

Cumplimiento de los requisitos de transparencia: un diagnóstico de la situación para los municipios españoles de más de 50.000 habitantes*

COMPLIANCE OF TRANSPARENCY REQUIREMENTS: A DIAGNOSIS OF THE SITUATION OF SPANISH MUNICIPALITIES OVER 50,000 INHABITANTS

ABSTRACT: The publication of Law 19/2013, of December 9th on Transparency, access to public information and good governance has put the concept of transparency in Spain in the spotlight. With the passing of this law our country faces a new reality that contrasts with the lack of tradition of many public administrations in their accountability; a lack that becomes especially significant considering the possibility that the activity of the administration may also be judged by society. Therefore, it seems logical that the adoption of such law still shows numerous weaknesses that have undoubtedly been improving as the required cultural change takes place. This process is even more complex when we refer to the Local Administration. The purpose of this work was to measure the degree of compliance of the Transparency Law in the 144 Spanish municipalities with a population of more than 50,000 inhabitants, according to an own-elaboration indicator that includes the analysis of the four legislated information areas that must be published by the municipalities on their websites. Results indicate that few months after the implementation of the Law there is a great need for improvement at the institutional, organizational and planning level, as well as at economic, budgetary and statistical information, being the latter variable the point where municipal corporations have to make a greater effort.

KEYWORDS: Transparency, municipalities, local government, accountability, access to information.

CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DE TRANSPARÊNCIA: UM DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PARA OS MUNICÍPIOS ESPANHÓIS COM MAIS DE 50.000 HABITANTES

RESUMO: A publicação da Lei 19/2013, de 9 de dezembro, de Transparencia, Acesso à Informação Pública e Bom Governo, tem colocado o conceito de transparência em voga na Espanha. Com a aprovação dessa lei, nosso país se encontra diante de uma nova realidade que contrasta com a falta de tradição de muitas administrações públicas na prestação de contas, carência que se faz especialmente significativa no referente à possibilidade de que a atividade da administração possa ser julgada também pela sociedade. Por isso, parece lógico que sua aplicação mostre ainda numerosas debilidades que, sem dúvidas, têm melhorado à medida que vai sendo produzida a mudança cultural requerida. Esse processo é ainda mais complexo quando nos referimos à Administração Local. O propósito deste trabalho é a medição do grau de cumprimento da Lei de Transparencia nos 144 municípios espanhóis com população superior a 50.000 habitantes, conforme um indicador de elaboração própria que contempla a análise das quatro áreas de informação legisladas que devem ser publicadas pelas prefeituras em suas respectivas páginas web. Os resultados indicam que, após alguns meses da implantação da lei, existe uma ampla necessidade de melhoria tanto no âmbito institucional quanto no organizacional e de planejamento, como de informação econômica, orçamentária e estatística. Entendendo que é nesta última que as corporações municipais têm que fazer um maior esforço.

PALAVRAS-CHAVE: accountability, acesso à informação, governo local, prefeituras, prestação de contas, transparência.

LE RESPECT DES EXIGENCES DE TRANSPARENCE: UN DIAGNOSTIC DE LA SITUATION POUR LES MUNICIPALITÉS ESPAGNOLES DE PLUS DE CINQUANTE MILLE HABITANTS

RÉSUMÉ: La publication de la loi 19/2013 du 9 décembre sur la transparence, l'accès à l'information publique et la bonne gouvernance a remis à l'ordre du jour le concept de transparence en Espagne. Avec l'approbation de cette loi, notre pays est confronté à une nouvelle réalité qui contraste avec le manque de tradition de nombreuses administrations publiques dans la reddition de leurs comptes, un manque qui est particulièrement important en ce qui concerne la possibilité que l'activité de l'administration puisse être jugée par la société. Il semble donc logique que son application présente encore de nombreuses faiblesses qui, sans aucun doute, pourront être surmontées dans la mesure que se produit le changement culturel. Ce processus est encore plus compliqué lorsque l'on se réfère à l'administration locale. Le but de cette étude était de mesurer le degré de conformité à la loi sur la transparence dans 144 municipalités espagnoles avec plus de cinquante mille habitants, en fonction d'un indicateur développé par chaque municipalité qui implique l'analyse des quatre domaines d'information prévus par la loi qui doivent être publiés par les municipalités dans leurs sites web respectifs. Les résultats indiquent, après quelques mois depuis la mise en œuvre de la loi, qu'il existe un besoin généralisé d'amélioration aux niveaux institutionnel, organisationnel et de planification des informations économiques, budgétaires et statistiques, en tenant compte que c'est dans le dernier où les corporations municipales doivent faire le plus d'efforts.

MOTS-CLÉ: transparence, municipalités, gouvernance locale, responsabilité, reddition de comptes, accès à l'information.

CORRESPONDENCIA: Leonor Mora Agudo. Edificio Departamental (Despacho 279), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Rey Juan Carlos Paseo de los Artilleros s/n 28032. Madrid, España.

CITACIÓN: Delgado Jalón, M. L., Navarro Heras, E., & Mora Agudo, L. (2017). Cumplimiento de los requisitos de transparencia: un diagnóstico de la situación para los municipios españoles de más de 50.000 habitantes. *Innovar*, 27(66), 109-121. doi: 10.15446/innovar.v27n66.66806.

ENLACE DOI: <https://doi.org/10.15446/innovar.v27n66.66806>.

CLASIFICACIÓN JEL: H83, G38, M48.

RECIBIDO: Octubre 2015, **APROBADO:** Diciembre 2016.

