación y acceso de medios de comunicación.
- Principio de fidelidad de la expresión gráfica de magnitudes.

Estos y otros aspectos regularían la relación del Gobierno con los periodistas y garantizarían que la comunicación entre ambos fuera más transparente. Esta propuesta refleja la inseparable relación entre transparencia y periodismo, que precisamente se aborda en este artículo.

Por último, resulta pertinente mencionar el estado de los datos abiertos. Como destacan García-García y Curto-Rodríguez (2018), las instituciones han divulgado la información fundamentalmente a través de sus webs institucionales, portales de transparencia y portales de datos abiertos, cuyas características son diferentes. En esta investigación, son pertinentes las dos últimas:

- Portal de transparencia: sitio web en el que se divulga la información relevante sobre la institución con el objetivo de rendir cuentas a la ciudadanía.
- Portal de datos abiertos: sitio web en el que se publican conjuntos de datos sobre temáticas muy diversas en formatos reutilizables, con la finalidad de que sean reutilizados por otras personas.

Los datos abiertos no conllevan necesariamente una mayor transparencia, si bien Park y Gil-García (2021) subrayan que estos crean valor público, aumentan la eficiencia de los estados democráticos y refuerzan la toma de decisiones. Estos no se encuentran explícitamente previstos en el ordenamiento jurídico español, como afirma Cerrillo (2014), aunque este autor señala que «su contenido encuentra perfecto acomodo tanto en los principios de la administración electrónica como en la normativa básica sobre transparencia, acceso y reutilización de la información pública» (Cerrillo, 2014:74).

## *2.2. El papel de los periodistas respecto a la transparencia*

La aprobación de normativas de acceso a la información y el desarrollo de los datos abiertos han contribuido a un desarrollo de ciertas disciplinas periodísticas. Así, Brolcháin et al (2017) aseguran que han surgido nuevas narrativas gracias a la proliferación de los datos abiertos en la última década. Sin duda, el Periodismo de Datos ha sido uno de los grandes beneficiados en este sentido, pues se nutre precisamente de grandes conjuntos de datos (Rogers, 2012).

El aumento de la cultura de la transparencia, el activismo en torno a los datos abiertos que ha crecido en los últimos años, y las prácticas relacionadas con la era del Big Data han influido en la forma de entender el Periodismo de Investigación, que ha evolucionado hacia el Periodismo de Datos, según apuntan La Rosa y Sandoval-Martín (2016). Asimismo, se considera que el Periodismo de Datos es una especialización profesional heredera del Periodismo de Precisión (Meyer, 1991) y del Periodismo Asistido por ordenador (Knight, 2015).

Flores Vivar y Salinas Aguilar (2013) señalan que el Periodismo de Datos se trata de una especialización en auge muy vinculada al Periodismo de Investigación. Estos nuevos periodistas de investigación utilizan como fuente de información datos públicos que están disponibles en Internet, que está haciendo que esta forma especializada de periodismo evolucione.

«(...) nos encontramos con el periodista de datos como un perfil profesional emergente, cuyo entorno de trabajo se basa fundamentalmente en la construcción de visualizaciones cada vez más novedosas que combinan contenidos (de información) más tecnología y que tienen múltiples aplicaciones en las diversas formas del periodismo especializado» (Flores Vivar y Salinas Aguilar, 2013: 16).

El Periodismo de Datos se presenta, por tanto, como un área de especialización que, además de aportar información de calidad de forma novedosa, se manifiesta como un instrumento interesante para combatir el ecosistema actual de noticias falsas, según Saavedra et al (2020).

En cualquier caso, el Periodismo de Datos produce una democratización de la información, al hacer que su lectura sea más sencilla (Rogers, 2014). De este modo, el Periodismo de Datos recopila enormes conjuntos de datos, que habitualmente son complejos, los analiza y crea piezas con diferentes tipos de visualizaciones (infografías, mapas, gráficos...), que acercan esa información a la ciudadanía y facilitan su comprensión (Cushion et al, 2016). Por tanto, para que el Periodismo de Datos sea posible, debe haber datos disponibles:

«Este proceso en su base requiere que se generen datos. En este contexto, la atención se dirige a los Datos Abiertos y a los principales productores de Datos Abiertos: los gobiernos. El periodismo de datos comienza con la exploración de conjuntos de datos en plataformas de Datos Abiertos. A la etapa de búsqueda y descubrimiento de datos le sigue la etapa de filtrado, en la que sólo se obtienen los datos relevantes y luego se visualizan. Por último, cuando los datos se presentan de forma comprensible, se construye la historia pertinente en torno a ellos. Esto puede lograrse elaborando el contenido de los datos en sí mismo, así como identificando las anomalías y analizando las tendencias» (Brolcháin et al, 2017: 49).

En un estudio de Cortés et al (2018) en el que investigaron los medios *ProPública* y *Civio*, los autores destacaron la importancia de la transparencia y el acceso a la información para posibilitar el Periodismo de Datos, así como la necesidad de una mayor accesibilidad y de publicar la información en formatos adecuados. En este trabajo, se hizo hincapié en que esta disciplina contribuye a crear una sociedad más transparente.

La transparencia se vuelve también una pieza esencial para combatir discursos de desinformación, puesto que la ciudadanía, para tomar decisiones, se basa en la información mediada que recibe a través de diversos canales, por lo que es importante que ese flujo sea transparente (Thomson et al, 2020). Así, el *fact-checking* debe aprovecharse también de la transparencia de las instituciones para verificar o desmentir los bulos que circulan en la Red. De hecho, dos de las organizaciones de *fact-checking* más importantes de España, *Maldita* y *Newtral*, realizan contenidos que divulgan la cultura de la transparencia. Por ejemplo, *Maldita* publicó recientemente un contenido sobre piezas periodísticas de otros medios realizadas gracias a la Ley de transparencia<sup>2</sup>, mientras que *Newtral* cuenta con una herramienta llamada *Transparentia* que da a conocer los sueldos de los políticos español-

2 Información disponible en: <https://maldita.es/malditodato/20211228/10-informaciones-transparencia-otros-medios-2021/>

les<sup>3</sup>. A pesar de esta circunstancia, la relación entre la transparencia de las organizaciones y la desinformación no ha recibido apenas atención en la literatura científica.

Cabe destacar también el papel social de los periodistas como vigilantes o perros guardianes (*watchdogs*) de las élites económicas y políticas. Se trata de una función muy reconocida por los propios profesionales, como apuntaron Berganza et al (2017) en un estudio sobre la percepción de sus roles por parte de los periodistas españoles. Palau Sampió y López García (2022) afirman que actualmente existe una crisis del sistema comunicativo en la que los medios no siempre cumplen su responsabilidad social y ello dificulta la función democrática de los periodistas como perros guardianes del poder. Por ello, resulta pertinente analizar el valor de la transparencia para realizar esta fiscalización del poder.

