

## Trabajo Fin de Grado

Transparencia y Rendición de cuentas en el sector público mediante el uso de nuevas tecnologías.

Autor/es

María Rodrigo Viscasillas

Director/es

Dra. Ana Yetano Sánchez de Muniain

Dra. Sonia Royo Montañes

Facultad de Economía y Empresa/ Escuela

2014

# **Transparencia y Rendición de cuentas en el sector público mediante el uso de nuevas tecnologías.**

María Rodrigo Viscasillas

Directora del proyecto, Dra. Ana Yetano Sánchez de Muniain

Directora del proyecto, Dra. Sonia Royo Montañes

En el Grado Finanzas y Contabilidad

El objetivo de nuestro estudio es identificar si los tres municipio más grandes de cada Comunidad Autónoma, presentan algunos de los requisitos exigidos por la Ley 19/2013 Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Para ello elaboraremos un listado de indicadores a analizar, y con ello poder conocer la situación actual de transparencia en los ayuntamientos Españoles y, si en el plazo que requiere la Ley, los municipios españoles podrán cumplirla, para ello estudiaremos las áreas en las que presentan mayores deficiencias,

Pero en primer lugar estudiaremos la situación de la Ley, que soluciones puede aportar a la sociedad y sobre todo el porqué de una necesidad tan grande de información para los ciudadanos. Además es importante saber que, la Ley debe crearse para proteger un derecho de los ciudadanos, el libre acceso a la información, y con ello favorecer, entre otras cosas, la calidad democrática de este país, permitiendo a los ciudadanos juzgar por ellos mismo la acción gubernamental, gracias a los medios ofrecidos, y con ello crear un Gobierno para la sociedad y no una sociedad para el Gobierno.

---

The main objective of the study consists on identifying if the three larger municipalities from each Autonomous Community present some of the requirements require by Law 19/2013 Transparency Law, information access, and good government practice. In order to do that we will elaborate the indicators to be analyzed, in order to know the current transparency situation at Spanish city councils and, if within the deadline set up by Law, the Spanish municipalities would be able to meet the standards, through the study of the areas presenting the biggest inefficiencies.

First of all we will study the Law status, what are the solutions that can be provided to society and more especially why there is such an information need for the citizens. On top of that, it is important to know that the Law must be created to protect one of the citizens rights, the free information access, being this in favor, among other things, of the country democratic quality, allowing citizens to judge themselves the governmental actions, thanks to the offered media, and therefore create a Government for society and not a society for the Government.

## ÍNDICE

1. Introducción .....	5
2. Transparencia y nuevas tecnologías.....	9
2.1. Transparencia y corrupción .....	9
2.2. Marco normativo.....	13
2.3. Otras entidades que están trabajando en transparencia .....	17
2.4. Nuevas tecnologías, su papel en la transparencia.....	22
3. Metodología .....	25
3.1. Muestra.....	25
3.2. Listado de contenido a evaluar .....	26
4. Análisis de resultados.....	32
5. Conclusiones finales .....	42
6. Bibliografía .....	43

# ÍNDICE GRÁFICOS Y TABLAS

## Gráficos.

Gráfico 2.1.1: Impacto de la corrupción en España, de Partidos Políticos .....	11
Gráfico 2.1.2: Grado de extensión de la corrupción en distintos niveles politicos .....	12
Gráfico 2.1.3: ¿En quien confía principalmente la poblacion para luchar contra la corrupción en su país? .....	13
Gráfico 2.3.1: Media general de los 110 municipios estudiados en el ITA, desde 2008, por área de transparencia. ....	19
Gráfico 2.3.2: Valoracion de transparencia de municipios españoles con más de 50.000 habitantes. ....	21
Gráfico 2.3.3: Índice de tranparecia municipios españoles de más de 50.000 habitantes (solo los diez primeros). ....	22
Gráfico 4.1: Puntuación media por comunidad autónoma .....	33
Gráfico 4.2: Puntuación en cada indicador.....	34
Gráfico 4.3: Valoración por area .....	36
Gráfico 4.4: Municipios que publican el presupuesto y las cuentas anuales.....	38
Gráfico 4.5.: Indice de transparencia en los tres municipios mas grandes .....	40
Gráfico 4.6 : Indice de transparencia en los tres municipios mas grandes y los tres mas pequeños .....	42

## Tablas.

Tabla 2.3.1: Media general de los 110 municipios estudiados en el ITA, desde 2008 .....	18
Tabla 4.1: Ranking municipios.....	32

## 1. INTRODUCCIÓN

La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Ley de transparencia en adelante); regula la transparencia en las administraciones públicas reconociendo el derecho que tienen los ciudadanos a conocer la información sobre los estados, así como demás información de relevancia que se detallara más adelante; de la Administración Central y Administraciones Locales, además la Ley impone unos estándares de buen gobierno y unas consecuencias jurídicas por el incumplimiento de dicha ley.

