

**ARROJANDO LUZ SOBRE LA GESTIÓN MUNICIPAL: EL
NECESARIO CAMINO HACIA LA TRANSPARENCIA DE
LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES**

OTROS TITULOS DE LA MISMA COLECCIÓN

1. La organización territorial de los municipios: los distritos.
RAMON LLUÍS GALINDO CALDÉS.
2. Factores de motivación en la administración local.
M^a BELÉN MARTÍNEZ LOIRA Y ROCÍO DE SINDE PENAS.
3. Precisiones sobre la autonomía financiera municipal: el IBI como ejemplo de una experiencia fallida de financiación municipal autónoma.
MANUEL AGUDO GAVILÁN.
4. Plan de mejora e innovación 2012-2015. Impulso a la administración electrónica.
EQUIPO DE MODERNIZACIÓN. AYUNTAMIENTO DE ALZIRA (VALENCIA).
5. La e-Factura: cuando el proveedor se convierte en cliente.
AYUNTAMIENTO DE ALZIRA.
6. Contratación por las administraciones públicas de servicios TIC en modo "Cloud Computing".
JUAN LUIS MARTÍNEZ PAREDES.
7. La ventana de oportunidad del gobierno abierto en España: un análisis desde el ámbito local.
JUANA LÓPEZ PAGÁN

PREMIOS CEMCI

IV EDICIÓN

*INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA AVANZADA DE LA ADMINISTRACIÓN
Y EL GOBIERNO LOCAL*

1ER PREMIO

**Arrojando luz sobre la gestión
municipal: el necesario camino
hacia la transparencia de los
municipios españoles**

RAQUEL VALLE ESCOLANO



GRANADA, 2020

© AUTORA

© CEMCI Publicaciones

Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada

Correo electrónico: publicaciones@cemci.org

Web:<http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-16219-38-4

Depósito legal: GR-957-2020

Impreso: Imprenta Diputación de Granada

Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

INDICE

PRESENTACIÓN	15
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	17
1.1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO	19
1.2. LITERATURA ACADÉMICA SOBRE TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL.....	22
1.2.1. Estudios sobre la corrupción a nivel local	25
1.2.2. Trabajos sobre los elementos determinantes de la transparencia y del grado de apertura alcanzado por los municipios.....	28
1.2.3. Los Índices de Transparencia en la Administración local	33
1.2.4. Otros estudios sobre la implantación de la transparencia a nivel local	43
1.3. JUSTIFICACIÓN Y RELEVANCIA DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.....	48
1.4. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN. DIMENSIONES	

DEL ANÁLISIS U OBJETIVOS ESPECÍFICOS	54
1.5. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	56
1.5.1. Análisis y estudio de fuentes documentales	57
1.5.2. Encuesta a ayuntamientos	58
1.5.3. Entrevistas en profundidad especializadas y análisis cualitativo de los discursos.....	68
1.5.4. Integración metodológica: una complementariedad oportuna y fructífera.....	76
1.6. GUÍA DEL TRABAJO.....	82
CAPÍTULO II: LA TRANSPARENCIA COMO VALOR CENTRAL EN LAS ACTUALES SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS.....	
2.1. UNA APROXIMACIÓN A LA TRANSPARENCIA Y SUS TIPOS	94
2.1.1. Concepto y elementos esenciales de la transparencia	95
2.1.2. Tipos de transparencia	104
2.2. EFECTOS DE LA TRANSPARENCIA EN LAS SOCIEDADES DEL SIGLO XXI	113
2.2.1. La transparencia y la rendición de cuentas o <i>accountability</i>	115
2.2.2. Transparencia para la eficacia y eficiencia gubernamental. Efectos positivos en la economía	127
2.2.3. Transparencia y calidad democrática	136
CAPÍTULO III: EL MARCO JURÍDICO DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	
3.A. LA LEY ESTATAL DE TRANSPARENCIA: LEY	149

19/13, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG)	151
3.A.1. La demanda de transparencia en la sociedad española: el contexto de aparición de la ley española de transparencia.....	154
3.A.2. Análisis de la Ley 19/13, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG)	167
3.A.3. Desarrollo reglamentario de la Ley de transparencia estatal.....	244
3.B. LA REGULACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	248
3.B.1. Obligaciones de transparencia en la Administración local en la normativa previa a la LTAIPBG	250
3.B.2. La Administración local en la tramitación de la ley 19/13 y en el debate parlamentario. La realidad local en el desarrollo reglamentario de la ley	285
3.B.3. Leyes autonómicas de transparencia	306
3.B.4. Los Reglamentos municipales. Iniciativas de apoyo y colaboración con los ayuntamientos.....	338
CAPÍTULO IV: EL DISEÑO DE UNA ADMINISTRACIÓN TRANSPARENTE. INICIATIVAS DE GOBIERNO ABIERTO.....	373

4.1. ELEMENTOS ESTRUCTURALES	375
4.1.1. Requerimientos legales de la transparencia: requisitos y condiciones de la información	375
4.1.1.1. Seguridad, integridad y conservación de la información	381
4.1.1.2. La accesibilidad de la información municipal.....	385
4.1.1.3. Información municipal interoperable.....	391
4.1.1.4. Políticas de gestión integral de la información en los ayuntamientos	395
4.1.2. Procedimiento legal de acceso a la información pública.....	400
4.1.3. Unidades encargadas de la información municipal.....	405
4.1.4. El factor humano.....	408
4.1.4.1. Los agentes gestores de la transparencia en los ayuntamientos	410
4.1.4.2. Sensibilización y capacitación de responsables y de empleados públicos municipales	426
CAPÍTULO V: EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS	
5.1. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS	433
5.1.1. Soluciones tecnológicas para la transparencia en los	

ayuntamientos.....	434
5.1.1.1. Soportes propios o ajenos para la publicidad activa	436
5.1.1.2. Mantenimiento del sistema y actualización de la información municipal ...	441
5.1.2. Estrategias de apoyo a los ayuntamientos para el cumplimiento de las leyes de transparencia	444
5.1.2.1. Sujetos de las iniciativas de soporte a los municipios: Diputaciones, Gobiernos autonómicos y Administración General del Estado.....	445
5.1.2.2. Tipología y modos de asistencia a los ayuntamientos	449
5.1.3. Implantación del procedimiento legal de tramitación de la solicitud de acceso a la información pública en la administración local	454
5.1.4. Evaluación de la calidad de la información municipal.....	459
5.1.5. Niveles de observancia de las leyes de transparencia.....	470
5.1.5.1. Evaluación del grado de cumplimiento global de las normas de transparencia	471
5.1.5.2. Aspectos total o parcialmente incumplidos en materia de	

publicidad activa	476
5.1.5.3. Requerimientos pendientes para un eficaz cumplimiento de la ley por parte de los ayuntamientos	487
5.1.6. Grados de dificultad/sencillez de las obligaciones legales de transparencia.....	490
CAPÍTULO VI: EFICACIA JURÍDICA DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA EN LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES.	
6.1. EJERCICIO EFECTIVO DE LOS DERECHOS QUE OTORGA LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA ...	499
6.1.1. La demanda ciudadana de información y la voluntad de participación en el ámbito local.....	500
6.1.2. El interés por la información.....	501
6.1.3. Las materias más y menos consultadas	508
6.1.4. Perfil de los ciudadanos solicitantes de información	531
6.1.5. Límites del acceso a la información...	537
6.1.6. Incidencias en el derecho de acceso a la información	546
6.2. CONSECUENCIAS DE LA IMPLANTACIÓN DE LA NORMATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	561
CAPÍTULO VII: LOGROS Y TEMAS PENDIENTES. FORTALEZAS Y BARRERAS DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN TRANSPARENTE.....	
7.1. LOS DOS POLOS DE LA TRANSPARENCIA: LA ADMINISTRACIÓN Y LA CIUDADANÍA.....	585

7.1.1. La Administración municipal.....	585
7.1.2. El ciudadano destinatario de la información.....	591
7.2. LA GENERACIÓN, DIFUSIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE INFORMACIÓN	593
7.2.1. La elaboración de la información	594
7.2.2. Unidades centralizadoras de la información. Compromiso y Coordinación a la hora de procurar la información	598
7.2.3. Automatización de la generación de la información	605
7.2.4. El mantenimiento de información actualizada	606
7.2.5. Soportes o formatos abiertos e interoperabilidad. El grado de instrumentación de la administración electrónica	610
7.2.6. La amabilidad de la información para el ciudadano.....	613
7.3. RECURSOS TECNOLÓGICOS PARA LA TRANSPARENCIA	616
7.3.1. Los equipamientos y aplicaciones informáticas	619
7.3.2. El portal de transparencia, página web o herramienta similar de difusión de la información.....	621
7.3.3. La brecha digital	625
7.4. EL ELEMENTO HUMANO	630
7.4.1. Los empleados públicos	631
7.4.2. Los responsable políticos	644
7.5. BARRERAS ECONÓMICAS PARA LA TRANSPARENCIA	647
7.6. EL FACTOR CULTURAL	650
7.7. LAS ESTRATEGIAS DE LA ORGANIZACIÓN	659