### 3. Metodología

Este artículo, como se ha precisado anteriormente, tiene la finalidad de conocer la relación entre la transparencia y el periodismo, sus posibles usos y la adecuación del marco regulatorio a la actual situación periodística. Al tratarse de un estudio exploratorio, se plantearon una serie de preguntas de investigación, que se enumeran a continuación:

- P1. ¿Resulta apropiado el nivel de transparencia actual en España para el periodismo?
- P2. ¿Deben mejorar en algún aspecto la publicidad activa y el acceso a la información para los periodistas?
- P3. ¿Cómo beneficia el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a los periodistas y qué debería cambiar?
- P4. ¿La transparencia resulta útil para luchar contra la desinformación?
- P5. ¿Ha supuesto algún avance la pandemia por la Covid-19 en la transparencia?

Con el propósito de dar respuesta a las anteriores cuestiones, se ha optado por una técnica de investigación cualitativa, en concreto, el método Delphi (Gaitán Moya y Piñuel Raigada, 2010; López-Gómez, 2018; Landeta, Barrutia y Lertxundi, 2011), que trata de lograr un consenso entre las propuestas realizadas por especialistas en una materia a través de rondas de cuestionarios. Este método resulta de gran utilidad cuando no se cuenta con información suficiente sobre un tema y cuando es interesante beneficiarse de las aportaciones de los participantes, entre otros (Cabero e Infante, 2014). Asimismo, el anonimato que caracteriza a esta técnica permite eliminar el efecto de los líderes de opinión (Astigarraga, 2003), algo que podría ocurrir en un grupo de discusión. La metodología contó con las siguientes partes:

- 1. Definición del problema.
- 2. Selección de panel de especialistas.
- 3. Realización de rondas de cuestionarios.
- 4. Explotación de los resultados.

---

3 Información disponible en: <https://transparencia.newtral.es/buscador>

En primer lugar, se realizó una aproximación teórica al tema de estudio: la utilidad de la transparencia para el ejercicio de periodismo. Ello sirvió para conocer los intereses principales del estudio y marcar los objetivos y las preguntas de la investigación, que más tarde darían forma a los cuestionarios.

Posteriormente, se realizó una selección del panel de especialistas a los que se enviaría los cuestionarios. El primer listado contaba con 23 personas, entre las que se incluían académicos que trabajaran para las universidades públicas españolas que hubieran tratado el tema, provenientes tanto de la rama de Comunicación, como del Derecho y las Ciencias Políticas. Asimismo, se seleccionó a periodistas que trabajaran en medios en los que el acceso a la información y la publicación de datos abiertos fuese esencial para su trabajo, como periodistas de datos y *fact-checkers*, entre otros. En la selección, se intentó que hubiera profesionales de medios de gran audiencia, así como provenientes de medios independientes. Finalmente, respondieron doce personas expertas (Tabla 1). De estos, siete fueron profesores de universidad y cinco fueron profesionales de la información, lo cual se considera un reparto apropiado que cuenta con visiones equilibradas desde estos dos puntos de vista. No obstante, el segundo cuestionario no fue respondido por las doce personas, sino por diez, ya que dos personas no lo contestaron. Por tanto, se cumple el mínimo de siete especialistas que estableció Landeta (1999).

**Tabla 1. Panel de personas especialistas que han participado en el estudio (Fase 1)**

Nombre	Cargo	Organismo
Ainara Larrondo Ureta	Profesora	Universidad del País Vasco
Francisco Javier Paniagua Rojano	Profesor	Universidad de Málaga
Ignacio Criado	Profesor	Universidad Autónoma de Madrid
Jesús García García	Profesor	Universidad de Oviedo
Juan Luis Manfredi-Sánchez	Profesor	Universidad de Castilla La Mancha
Pilar Beltrán Orenes	Profesora	Universidad Rey Juan Carlos
Raúl Magallón	Profesor	Universidad Carlos III
Darío Ojeda	Periodista	<i>El Confidencial</i>
María Blanco Navarro	Periodista	<i>Neutral</i>
Miguel Ángel Gavilanes	Periodista	<i>Civio</i>
Paula Guisado	Periodista	<i>RTVE.es</i>
Sergio Sangiao	Periodista	<i>Maldita.es (Maldito Dato)</i>

Fuente: elaboración propia

De manera paralela a la selección del panel de expertos, se fue elaborando el primer cuestionario, que contó con un total de 25 preguntas, la mayor parte de ellas abiertas, con el objetivo de obtener la información más relevante sobre cada temática. El cues-

tionario, realizado en la web EU Survey, que utiliza un *software* de fuente abierta, se envió por correo electrónico a las personas seleccionadas. La primera ronda de cuestionarios se realizó entre el 12 y el 31 de mayo de 2022<sup>4</sup>. Este cuestionario (disponible en los anexos de este artículo) se dividió en los siguientes apartados temáticos:

- Valoración de la utilidad de la transparencia y percepción de su estado actual.
- Utilidad de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información para el periodismo y posibles mejoras.
- Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- Evolución de la transparencia desde la pandemia

Una vez fueron recibidas las respuestas de las doce personas expertas, se confeccionó el segundo cuestionario, cuyo objetivo era lograr un consenso entre especialistas y comprobar el grado de acuerdo con las respuestas que se habían dado. En este sentido, utilizando la estructura temática del primer cuestionario, se elaboró un informe con un total de 47 proposiciones en los que los especialistas tuvieron que valorar del 1 al 5 su grado de acuerdo (siendo 1 “completamente en desacuerdo” y 5 “completamente de acuerdo”) con los enunciados planteados. Este cuestionario (disponible en los anexos de esta investigación), también realizado en la web EU Survey, se envió de nuevo por correo electrónico. La segunda ronda se realizó entre el 16 de junio y el 22 de julio de 2022.

Por último, se explotaron los resultados obtenidos en ambas rondas en un informe de resultados, que se aborda en el siguiente epígrafe. Para tal fin, se tuvieron en cuenta aquellos enunciados que lograron un acuerdo con una valoración media igual o superior a 3,5, por considerarla suficientemente alta, al ser un punto superior que la mitad de puntuación posible en cada enunciado. Asimismo, estos enunciados se han complementado con las propuestas realizadas por los expertos en el primer cuestionario, que aportan riqueza cualitativa a los resultados.