En un país democrático donde los ciudadanos eligen a sus representantes, tal como cita la Ley de transparencia *“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política”*<sup>1</sup> para conseguir una mayor y mejor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de un país.

Con el objetivo de recuperar la confianza de los ciudadanos, en un sistema marcado por la corrupción por parte cargos públicos, la Ley de transparencia obliga a poner en conocimiento de los ciudadanos la información de dichas administraciones, a través de un Portal de Transparencia, por lo que las administraciones deberán publicar vía internet sus cuentas, un medio de difusión que en la actualidad se encuentra al alcance de la mayoría de la población.

La preocupación de la sociedad, sobre cómo se manejan y a donde se destina el capital que mueven las administraciones públicas, requiere de soluciones. Esta preocupación es ocasionada en gran parte a los últimos acontecimientos en el panorama político de nuestro país, donde la corrupción ocupa un gran lugar. Muchas opiniones comparten que la transparencia de las Administraciones Públicas es un aspecto muy importante para frenar la corrupción de un país. (Villoria, 2012)

No obstante, más adelante estudiaremos como contribuye, la transparencia en la rendición de cuentas de las Administraciones Publicas, en la corrupción, observando la

---

<sup>1</sup> Ley 19/2013 de 9 de Diciembre *“Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”*

posición de España en Índices de Corrupción Internacionales proporcionados por la organización Transparencia Internacional.

La instauración de la Ley de Transparencia, se trata de un avance, que nos permite estar más cerca de la idea de tener un gobierno abierto.

El Gobierno abierto se trata de una doctrina política, que se basa en la transparencia de información, con el objetivo de conseguir participación ciudadana en las decisiones del gobierno. Además esto ayuda a los ciudadanos a formarse una opinión más objetiva sobre la gestión pública, y con ello mejorar la calidad en la toma de decisiones políticas.

Otro aspecto muy importante en el que incide la idea de un gobierno abierto, es que gracias a la transparencia se controla la corrupción y aumenta la eficacia de los organismos públicos.

Desde una perspectiva internacional, hay estudios como el RTI Rating de Global Right to information<sup>2</sup>, que analizó 61 indicadores que median la transparencia en las administraciones públicas, de países de todo el mundo; observamos la posición de España comparándola con el resto de países. Y observamos que permitiendo obtener una puntuación máxima de 150 puntos, España tan solo obtuvo 76 puntos posicionándose en la parte baja del ranking por debajo de países como Honduras, Nigeria y Bulgaria.

Es de destacar que 95 países de todo el mundo ya cuentan con una Ley de transparencia como es el caso Suecia que desde 1766 ha garantizado este derecho; entre los países que no cuentan con una ley de transparencia tan solo hay 4 países Europeos y España se encuentra entre uno de ellos, toda esta información refleja un claro retraso de este país en cuanto a esta materia se refiere.

Una vez aprobado el proyecto de ley, la Ley de Transparencia entrará en vigor en diferentes momentos, en primer lugar el 11 de Diciembre de 2013 entró en vigor el título II “Buen Gobierno”, el próximo 10 de Diciembre de 2014 entrará en vigor el título I y III “Transparencia de la actividad pública” y “Consejo de transparencia y buen gobierno”.

---

<sup>2</sup> [www.rti-rating.org](http://www.rti-rating.org) (fecha de consulta: 17 de Septiembre de 2014)

A partir del 10 de Diciembre de 2014, la Ley será aplicada por la Administración Central, y no será hasta 12 meses después, que dicha ley será de obligado cumplimiento por las Comunidades Autónomas y entidades locales.

El objetivo de la investigación es analizar como a falta de meses para que la ley sea de obligado cumplimiento, por los ayuntamientos de cada municipio de España, estos han comenzado a adaptar sitios web para poder cumplir la ley en Diciembre de 2015, así como analizar la información que estos ya publican en sus portales.

Es importante destacar que además de la calidad de la información es necesario un fácil acceso a dicha información por lo que se evaluarán ambos aspectos, todo ello de acuerdo a lo que a ley impone.