María Luisa Delgado Jalón

Ph. D. en Ciencias Jurídicas y Sociales

Profesora titular de la Universidad Rey Juan Carlos

Madrid, España

Correo electrónico: marialuisa.delgado@urjc.es

Enlace ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3990-5849>

Emilio Navarro Heras

Ph. D. en Ciencias Jurídicas y Sociales

Profesor asociado de la Universidad Rey Juan Carlos

Madrid, España

Correo electrónico: emilio.navarro@urjc.es

Enlace ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5941-429X>

Leonor Mora Agudo

Ph. D. en Ciencias Jurídicas y Sociales

Profesora contratada doctora de la Universidad Rey Juan Carlos

Madrid, España

Correo electrónico: leonor.mora@urjc.es

Enlace ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0678-2301>

RESUMEN: La publicación de la Ley 19 del 9 de diciembre del 2013, también llamada *Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, ha puesto de actualidad en España el concepto de *transparencia*. Con la aprobación de esta Ley, España se encuentra ante una nueva realidad que contrasta con la falta de tradición de muchas administraciones públicas en la rendición de sus cuentas, carencia que se hace especialmente significativa en lo referente a la posibilidad de que la actividad de la administración pueda ser enjuiciada también por la sociedad. Por ello, parece lógico que su aplicación muestre todavía numerosas debilidades que, sin duda, han ido mejorando a medida que se va produciendo el cambio cultural requerido. Este proceso es aún más complicado cuando nos referimos a la administración local. El propósito de este trabajo ha sido la medición del grado de cumplimiento de la Ley de Transparencia en los 144 municipios españoles con población superior a 50.000 habitantes, conforme a un indicador de elaboración propia que contempla el análisis de las cuatro áreas de información legisladas que deben ser publicadas por los ayuntamientos en sus respectivas páginas web. Los resultados indican que, tras unos meses desde la implantación de la Ley, existe una amplia necesidad de mejora tanto en el ámbito institucional, organizativo y de planificación, como en el de información económica, presupuestaria y estadística, entendiéndose que es en esta última donde las corporaciones municipales han de hacer un mayor esfuerzo.

PALABRAS CLAVE: Transparencia, ayuntamientos, gobierno local, *accountability*, rendición de cuentas, acceso a la información.

* El proyecto de investigación del cual se deriva el artículo es "Plataforma de contabilidad SICAL electrónica", financiado por Galileo Ingeniería y Servicios S. A.

Introducción

La publicación de la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en diciembre del 2013¹ pone de actualidad un concepto con múltiples significados en el entorno de la administración pública. La delimitación conceptual del término *transparencia* ocupará la primera parte de este trabajo, que tiene por objeto el diagnóstico de la realidad municipal española en la materia.

El primer apartado de este trabajo aborda la delimitación conceptual del tema. En él trataremos de establecer las diferentes definiciones de *transparencia* aplicables a las diferentes áreas sobre las que la administración ofrece información a los ciudadanos: institucional, organizativa y de planificación; jurídica y económica, presupuestaria y estadística. Sin embargo, más allá de los contenidos específicos de cada área, la transparencia supone una forma de relación entre el gestor y los ciudadanos, que debe entenderse en un modelo de gestión pública o gobernanza que ofrezca canales de acceso a la información permanentes, conocidos por el usuario y de fácil accesibilidad.

Una vez tratado el tema desde un enfoque teórico, a partir de la literatura existente, nuestro trabajo pretende aportar una visión de la realidad municipal española. Para ello, se expone la valoración en materia de transparencia de los 144 municipios españoles con población superior a 50.000 habitantes², realizada en términos cuantitativos, conforme a un indicador de elaboración propia. Dicho indicador se ha construido a partir de un cuestionario (anexo 1), también de elaboración propia, en el que se ha tratado de medir la transparencia a partir del análisis de cuatro áreas de información ofrecidas por los ayuntamientos en sus respectivas páginas web.

Marco conceptual de la transparencia: marco legal en España y aproximaciones conceptuales desde la doctrina

La transparencia en la gestión pública puede entenderse como un modelo de gestión que, sirviéndose de las tecnologías de la información, ofrezca información pertinente y razonablemente actualizada al ciudadano sobre aquellas áreas que resulten de su interés. Esta definición intuitivamente sencilla no resta dificultad a la concreción del modelo, esto es, la determinación del soporte, del contenido informativo y de los mecanismos de actualización de la información, que obligan a la administración a planificar y gestionar la manera de

relacionarse con el ciudadano, como una competencia o tarea más en el quehacer municipal.

La revisión del marco jurídico español ofrece múltiples referencias al derecho a la información del ciudadano en relación con la gestión pública. El artículo 105 de la Constitución española establece: "La ley regulará: (...) b) el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos...". Posteriormente, la Ley 30 de 26 de noviembre de 1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recogía en su artículo 37 el derecho a la información pública con la siguiente redacción:

Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación³.

Dicha Ley ha quedado derogada y sustituida por la vigente Ley 39, de 1.º octubre del 2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que también alude insistentemente al derecho de acceso a la información de los ciudadanos. Cabe citar el tercer apartado del propio preámbulo de la Ley, las referencias del artículo 13 sobre los derechos de las personas en su relación con las administraciones públicas (apartado d) y el artículo 129 sobre Principios de buena regulación.

En el ámbito de la administración local, la Ley 7, del 2 de abril de 1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece lo siguiente en su artículo 70 bis.3:

Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas⁴.

¹ Ley 19, de 9 de diciembre del 2013.

² Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) referidos a 1.º de enero del 2013.

³ Artículo modificado y redactado por la Ley 19, de 9 de diciembre del 2013, en el apartado dos de la disposición final primera. En cuanto a las condiciones establecidas en la Constitución a las que se refiere el artículo, se trata del ya citado artículo 105, b) de la Constitución que limita el acceso a la información a lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

⁴ Artículo introducido, en su actual redacción, por el apartado 2 de la disposición adicional novena del R.D. Legislativo 2, de 20 de junio del 2008, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo («B.O.E.» 26 junio). Si bien su introducción en la Ley 7 de 1985 se realizó por vez primera a través de la Ley 57, de 16 de diciembre del 2003, de medidas para la modernización del Gobierno local.



Finalmente, conviene destacar las palabras contenidas en el preámbulo de la Ley 19 del 2013 que justifican la necesidad de transparencia en cualquier tipo de administración pública y con las que no podemos estar más de acuerdo:

Solo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación en los poderes públicos (...) En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia.

Esta ley articula el cumplimiento del principio de la transparencia a través de la creación de obligaciones de publicidad activa para todas las administraciones y, como quiera que la autonomía local garantizada en la Constitución configura a los municipios y provincias como los entes territoriales más cercanos a los ciudadanos, coincidimos con Bello (2014) en

que es el marco local en el que debe asegurarse el cumplimiento del paradigma de la gobernanza (entiéndase como ideal de modelo de gestión transparente).

Una vez justificado el concepto desde su enfoque jurídico, aportaremos aquellas definiciones de transparencia realizadas desde la doctrina. En este sentido, Merino (2009) define la transparencia como un sistema de redes en el que todos controlan a todos, y todos les piden y rinden cuentas a todos, esto es, un sistema donde se combinan la rendición de cuentas horizontal y vertical: por un lado, las jerarquías de arriba hacia abajo que controlan y exigen cuentas claras a los subordinados y, por otro, los ciudadanos, las organizaciones y las empresas que de abajo hacia arriba quieren ser informados sobre lo que está haciendo el gobierno (O'Donnell, 1998a).