## 4. Resultados del estudio Delphi

### 4.1. Valoración de la utilidad de la transparencia y percepción de su estado actual

La primera parte de los dos cuestionarios realizados consistió en la realización de una valoración general de la utilidad de la transparencia para el ejercicio del periodismo, así como de su estado actual. Las personas especialistas no estuvieron de acuerdo en determinar que el nivel de transparencia ha mejorado desde la aprobación de la Ley de transparencia, ya que la media fue baja (3,40). No obstante, en el primer cuestionario se pidió una valoración del 1 al 10 de la normativa y esta obtuvo un 7, de manera que el resultado es algo contradictorio. En cuanto a esta norma, los especialistas consideraron que presenta carencias a la hora de ejercer el periodismo (3,9). Así, se deduce que los expertos valoraron positivamente que haya una norma, aunque, en general, es mejorable. Una de las personas afirmó que «falta compromiso de cumplimiento por parte de las organizaciones, empresas e

---

4 Una de las personas especialistas respondió pocos días después del plazo fijado por un problema en el contacto a esta persona. No obstante, se tuvo en cuenta su aportación debido al interés en sus respuestas y a la calidad de estas. Por tanto, se tuvieron en cuenta de cara al primer informe y en la elaboración del segundo cuestionario.



instituciones» y que «subir PDF a la web no es ser transparente» y, en cuanto a los periodistas, que «no hacen todo el uso que podrían hacer (...). Falta conocimiento de la normativa» (Especialista 11).

Como cabía esperar, el informe concluye que la transparencia ofrece herramientas útiles para los periodistas en la actualidad (4). Pero, ¿cuál es el papel de los medios en este sentido? Para los especialistas, estuvo muy claro (4,5) que deben promover la cultura de la transparencia y denunciar la opacidad informativa. Hubo también un gran acuerdo en cuanto al deber de los medios de comunicación de fiscalizar a las instituciones a través de la transparencia. En esta línea, se afirma que los periodistas tienen la responsabilidad de monitorizar los datos públicos para contribuir a la construcción de una sociedad más democrática y transparente (4,5). Según las personas expertas, los medios también tienen una función didáctica, al tener que hacer más fáciles de entender los datos publicados por las instituciones (4,3).

«Además de su utilización, deben defenderla y denunciar cuando las instituciones públicas dificultan el ejercicio de este derecho. Deben ser, a la vez, y si es posible, beneficiarios y fiscalizadores» (Especialista 7).

A pesar de las opciones disponibles en el momento, los medios no aprovechan al máximo los datos publicados por las instituciones, a juicio de los expertos (3,6). «Creo que los medios generalistas podrían sacar más partido a las herramientas de transparencia. Entre los motivos para no hacerlo posiblemente estén el hecho de que usar la ley tiene una curva de aprendizaje considerable, a menudo los resultados son decepcionantes y en casi todo caso son resultados a largo plazo, algo difícil de conciliar con la actualidad» (Especialista 12).

En cualquier caso, los participantes señalaron que todo tipo de periodismo se puede ver enriquecido por la transparencia (3,8). En este punto, se quiso saber qué disciplinas se han servido en mayor medida de estas herramientas. El Periodismo de Datos es una de las disciplinas que más las ha aprovechado (3,5). Además, se afirmó que la transparencia permite realizar reportajes con temas desconocidos hasta ahora y con visualizaciones (3,7). Asimismo, es especialmente útil para verificadores y *fact-checkers* (4,1).

Sin embargo, existen carencias formativas en este sentido. Según las personas especialistas, los medios deben fomentar la formación de los periodistas en materia de transparencia (4,3). A su juicio, deberían formarse en las siguientes cuestiones:

- Nociones básicas sobre la normativa y conocimiento de las posibilidades que esta ofrece (Especialistas 6, 7 y 12).
- Formación técnica y específica sobre el manejo de volúmenes de datos para los portales de datos abiertos, como el uso de hojas de cálculo de forma avanzada («SQL, transformaciones CSV, JSON, etc.») (Especialista 6).
- Deontología y protección de datos (Especialista 11).
- Conocimiento de los conflictos de interés y la integridad pública (Especialista 9).
- Utilización en casos prácticos (Especialistas 12 y 8).
- Comparación con otros países y conocimiento de cada territorio (Especialista 8)
- Conocimiento teórico sobre la importancia de la transparencia (Especialista 2).

Por último, se hizo una valoración de la utilidad de la transparencia en la lucha contra la desinformación. Los participantes afirmaron que la transparencia ayuda a reducir la desinformación (4,1) y que ofrece fuentes con las que contrastar bulos (3,8). Sin

embargo, no es un antídoto automático contra la desinformación y es necesaria una alfabetización de la ciudadanía. Este último enunciado fue uno de los que más apoyos obtuvo en todo el cuestionario, con una media de 4,6.

En cuanto a la influencia positiva de la transparencia en la lucha contra la desinformación, los expertos hicieron diversas apreciaciones en el primer cuestionario. Fundamentalmente, se destacó que sirve para «hacer de contrapeso a informaciones deformadoras de la realidad» (Especialista 1), ya que «es más difícil mentir o manipular si los datos que refutan una afirmación están al alcance de la mano y se pueden contraponer en el momento en que surge una polémica» (Especialista 12). Por tanto, el acceso a la información resulta «fundamental para reducir el ruido que genera la falta de información» (Especialista 10), puesto que «cuanta menos información hay disponible, cuanta más opacidad, es mucho más fácil que se cuelen los bulos y sean creíbles» (Especialista 3).

Sin embargo, como se señalaba anteriormente, esta no es suficiente para combatirla, porque ello requiere una «elaboración de la información» (Especialista 11) y «un esfuerzo» de la ciudadanía (Especialista 6) en los tiempos de lectura empleados y en el afán de comprensión de los contenidos mediáticos. Precisamente, la desinformación «se basa en esta falta de esfuerzo del receptor y con base en ello se divulga por compartición en redes y mensajería» (Especialista 6). Además, para que la transparencia sea eficaz en la lucha contra la desinformación, debe haber una buena intencionalidad por parte de las organizaciones y empresas que difunden la información (Especialista 11). Así, si una organización difunde una información que no es veraz, esta no será útil para contrastar un bulo o incluso podría llegar a dar lugar a un mayor engaño.