7.8. OTRAS BARRERAS	661
7.8.1. El panorama normativo	661
7.8.2. Coordinación y colaboración entre Administraciones públicas	664
7.8.3. El perfil de los ayuntamientos.....	669
CAPÍTULO VIII: CONCLUSIONES	677
9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES.....	719
ANEXOS.....	753
Abreviaturas.....	755
Cuestionario utilizado en la encuesta.....	757
Listado de Municipios que han respondido a la encuesta	767

PRESENTACIÓN

Con el Plan General de Acción 2020 el CEMCI ha iniciado una nueva etapa, con un despliegue importante de actividades y servicios concretos, unos nuevos, acordes con los momentos actuales y por lo tanto modernos e innovadores, y otros ya existentes, al considerarlos componentes eficaces y efectivos respecto de la función que realizan y de los objetivos por los cuales fueron creados y que, por lo tanto, deben mantenerse. En cualquier caso, el CEMCI continuará actuando bajo parámetros de excelencia, calidad, innovación, modernización y perfeccionamiento, buscando siempre su posicionamiento como centro de referencia en sus campos de actuación principales: formación, investigación, documentación y publicaciones.

El Programa de Documentación y Publicaciones seguirá manteniendo una estrecha vinculación con los Programas de Formación e Investigación para la selección de los temas a publicar, teniendo en cuenta incluir temáticas de actualidad, normativa que afecte de forma directa al ámbito local, con una visión no solo teórica sino también práctica, así como temas relacionados con la gestión pública local.

En relación al Programa de Investigación, nos encontramos ante la publicación de los trabajos premiados en la IV Edición de los Premios CEMCI, en su doble modalidad

"Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local" y "Prácticas municipales exitosas".

La obra *Arrojando luz sobre la gestión municipal: el necesario camino hacia la transparencia de los municipios españoles*, de RAQUEL VALLE ESCOLANO, ha sido premiada en la modalidad "Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local" de Premios CEMCI.

En su trabajo, la autora nos plantea una brillante investigación que "persigue conocer cómo se ha llevado a cabo el proceso de implantación de la transparencia en los municipios españoles, en qué momento nos encontramos y cuáles son los retos y posibilidades de futuro".

Un trabajo ambicioso, con amplios objetivos y de carácter novedoso, en cuanto a su enfoque orientado al ámbito local, que aborda desde la transparencia como valor de las sociedades democráticas, hasta el marco jurídico de la transparencia en la administración local, pasando por el diseño e implantación de una administración transparente en los municipios con sus fortalezas y temas pendientes, así como el análisis de la eficacia jurídica de las leyes de transparencia en los ayuntamientos españoles.

Sin duda, consideramos que es un trabajo de gran interés y actualidad para las administraciones locales, y confiamos en que tenga buena acogida entre nuestros lectores. Agradecemos a la autora el magnífico trabajo realizado, y a todos los usuarios del CEMCI, el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo.

CEMCI

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

1.1. OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO.

“Mi Administración se compromete a crear un nivel de apertura sin precedentes en el Gobierno. Trabajaremos juntos para garantizar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y co-laboración. La apertura fortalecerá nuestra democracia y promoverá la eficiencia y efectividad en el gobierno” (Obama, 2009).

En estas conocidas y sugerentes palabras de Barack Obama, que forman parte del Memorándum dirigido por el ex presidente a los responsables de las Agencias y departamentos ejecutivos estadounidenses, se condensa la esencia de la transparencia, así como algunas de sus razones de ser más importantes. Apertura, participación, colaboración; fortalecimiento de la democracia, eficiencia, efectividad... son todos pilares clave, que como tales se abordarán a lo largo de estas páginas, para llegar a entender el corazón de la transparencia, esa tendencia innovativa de raíz democrática, que en los últimos tiempos a nivel global, y en la última década en nuestro país, ha llegado para quedarse, constituyendo a nivel cultural un

cambio de paradigma en las relaciones entre el Gobierno y la Administración y el ciudadano.

La transparencia en la actividad pública constituye hoy no solo una apuesta de futuro, sino más bien una exigencia del tiempo presente. Su vinculación con todos los valores de la buena gobernanza la convierte en un elemento transversal irrenunciable que debe permear la organización y el funcionamiento del gobierno y la administración, a todos los niveles y en cualesquiera ámbitos. Así es por el estadio alcanzado por nuestras democracias, a las que la ciudadanía demanda mucho más que unos representantes elegidos periódicamente, que actúen y decidan en nombre suyo; junto a ello, las personas quieren saber, conocer, participar en el día a día de la gestión de los asuntos públicos. Por otro lado, el extraordinario potencial que nos brindan hoy en día las nuevas tecnologías, hace que tales expectativas puedan y deban ser satisfechas.

En ese contexto, España se ha subido recientemente al tren de la transparencia, adoptando una ley estatal con importantes obligaciones en materia de publicidad activa y derecho de acceso a la información, que completó e integró exigencias de apertura informativa ya presentes en diversos ámbitos sectoriales de la gestión. Una norma que se aplica sin salvedades a las entidades locales, a partir de cumplirse dos años desde su entrada en vigor. Las leyes autonómicas y las ordenanzas locales completan un paisaje normativo complejo, cuya observancia debe posibilitar que contemos con municipios transparentes, abiertos al ciudadano y cada vez más participativos, que permitan al tiempo el control democrático de los gobiernos municipales y la creación de valor a partir de la reutilización de los datos y documentos públicos.

La presente investigación persigue conocer cómo se ha llevado a cabo el proceso de implantación de la transparencia en los municipios españoles, en qué momento nos encontramos y cuáles son los retos y posibilidades de futuro. Una investigación ambiciosa, con objetivos amplios y numerosos que ofrecen temáticas y aspectos a analizar sumamente interesantes, y que en mi opinión resulta no solo muy oportuna, sino original, en la medida en que, revisada en detalle la literatura académica de la transparencia en la esfera local, no existe ningún trabajo que estudie las cuestiones que esta investigación explora, enfocándose directamente en el ámbito municipal.

En esta Introducción quisiera presentar en detalle las características que definen la presente investigación, y que hacen de ella un estudio oportuno, original y por ello único en materia de transparencia en la administración municipal.

Para hacerlo abordaré varias cuestiones. Comenzaré realizando una revisión académica sobre los diversos textos e investigaciones que han analizado la transparencia en el ámbito local, profundizando en el estado de la cuestión a partir de las distintas cuestiones que en ellos se estudian.

En dicho contexto, trataré de justificar la pertinencia y originalidad del presente trabajo, a partir de la descripción detallada de sus trazos definitorios más relevantes. En primer lugar, expondré la esencia, metodología y ejes de la investigación, así como las características de la misma que la convierten en un trabajo novedoso y sugerente, capaz de hacer comprender el proceso de desarrollo y plasmación de la transparencia en los municipios, a partir de la reciente normativa existente sobre el particular en nuestro país. Un proceso del que se estudian todos sus

pasos, analizando asimismo el grado actual de transparencia municipal, así como las perspectivas de desarrollo futuro, a partir de las fortalezas y barreras que la administración local ofrece.

Finalmente, en estas páginas se mostrará también una guía de los diferentes aspectos que aborda el trabajo, que aunque nucleado en torno a una investigación empírica, analiza diversas cuestiones que enmarcan el análisis de la transparencia municipal. Todas ellas serán oportunamente abordadas, exponiendo su contenido y explicando su significado en el presente estudio.

1.2. LITERATURA ACADÉMICA SOBRE TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL

Los municipios han asumido en nuestros días el reto de la transparencia en la gestión pública, un desafío que tiene en este ámbito perfiles propios, al tratarse del nivel más cercano a los vecinos, el de mayor sensibilidad y potencial capacidad de respuesta a sus expectativas y problemas. La calidad de vida de las personas pasa así en gran medida por las actividades y programas de los ayuntamientos, que asimismo representan el primer nivel de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, con un creciente protagonismo en las políticas públicas, y un papel que goza de un reconocimiento cada vez mayor en un mundo globalizado, tanto por el fortalecimiento de los gobiernos locales, como por los sustanciales cambios de estos en su modo de operar (Caamaño et al, 2013).

No es por ello extraño que la literatura empírica haya puesto el foco en los gobiernos locales, existiendo un importante número de trabajos que analizan diversas cuestiones en directa conexión con la transparencia en este

nivel de la administración, que podrían sistematizarse en tres categorías temáticas, todas ellas altamente interesantes para el objeto de nuestra investigación.