Labeaga y Ramiro (2013) definen la transparencia en el ámbito específico del sector público como el concepto que alude internacionalmente a la apertura y claridad de las actividades de gobierno e instituciones para el escrutinio de la sociedad y de los grupos de interés. Se trata de una práctica democrática para facilitar el acceso de la ciudadanía

a la información social, política y económica de las instituciones que, por ello, son accesibles y confiables, lo que, consecuentemente, facilita la mayor participación social en la toma de decisiones. También en el entorno internacional, Kopits (2000) se pronuncia en la misma línea, interpretando la transparencia como el acceso fácil y oportuno a información fidedigna, completa, comprensible y comparable.

El contenido de la información que la administración debe suministrar al ciudadano definirá, sin duda, el alcance de la transparencia. Al respecto, la bibliografía existente aborda de forma profusa la vertiente de la transparencia como transparencia contable, transparencia en la ejecución del presupuesto de gastos o transparencia fiscal. Todos estos términos, aunque con pequeños matices diferenciadores, hacen referencia a la información económica que la administración pública ofrece sobre su gestión.

En nuestra opinión, la transparencia relativa a la gestión presupuestaria y financiera de la administración se asemeja al término anglosajón *accountability*, que podríamos traducir, no solo como la rendición de cuentas en el sentido contable que se realiza ante los órganos de control externo de carácter técnico (Tribunal de Cuentas y OCEX⁵ autonómicos) y de carácter político (Parlamento o en su caso pleno municipal), sino también como la rendición ante los ciudadanos de la gestión económica. Para Labeaga y Ramiro (2013), este amplio concepto de rendición de cuentas debe interpretarse como "dar razón de aquello que un sujeto es responsable" (p. 140).

La transparencia presupuestaria-financiera, entendida como rendición de cuentas, ha sido objeto de reflexión académica, en lo referente a su significado y objetivos (Brandsma, 2007), vinculada a la corrupción (Goodspeed, 2011) y en su vertiente social (O'Donnell, 1998b; Peruzzotti y Smulovitz, 2002; Przeworski, 1998; Bertot, Jaeger y Grimes, 2010). Particularmente, podría definirse de forma amplia la práctica social de relación entre administración pública y sociedad, de forma que los gestores públicos explicasen ante su electorado, con base en la información documentada de carácter contable y presupuestario, la gestión de su actividad económico-financiera anual.

En el entorno español, Zapico (2010) destaca cómo la transparencia del gasto público está orientada al cumplimiento de principios presupuestarios tradicionales y a la disciplina fiscal; critica así la falta de rendición de cuentas sobre cuestiones tales como la eficacia e innovación de las políticas públicas, y propone un mayor alcance de esta según distintos niveles de agregación del gasto y la relevancia de la

información para diferentes facetas del ciudadano: contribuyente-inversor, usuario de servicios públicos y *stakeholders* de políticas públicas.

Por su parte, Álvarez-García y Cantarero-Prieto (2004) analizan la transparencia en las cuentas de las administraciones públicas, incorporando el escenario español de descentralización territorial y el objetivo de disciplina presupuestaria que ha caracterizado las políticas públicas de los últimos años. Estos autores vinculan la visibilidad de ingresos y gastos públicos a la correcta evaluación de costes y beneficios en las políticas públicas.

Finalmente, y también en el entorno español, conviene mencionar el trabajo de Melle (2014), quien acertadamente reflexiona sobre el sujeto de la transparencia a partir de la proliferación de los modelos de colaboración público-privados. Estas fórmulas de gestión, frecuentes en los últimos años a consecuencia de la crisis y la insuficiencia de la financiación exclusivamente pública, devienen en la existencia de agentes no sujetos a los mecanismos de control y, consecuentemente, tampoco a las normativas de transparencia y buen gobierno.

Revisión de la literatura empírica

Conviene diferenciar dos tipos de estudios empíricos referidos a la transparencia en el sector público: por una parte, aquellos trabajos elaborados con el fin de valorar el cumplimiento de la transparencia por un grupo de administraciones a partir de indicadores, índices o estándares emitidos por organismos o instituciones de ámbito internacional como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o Transparencia Internacional (TI) y, por otra parte, estudios académicos que tratan de explicar la variable dependiente "transparencia" a partir de la identificación de variables independientes explicativas.

Forman parte de este primer grupo de estudios los publicados por el FMI (2007), y Allen y Tommasi (2002), que elaboran índices a partir de una larga lista de preguntas sobre temas relacionados con la cuantía agregada del gasto, los procesos formales de presupuestación, la incorporación de información no financiera a nivel operativo, entre otras cuestiones.

En relación con el segundo grupo de trabajos, siguiendo a Vila i Vila (2013), destacamos dos estudios relevantes en el entorno de la administración local española, referidos ambos a la transparencia presupuestario-financiera y que corresponden a Serrano, Rueda y Portillo (2008), y a Cárcaba y García (2008). El primero de ellos trata de explicar la información financiera publicada en Internet, a partir de las siguientes seis variables: 1) tamaño del municipio, 2) emisión

⁵ Órganos de Control Externo de las administraciones autonómicas (Tribunales, Sindicaturas, Cámara de Cuentas).

de bonos de deuda, 3) características fiscales, 4) nivel de renta, 5) nivel educativo y 6) compromiso político (medido a través del porcentaje de participación en las últimas elecciones municipales). El modelo que plantean se estima a partir de los datos referentes a 92 municipios, capitales de provincia y mayores de 75.000 habitantes. Su trabajo concluye destacando que tan solo el tamaño poblacional y el nivel de renta pueden explicar la publicidad de la información en Internet.

Por su parte, Cárcaba y García (2008) trabajan sobre una muestra considerablemente mayor: 334 municipios mayores de 20.000 habitantes, para tratar de explicar idéntica variable dependiente. Esta vez los factores explicativos elegidos son: 1) tamaño poblacional, 2) volumen de inversión, 3) competencia política, 4) notoriedad del municipio media, a través del número de citas de cada municipio obtenidas con el buscador Google, y 5) endeudamiento. Todas las variables, excepto el endeudamiento, resultaron poder explicar, al menos en parte, el nivel de difusión en Internet de la información presupuestaria-financiera del municipio.