**Tabla 2. Valoración de los enunciados del primer apartado por parte de las personas expertas**

<b>Enunciado</b>	<b>Acuerdo</b>
<b>El nivel de transparencia ha mejorado desde la aprobación de la Ley de transparencia</b>	3,40
<b>La transparencia ofrece herramientas útiles para los periodistas en la actualidad</b>	4,00
<b>La Ley de transparencia presenta diversas carencias para el ejercicio del periodismo</b>	3,90
<b>Los medios deben promover la cultura de la transparencia y denunciar la opacidad informativa</b>	4,50
<b>Los medios deben fiscalizar a las instituciones a través de las herramientas de transparencia</b>	4,50
<b>Los periodistas deben monitorizar los datos públicos para contribuir a la construcción de una sociedad más democrática y transparente</b>	4,50
<b>Los medios deben hacer más fáciles de entender los datos publicados por las instituciones</b>	4,30
<b>Los medios no aprovechan al máximo las posibilidades que ofrece la transparencia</b>	3,60
<b>Cualquier tipo de periodismo se puede ver enriquecido por la transparencia</b>	3,80
<b>El periodismo de datos es la disciplina que más ha aprovechado la transparencia</b>	3,50

<b>La transparencia permite realizar reportajes con temas desconocidos hasta ahora y con visualizaciones</b>	3,70
<b>La transparencia también es especialmente útil para verificadores y <i>fact-checkers</i></b>	4,10
<b>Los medios deben fomentar la formación de los periodistas en materia de transparencia</b>	4,30
<b>La transparencia ayuda a reducir la desinformación</b>	4,10
<b>La transparencia ofrece fuentes con las que contrastar bulos</b>	3,80
<b>No obstante, no es un antídoto automático contra la desinformación y es necesaria una alfabetización de la ciudadanía</b>	4,60

Fuente: elaboración propia

#### 4.2. Utilidad de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información para el periodismo y posibles mejoras

La segunda parte del cuestionario consistió en la valoración de la normativa y la propuesta de mejoras en esta con el objetivo de que estas reformas repercutan positivamente en el trabajo de los periodistas. La transparencia, como se ha señalado en el marco teórico, puede dividirse entre transparencia activa –información difundida voluntariamente por las instituciones en sus webs– y pasiva –aquella que procede de las peticiones de información–. Del mismo modo, este apartado se dividió en estas dos secciones.

En primer lugar, los expertos que participaron en el estudio coincidieron en que el nivel de la publicidad activa en España es mejorable (4,3), así como el nivel de los datos abiertos (4,3). Respecto a los datos abiertos, estuvieron de acuerdo en afirmar que existe una falta de homogeneización en su calidad (3,9). Además, también queda patente en el estudio la necesidad de que la Ley de transparencia contemple la regulación de los datos abiertos (4,3), algo que actualmente no ocurre.

En cuanto a los datos abiertos, en el primer cuestionario hubo una persona experta que quiso destacar que hay diferencias entre unos casos, en los que la publicación de estos es completa y actualizada (como en Castilla y León), y otros en los que no ocurre lo mismo (Especialista 5).

Se propusieron algunas mejoras respecto a la publicidad activa y los datos abiertos, a saber: la actualización de la información debe mejorar (4,6); debe publicarse más información en estos portales (4,2); la información publicada tiene que ser más reutilizable (4); los motores de búsqueda de los portales tienen que desarrollarse más (3,9) los portales deben ofrecer más visualizaciones de datos (4); el lenguaje que se utiliza en los portales debe ser más claro (4,1); y debe haber un seguimiento de los datos abiertos para determinar su impacto y mejorar su calidad (4,4).

En segundo lugar, las personas especialistas valoraron el estado del derecho de acceso a la información en España. Señalaron que el sistema de peticiones de información actual es mejorable (4,5). Las reformas que propusieron fueron las siguientes: se deben imponer menos límites al derecho de acceso a la información (3,9); debe eliminarse el requisito de contar con DNI electrónico o certificado digital para solicitar información (4,2); los plazos de respuesta a las solicitudes deben mejorar (4,3); no debe haber silencio administrativo (4,3); no se debe exigir identificación para realizar una solicitud de información (3,7); y el plazo de respuesta debe depender de si se necesita o no una elaboración previa (3,5).

Como se puede observar, hubo algo menos de acuerdo –o se concedió menos importancia– en los últimos elementos que se plantearon mejorar en la normativa. Además, no hubo acuerdo para determinar si el plazo de debe ser de aproximadamente 15 días hábiles (3,4). Asimismo, no estuvieron de acuerdo en un enunciado que proponía que los periodistas deberían contar con una vía de peticiones de información que se ajuste a sus tiempos de trabajo. Esta iniciativa solamente obtuvo una media de 2,7, la más baja del estudio.

**Tabla 3. Valoración de los enunciados del segundo apartado por parte de las personas expertas**

Enunciado	Acuerdo
El nivel de la publicidad activa en España es mejorable	4,30
El nivel de los datos abiertos es mejorable	4,30
Existe una falta de homogeneización respecto a la calidad de los datos abiertos	3,90
La Ley de transparencia debe contemplar también la regulación de los datos abiertos	4,30
La actualización de la información debe mejorar	4,60
Debe publicarse más información en estos portales	4,20
La información publicada tiene que ser más reutilizable	4,00
Los motores de búsqueda de los portales tienen que desarrollarse más	3,90
Los portales deben ofrecer más visualizaciones de datos	4,00
El lenguaje que se utiliza en los portales debe ser más claro	4,10
Debe haber un seguimiento de los datos abiertos para determinar su impacto y mejorar su calidad	4,40
El sistema de peticiones de información actual es mejorable	4,50
Se tienen que imponer menos límites al derecho de acceso a la información	3,90
Debe eliminarse el requisito de contar con DNI electrónico o certificado digital para solicitar información	4,20
Los plazos de respuesta a las solicitudes deben mejorar	4,30
No debe haber silencio administrativo	4,00
No se debe exigir identificación para realizar una solicitud de información	3,70
Los periodistas deberían contar con una vía de peticiones de información que se ajuste a sus tiempos de trabajo	2,70
El plazo de respuesta debe depender de si se necesita o no una elaboración previa	3,50
El plazo máximo de respuesta debe ser de aproximadamente 15 días hábiles	3,40

Fuente: elaboración propia

### 4.3. Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

La tercera parte del estudio estuvo dirigida a evaluar el trabajo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y, especialmente, a estudiar si su labor repercute en el ejercicio del periodismo en España. Así, algunos expertos señalaron que el CTBG facilita el trabajo a los periodistas, pero la media obtenida no fue lo suficientemente alta (3,2), ya que en este estudio se han considerado los enunciados que estuvieron por encima de una puntuación de 3,5. No obstante, en el primer cuestionario hubo especialistas que señalaron que sí ha facilitado la labor periodística al querellarse contra administraciones para que hagan públicos ciertos datos, como ha ocurrido con *RTVE* (Especialista 2), algo que ha resultado de gran interés para este estudio y, por ello, se menciona. En esta línea, los participantes sí afirmaron que el CTBG, al promover una mayor apertura de las instituciones y resolver casos de denegación de solicitudes de información, ayuda a los periodistas (3,5).