1. En primer lugar, encontramos un cierto número de estudios que giran en torno a la **corrupción a nivel local**, y que en conexión con la misma, abordan la prevención de dicho fenómeno, que vendría de la mano, entre otras estrategias y medidas, de la existencia de un mayor grado de transparencia por parte de los gobiernos municipales.

2. Existen, en segundo lugar, un importante conjunto de aportaciones centradas en el estudio de los **factores económicos y políticos determinantes de la transparencia a nivel local**, en su vertiente de publicidad activa, esto es, textos que analizan la publicación en internet de información sobre la gestión pública local, literatura especialmente centrada –no en su totalidad– en la información de índole económica, presupuestaria y financiera. Y también destacan en este segundo grupo los trabajos que abordan la **medición del grado de transparencia alcanzado** por los municipios, ya españoles, o de zonas o ámbitos geográficos más reducidos de nuestro país, utilizando diversos índices e indicadores disponibles.

3. Por otro lado, la implementación de la normativa de transparencia en nuestro país ha corrido paralela al establecimiento de diversos sistemas de seguimiento y evaluación, que han perseguido aportar la imprescindible información sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones legales de los entes locales en esta materia, así como fijar, a partir de los datos que arrojan tales indicadores, eventuales objetivos de mejora.

En esta línea, existen un buen número **de trabajos articulados en torno a iniciativas e evaluación de la**

transparencia en el ámbito local, en ocasiones nacidas de forma paralela a la aparición de las diversas leyes de transparencia. Entre ellos destaca el **Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA)**, elaborado por Transparencia Internacional España, que con ser el más conocido, no es el único existente, por lo que haremos referencia a algunos otros disponibles. Y en torno a los mismos, existe asimismo una interesante literatura científica y académica, que será igualmente objeto de revisión crítica en estas páginas.

4. Finalmente, es abundante la literatura académica que aborda la **situación de la administración local en materia de transparencia**, haciéndolo desde ópticas bien diversas:

- Así, algunos trabajos analizan la aplicación de las **nuevas tecnologías** a nivel municipal, ligando dicha cuestión a la implantación de la transparencia.
- Otras aportaciones examinan el **proceso de implantación de la transparencia**, profundizando en los retos a los que la administración local se enfrenta en el camino.
- Han sido asimismo importantes los **estudios de la ley** estatal de transparencia (tanto en su versión de anteproyecto o proyecto de ley, como en su texto definitivo) desde el prisma local, así como aquellos que analizan las diversas normas autonómicas de transparencia y acceso a la información pública.

A todos los trabajos anteriores haremos una breve referencia, en este apartado de revisión teórica de la literatura académica sobre las cuestiones clave en torno a la transparencia.

1.2.1. Estudios sobre la corrupción a nivel local

A lo largo de estas páginas se mencionará en diversos momentos el fenómeno de la corrupción, su importante emergencia en la España reciente y sus negativos efectos, lo que ha motivado que el tema se haya erigido en una de las preocupaciones más acuciantes de la población española, desde hace más de una década. Se citarán y analizarán a lo largo del mismo algunos de los trabajos más importantes sobre el particular, profundizando en sus principales resultados, por lo que ahora tan solo interesa subrayar que gran parte de la literatura académica se ha centrado en la incidencia de la corrupción en el ámbito local, donde la corrupción ha florecido en mayor medida que en otros niveles de gobierno (Villoria, 2016).

Así, y ciñéndonos a tales trabajos en el ámbito español, los rasgos fundamentales de la corrupción en nuestro país han sido abordados desde una óptica local por Villoria y Jiménez (2012), en un trabajo interesante que identifica la corrupción producida en España como política, que afirma que el caso español no constituye una excepción en la materia en el sur de Europa, y que subraya asimismo la desafección ciudadana que la corrupción crea, al denunciarse y difundirse la existencia de tales situaciones.

Por su parte, Tejedor Bielsa (2016) y Lizcano et. al. (2013), analizan los perfiles y dificultades de erradicación de un tipo de corrupción muy concreta, claramente vinculada al ámbito local, como es la corrupción urbanística, que el primero llega a calificar de un problema sistémico.

Se han estudiado asimismo los efectos de la corrupción en los resultados electorales locales (Fernández-Vázquez y Rivero, 2011; Costas-Pérez et al., 2012; Barberá et al., 2013; Jiménez González, 2013), constatando que en

general son escasos, aunque no obstante se encuentran mediatizados por la afinidad ideológica con el partido en el gobierno, por la sofisticación política y situación laboral; y en todo caso dependen de la cobertura mediática, y generan sin duda desafección ciudadana y una menor participación política de los vecinos.

Un tema sugerente y curioso es el posible contagio de la corrupción a municipios limítrofes, también abordado por diferentes autores (González et al., 2013; López-Valcárcel et al., 2017), que han concluido que la corrupción local es *contagiosa* y que los casos demuestran incrementarse al tener municipios vecinos corruptos, del mismo modo que lo hace la probabilidad de ser acusados si existen políticos procesados en pueblos vecinos.

Por su parte, Sole-Ollé (2013), enfocándose también en el ámbito local, conceptúa la corrupción y delimita sus efectos, incidiendo particularmente en la pérdida de confianza de la ciudadanía (Sole-Ollé & Sorribas-Navarro, 2014). A dichas consecuencias negativas añade Lizcano (2008) la consideración de que la corrupción mina la credibilidad social y económica, minorando la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, todos estos autores y muchos otros, conectan transparencia y corrupción, entendiendo que la existencia de la primera resta espacio a la segunda, desde un prisma preventivo, lo que consideran mucho más eficaz que las meras medidas sancionadoras contra la corrupción.

En esta línea se mueven Albalade y Jiménez (2013), quienes al analizar si existe relación entre los niveles de transparencia a nivel local y la corrupción, concluyen que la falta de transparencia puede opacar actuaciones y conductas incorrectas en el gobierno municipal,

favoreciendo la corrupción. En la misma línea, Sole-Ollé & Sorribas-Navarro (2014) señalan que a mayor regulación e implantación de la transparencia, así como del derecho a un buen gobierno y a una buena administración, mayores son las probabilidades de prevención de la corrupción.

También Lizcano (2008, 2016) considera la transparencia como uno de los mejores antidotos contra la corrupción, como herramienta estratégica esencial capaz de aumentar la información que posee el ciudadano, y con ello reducir espacios donde pueda crecer la corrupción, así como un elemento útil para combatirla. Una argumentación similar a la que esgrime Montoya (2016), quien propone el buen gobierno y la buena administración como mecanismos para la prevención y lucha contra la corrupción en el ámbito local. También Cerrillo (2011) afirma que la lucha contra la corrupción exige impulsar decididamente un cambio de cultura institucional, en el que juegue un papel esencial la transparencia administrativa, como principio de buena gobernanza que puede tener un impacto positivo en la lucha contra la corrupción. Y es que como ya se ha señalado, para erradicar esta última, o cuando menos combatirla con éxito, no se puede confiar únicamente en mecanismos reactivos; es necesario enfocarse en su prevención.

En definitiva, como señalan Villoria et al. (2016), es tiempo de reformas en profundidad para implantar una nueva gobernanza pública: aquella que incorpore como paradigmas de la gestión, entre otros principios axiales, la rendición de cuentas y la transparencia de gestión de los fondos públicos. Es tiempo de implantar el gobierno abierto y la transparencia frente a la corrupción en el nivel local, de lograr a través de los mismos un pacto renovado con la ciudadanía (López Pagán, 2016).

1.2.2. Trabajos sobre los elementos determinantes de la transparencia y del grado de apertura alcanzado por los municipios.

En este apartado se han sistematizado un importante número de investigaciones empíricas y otros trabajos, que versan tanto sobre los elementos que determinan el nivel de transparencia en los ayuntamientos, como sobre el modo de medirlos, mediante diversos indicadores e índices; y finalmente, un tercer grupo exponen los resultados alcanzados a través de las diferentes mediciones.

Comenzando con los estudios enfocados en identificar los factores que a nivel local aparecen asociados con el grado de desarrollo de la transparencia en su vertiente de publicidad activa o, en términos más amplios, del gobierno electrónico, nos centraremos por su interés en aquellos referidos a los municipios españoles, sin perjuicio de mencionar en algunos casos, interesantes estudios muy similares realizados a nivel internacional (Piotrowski & Van Ryzin, 2007; Gallego-Álvarez et Al., 2010).

Las aludidas investigaciones buscan conectar el nivel de transparencia con una serie de elementos, que pueden ser de muy diversa índole –básicamente de orden demográfico y socioeconómico, junto a otros de cariz político-, tal y como apuntan Caamaño-Alegre & Campos Acuña (2015: 28):

“En la mayoría de los estudios, factores como el signo político o la competencia política aparecen como significativos. En algunos casos, también lo son otros factores políticos como la fragmentación del gobierno, la participación electoral o la rivalidad política, así como diversos factores socioeconómicos (envejecimiento, paro, actividad turística, capitalidad, notoriedad del municipio...). En

un estudio sobre ayuntamientos españoles y de otra serie de países, se ha contrastado incluso que las expectativas sociales asociadas a valores culturales relativos al colectivismo, la feminidad, la tolerancia a la incertidumbre y la distancia de poder, influyen en las prácticas municipales de divulgación online en materia de responsabilidad social corporativa (Frías et al., 2013)".