También en el ámbito de la administración local española conviene destacar el trabajo de Guillamón, Ríos y Vicente (2011), quienes tratan de relacionar el nivel de transparencia obtenido de la información publicada por Transparencia Internacional España, para el periodo 2008-2010, con factores explicativos de tipo político y económico. Los factores políticos empleados son dos: 1) la ideología del equipo de gobierno (conservadora o progresista) y 2) la fortaleza política (entendida como nivel de fragmentación del poder político). Por su parte, los factores económicos se refieren al gasto total per cápita, las transferencias recibidas, también per cápita y la tasa de desempleo. Con la metodología del test de diferencias de medias, los autores logran identificar como factores explicativos los dos de tipo político introducidos en el modelo y uno de naturaleza económica, el nivel de desempleo del municipio.

Fernández, Gutiérrez y Fernández (2011) realizan un estudio empírico para la valoración de las páginas web de los municipios de la provincia de León, que pretende valorar la aplicación de la Ley 11 del 2007, de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, objetivo que, aunque consideramos previo a la transparencia, supone en sí mismo un ítem de transparencia en caso de verificarse de forma satisfactoria. También trabajan en la identificación de los contenidos y percepción ciudadana. En ese trabajo, la fiabilidad destaca como característica más valorada por el ciudadano frente a otras cuestiones, como el diseño u organización de la página.

En el entorno internacional, resulta destacable el estudio llevado a cabo por Laswad, Fisher y Oyerele (2005), quienes estudian el impacto de un conjunto de variables como la

competencia política, el tamaño de la entidad, el endeudamiento, tipo de entidad, déficit o superávit y presión mediática, para explicar la difusión de información financiera en Internet por parte de corporaciones locales neozelandesas. Su trabajo concluye que solo el tipo de entidad, su déficit o superávit obtenido, así como la presión mediática a la que se encuentran sometidos, tienen impacto en la transparencia financiera o *accountability*.

Por su parte, Bonsón, Torres, Royo y Flores (2012) realizan un trabajo en el entorno de los gobiernos locales europeos, obteniendo evidencias que les permiten afirmar que, en la mayoría de los casos, el uso de Internet ayuda a mejorar la transparencia, aunque resulte insuficiente para el desarrollo pleno de la participación ciudadana o para la gestión de trámites con empresas.

Mención especial tienen los trabajos de Alcaide-Muñoz, Rodríguez-Bolívar y Garde-Sánchez (2014), y de Rodríguez-Bolívar, Alcaide-Muñoz y López-Hernández (2012) que realizan, en ambos casos, una revisión de estudios académicos relacionados con la transparencia, la participación ciudadana y el e-gobierno. En su exhaustiva recopilación bibliográfica, se pone de manifiesto el carácter preferiblemente descriptivo de los trabajos, centrados en su mayor parte en el análisis de casos observados, así como en la evaluación de los resultados de estas iniciativas.

Metodología de la investigación

La segunda parte de este trabajo ha consistido en valorar el nivel de cumplimiento de la Ley 19 del 2013 (Ley de Transparencia), en los 144 municipios españoles con población superior a 50.000 habitantes. Dicha valoración se ha realizado en términos cuantitativos conforme a un indicador de elaboración propia. Este índice o indicador se ha construido a partir de un cuestionario, también de elaboración propia, en el que se ha tratado de medir el nivel de aplicación de la Ley de Transparencia, a partir del análisis de las cuatro áreas de información reguladas, que son ofrecidas por los ayuntamientos en sus respectivas páginas web. Por tanto, la técnica utilizada ha sido el análisis de contenidos de las páginas web de los ayuntamientos.

Para dar validez a este método, en consonancia con otros trabajos de características similares (Andrikopoulos y Krilin, 2013; Kuo, Yeh y Yu, 2012; Navarro, Alcaraz y Ortiz, 2010; Larrinaga y Pérez, 2008), se han seguido rigurosamente una serie de fases secuenciales que se describen a continuación.

Fase 1. Identificación de objetivos

El objetivo principal del trabajo es medir el grado de cumplimiento de los ayuntamientos españoles respecto a los requerimientos informativos contenidos en la Ley de Transparencia.

A su vez, y acorde a la citada Ley, este objetivo principal se puede dividir en dos objetivos específicos: 1) medir la calidad y adecuación a la ley de la información pública, y 2) identificar y medir la facilidad de acceso a dicha información.

Fase 2. Selección de la muestra

En la actualidad, en España existen 8.116 ayuntamientos que dan cobertura a una población total de 46.727.890 habitantes⁶, cuya distribución por municipios se presenta en la tabla 1.

Tabla 1.
Distribución de la población española por municipios.

Ayuntamientos	Nº	Habitantes	%
> de 500.000 hab.	6	7.562.024	16%
Entre 100.000 y 500.000 hab.	57	11.174.593	24%
Entre 50.000 y 100.000 hab.	81	5.797.665	12%
Entre 20.000 y 50.000 hab.	254	7.593.871	16%
< de 20.000 hab.	7717	14.599.737	31%
TOTAL	8116	46.727.890	100%

Fuente: elaboración propia según datos del INE.

Una vez identificada la población total del estudio, la selección de la muestra quedó limitada al análisis de las páginas web de los 144 municipios de más de 50.000 habitantes que dan cobertura al 53% de la población española. La elección de esta muestra obedece básicamente a dos circunstancias:

- Lograr una mayor eficiencia en los resultados, ya que, analizando solo 144 municipios de un total de 8116 (menos del 2%), se consigue evaluar el grado de transparencia de las administraciones que prestan sus servicios al 53% de los habitantes del país.
- Focalizar el análisis del problema en las áreas de mayor interés. Se sabe que las administraciones más alejadas de sus habitantes y que, por tanto, necesitan mayor esfuerzo y rigor en cuanto a su grado de transparencia y participación son precisamente las correspondientes a los mayores municipios.

Fase 3. Definición y codificación de las variables

En esta fase se determinaron los aspectos o dimensiones a analizar que, en función del propio texto de la normativa, quedó establecido en cuatro apartados independientes, con una serie de aspectos a valorar en cada uno de ellos.

Para ello, elaboramos un cuestionario previo (anexo 1) y, posteriormente, un manual de codificación, que ha servido como guía para la captura de datos y recogida homogénea de información. En cada uno de los cuatro apartados se verifica cuáles aspectos de los requisitos de información pública se cumplen y cuáles no, puntuando cada ítem con valoración "0" o "1". Así, se asigna 0 si no se encuentra la información y 1 si, por el contrario, aparece la información oportuna. Una vez recogida la información de las webs, la puntuación de cada una de las cuatro partes se ha transformado a base de 1-5.

Por último, la valoración general total se ha calculado atendiendo a una ponderación adecuada de cada aspecto o bloque analizado y que quedó establecida según muestra la tabla 2, en función de los ítems analizados en cada apartado.