Respecto al funcionamiento del CTBG, hubo más apoyos en el enunciado que planteaba que este órgano debe tener capacidad sancionadora para impulsar la transparencia de las instituciones (4,1). Aseguraron también que deberían ampliarse las funciones del CTBG (4,1). En este sentido, los expertos propusieron que tuviera capacidad de inspección para cuando la administración señala que no tiene una información, «pero el solicitante cree que sí» (Especialista 3). Según otra persona participante, «ya hubo un antecedente en el que una administración mintió al CTBG respecto a la existencia de una información y no hubo ninguna consecuencia» (Especialista 8).

Además, el CTBG debería tener una mayor dotación económica (4), a juicio del panel de especialistas. Respecto a la independencia del Consejo, coincidieron en que no debería ser dependiente del Ministerio de Hacienda y debería gozar de mayor autonomía (3,8). Aun así, algunos especialistas se cuestionaron qué opciones hay y otros propusieron cambios al respecto:

«Debería gozar de autonomía plena fuera del organigrama de Gobierno, de manera similar al Defensor del Pueblo, por ejemplo, con su responsable nombrado por las Cortes. En ningún caso, nombrado por Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Hacienda. Incluso pudiera ser adecuada su adscripción a la oficina del Defensor del Pueblo o el responsable del CTBG ser nombrado en el mismo momento por un procedimiento similar» (Especialista 6).

Actualmente, el presidente del CTBG es nombrado por un período no renovable de cinco años mediante Real Decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previa comparecencia de la persona propuesta ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. Por su parte, el Congreso, debe refrendar el nombramiento del candidato propuesto en el plazo de un mes a través de la Comisión competente y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta (artículo 37.1 de la Ley de transparencia).

Las mejoras en el funcionamiento del CTBG, a juicio de las personas especialistas, repercutirían positivamente sobre los periodistas (4).

**Tabla 4. Valoración de los enunciados del tercer apartado por parte de las personas expertas**

Enunciado	Acuerdo
El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno facilita el trabajo a los periodistas	3,20
El CTBG, al promover una mayor apertura de las instituciones y resolver casos de denegación de solicitudes de información, ayuda a los periodistas	3,50
El CTBG debe tener capacidad sancionadora para impulsar la transparencia de las instituciones	4,10
El Consejo de Transparencia no debería ser dependiente del Ministerio de Hacienda y debería gozar de mayor autonomía	3,80
El CTBG debería tener una mejor dotación económica	4,00
Deberían ampliarse las funciones del CTBG	4,10
Las mejoras del funcionamiento del CTBG revertirían positivamente sobre los periodistas	4,00

Fuente: elaboración propia

#### 4.4. Evolución de la transparencia desde la pandemia

La última parte del cuestionario planteó algunas cuestiones acerca de la influencia de la pandemia de la Covid-19 en la transparencia. Los expertos afirmaron que la paralización de las peticiones de información durante el primer estado de alarma obstaculizó el trabajo de los periodistas (4,1) y que ha habido deficiencias en cuanto a la contratación pública de cara a los periodistas (4,2). «(La pandemia) ha sido un agujero negro para que las instituciones vuelvan a la opacidad» (Especialista 10).

Asimismo, una persona experta planteó las diferencias entre unas instituciones y otras durante la pandemia: «Creo que durante la pandemia hemos visto que las instituciones que estaban concienciadas con la transparencia, como el caso de la Junta de Castilla y León, actuaron de forma más transparente. En cambio, lugares donde aún no se ve de la misma forma, como el propio Ministerio de Sanidad, no actuaron igual. Creo que la pandemia ha amplificado que viéramos la filosofía de transparencia de cada administración» (Especialista 3).

En cuanto al aprendizaje tras esta crisis sanitaria, las instituciones no son más conscientes ahora de la necesidad de ser transparentes (3,7). Los periodistas, en cambio, sí son más conscientes de las herramientas que tienen a su disposición en cuanto a la transparencia desde la pandemia (3,8). Aun así, cabe señalar que estos dos enunciados no obtuvieron un apoyo unánime.

**Tabla 5. Valoración de los enunciados del cuarto apartado por parte de las personas expertas**

Enunciado	Acuerdo
La paralización de las peticiones de información durante el primer estado de alarma obstaculizó el trabajo de los periodistas	4,10
Ha habido deficiencias de transparencia de cara a los periodistas en cuanto a la contratación pública	4,20
A pesar de lo ocurrido durante la pandemia, las instituciones no son más conscientes ahora de la necesidad de ser transparentes	3,70
Desde la pandemia, los periodistas son más conscientes de las herramientas que tienen a su disposición en cuanto a transparencia	3,80

Fuente: elaboración propia

## 5. Conclusiones

Este estudio, que se ha desarrollado a través de una metodología Delphi, ha permitido satisfacer el principal objetivo de la investigación, que era conocer las necesidades de los periodistas frente a la transparencia en España, así como el planteamiento de posibles mejoras al respecto. A continuación, se señalan las conclusiones a las que se ha llegado tras responder a las preguntas de investigación planteadas.

En primer lugar, se concluye que el nivel actual de transparencia en España no es apropiado para el ejercicio del periodismo. La Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información y buen gobierno presenta diversas carencias para los periodistas. Los profesionales de la información tienen la responsabilidad de fiscalizar y monitorizar a los representantes y, para ello, es necesario reforzar la normativa y actualizarla para que esta labor sea posible. Además, los periodistas también deben formarse en cuanto a las posibilidades que ofrece la transparencia y aprender a utilizar estas herramientas, a manejar bases de datos, a usar programas de cálculo y estadística y a respetar la protección de datos, entre otras cuestiones. De esta manera, debe haber un esfuerzo tanto por parte de las instituciones, en mejorar la normativa, como por parte de los periodistas, en aprender a utilizarlas y fiscalizar a los gobernantes utilizando estas herramientas.

En segundo lugar, se concluye que existen diversos avances que se deben incorporar a la normativa actual. Para comenzar, los datos abiertos deberían incorporarse a la Ley de transparencia. Además, respecto a la publicación de información por parte de las instituciones, se deben mejorar la actualización, la cantidad de información, la reutilización de los datos, los motores de búsqueda, la visualización de la información y el lenguaje que se utiliza en sus portales. Todo ello debería acompañarse de una evaluación de su impacto. En cuanto a las peticiones de información, se deben imponer menos límites al derecho de acceso, eliminar el requisito de contar con DNI electrónico o certificado digital, mejorar los plazos de respuesta y acabar con el silencio administrativo.