Entre los resultados más relevantes alcanzados en las diversas investigaciones, Guillamón et al. (2011a), concluyen que los municipios más poblados, con mayor presión fiscal y que reciben más transferencias, publican un mayor caudal de datos financieros, así como los que están gobernados por la izquierda. Por el contrario, la participación, la fortaleza electoral y el nivel de deuda no parecen factores relevantes. Ya en trabajos anteriores, centrados en municipios mayores de 20.000 vecinos, Cárcaba y García (2010) hallaron una relación positiva y significativa entre la difusión de datos financieros en las páginas web de los ayuntamientos y las variables tamaño, nivel de inversiones y competencia política. También Serrano et al. (2009), basándose en el estudio de capitales de provincia y municipios mayores de 75.000 habitantes, analizaron la relación entre la publicidad activa y el tamaño del municipio medido por el número de habitantes, emisión de bonos de deuda, características fiscales, nivel de renta de la ciudadanía, nivel educativo y compromiso político, plasmado en la participación electoral en las elecciones municipales; tan solo tamaño y el nivel de renta resultaron ser factores significativos.

Albalade (2013) concluyó que la existencia de una mayor proporción de población mayor de 65 años, y los gobiernos de izquierda, se asocian a mayores grados de transparencia, a diferencia del hecho de que se trate de capitales de provincia, municipios con mayor índice de

desempleo o que cuenten con una actividad turística importante. Finalmente, el endeudamiento y la participación política, no tienen ninguna trascendencia en su análisis. Esteller-Moré & Polo-Otero (2010), así como Polo-Otero (2011), basándose en la transparencia contable de los municipios catalanes, concluyeron que en la transparencia influye positivamente la competencia electoral, haciéndolo en sentido inverso el nivel de endeudamiento y el tamaño.

El nivel de transparencia de los municipios gallegos fue medido por Caamaño et al. (2013), en un estudio que evidenció una relación negativa entre publicidad activa y la tasa de desempleo, así como la coalición de partidos, y un positivo impacto de la deuda, del resultado presupuestario, la ideología política de izquierdas y la competencia política. De nuevo dos variables no resultan significativas: el número de habitantes y la participación electoral. Por su parte, Vila i Vila (2013) concluyó, en este caso en referencia a municipios valencianos y también centrándose en la transparencia en el ámbito financiero, que factores como el tamaño del municipio, o el mayor volumen de inversiones son significativos para la difusión de datos, no siéndolo la presión fiscal, la ideología o la participación electoral; y en sentido contrario a lo esperado, a menor competencia política del ejecutivo, mayor es la probabilidad de cumplir con la rendición de cuentas.

Finalmente, Alonso Magdaleno et al. (2016), analizan siete elementos, especialmente interesantes en el caso de municipios de mediano y pequeño tamaño: en concreto destacan, a nivel socioeconómico, el carácter costero o no del municipio, la ideología del alcalde, el nivel de competencia política y la estructura económica; mientras que atendiendo a cuestiones financieras y presupuestarias, destacan los ingresos fiscales, la dependencia financiera y los gastos no aplicados al presupuesto. Prácticamente

ninguno de ellos resulta ser determinante, contraviniendo en algunos casos conclusiones de estudios anteriores.

En particular resulta de interés subrayar monográficamente la incidencia de uno de los factores apuntados, el de la población y el tamaño del municipio, en la medida en que el mismo posee una mayor robustez analítica y una importante significatividad en diversos estudios. Como señalan Gallego-Álvarez et al. (2010: 424), la población puede ser tomada como un indicador del nivel general de recursos, así como del grado de profesionalización y de especialización de los servidores públicos.

Así, Alonso Magdaleno y García-García (2014), afirman que en general, el tamaño de la población ha sido considerado en la literatura como un determinante positivo del nivel de divulgación de información. Así lo han subrayado¹ Serrano-Cinca et al. (2009); Cárcaba García & García-García (2010); Vila i Vila (2013); Guillamón et al. (2011); y Albalade del Sol (2013). En esta misma línea, Moon & Norris (2005) señalaron que la mayor presión para ofrecer servicios públicos y abrir su información que reciben los núcleos de población más grandes, les convierte en más

¹ Esta clasificación está extraída de la tabla que realizan Alonso Magdaleno & García-García (2014: 79). Se trata de estudios realizados a partir de muestras de municipios muy dispares en número, que en algunos casos son municipios españoles (Serrano-Cinca et al., 2009; Cárcaba García & García-García, 2010), mientras que en otros son municipios de áreas más acotadas, como Cataluña (Esteller-Moré & Polo Otero, 2012), Galicia (Caamaño-Alegre et al., 2013), o Valencia (Vila i Vila, 2013). Por otro lado, para algunas investigaciones se ha utilizado una metodología no basada en el ITA (p.ej., Caamaño-Alegre et al., 2013; Frias-Aceituno et al., 2014), que sin embargo sí ha sido seguida por un segundo grupo de autores (entre ellos, Guillamón et al., 2011; o Albalade del Sol, 2013).

proclives para poner en marcha iniciativas de gobierno electrónico, en comparación con los municipios y ciudades de tamaño menor.

Otros autores, sin embargo, no encontraron relación significativa entre el tamaño del municipio y el grado de transparencia. En este caso se encuentran Esteller-Moré & Polo Otero (2010), que no hallaron tal correlación para municipios de tamaño inferior a 5.000 habitantes, sí para los superiores. Tampoco lo hicieron Caamaño-Alegre et al. (2013), salvo en relación a la divulgación de información presupuestaria y financiera. Por su parte, Frías-Aceituno et al. (2014) concluyeron que existía una relación positiva, excepto para los aspectos de participación ciudadana.

Como concluyen Alonso Magdaleno y García-García (2014), la transparencia no se puede obtener a coste cero. Por el contrario, la difusión de información sin duda acarrea costes, fundamentalmente de personal. Sin embargo, el hecho de que gran parte de la información deba elaborarse para otras finalidades y destinatarios, unido a otros factores como la voluntad o la predisposición a ser más transparentes, son elementos que pueden quebrar dicha correspondencia entre transparencia y tamaño del municipio, haciendo posible la mejora del nivel de transparencia de los núcleos más pequeños y con menor población.

Ya vistas una serie de variables de influencia en la transparencia, presentes en diversos estudios realizados, que van formando una incipiente literatura académica sobre el particular, interesa resaltar dos consideraciones. La primera de ellas, que coincidimos con Rodríguez Bolívar et. al. (2013), cuando señalan que la disparidad entre estudios hace casi imposible comparar sus resultados, ya que aspectos como su ámbito geográfico, la amplitud de

la muestra, el tamaño de los municipios o su año de publicación, son elementos que impiden consolidar sus conclusiones y confrontarlas. Y siguiendo a tales autores, resulta poco probable que los investigadores utilicen una definición homogénea de variables en estudios posteriores, ya que los aspectos a considerar se modifican con el tiempo y en diferentes entornos. (Rodríguez Bolívar et. al. 2013: 591).

En segundo lugar, y en relación con el argumento anterior, hay que resaltar que algunos de estos estudios utilizan, con ligeras variaciones, los factores y metodología seguida por el índice más notorio utilizado en España para medir la transparencia en el ámbito local, el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA), elaborado por Transparencia Internacional España. A dicho índice y a tales trabajos se aludirá en detalle en el siguiente apartado; destacaremos ahora, por citar solo algunos, los de Guillamón et al. (2011a), o Albalade del Sol (2013). También han surgido un segundo grupo de trabajos que se basan o utilizan otros índices, como Info-Participa. Muchos otros estudios, sin embargo, construyen índices o sistemas de medición propios, como es el caso, de nuevo entre muchos otros, de Esteller-Moré & Polo Otero (2010), o de Garrido & Zafra (2017).

1.2.3. Los Índices de Transparencia en la Administración local.

En la última década, han cobrado un gran protagonismo toda una serie de Índices que miden la transparencia de los ayuntamientos, y toda la literatura académica surgida en torno a los mismos, textos todos ellos que constituyen un importante grupo de trabajos que analizan la transparencia en el terreno local.

Entre estas iniciativas destacan algunas, como la actividad realizada por **Dyntra (Dynamic Transparency Index)**, una plataforma colaborativa que trabaja en la medición y gestión del gobierno abierto en las organizaciones y para la sociedad civil, una de cuyas actividades es precisamente la realización de Índices de transparencia, muchos de ellos en el ámbito local (ayuntamientos y municipios; gobiernos provinciales e insulares).