Tabla 2.
Relación de apartados, ítems objeto de estudio y ponderación.

Apartados	Ítems	Valoración
1. Información institucional, organizativa y planificación (T1).	12	30%
2. Información jurídica (T2).	3	10%
3. Información económica, presupuestaria y estadística (T3).	34	50%
4. Solicitud de acceso a la información (T4).	6	10%

Fuente: elaboración propia.

El peso asignado a cada uno de los bloques de contenidos objeto de análisis, T1, T2, T3 y T4, de la tabla anterior, nos permite construir el índice global de transparencia según el siguiente cálculo:

$$IT = (T1*0,3) + (T2*0,1) + (T3*0,5) + (T4*0,1) \quad (1)$$

Tal y como ya se ha expuesto, la Ley de Transparencia abarca las cuatro áreas mencionadas. Un análisis pormenorizado de su articulado nos ha permitido valorar el peso que dicha ley da a cada una de ellas y, con ello, justificar las ponderaciones asignadas. La tabla 3 resume este análisis.

De acuerdo con estos diez objetivos principales, los porcentajes de ponderación de cada área quedarán justificados:

$$\begin{aligned} T1 &= 3/10 = 30\%. \quad T2 = 1/10 = 10\%. \\ T3 &= 5/10 = 50\%. \quad T4 = 1/10 = 10\% \end{aligned} \quad (2)$$

Fase 4. Recogida de datos, análisis y discusión de resultados

Esta última fase abarca desde la recogida de datos de las administraciones locales, hasta el análisis descriptivo de los

⁶ Según datos del INE a 1.º de enero del 2013.

resultados obtenidos, que nos han permitido extraer las conclusiones finales.

Resultados

Tabla 3.
Contenidos de la Ley de Transparencia por áreas de información.

Área	Número	Objetivos	Articulado
T1	O1	Organigrama, funciones y composición del Ayuntamiento	Art. 6.1
	O2	Plan estratégico	Art. 6.2
	O3	Plan Director	Art. 6.2
T2	O4	Regulación	Art. 7
T3	O5	Contratos públicos	Art. 8.1.a
	O6	Convenios	Art. 8.1.b
	O7	Deudas y avales	Art. 8.1.c
	O8	Presupuestos	Art. 8.1.d.e
	O9	Remuneraciones al equipo de gobierno y declaración de bienes de los mismos	Art. 8.f.g.
T4	O10	Requisitos de acceso a la información	Art. 17

Fuente: elaboración propia.

Siguiendo la metodología establecida, hemos procedido a asignar una puntuación a cada ayuntamiento de la muestra, mediante el índice de elaboración propia anteriormente descrito, que nos ha permitido medir el nivel actual de cumplimiento de la Ley de Transparencia y establecer un *ranking* entre los ayuntamientos analizados.

El nivel general de transparencia en los municipios de más de 50.000 habitantes

Nuestro diagnóstico del nivel de transparencia alcanzado se basa en los requerimientos de la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Consideramos que se parte de una situación de necesidad de mejora de la transparencia. Basamos nuestra conclusión en que un 47% de la muestra no llega al aprobado (2,5), siendo el promedio de puntuación total de 2,64 puntos sobre 5,00, es decir, apto por la mínima. Esto significa que hay un amplio camino todavía por recorrer, existiendo un dilatado abanico de propuestas de mejora. 15 ayuntamientos tienen una transparencia prácticamente nula y 53 municipios cuentan con transparencia insuficiente, si bien 52 entidades locales aprueban y 23 tienen una transparencia buena (aunque siempre mejorable). Entendemos que un 82% de la muestra debe mejorar su situación para cumplir con la Ley de Transparencia.

Los diez primeros puestos del *ranking* elaborado son para municipios de más de 100.000 habitantes, mientras los diez de cola corresponden a ayuntamientos de menos de 100.000 ciudadanos. En el podio están grandes municipios: Sevilla (4,38 puntos), en primer lugar; Santander (4,29 puntos), en el segundo puesto, y Madrid (4,28 puntos), en el tercero.

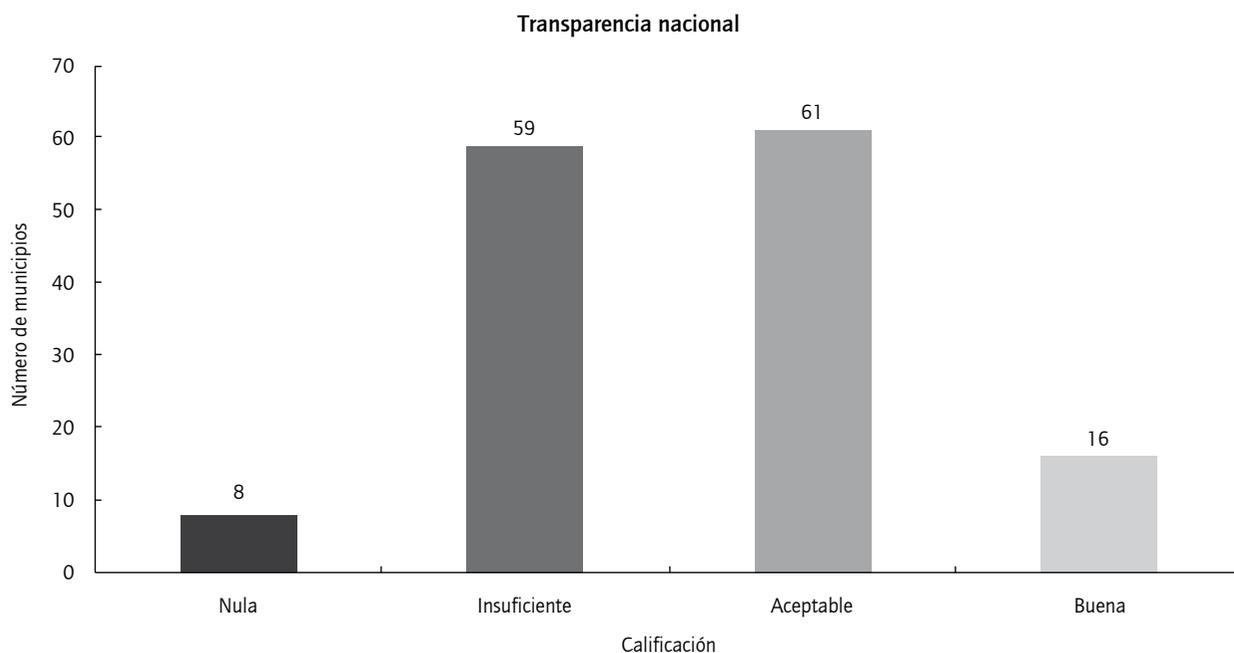


Gráfico 1. Estadística de resultados. Fuente: elaboración propia.