En tercer lugar, se concluye que un correcto funcionamiento del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno podría repercutir positivamente en el ejercicio del periodismo, ya que garantizaría un mayor control del cumplimiento de la norma por parte de

las organizaciones. Promoviendo la transparencia y resolviendo los casos de denegación de la información, ayudaría a los periodistas, pero la situación actual debe mejorar, ya que no es la ideal. En este sentido, sería interesante que se aumentase su presupuesto y se ampliasen las funciones del CTBG para que tenga capacidad sancionadora y de inspección. Por último, el Consejo no debería depender del Ministerio de Hacienda para gozar de mayor autonomía.

En cuarto lugar, la transparencia ofrece herramientas eficaces para luchar contra la desinformación, como fuentes a las que acceder para contrastar los bulos. No obstante, esta no es suficiente. Se requiere un esfuerzo por parte de la ciudadanía, así como de las instituciones que publican la información. También es imprescindible una alfabetización de la población para evitar la propagación de desinformación.

En quinto lugar, la pandemia ha dejado en evidencia la necesidad de seguir avanzando en transparencia en España. Durante la crisis sanitaria, se ha dificultado el trabajo de los periodistas (especialmente con la paralización de las peticiones de información durante el primer estado de alarma) y se han presentado deficiencias en cuanto a la contratación pública. Eso sí, los expertos que participaron en el estudio afirmaron que, desde que comenzó la pandemia, los periodistas son más conscientes de las herramientas que tienen a su disposición en cuanto a transparencia.

En definitiva, la transparencia es de gran utilidad para los periodistas, pero debe seguir avanzando para no quedarse atrás y que se pueda aprovechar todo su potencial. Ha pasado casi una década desde que se aprobó la Ley de transparencia y esta ya nació con algunas carencias. Además, los periodistas, que cumplen una función indispensable y que deben estar formados en esta materia, podrán contribuir a fomentar que el sistema democrático, amenazado por el contexto de desinformación, sea más transparente.

## 6. Agradecimientos

La realización de esta investigación ha sido posible gracias a las personas que participaron en el estudio Delphi a quienes la autora agradece su generosa aportación.

La traducción al inglés de este texto ha sido realizada por Charles Arthur a quien agradezco su valioso trabajo.

Este artículo se ha realizado en el marco del proyecto de I+D+i «Flujos de desinformación, polarización y crisis de la intermediación mediática (Disflows)» (PID2020-113574RB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación para el periodo 2021-2023.

## 7. Conflicto de intereses

La autora declara no tener ningún conflicto de intereses.

## 8. Referencias bibliográficas

Alonso Timón, A. J. (2012). El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de Derecho. *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (27), 27-62.



- Berganza, R., Lavín, E., y Piñeiro Naval, V. (2017). La percepción de los periodistas españoles acerca de sus roles profesionales. *Comunicar*, 25(51), 83-92.
- Brolcháin, N. Ó., Porwol, L., Ojo, A., Wagner, T., Lopez, E. T., y Karstens, E. (2017). Extending Open Data Platforms with Storytelling Features. *Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research - Dg.o '17*. <https://doi.org/10.1145/3085228.3085283>
- Cabero Almenara, J., y Infante, A. (2014). Empleo del método Delphi y su empleo en la investigación. *EDUTEC. Revista Electrónica de Tecnología Educativa*, 48. <https://doi.org/10.21556/edutec.2014.48.187>
- Cabra, M. (2012). Un cambio para el periodismo: la ley de transparencia. *Cuadernos de periodistas: revista de la Asociación de la Prensa de Madrid*, (25), 69-75.
- Cerrillo, A. (2014). Los principios de los datos abiertos en la legislación española. *IDP: revista de Internet, derecho y política= revista d'Internet, dret i política*, (19), 62-77.
- Córdoba-Cabús, A., y García-Borrego, M. (2021). Evaluación de la transparencia en el periodismo de datos de referencia. *Icono 14*, 19(2), 364-387. <https://doi.org/10.7195/ri14.v19i2.1648>
- Cushion, S., Lewis, J., y Callaghan, R. (2016). Data Journalism, Impartiality and Statistical Claims. *Journalism Practice*, 0(0), 1-18. <https://doi.org/10.1080/17512786.2016.1256789>
- Flores Vivar, J., y Salinas Aguilar, C. (2013). El periodismo de datos como especialización de las organizaciones de noticias en Internet. *Correspondencias & Análisis*,(3), 15-34.
- Knight, M. (2015). Data journalism in the UK: A preliminary analysis of form and content. *Journal of Media practice*, 16(1), 55-72. <https://doi.org/10.1080/14682753.2015.1015801>
- La Rosa, L., y Sandoval-Martín, T. (2016). La insuficiencia de la Ley de Transparencia para el ejercicio del Periodismo de datos en España. *Revista Latina de Comunicación Social*, (71), 1208-1229. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2016-1142>
- Landeta, J. (1999). *El método Delphi: una técnica de previsión para la incertidumbre*. Barcelona: Ariel.
- Landeta, J., Barrutia, J., y Lertxundi, A. (2011). Hybrid Delphi: A methodology to facilitate contribution from experts in professional contexts. *Technological Forecasting and Social Change*, 78(9), 1629-1641. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2011.03.009>
- López-Gómez, E. (2018). El método Delphi en la investigación actual en educación: una revisión teórica y metodológica. *Educación XXI: revista de la Facultad de Educación*. <https://doi.org/10.5944/educxx1.20169>
- Masullo, G. M., Curry, A. L., Whipple, K. N., y Murray, C. (2021). The Story Behind the Story: Examining Transparency About the Journalistic Process and News Outlet Credibility. *Journalism Practice*, 0(0), 1-19. <https://doi.org/10.1080/17512786.2020.1870529>
- Meyer, P. (1991). *Precision Journalism: A Reporter's Introduction to Social Science Methods*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Molina Rodríguez-Navas, P., Medranda Morales, N., y Muñoz Lalinde, J. (2021). Transparency for participation through the communication approach. *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 10(9), 586. <https://doi.org/10.3390/ijgi10090586>
- Rogers, S. (2012). Open data journalism. *The Guardian*.

Rogers, S. (2014). Data journalism is the new punk. *British Journalism Review*, 25(2), 31-34.

Palau-Sampió, D. y López-García, G. (2022). Comunicación y crisis en el espacio público : disolución e incertidumbre. *El Profesional de la Información*, 31(3), 1-10.