Otro índice disponible es el **Test de Aplicación municipal de la Ley de Transparencia**, elaborado por el Departamento de Economía de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos, que analiza la situación de los 144 municipios españoles de más de 50.000 habitantes y de la totalidad de municipios canarios (88)². Evalúa la calidad y adecuación a la ley de la información pública, así como la facilidad de acceso a dicha información.

Una tercera iniciativa asimismo interesante en materia de evaluación de la transparencia municipal, es el denominado mapa **Infoparticipa**, elaborado por el

² Test realizado en julio de 2014 por un Equipo de Investigación del Departamento de Economía de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC), en el marco de un proyecto. Su objetivo general es valorar, en términos cuantitativos, el grado de adecuación actual de los ayuntamientos a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El análisis utiliza un indicador de elaboración propia, a partir de una recogida homogénea de información realizada mediante un cuestionario aplicado a las páginas webs municipales, y lo hace ponderando cuatro bloques de información: Información institucional organizativa y de planificación (30%); Información jurídica (10%); Información económica, presupuestaria y estadística (50%); Solicitud de acceso a la información (10%). <http://www.sielocal.com/estudio/2542/Test-de-Aplicaci%C3%B3n-municipal-de-la-Ley-de-Transparencia>

Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la Universitat Autònoma de Barcelona, en colaboración con equipos de investigación de otras 8 universidades³. El índice ha analizado entre los años 2013 y 2017, 7.594 webs. Los municipios con más de 20.000 habitantes de toda España han sido evaluados al menos una vez, y también lo han sido todos los municipios de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Canarias, Madrid, Aragón, Murcia y Navarra. Desde 2015, se realizan evaluaciones con más Indicadores (52), adaptados a las Leyes de Transparencia.

Pero sin duda el Índice que ha tenido una mayor difusión en nuestro país, considerándose en gran medida el índice de referencia, es el ***Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA)***, elaborado por Transparencia Internacional España. Tal y como señala Lizcano (2012a), Transparencia Internacional es una organización no gubernamental implantada en un centenar de países, que tiene como objetivo fundamental combatir la corrupción e impulsar la transparencia, como conditio sine qua non para poseer una información de calidad por parte de la ciudadanía, que posibilite su participación en la toma de decisiones que les conciernen. La realización de análisis, investigaciones e informes es una de sus líneas esenciales

³ El Mapa InfoParticipa es un producto del Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural (LPCCP) de la Universitat Autònoma de Barcelona, cuyo origen se encuentra en el desarrollo y validación en 2012 el Mapa de las Buenas Prácticas de la Comunicación Pública Local en Cataluña. Tras incorporar colaboradores e investigadores de 8 universidades más, gracias a fondos de proyectos FEDER-MINECO, la evaluación se ha extendido a todas las Comunidades Autónomas. <http://www.mapainfoparticipa.com/index/home/6>

de actuación, y en esta línea publica diversos Informes e Índices sobre materias diversas⁴.

El Índice de Transparencia de los Ayuntamientos pretende ser una radiografía de los ayuntamientos, en cuanto a la información que suministran al público, y la que están dispuestos a proporcionar cuando se les solicita (Lizcano, 2012a). Se publica desde 2008, y lo ha hecho de forma ininterrumpida durante estos años (Guillamón et al., 2011), buscando conocer y comparar el nivel efectivo de transparencia y de apertura informativa municipal, a partir de los datos existentes en las páginas web de los ayuntamientos analizados. Sus objetivos, por tanto, son fundamentalmente dos, ya que además de evaluar el nivel de transparencia municipal, el ITA busca fomentar la cultura informativa de los propios Ayuntamientos, ya que se les ofrece la posibilidad, durante un plazo determinado, de que incorporen en sus respectivas Webs la información solicitada por TI-España, como modo de mejorar sus

⁴ Así, Transparency International (TI) publica anualmente cuatro informes a nivel internacional: a) El Índice de Percepción de la Corrupción, que mide en una mayoría de países del mundo el nivel de percepción que los ciudadanos e instituciones experimentan respecto a la corrupción. b) El Barómetro Global de la Corrupción, que analiza en cada país la corrupción existente en los diversos sectores. c) El Índice de Fuentes de Soborno, que evalúa el nivel existente de sobornos en el terreno de países y empresas exportadoras. d) El Informe Global sobre la Corrupción, que analiza la evolución en el último año en un importante número de países.

A nivel local, TI publica en España dos Índices: a) El Índice de Transparencia de las Diputaciones (INDIP), realizado desde 2012 con el doble objetivo de evaluar la transparencia de diputaciones, Cabildos y Consejos, así como propiciar e impulsar el incremento de la transparencia y de la información que estos entes ofrecen a la ciudadanía y a la sociedad. b) El Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA), que se abordará en detalle. (Lizcano, 2012a).

puntuaciones; con ello se logra indirectamente un aumento del nivel de la información útil e importante que estas corporaciones ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad (Transparencia Internacional, ITA 2017).

El ITA evalúa los 110 ayuntamientos de mayor población de España (Guillamón et al., 2011a, b; Albalade, 2013), aquellos que superan los 65.000 habitantes, los cuales en conjunto acumulan más de la mitad de la población española.

Este índice consta de 80 indicadores separados en 6 áreas diferentes, que son las siguientes (Lizcano, 2012a: 32; Transparencia Internacional, ITA 2017):

- a) Información sobre la corporación municipal. En esta área se utiliza un conjunto de indicadores que tratan de valorar, por una parte, el nivel de información institucional básica, esto es, sobre los cargos electos del Ayuntamiento, la organización municipal, las dependencias municipales, la gestión administrativa y el nivel de tramitaciones on line, así como el nivel de comunicación institucional. También se evalúa en esta área la información sobre normas y reglamentaciones municipales, así como las características de la página web municipal (contenidos, facilidad de acceso y navegación, etc.).
- b) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad. Es importante en este terreno medir la información y atención que se presta al ciudadano, la accesibilidad social de las reglamentaciones municipales vigentes, así como el grado de compromiso que refleja la entidad local para con la ciudadanía.

- c) Transparencia económico-financiera. En esta área se evalúa, por una parte, el nivel de información presupuestaria que divulga el Ayuntamiento, así como su nivel de transparencia en cuanto a los ingresos y los gastos municipales, y también el nivel de endeudamiento que presenta cada corporación local.
- d) Transparencia en las contrataciones de servicios. Se evalúan dentro de esta área aspectos relativos a las Mesas de contratación, las relaciones y operaciones con los proveedores, y otras cuestiones relativas a las contrataciones municipales.
- e) Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas. En esta importante área se evalúan aspectos tan significativos como los siguientes: a) Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos. b) Anuncios y licitaciones. c) Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones. d) Decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas. e) Seguimiento y control de la ejecución de obras.
- f) Derecho de acceso a la información.

Con la aplicación de ese conjunto de 80 indicadores, cada Ayuntamiento obtiene una puntuación individual, lo que da lugar a un Ranking o Clasificación del nivel de transparencia de los 110 Ayuntamientos citados.

En concreto, el estudio de los resultados del Índice ITA 2017 permite resaltar dos consideraciones positivas, subrayadas como tales en el propio informe. En primer lugar, el incremento de las puntuaciones medias alcanzadas por el conjunto de los Ayuntamientos evaluados, que son

superiores a las de la edición precedente (2014), que a su vez había sido superior a las anteriores. Así, la puntuación media general de los 110 Ayuntamientos en 2017 es de 89'7 puntos (sobre 100), frente a la de 85'2 alcanzada en 2014, y de 70'9 (2012), 70'2 (2010), 64'0 (2009) y 52'1 (en 2008). El aumento con respecto a los resultados de la última edición se ha registrado, además, en cada una de las seis Áreas de transparencia analizadas. Otra característica destacable ha sido el alto ritmo de mejora que han experimentado los Ayuntamientos durante el período de evaluación, que comprende el lapso que transcurre desde el envío del cuestionario prerrelleno por TI-España con la evaluación provisional (momento en que la puntuación provisional era de 59,8), hasta la fecha de envío final desde los municipios de los cuestionarios debidamente cumplimentados a TI (junio 2017, cuando alcanzan una puntuación definitiva de 89,7). Ese salto evidencia claramente el interés de los ayuntamientos en ampliar la información que hacían pública en su página web. (Transparencia Internacional, 2017).

Como elementos positivos del ITA, además de constituir una importante fuente de información de la salud de la transparencia en los municipios, permitiendo además apreciar sus cambios y evolución, podemos subrayar su virtualidad como elemento incentivador, en la medida en que muchos ayuntamientos han realizado un importante esfuerzo para mejorar la información que ofrecen públicamente (Lizcano, 2012a). Su posición en el ranking les estimula en la mayor parte de los casos, en la medida en que fomenta su competitividad, por lo que constituye un factor de mejora, al tiempo que favorece la imagen que los ciudadanos tienen de ellos (Lizcano, 2010).