Siguiendo los criterios utilizados por Buch y Cabaleiro (2011) en su estudio de los municipios gallegos, hemos intentado analizar los resultados por estratos de población, en función de criterios poblacionales, por entender que este aspecto condiciona tanto las fuentes financieras como la naturaleza y cuantía de los servicios ofertados y demandados por los ciudadanos. No obstante, no hemos podido verificar una correlación óptima entre el nivel de transparencia y el tamaño de la población, al respecto, el coeficiente de correlación de Pearson aporta evidencia de ausencia de correlación.

La transparencia por bloques de información

Se han analizado cuatro grandes bloques siguiendo el articulado de la Ley de Transparencia: información institucional organizativa y de planificación (bloque T1), información jurídica (bloque T2), información económica, presupuestaria y estadística (bloque T3), y solicitud de acceso a la información (bloque T4).

Los bloques T3 (económico) y T1 (institucional) son los de mayor requerimiento de información y, siendo coherentes con la ley en cuestión, son los que mayor peso tienen asignado en el cálculo de la calificación final. Sorprendentemente, son los bloques peor valorados, pues ambos obtienen una valoración que no alcanza el aprobado, con promedios de 2,33 puntos para el conjunto económico (T3) y 2,30 para el institucional (T1).

En este sentido los municipios tienen que hacer un esfuerzo importante de cara a la publicación transparente de contratos, convenios suscritos, subvenciones otorgadas, así como la publicación detallada de los presupuestos. El periodo medio de pago de la deuda comercial y las remuneraciones de la corporación y altos cargos son también ítems con un alto grado de déficit de información.

Desde el punto de vista institucional, el trabajo debe ir orientado a mejorar la información del organigrama y detallar las competencias de los órganos de gobierno (solamente publicada en 27 ayuntamientos de toda la muestra), así como optimizar la información de los planes estratégicos, que o bien no están publicados, o lo están de una manera incompleta, sin funciones concretas o sin identificar las áreas de gobierno relacionadas. Solamente un 14% de la muestra publica indicadores de medida y valoración.

La calificación promedio es aceptable para el acceso a la información (3,15 puntos) y muy buena para el apartado jurídico (4,76 puntos). Como aspecto de mejora en el primero queremos destacar la accesibilidad a personas con discapacidad, que está muy poco desarrollado. En nuestra opinión, sería más ágil desarrollar un apartado propio de transparencia, que centralice los requerimientos de la normativa de una manera sencilla y completa.

La transparencia a nivel territorial

Aunque el número de municipios analizado obviamente no es el mismo para cada Comunidad Autónoma (desde un municipio en la Comunidad foral de Navarra hasta el contrapunto de 29 municipios analizados en Andalucía), un análisis comparativo sitúa a Aragón (con la valoración de solo dos municipios: Zaragoza y Huesca) como la mejor valorada, con un promedio de 3,65 puntos. Por su parte, la peor valorada resulta Extremadura (con Badajoz, Mérida y Cáceres) con 1,94 puntos. De las 17 comunidades españolas, 6 tienen una transparencia muy débil y otras 6 cuentan con una transparencia muy mejorable, como se presenta en la tabla 4.

En un nivel inferior, las provincias mejor valoradas son Valladolid, Huesca y Burgos. Queremos destacar que existen 18 provincias españolas con una calificación por debajo del aprobado.

Conclusiones

A partir de los resultados expuestos, podemos extraer conclusiones respecto al grado de transparencia derivado de las páginas web de los municipios analizados. No obstante, conviene destacar como limitación del trabajo el hecho de que nuestro análisis tome los datos a partir de la información de las páginas web de los municipios conforme a la información y los contenidos difundidos en un momento dado. Es evidente que la fuente directa debe ser la página web de cada municipio, si bien se trata de una herramienta con carácter dinámico que puede presentar modificaciones en periodos relativamente cortos de tiempo.

Con el alcance explicado en el apartado en el que se explica la metodología adoptada, en el que se define la muestra objeto de análisis en los 145 municipios españoles con más de 50.000 habitantes, el análisis de los datos obtenidos nos permite observar una amplia necesidad de mejora tanto a nivel institucional, organizativo y de planificación, como de información económica, presupuestaria y estadística.

Por su parte, entendemos que el mayor esfuerzo de las corporaciones municipales tiene que hacerse en el ámbito de la información económica y urge la publicación de contratos, convenios suscritos, subvenciones otorgadas, presupuestos, así como indicadores económicos y remuneraciones de la corporación y altos cargos.

En lo que a la parte jurídica se refiere, vemos primordial la publicación de los planes estratégicos de los ayuntamientos, con objetivos claros y grado de cumplimiento de estos.

Por otra parte, hemos podido constatar que, en numerosos casos, los datos relacionados con la transparencia no están actualizados. Asimismo, en gran parte de la muestra los datos aparecen diseminados en la página web, lo que dificulta su

Tabla 4.
Resultados medios totales y parciales por comunidades autónomas.

Comunidad Autónoma	Bloque 1	Bloque 2	Bloque 3	Bloque 4	Promedio de Transparencia
Aragón	2,95	5,00	3,60	4,58	3,65
Castilla y León	3,28	5,00	3,19	3,70	3,45
Comunidad Foral de Navarra	3,64	5,00	2,79	3,33	3,32
País Vasco	3,71	5,00	2,57	4,03	3,30
Principado de Asturias	2,39	5,00	2,87	3,75	3,02
Comunidad Valenciana	1,94	5,00	2,87	2,94	2,81
Cataluña	2,59	5,00	2,30	3,15	2,74
Comunidad de Madrid	2,30	4,67	2,57	3,00	2,74
Cantabria	2,73	5,00	2,06	2,92	2,64
La Rioja	2,73	5,00	1,47	5,00	2,55
Islas Canarias	1,73	5,00	2,34	3,25	2,51
Región de Murcia	2,27	5,00	1,80	3,75	2,46
Islas Baleares	1,97	5,00	2,11	3,06	2,45
Andalucía	1,94	4,25	1,97	2,56	2,25
Galicia	1,56	4,76	1,93	3,21	2,23
Castilla La Mancha	2,53	4,29	1,41	1,79	2,07
Extremadura	1,67	5,00	1,37	2,50	1,94
Promedio	2,30	4,76	2,33	3,05	2,64

Fuente: elaboración propia.