Park, S., y Gil-García, J. R. (2020). Open data innovation: Visualizations and process redesign as a way to bridge the transparency-accountability gap. *Government Information Quarterly*, (January), 101456. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101456>

Saavedra Llamas, M.; Herrero de la Fuente, M. y Castillo Lozano, E. (2020). La formación en periodismo de datos en España: radiografía de la oferta académica universitaria. *Anàlisi: Quaderns de Comunicació i Cultura*, 62, 93-109.

Sánchez De Diego Fernández De La Riva, M. (2010). Por una ley de acceso a la información pública. *Periodistas: revista de la Federación de Asociaciones de Periodistas de España*, (22), 20-21.

Sierra Rodríguez, J. (2022). Enfoques ante una reforma de la Ley de Especial referencia a la transparencia informativa del Gobierno. *Revista Española de la Transparencia* (14), 37-56. <https://doi.org/10.51915/ret.216>

Vu, H. T., y Saldaña, M. (2021). Chillin' Effects of Fake News: Changes in Practices Related to Accountability and Transparency in American Newsrooms Under the Influence of Misinformation and Accusations Against the News Media. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 98(3), 769-789. <https://doi.org/10.1177/1077699020984781>

## 9. Anexos

### 9.1. Primer cuestionario Delphi

#### Estudio Delphi sobre Periodismo y Transparencia

La presente investigación trata de buscar respuestas sobre la relación entre la transparencia y el periodismo. En concreto, busca evaluar el estado de la transparencia en la actualidad, las posibles mejoras y la utilidad que esta representa para el periodismo.

Este cuestionario se ha enviado a especialistas en la materia con el objetivo de encontrar puntos comunes.

Muchísimas gracias por contestar. Sus respuestas son muy importantes para esta investigación.

Nombre y apellidos:

Por favor, valore la normativa nacional sobre transparencia, así como lo útil que le resulta el acceso a la información a los periodistas.

1. ¿Considera que el estado actual de la transparencia en España es adecuado para el ejercicio del periodismo? ¿Por qué? En el año 2013 se aprobó en España la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Haga una valoración del 1 al 10 sobre su utilidad para el ejercicio del periodismo, siendo 1 el valor mínimo y 10 el mejor. *Solo se permiten valores entre 1 y 10*
2. ¿Cree que la transparencia ofrece herramientas útiles para los periodistas en la actualidad? Justifique la respuesta.
3. ¿Qué función deben tener los medios en cuanto a la transparencia?

4. ¿Considera que los medios de comunicación aprovechan las herramientas de transparencia al máximo? Por favor, justifique su respuesta.
5. ¿Cuáles cree que son los usos más acertados por parte de los periodistas de los datos abiertos y de las herramientas de transparencia?
6. ¿Opina que es necesaria la monitorización de los datos públicos por parte de periodistas? ¿Cree que esto conduce a una sociedad más democrática y transparente?
7. ¿Piensa que hay disciplinas dentro del periodismo que se ven más beneficiadas por la transparencia o piensa que en general el periodismo se ve desarrollado por esta?
8. ¿Ve necesario incentivar la formación de los periodistas en este sentido? ¿Qué necesitan aprender?
9. ¿Cree que la Ley de Transparencia ha favorecido un desarrollo de la cultura de la transparencia en los medios de comunicación?
10. ¿Piensa que la transparencia puede ser útil para combatir la desinformación? En caso afirmativo, ¿cómo?

En España se ha formado un grupo de trabajo para reformar la Ley de Transparencia. Nos gustaría preguntarle si cree que son precisas mejoras tanto en la publicidad activa como en el acceso a la información para un adecuado ejercicio del periodismo:

11. ¿Cree que el nivel de la publicidad activa en España es adecuado para el desarrollo del periodismo?
12. ¿Y, respecto a los datos abiertos publicados por las instituciones, qué piensa?
13. ¿Cree que la regulación de los datos abiertos debe estar presente también en la Ley de Transparencia?
14. Por favor, marque la casilla si cree que algunos de estos aspectos sobre la publicidad activa y los datos abiertos deben mejorar (puede elegir tantas opciones como crea conveniente):
  - La actualización de la información debe mejorar.
  - Debe publicarse más información en estos portales.
  - La información tiene que ser más reutilizable.
  - Los motores de búsqueda tienen que desarrollarse más.
  - Deben ofrecer más visualizaciones de datos.
  - El lenguaje que se utiliza debe ser más claro.

Si cree que debe mejorar algo más, indíquelo a continuación:

15. En cuanto a las peticiones de información, por favor, opine si el sistema actual es adecuado:
16. Por favor, marque la casilla de aquellos aspectos que cree que deben mejorar en relación con el acceso a la información (puede elegir todas las opciones que desee):
  - Tiene que haber menos límites al derecho de acceso a la información.
  - Debe eliminarse el requisito de contar con DNI electrónico o certificado digital.

- Los plazos de respuesta deben mejorar.
- No debe haber silencio administrativo.

Si cree que debe mejorar algo más, indíquelo a continuación:

17. ¿Cree que los plazos de las peticiones de información son realistas? ¿Piensa que los periodistas deberían contar con plazos más ajustados a sus rutinas de trabajo en este sentido?
18. ¿Cuál cree que, en definitiva, debería ser el plazo de respuesta del acceso a la información?

La normativa nacional otorga el poder de evaluar el cumplimiento de la transparencia al Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno (CTBG). Por favor, responda a las siguientes preguntas al respecto:

19. ¿Cree que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno facilita el trabajo a los periodistas?
20. ¿Piensa que el CTBG debe tener capacidad sancionadora?
21. ¿Opina que es adecuada la adscripción del CTBG al Ministerio de Hacienda? Si desea realizar alguna aportación más sobre las posibles mejoras del CTBG, hágala a continuación:

La pandemia por la Covid-19 ha puesto de manifiesto la escasa cultura de la transparencia que existe en España. A continuación, nos gustaría preguntarle sobre las posibilidades que se abren ahora para desarrollar la transparencia.

22. ¿Cree que durante la pandemia se ha facilitado o se ha dificultado el trabajo de los periodistas en cuanto a las herramientas que ofrece la transparencia?
23. ¿Piensa que, tras la pandemia, las instituciones son más conscientes de la necesidad de ser transparentes?
24. ¿Y los periodistas? ¿Cree que son ahora más conscientes de las posibilidades que ofrece la transparencia?

Si quiere aportar alguna valoración más a este estudio, por favor, indíquelo a continuación:

Gracias de nuevo por su ayuda. Es esencial para el avance de esta investigación

## 9.2. Segundo cuestionario Delphi

### Segundo cuestionario Delphi

Esta investigación analiza la relación entre la transparencia y el periodismo. Se pretende evaluar el estado de la transparencia en la actualidad en España, así como las posibles mejoras y la utilidad que esta representa para el periodismo.