Finalmente, el ITA elaborado por TI-España ha servido asimismo de modelo a estudios posteriores, parcialmente

basados en su metodología: entre ellos, los realizados por Guillamón, Bastida y Benito (2011), sobre 100 municipios ITA 2008⁵; el realizado por Albalate del Sol (2013), considerando como muestra 110 municipios del ITA 2008⁶; y finalmente, el de Alonso y García-García (2014), sobre los 78 concejos asturianos⁷.

Dicho esto, tanto los resultados positivos que arroja el ITA 2017, como el propio Índice, han sido objeto de críticas diversas, que han puesto de manifiesto algunas de sus limitaciones; de ahí que el optimismo que podrían generar sus resultados deba ponerse en cuestión si analizamos con mayor detalle la calidad de los datos (Villoria, 2015).

Así, el gran impacto mediático de este índice, unido al conocimiento previo de los datos y contenidos que van a ser evaluados, es un importante factor de presión sobre los ayuntamientos, lo que constituye al tiempo una ventaja del ITA, así como un inconveniente (Alonso & García-García, 2014), en la medida en que incentiva a los ayuntamientos

⁵ A través de una muestra que cubre los 100 municipios más grandes de España en 2008, su estudio analiza el impacto de los factores políticos y socioeconómicos en la transparencia financiera municipal.

⁶ El estudio de Daniel Albalate se basa en una encuesta de 2010 y en los índices de transparencia contruidos por Transparencia Internacional España, para ir más allá de la transparencia fiscal abordada en trabajos anteriores. Con ello, el propio estudio afirma ampliar el análisis de transparencia a las actividades corporativas, sociales, fiscales, contractuales y de planificación de los gobiernos.

⁷ El objetivo esencial de dicho estudio fue evaluar el nivel de transparencia de todos los municipios asturianos, para lo cual estos investigadores elaboraron un índice, denominado ITAPA (Índice de Transparencia de Ayuntamientos del Principado de Asturias), siguiendo la metodología del ITA-2012 elaborado por TI-España

a mejorar, pero también a hacerlo de forma muy focalizada en la evaluación de IT, y de algún modo de cara a la galería. De hecho, una de las cuestiones que se desprenden de algunas entrevistas realizadas en la presente investigación, es que los responsables de la transparencia a nivel municipal han señalado que en muchos ayuntamientos se mejora el nivel de información ofrecida con la vista puesta en el ITA, en el momento de ser evaluados, mientras que a continuación el nivel del esfuerzo y de la calidad de la información disminuye, por ejemplo, al no ser actualizada puntualmente.

Este factor ha llevado a algunos autores (Alonso & García-García, 2014: 78; Garrido Rodríguez & Zafra, 2017), a subrayar la capacidad que otorga a los ayuntamientos para adaptar la divulgación a las exigencias del índice en un proceso similar al descrito por Meyer y Gupta (1994) en su paradoja del desempeño como aprendizaje positivo (todos los agentes obtienen valores tan altos que el índice pierde su capacidad de detectar el mal desempeño) y aprendizaje perverso (los agentes concentran sus esfuerzos en aquello que es evaluado por el índice). Se trata, de algún modo, y sin discutir la verdadera implicación en la materia de los municipios mejor situados en el ITA, de generar una transparencia aparente o *cosmética* (Caaño-Alegre, J. & Campos Acuña, 2015), entendiendo por tal el conjunto de actuaciones tendentes a crear una imagen de transparencia conforme a los estándares legales y sociales. De hecho, el mismo factor que Lizcano (2012a) entiende como muestra de lo incentivador que resulta el ITA para los municipios participantes (el que casi todos los ayuntamientos evaluados en el ITA tengan una sección o una página especial en su web donde se ofrecen los indicadores del ITA enlazando a la información ofrecida), se resalta por Alonso & García-García (2014) como exponente de la fuerte presión mediática de dicho Índice, pese a

considerarlo un importante catalizador de información no exigida legalmente.

Otra limitación importante del ITA, es que no existe una graduación en los indicadores utilizados, de forma que solamente se puede expresar si la información correspondiente a dicho indicador se publica, o si por el contrario no aparece en la página web municipal, sin dar cabida a posiciones intermedias, tal y como se observa en el estudio de Alonso y García-García (2014) al aplicar dicho índice al conjunto de concejos asturianos.

Hay asimismo un factor bastante evidente, que puede restar eficacia a los resultados del ITA, y es que el mismo únicamente se centra en un número reducido de municipios de determinada tipología –los de mayor tamaño-. Por tanto, sería muy beneficioso, opinión compartida con Guillamón et al. (2014), el ampliar el número de municipios evaluados, particularmente teniendo en cuenta que en el panorama municipal en nuestro país, una inmensa mayoría son pequeños municipios.

Finalmente, hay una crítica que no solo se aplicaría al ITA, sino que también sería predicable de otros índices de tipo cuantitativo, basados únicamente en indicadores numéricos referidos a determinadas variables contempladas en la normativa. Se trata de la consideración que lleva a cabo Delgado Morales (2015), cuando señala que todos los sistemas que miden indicadores, evalúan la transparencia de forma estática, mientras que lo relevante para que un Ayuntamiento sea transparente es que el mismo desarrolle un proyecto dinámico y flexible a los cambios. Ciertamente cumplir con las obligaciones incluidas en la normativa es esencial, y sin duda es un estadio necesario, pero la transparencia es mucho más que el mero cumplimiento de unas variables. En este sentido, Delgado

Morales destaca como condiciones clave de la transparencia, el que la misma constituya una idea compartida entre autoridades políticas y trabajadores de la Administración; que descansen en valores éticos y de profundización democrática; que prevenga y combata la corrupción y estimule la rendición de cuentas; y en definitiva, que ponga las bases para avanzar en la idea del gobierno abierto y de la participación ciudadana. Una concepción tan completa de la transparencia obviamente no puede ser evaluada sin incluir aspectos cualitativos, organizativos, de procedimientos, ni sin comprobar y ponderar en qué medida las organizaciones van asimilando una sensibilidad y adquiriendo una cultura de la transparencia corporativa. Otra cosa, señala este autor, constituiría un *brindis al sol*, y como señala Francisco Delgado, “no estamos para hacernos trampas al solitario” (2015: 16).

1.2.4. Otros estudios sobre la implantación de la transparencia a nivel local.

Finalmente, existen trabajos diversos que analizan otras tantas temáticas de interés sobre la transparencia en el ámbito local.

La primera tipología tiene que ver con la aparición de normativas reguladoras de la transparencia en los últimos años, tanto la ley estatal como las leyes autonómicas de desarrollo. La publicación de la primera de ellas, la Ley 19/13, LTAIPBG, motivó la aparición de trabajos que analizaban la norma desde el prisma local, ya lo hicieran monográficamente, o abordando, entre otras, las cuestiones que pudieran tener una mayor incidencia en la transparencia municipal; dichas aportaciones surgieron desde que el texto legal era todavía un embrión, a nivel de anteproyecto, proyecto, y cuando se convirtió en

ley. Destacan, por todos, los análisis de Jiménez Asencio (2012), Sánchez de Diego (2014), Chaves (2014), Guichot (2015) o Campos Acuña (2015).

Por su parte, las leyes autonómicas de transparencia y/o legislación autonómica de régimen local que contiene previsiones en dicha materia, han sido asimismo analizadas en la literatura académica. Por todos, citaremos los estudios realizados sobre la normativa vasca (Guichot, 2017; Etxebarria 2015-2016), así como en relación a la Ley andaluza de transparencia (Guichot, 2014).

En otro orden de cosas, diversas investigaciones han explorado los impactos potenciales de la información y las TIC, especialmente el gobierno electrónico y las redes sociales, indagando asimismo sobre las actitudes culturales en relación a la transparencia, y muchos de estos estudios lo han hecho apuntando a la administración local, analizando la introducción y uso efectivo en los municipios de las nuevas tecnologías, especialmente la utilización de sistemas y equipamientos informáticos, redes sociales y extensión de la web 2.0, como paso previo a la implantación de la transparencia en los ayuntamientos.

El uso de TIC evoluciona y para que los gobiernos municipales consigan extraer el potencial completo de la e-democracia, deben como primer paso establecer una sólida presencia on line, un objetivo todavía no alcanzado; tampoco han conseguido el estar siempre al día en las tecnologías de la web 2.0, mediante una adaptación continua, e incluso anticiparse, como vía para poder lograr su uso con ventaja propia. En general los estudios concluyen que la utilización de las redes sociales en la administración local se encuentra en una fase relativamente inicial, con posibilidades de desarrollo todavía muy importantes,

destacando su potencialidad al servicio del fortalecimiento democrático, como fin último (Rubio, 2011).