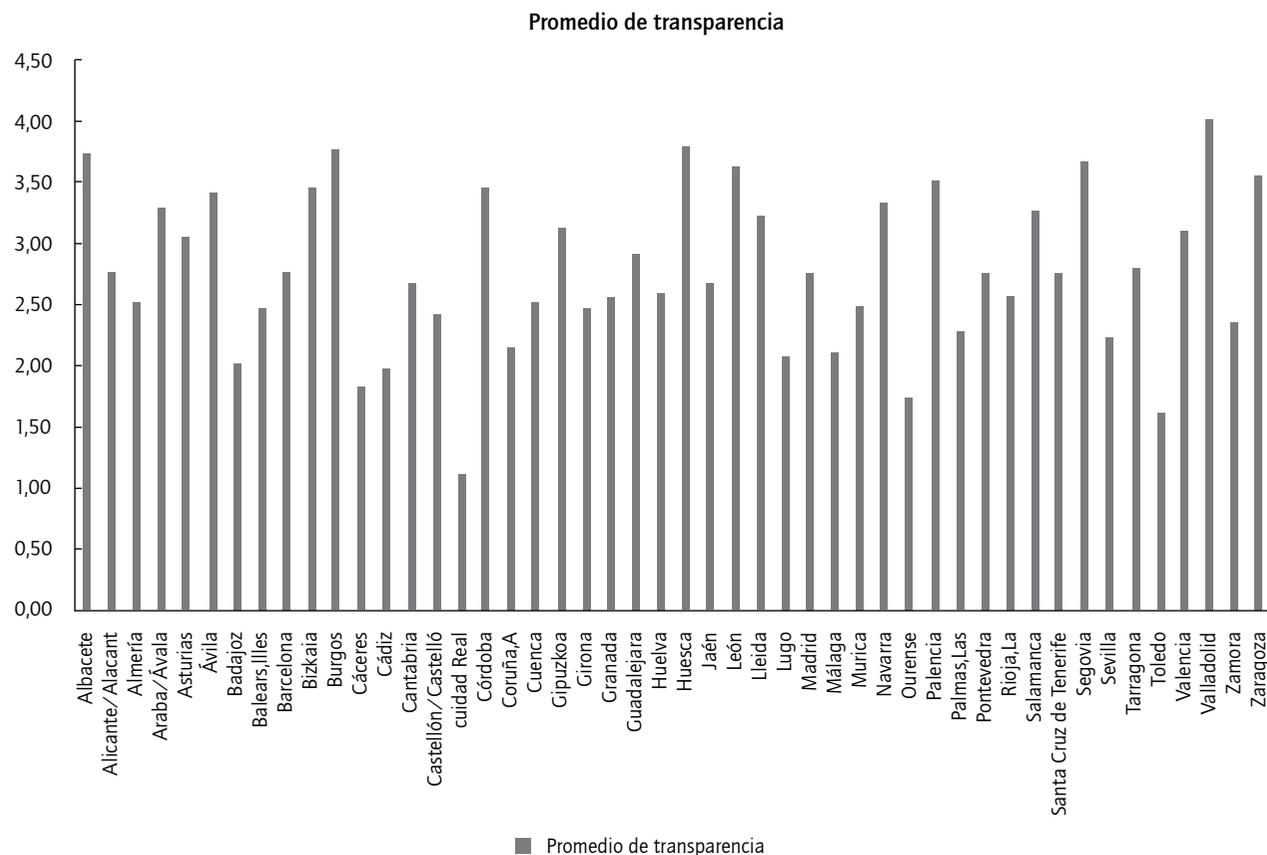


Gráfico 2. Nivel de transparencia a nivel provincial. Fuente: elaboración propia.

análisis, por lo que recomendamos realizar un apartado propio de transparencia, con el que ya cuentan algunos municipios.

Como futuras líneas de investigación que permitan completar y profundizar el presente trabajo, destacamos nuestra intención de llevar a cabo este cuestionario de manera continuada en el tiempo, para analizar la evolución de la transparencia en el ámbito nacional, a la vez que realizamos un estudio comparativo a nivel internacional. Asimismo, tenemos la intención de investigar patrones de comportamiento que nos lleven a elaborar un modelo estadístico, con el propósito de mejorar la transparencia no solo en el ámbito local, sino en todo el abanico público.