Este segundo cuestionario busca obtener cierto consenso entre las personas especialistas que participen en él. Le agradezco de nuevo su tiempo.

Las respuestas a este cuestionario y al anterior se tratarán de forma anónima. Además, cuando la investigación esté completa, se enviará el resultado a las personas que hayan participado si así lo desean.

Gracias de nuevo por su generosidad.

Nombre y apellidos: ...

¿Desea recibir los resultados del estudio?

Sí

No

**Los avances en transparencia y su utilidad para el periodismo**

Evaluación del nivel de transparencia en España para el correcto ejercicio del periodismo y estimación de su utilidad para los medios de comunicación.

<b>Valore los siguientes enunciados del 1 al 5, siendo 1 "Totalmente en desacuerdo" y 5 "totalmente de acuerdo"</b>	1	2	3	4	5
El nivel de transparencia ha mejorado desde la aprobación de la Ley de transparencia					
La transparencia ofrece herramientas útiles para los periodistas en la actualidad					
La Ley de transparencia presenta diversas carencias para el ejercicio del periodismo					
Los medios deben promover la cultura de la transparencia y denunciar la opacidad informativa					
Los medios deben fiscalizar a las instituciones a través de las herramientas de transparencia					
Los periodistas deben monitorizar los datos públicos para contribuir a la construcción de una sociedad más democrática y transparente					
Los medios deben hacer más fáciles de entender los datos publicados por las instituciones					
Los medios no aprovechan al máximo las posibilidades que ofrece la transparencia					
Cualquier tipo de periodismo se puede ver enriquecido por la transparencia					
El periodismo de datos es la disciplina que más ha aprovechado la transparencia					
La transparencia permite realizar reportajes con temas desconocidos hasta ahora y con visualizaciones					
La transparencia también es especialmente útil para verificadores y <i>fact-checkers</i>					
Los medios deben fomentar la formación de los periodistas en materia de transparencia					
La transparencia ayuda a reducir la desinformación					
La transparencia ofrece fuentes con las que contrastar bulos					
No obstante, no es un antídoto automático contra la desinformación y es necesaria una alfabetización de la ciudadanía					

Si desea realizar algún comentario o sugerencia sobre este apartado, hágala a continuación:

...

### La regulación de la transparencia y su puesta en práctica

Valoración de las posibles mejoras de la normativa actual de la transparencia y de su desarrollo práctico. En primer lugar, se examinarán la publicidad activa y los datos abiertos y, en segundo lugar, el derecho de acceso a la información.

#### Publicidad activa y datos abiertos

Evaluación de la calidad de la transparencia activa y los datos abiertos respecto a su regulación y a su desarrollo en los respectivos portales.

<i>Valore los siguientes enunciados del 1 al 5, siendo 1 "Totalmente en desacuerdo" y 5 "totalmente de acuerdo".</i>	1	2	3	4	5
El nivel de la publicidad activa en España es mejorable					
El nivel de los datos abiertos es mejorable					
Existe una falta de homogeneización respecto a la calidad de los datos abiertos					
La Ley de transparencia debe contemplar también la regulación de los datos abiertos					
La actualización de la información debe mejorar					
Debe publicarse más información en estos portales					
La información publicada tiene que ser más reutilizable					
Los motores de búsqueda de los portales tienen que desarrollarse más					
Los portales deben ofrecer más visualizaciones de datos					
El lenguaje que se utiliza en los portales debe ser más claro					
Debe haber un seguimiento de los datos abiertos para determinar su impacto y mejorar su calidad					

### Derecho de acceso a la información

Evaluación del sistema de peticiones de información actual en España.

<b>Valore los siguientes enunciados del 1 al 5, siendo 1 "Totalmente en desacuerdo" y 5 "totalmente de acuerdo".</b>	1	2	3	4	5
El sistema de peticiones de información actual es mejorable					
Tiene que haber menos límites al derecho de acceso a la información					
Debe eliminarse el requisito de contar con DNI electrónico o certificado digital para solicitar información					
Los plazos de respuesta a las solicitudes deben mejorar					
No debe haber silencio administrativo					
No se debe exigir identificación para realizar una solicitud de información					
Los periodistas deberían contar con una vía de peticiones de información que se ajuste a sus tiempos de trabajo					
El plazo de respuesta debe depender de si se necesita o no una elaboración previa					
El plazo máximo de respuesta debe ser de aproximadamente 15 días hábiles					

Si desea realizar algún comentario o sugerencia sobre este apartado, hágala a continuación:

...

### Valoración del trabajo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Evaluación de la actividad realizada por el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, especialmente en relación con el trabajo periodístico.

<i>Valore los siguientes enunciados del 1 al 5, siendo 1 "Totalmente en desacuerdo" y 5 "totalmente de acuerdo".</i>	1	2	3	4	5
El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno facilita el trabajo a los periodistas					
El CTBG, al promover una mayor apertura de las instituciones y resolver casos de denegación de solicitudes de información, ayuda a los periodistas					
El CTBG debe tener capacidad sancionadora para impulsar la transparencia de las instituciones					
El Consejo de Transparencia no debería ser dependiente del Ministerio de Hacienda y debería gozar de mayor autonomía					
El CTBG debería tener una mejor dotación económica					
Deberían ampliarse las funciones del CTBG					
Las mejoras del funcionamiento del CTBG revertirían positivamente sobre los periodistas					

Si desea realizar algún comentario o sugerencia sobre este apartado, hágala a continuación:

...



**La pandemia, un antes y un después para la transparencia**

Estimación de la situación actual de la transparencia, tanto para las instituciones como para los medios, tras los cambios vividos por la pandemia global.

<i>Valore los siguientes enunciados del 1 al 5, siendo 1 “Totalmente en desacuerdo” y 5 “totalmente de acuerdo”:</i>	1	2	3	4	5
La paralización de las peticiones de información durante el primer estado de alarma obstaculizó el trabajo de los periodistas					
Ha habido deficiencias de transparencia de cara a los periodistas en cuanto a la contratación pública					
A pesar de lo ocurrido durante la pandemia, las instituciones no son más conscientes ahora de la necesidad de ser transparentes					
Desde la pandemia, los periodistas son más conscientes de las herramientas que tienen a su disposición en cuanto a transparencia					

Si desea realizar algún comentario o sugerencia sobre este apartado, hágala a continuación:

...

Si desea realizar algún otro comentario sobre el estudio en general, puede hacerlo a continuación:

...

**Gracias de nuevo por su colaboración.**