En este sentido, en el último Informe IRIA⁸ (documento que presenta una visión global de la situación y uso de los Sistemas y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas de carácter local), que registra datos de 2016, se observa un cierto estancamiento, incluso retroceso en algunas partidas de gasto relacionado con las NNTT en la Administración Local. Los datos que ofrece el Informe nos permiten concluir que apenas han avanzado, e incluso en algunas partidas han descendido, las inversiones en tecnología a nivel local, al tiempo que existen grandes diferencias entre municipios por su población, en cuestiones clave como las conexiones a internet, el uso de intranet, la media de gasto en informática por habitante, o la proporción de entidades locales que cuentan con sede electrónica.

Como señalan Llorca et al. (2008), la falta de seguridad de los datos, el desigual acceso por parte de la ciudadanía a las TIC –la brecha digital– o los altos costes de entrada en la implantación de los sistemas para una e-administración, son retos pendientes para la implantación de las NNTT en la administración municipal, que adolece de inversiones en este campo, sin ser éste el principal obstáculo para avanzar en la administración electrónica. Los desafíos clave para la consecución de una e-administración de calidad, como condicionante previo de los municipios transparentes, tienen que ver con los recursos

⁸ Se trata de un Informe elaborado cada dos años por la Comisión de Estrategia TIC, a la que le corresponde entre otras, la función de actuar como Observatorio de la Administración Electrónica y Transformación Digital.

humanos, con la organización y con la resistencia al cambio, más que con aspectos de carácter tecnológico.

Algunos estudios avalan que el tamaño del municipio y la forma de gobierno son importantes impulsores de la profundidad y el avance de los sitios web, aunque no deben considerarse barreras estructurales; un factor clave es la relevancia del liderazgo profesional, técnico y político, a la hora de establecer estándares exitosos para el e-government (Feeney & Brown, 2017).

Un grupo de trabajos también han abordado, en este caso considerando el prisma del ciudadano, elementos como la alfabetización; la capacidad de los usuarios para comprender y utilizar las tecnologías esenciales para la transparencia; la resistencia a la incorporación de las nuevas tecnologías por parte de los usuarios, en función de factores como sus ingresos o su edad (Llorca et al., 2008); la usabilidad, o diseño de tecnologías de tal manera que sean intuitivas y permitan a los usuarios involucrarse; así como la accesibilidad de tales herramientas para las personas discapacitadas, todavía muy mejorable para evitar que existan colectivos con dificultades físicas o sociales para la utilización de las mismas (Sánchez-Labela et al., 2017).

En definitiva, Cegarra-Navarro et al. (2012) resumen la situación actual del e-government en los municipios españoles, señalando que pese a que el compromiso y la conciencia de los usuarios, unido al esfuerzo planificador del sector público lo han hecho progresar (González, Gasco & Llopis, 2007), estamos aún muy lejos de ofrecer un volumen significativo de transacciones electrónicas, así como de oportunidades de participación e interacción a la ciudadanía (Morris & Noon, 2005). Como balance, el nivel de transparencia informativa digital en los ayuntamientos

españoles continúa siendo muy escaso (Gandía & Archidona, 2008). Y según Bonsón et al. (2012), no parece factible que las herramientas de la Web 2.0 vayan a protagonizar a corto plazo una revolución significativa en las relaciones del gobierno con el ciudadano. También estos autores se alinean con la opinión de que la tecnología por sí sola, no producirá los cambios ansiados; es necesario que la introducción de las TIC se acompañe de transformaciones relevantes en liderazgo, política y gobernanza, como único modo de que el gobierno devenga más transparente, participativo y colaborativo.

Si esta es la situación general, es lógico que aparezcan como asignaturas pendientes en este ámbito, el cumplimiento íntegro de la normativa y el desarrollo de determinadas obligaciones legales en la materia (Almonacid, 2015); así como la necesidad de regular los elementos fundamentales de la difusión de información pública a través de las TICs, de la participación por estas vías, así como del uso de redes sociales por los poderes públicos (Cotino, 2012).

Para cerrar este apartado sobre revisión de la literatura académica a nivel local, es interesante hacer referencia a algunos trabajos que, desde una perspectiva más holística y sin centrarse en temas demasiado especializados, han sabido dibujar un esquema general de la situación de los municipios en materia de transparencia a la entrada en vigor de la ley estatal, que establece para los mismos un conjunto de obligaciones importantes, cuyo cumplimiento estricto presupone cumplir requerimientos que no son sencillos en muy variados ámbitos. A partir del mismo, tales estudios han identificado los retos a los que se enfrenta la administración municipal. Por todos, además de diversos trabajos ya analizados en diferentes apartados de la presente investigación (Jiménez Asencio

et al., 2012; Iglesias Alonso & Villoria, 2017; Villoria, 2014, 2015; Villoria & Forcadell, 2015a), resulta altamente ilustrativo el trabajo de Caamaño-Alegre & Campos Acuña (2015). En él se identifican cinco retos para que los ayuntamientos españoles logren convertirse en ayuntamientos transparentes: el reto tecnológico (que abarca no solo la adaptación a las nuevas tecnologías, sino otras cuestiones previas, no menos importantes, como el rediseño de procedimientos); el reto normativo (simplificación y revisión del acervo normativo local para hacerlo más claro, transparente y accesible); el reto de calidad (en referencia a la gestión e información de costes y de resultados, así como a los requisitos de calidad que debe reunir la información –clara, estructurada, accesible–); el reto interadministrativo (colaboración interadministrativa, apoyo de las Diputaciones, convenios...); y finalmente, el reto social y político de la transparencia (incentivos, compromiso e interés por la transparencia tanto de los líderes políticos, como de la ciudadanía).

1.3. JUSTIFICACIÓN Y RELEVANCIA DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN

Los trabajos citados, centrados en diversos aspectos de la transparencia en el ámbito local, resultan interesantes y abordan aspectos sugerentes, cuyo estudio resulta pertinente y aporta luz sobre diversos elementos que son determinantes de la transparencia en los municipios, procurando una mejor comprensión de la administración municipal y sus modos de funcionamiento.

Revisada en profundidad la literatura académica se puede concluir, sin embargo, que no existe ningún estudio que investigue las cuestiones que esta investigación analiza. El proceso de implantación de las leyes de

transparencia, estatal y en la mayor parte de casos autonómicas, en el ámbito municipal, es un fenómeno reciente, y no hay ninguna investigación que lo haya estudiado en toda su extensión, más allá de abordar alguna cuestión parcial.

Este trabajo lo hace, analizando en primer lugar la atención, o más bien la falta de atención, que la legislación básica prestó a las características de la administración municipal a la hora de elaborar y aprobar la norma. A continuación indaga en el desarrollo íntegro del proceso de implantación de la ley, que abarca tanto su planificación, como su efectiva implantación, sus logros y temas pendientes, y finalmente las consecuencias que hasta el momento se desprenden de un cambio de paradigma en el funcionamiento de la administración, que actualmente debe de abrir puertas y ventanas al ciudadano.

Cada una de las cuestiones apuntadas presenta, a su vez, múltiples elementos de análisis, todos ellos derivados de la novedosa regulación de la transparencia que, desde diciembre de 2015, los municipios deben cumplir, tanto en su vertiente de publicidad activa como del derecho de acceso a la información. Las materias abordadas son numerosas y condensan todas las cuestiones merecedoras de un análisis detallado en el estudio de la implantación de la normativa de transparencia en el ámbito local. Tal y como se detalla en el apartado de Metodología, a través de las diversas fuentes y técnicas de investigación utilizadas, se han abordado numerosas y relevantes cuestiones, que a su vez presentan un importante detalle en diferentes aspectos concretos. Sin ánimo agotador y haciendo referencia únicamente a algunas temáticas que trata el estudio, se ha abordado la situación de la Administración local en materia de transparencia, a la entrada en vigor de la Ley 19/13, LTAIPB; se ha estudiado el proceso de

implantación de la ley, a través de factores facilitadores y de dificultades del mismo (y para ello se han analizado, entre múltiples factores, aspectos como el papel de la FEMP; la colaboración entre Administraciones; la implicación y la formación de los empleados públicos; el compromiso político con la transparencia; los requerimientos humanos y tecnológicos).

En particular, en el terreno de la publicidad activa, la investigación analiza numerosas cuestiones, entre las que tan solo citaremos la facilidad o dificultad de preparar la información y disponerla en la sede electrónica o página web; la eventual existencia de un régimen más amplio en materia de publicidad; el cumplimiento de todos los extremos que la LTAIPBG obliga a publicar; la estandarización y actualización de la información; su claridad y buena estructuración; su calidad; la interoperabilidad y reutilización de la información, etc.

También se analizan en detalle todas las cuestiones que rodean el derecho de acceso a la información, el procedimiento para hacerlo efectivo y la existencia de impugnaciones, así como la intensidad de la demanda de transparencia y participación en el ámbito local. Finalmente, la investigación empírica también aborda en qué medida inciden en el ámbito municipal las limitaciones al derecho de acceso.