Referencias bibliográficas

- Alcaide-Muñoz, L., Rodríguez-Bolívar, M. P., & Garde-Sánchez R. (2014). Estudio cuantitativo de la investigación en transparencia informativa, participación ciudadana y prestación de servicios públicos mediante la implementación del e-Gobierno. *Spanish Accounting Review*, 17(2), 130-142. doi:10.1016/j.rcsar.2014.05.001.
- Allen R. & Tommasi D. (2002). *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*. OCDE. www.oecd.org/tax/public-finance/27730488.pdf
- Álvarez-García, S., & Cantarero-Prieto, D. (2004). Disciplina fiscal, transparencia y visibilidad de las políticas de ingreso y gastos públicos. *Hacienda Pública Española, extra*, 99-126.
- Andrikopoulos, A., & Krilin, N. (2013). Environmental Disclosure and Financial Characteristics of the Firm: The Case of Denmark. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 20(1), 55-64. doi:10.1002/csr.1281.
- Bello, S. A. (2014). Transparencia y acceso a la información pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33, 1-28.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27, 264-271.
- Bonsón E., Torres L., Royo S., & Flores F. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly*, 29, 123-132.
- Brandsma, G. J. (2007). Accountability deficits in European "Comitology" decision-making. *European integration online papers*, 11(4).
- Buch, E., & Cabaleiro, R. (2011). Hacia la determinación de la condición financiera de la administración pública local. Aplicación a los municipios de la Comunidad Autónoma de Galicia. *Academia*, 47, 43-60.
- Cárcaba, A. & García, J. (2008). Determinantes de la divulgación de información contable a través de Internet por parte de los gobiernos locales. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 37(137), 63-84. doi:10.1080/02102412.2008.10779639.
- Constitución Española 1978. «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.
- Fernández Y., Gutiérrez C., & Fernández J.M. (2011). E-gobierno en las entidades públicas: conocimiento, utilidad y valoración de las páginas web de los ayuntamientos. Un caso de estudio. *Auditoría Pública*, 53, 109-119.
- Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2007). *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*. Recuperado el 17 de diciembre de 2014, de <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>
- Gobierno de España. (1985). Ley 7, de 2 de abril de 1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Gobierno de España. (1992). Ley 30, de 26 de noviembre de 1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Gobierno de España. (2013). Ley 19, de 9 de diciembre del 2013, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Gobierno de España. (2015). Ley 39, de 1 octubre del 2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Goodspeed, T. J. (2011). Corruption, accountability, and decentralization: theory and evidence from Mexico. *Documents de treball IEB*, 32.
- Guillamón, M. D., Ríos, A. M., & Vicente, C. (2011). Transparencia financiera de los municipios españoles. Utilidad y factores relacionados. *Auditoría Pública*, 55, 109-116.
- Kopits, G. (2000). Calidad de Gobierno: Transparencia y Responsabilidad, *Ponencia presentada en la Conferencia sobre Calidad de Gobierno: Transparencia y desarrollo en América Latina y Caribe*, BID, mayo, p.3.
- Kuo, L., Yeh, C.-C., & Yu, H.-C. (2012). Disclosure of corporate social responsibility and environmental management: evidence from China. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 19(5), 273-287. doi:10.1002/csr.274.
- Labeaga, J. M., & Ramiro, A. (2013). Rendición de cuentas con transparencia en el sector público: ¿otra vez lo que el viento se llevó? *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas UNED*, 1, 133-168.
- Larrinaga, C., & Pérez, V. (2008). Sustainability accounting and accounting in public water companies. *Public Money and Management*, 28(6), 337-343.
- Laswad, F., Fisher, R., & Oyerele, P. (2005). Determinants of voluntary Internet financial reporting by local government authorities. *Journal of Accounting and Public Policy*, 24(2), 101-121.
- Ley 19, de 9 de diciembre de 2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno
- Melle, M. (2014). ¿Responsabilidad, transparencia y buen gobierno en la colaboración público-privada? *Temas para el debate*, 235, 28-30.
- Merino, M. (2009). *Congreso Transparencia: libros, autores e ideas instituto federal de acceso a la información pública*. Méjico: IFAI. Recuperado el 11 de junio del 2014, de <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/tlai18.pdf>
- Navarro, A., Alcaraz, F. J., & Ortiz, D. (2010). La divulgación de la información sobre responsabilidad corporativa en administraciones públicas: un estudio empírico en gobiernos locales. *Revista de Contabilidad*, 13(2), 285-314.
- O'Donnell, G. (1998a). *Horizontal Accountability, and New Polyarchies*. Working Paper N.º 253. Kellogg Institute for International Studies.
- O'Donnell, G. (1998b). Accountability horizontal. *Ágora*, 8, 5-34.
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (Ed.). (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Przeworski, A. (1998). Democracia y representación *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 10, 7-32.
- Rodríguez-Bolívar M. P., Alcaide-Muñoz L., & López-Hernández A.M. (2012): Studying E-Government: Research Methodologies, Data Compilation Techniques and Future Outlook. *Academia, Revista Latinoamericana de Administración*, 51, 79-95.

Serrano, C., Rueda, M., & Portillo, P. (2008): Factors Influencing e-Disclosure in Local Public Administration. *Environment and Planning C: Politics & Spaces*, 27(2), 355-378. doi:10.1068/c07116r.

Vila i Vila, J. (2013). Determinantes de la transparencia contable en los municipios. *Auditoría Pública*, 60, 57- 64.

Zapico, G. (2010). Importancia y posibilidades estratégicas de la transparencia del gasto a nivel de políticas públicas. *Documentación Administrativa*, 286(enero-agosto), 239-272.

Anexo 1. Modelo de cuestionario para valorar la aplicabilidad de la ley de transparencia en la administración local

Información general

Entidad

Ayuntamiento/mancomunidad/provincia:

Población:

Provincia:

Comunidad autónoma:

Sitio web:

	Puntos	Ranking
Valoración general de transparencia		
1. Valoración información institucional, organizativa y de planificación		
2. Valoración información jurídica		
3. Valoración información económica, presupuestaria y estadística		
4. Valoración solicitud acceso a la información		

ÍTEMS:

1. Información institucional, organizativa y de planificación	(1)/(0)	Clics
Existencia de organigrama		
Competencias de los órganos de gobierno		
Desarrollo de las funciones de los órganos de gobierno		
Desarrollo de las funciones de los jefes de servicio		
Existencia de planes estratégicos de las áreas de gobierno		
En caso afirmativo, definir las áreas de gobierno		
Contienen objetivos concretos		
Definen las actividades a llevar a cabo		
Definen los medios y el tiempo previstos		
Grado de cumplimiento de los mismos		
Indicadores de medida y valoración		
En caso afirmativo, indicar cuáles:		
2. Información jurídica	(1)/(0)	Clics
Publicación de normativa		
Tipo		

(Continúa)

ÍTEMS (continuación):

3. Información económica, presupuestaria y estadística	(1)/(0)	Clics
Publicación de los contratos formalizados		
Número de contratos formalizados		
Acceso a las cláusulas del contrato		
Publicación de desestimación de contratos		
Número de contratos desestimados		
Acceso a las cláusulas del contrato		
Publicación de renuncia de contratos		
Número de renunciaciones de contratos		
Acceso a las cláusulas del contrato		
Información de contratos menores		
Número de contratos formalizados		
Acceso a las cláusulas del contrato		

Publicación del número de contratos

Tipo	Número	Clics
Obras		
Concesión obra pública		
Suministros		
Servicios		
Colaboración		
Contratos adjudicados	% En volumen presupuestario	Clics
Procedimiento abierto		
Procedimiento restringido		
Procedimiento negociado		
Contratos menores		
	(1)/(0)	Clics
Descripción de los convenios suscritos		
Detalle de los mismos:		
Descripción de las subvenciones concedidas		
Detalle de los mismos:		
Publicación de los presupuestos		
Detalle de las principales partidas		
Publicación del periodo medio de pago de la deuda comercial		
Retribuciones de los órganos de gobierno		
Retribuciones de los altos cargos		
Declaración de bienes de y actividades de los representantes legales		
Oficina del buen gobierno		
	(1)/(0)	Clics
Valoración grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos		
4. Solicitud de acceso a la información		
	(1)/(0)	Clics
Existencia de un procedimiento para solicitar acceso a la información		
Tramitación		
Resolución		
	(1)/(0)	Clics
Acceso a la información a personas con capacidad en modalidad accesible		
Existencia de un apartado propio de transparencia en la web		
Facilidad de acceso a la información		