Los efectos de la efectiva implantación de la LTAIPBG en numerosos órdenes (mejora de la rendición de cuentas a la ciudadanía; promoción de la participación ciudadana, a partir de una mejor información; mejora de la relación de la Administración con la ciudadanía; lucha contra la corrupción; eficacia y eficiencia; mejora de la organización de la información pública; satisfacción ciudadana, entre otros), serán abordados en este estudio.

Finalmente, algunos aspectos conexos a la transparencia, como la participación ciudadana; la modernización y neutralidad tecnológica; la mejora de la gestión integral de la información; la responsabilidad y rendición de cuentas; o la reutilización de la información, son igualmente objeto de este trabajo. Como puede apreciarse, el estudio es ambicioso desde el punto de vista de las materias que aborda, analizando todas las cuestiones que plantea el tema de la transparencia, desde su diseño y planificación hasta su efectiva implantación.

Para estudiar todas las cuestiones anteriores, tal y como se mostrará en detalle en el apartado de metodología, se han utilizado diversas fuentes y técnicas de investigación, que se han complementado. Así, además del análisis de numerosas fuentes documentales, se ha realizado una encuesta y una serie de entrevistas que han dado voz a los verdaderos protagonistas de la implantación de la transparencia en los municipios: los responsables políticos y los empleados públicos encargados de ejecutar las leyes de transparencia.

En relación con las entrevistas realizadas a personas que son especialistas en el tema de la transparencia y/o que desempeñan directamente cometidos en relación con la misma en el ámbito local, es oportuno subrayar que la extraordinaria experiencia de los entrevistados, su conocimiento desde primera línea del devenir de la ejecución de la normativa en la materia, y la amplia y variada información que las técnicas de investigación utilizadas han procurado, son elementos muy positivos que aportan valor a este estudio.

Por lo que respecta a la encuesta realizada, su alta representatividad, tanto desde el punto de vista del número de municipios que han respondido a la misma, como

desde su distribución geográfica y por número de habitantes, otorgan, en mi opinión, un plus de rigor y con ello de interés a esta investigación. La calidad de la información obtenida resulta de un conjunto de elementos que se detallan a continuación, que en resumen serían:

- El gran número de encuestas que constituyen la muestra (339)
- Las encuestas pertenecen a municipios encuadrados en todas las provincias españolas y comunidades autónomas.
- De forma singular se han conseguido encuestas de la mitad de municipios de gran población, así como de otros muchos de singular importancia en la geografía española. También encontramos entre las encuestas recibidas las correspondientes a un gran número de capitales de provincia.
- Finalmente, cabe destacar la existencia de encuestas de todos los rangos de población, con una importante correspondencia con los tamaños de municipios que configuran la realidad local.

Únicamente por tener un instrumento de referencia, el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos 2017 (ITA), una herramienta para medir el nivel de transparencia ante los ciudadanos y la sociedad de los Ayuntamientos españoles, evalúa a los 110 mayores Ayuntamientos de España. En la encuesta realizada en la presente investigación se analizan las respuestas a numerosas cuestiones, sobre diversos temas, todos ellos esenciales en materia de transparencia y acceso a la información pública en el ámbito local, proporcionadas por 339 ayuntamientos, más del triple de los utilizados por el ITA 2017.

Por otro lado, la utilización de varias técnicas de investigación de forma simultánea, ha hecho posible una rica complementariedad metodológica en el seno del presente estudio, que al tener un objeto complejo, requiere utilizar varias perspectivas metodológicas, tanto de corte cuantitativo como cualitativo, cuya utilización conjunta pueda reforzar y/ o refutar los resultados alcanzados mediante cada una de las técnicas de investigación empleadas.

Finalmente, este trabajo combina diferentes perspectivas que acentúan su transversalidad, pese a que se trata de un estudio claramente jurídico. Así, muchos de los aspectos que estudia se sitúan en las disciplinas sociológica y de ciencia política y de la administración, y desde dicho prisma poseen interés como objeto de estudio, tanto per se como por su combinación, dado que la interdisciplinariedad es un factor ampliamente considerado en nuestros días como muy positivo de cara a la adquisición de información relevante y significativa en la investigación científica. Con todo, se trata de un estudio plenamente encuadrable en el ámbito jurídico, en cuanto que gira de forma central en torno al estudio de las leyes de transparencia, su aparición en nuestro país y sus efectos en el ámbito municipal, y muchos de los elementos en ella analizados entroncan además directamente con los principios de buena regulación que leyes como la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas convierten en hoy en indispensables, como son la eficacia, la eficiencia o la evaluación normativa. En este sentido, análisis como el contenido en el presente estudio permiten comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos, en este caso en el ámbito municipal, y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

En definitiva, la originalidad del estudio, de su temática, no abordada en ninguna investigación hasta la fecha, de su enfoque metodológico, así como la riqueza y rigor de la información conseguida, dada la representatividad del número y perfil de los municipios participantes, justifican, en mi opinión, la relevancia, interés y novedad del presente trabajo de investigación, cuyos rasgos definitorios se detallarán a continuación.

1.4. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN. DIMENSIONES DEL ANÁLISIS U OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

Este trabajo gira en torno a la transparencia en el ámbito público, una idea que se configura hoy como un paradigma emergente en la construcción de nuevos modelos de gobierno, considerada además en nuestros días como un verdadero termómetro del grado de realización efectiva del Estado democrático y de Derecho.

Diversos autores (por todos, Ares, 2013) han subrayado acertadamente que la transparencia es un concepto amplio, que posee un carácter transversal, que da cabida y se relaciona estrechamente con numerosas acciones encuadradas en estrategias diversas -gobierno electrónico, participación...-, llevadas a cabo en múltiples niveles administrativos. Por ello, en el marco de dicho ámbito, entiendo oportuno ceñir mi estudio a algunos aspectos concretos del tema, con objeto de realizar un trabajo coherente y de dimensiones razonables. De este modo, el objeto de la investigación pone directamente el foco en la Administración local, y se centrará en el modo en que la LTAIPBG atendió en su nacimiento y conformación a dicho nivel administrativo, en la situación de los entes locales en materia de transparencia a la entrada en vigor de dicha ley y, particularmente, en el proceso de implementación

efectiva de las previsiones de la norma, así como de las regulaciones autonómicas en los casos en que éstas existan, en las administraciones locales.

El objeto central de la investigación es susceptible de desgranarse en diversos objetivos específicos, que constituyen interesantes perspectivas en dicho análisis. A través de las mismas, los grandes propósitos de la investigación son los siguientes:

- Ponderar la importancia de la dimensión local en la Ley 19/2013, LTAIPBG, a través del estudio de la evolución del contenido de la norma a lo largo de su proceso de elaboración, y singularmente en los debates parlamentarios. Análisis del resultado final, siempre desde el prisma local, y del plazo de entrada en vigor de la norma.
- Conocer la situación de la Administración local en materia de transparencia en el momento de promulgarse la LTAIPBG, a través del análisis de las previsiones de la normativa local existente.
- Identificar las políticas, acciones e iniciativas puestas en marcha en el ámbito local, conducentes a la efectiva implantación de las obligaciones que la Ley estatal establece, junto a las derivadas de otras normativas autonómicas en vigor, tanto en materia de publicidad activa como las dirigidas a posibilitar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
- Analizar las experiencias de los entes locales, desde el momento de entrada en vigor de la ley estatal. Para ello me centraré en los dos polos protagonistas de sus previsiones, esto es, por un lado

los entes locales (comprobando el grado de cumplimiento de la normativa alcanzado en relación a la publicidad activa y el derecho de acceso a la información), así como la utilización que el ciudadano está haciendo de los datos publicados, y la intensidad y características del ejercicio del derecho de acceso a la información.

- Determinar las debilidades y fortalezas de la Administración local a la hora de implantar la transparencia efectiva en su ámbito, así como las eventuales oportunidades y, en el extremo opuesto, dificultades, para conseguir dicho objetivo. En definitiva, medir la magnitud del reto que se abre ante ayuntamientos y diputaciones en esta materia, situándolo en el contexto de la Administración en España.

1.5. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.

La investigación, tal y como se ha concebido, es compleja, en la medida en que persigue objetivos de diversa índole, y lo hace en relación con una ley que posee diversas áreas temáticas –publicidad activa, derecho de acceso a la información y buen gobierno–, las dos primeras situadas bajo el paraguas de la transparencia.

La elección de una determinada metodología como herramienta a través de la cual investigar y aprehender la realidad social constituye un elemento clave en el diseño de toda investigación, partiendo de la necesidad de supeditar siempre el método empleado al objeto de la investigación concreto (Vallejos, Martí & Agudo, 2007). En este caso, los numerosos y variados objetivos específicos de este trabajo de investigación, nos conducen