El objetivo general de la investigación es analizar la situación actual, de la Ley de transparencia, en los municipios de España, y ver como estos ya están adaptando sus medios para cumplir con la Ley en Diciembre de 2015.

Para ello se estudiarán las páginas web de los municipios de la muestra, analizando los requisitos de la ley que ya se están cumpliendo. Para ello se ha elaborado un listado de indicadores a analizar.

Estos indicadores se basarán en los datos que exige la ley y los que, basados en mi criterio, sería necesario conocer a título informativo por los ciudadanos.

El estudio se dividirá en varias partes, en primer lugar, en el desarrollo del trabajo, encontraremos el marco teórico en el que nos basamos para realizar el estudio, en este apartado nos centraremos en estudiar la situación actual de la Administración Pública, razonaremos la necesidad de información por parte de la ciudadanía y como la solución a esta, gracias a la Ley de Transparencia, repercutirá en la acción política de este país, además como ya hemos citado anteriormente haremos hincapié en el problema actual de la corrupción.

Posteriormente, estudiaremos casos relevantes de estudios previos, en especial nos centraremos en los índices de transparencia proporcionados por la organización, Transparencia Internacional. Esta organización no gubernamental, lleva tratando este tema desde hace años, por lo que gracias a sus estudios podremos observar la

evolución de la transparencia tanto en municipios, como en Comunidades Autónomas, en los últimos años.

También es importante estudiar el marco normativo en el que nos encontramos, por lo que dedicaremos un apartado explicar la Ley de Transparencia, y otras normativas anteriores a dicha ley, que regían la transparencia en la información.

Una vez estudiado con profundidad el tema a tratar, nos centraremos en la metodología del trabajo, donde seleccionaremos la muestra de estudio, y gracias a los indicadores, analizaremos el contenido de las páginas web de los municipios indicados.

Posteriormente analizaremos los resultados obtenidos, permitiéndonos obtener una visión real, de la situación actual del tema que estamos tratando.



## **2. TRANSPARENCIA Y NUEVAS TECNOLOGÍAS.**

En este apartado, como ya comentamos en la introducción, explicaremos cual es el papel de la transparencia como medio para aplacar la corrupción, y cuál es la situación actual de nuestro país en cuanto a corrupción se refiere.

Abordaremos la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, y otras normativas anteriores a dicha ley, que regían la transparencia en la información. Además recogemos la situación actual de la transparencia de información en Municipios y Comunidades Autónomas, basándonos en datos de otros estudios realizados. Y por último observaremos el papel que juegan las nuevas tecnologías en la sociedad, y que papel desempeñaran en la transparencia.

### **2.1. TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN**

Como ya hemos venido comentando, una medida compartida por muchos autores para combatir la corrupción, es la que nos ofrece la Ley de Transparencia; la transparencia se trata de una característica esencial para aplacar la corrupción por lo que la Ley de Transparencia se ha convertido en una medida necesaria para la gestión de entidades públicas, es importante destacar que la transparencia debería ser una costumbre administrativa adquirida sin ninguna Ley previa que obligue a ello.

En la actualidad política de nuestro país, la corrupción juega un papel muy importante. Todos los días nos abordan con noticias de políticos que han manipulado algún medio público en beneficio propio, en la gran mayoría de los casos, el beneficio ha sido una retribución económica.

La concepción de que los términos, corrupción y gestión de fondos públicos vayan unidos, debería ser un hecho inconcebible, pero es algo que persiste en la conciencia de los ciudadanos que llevan sufriendo desde 2007 los efectos de una crisis económica que ha provocado una caída muy considerable en el bienestar social de las personas, con un incremento de la tasa de paro del 8,3% en Enero del 2007, a un 25,8% en diciembre de 2012; con un aumento del 19,7% al 22,2% (INE), en las mismas fechas, de la tasa de riesgo de pobreza en España, etc. Y así, podríamos continuar estudiando cifras, de índices que arrojan datos asoladores sobre la situación actual en España.

Es muy importante destacar que sin confianza no hay democracia, debido a que una desconfianza en la política conlleva a un crecimiento en la abstención de voto o en otro caso en la necesidad de castigar a los gobernantes (Paramio, 1998).

Por esto son muchos los que confían en la Ley de Transparencia como una medida para frenar la corrupción, y la creación de un Gobierno Abierto, pero no olvidemos que no es la solución definitiva a la corrupción. Además es un elemento importante para la participación ciudadana y conseguir una calidad democrática.

Centrándonos en el tema que nos ocupa en este apartado, observamos la opinión pública sobre la corrupción en España comparándola con el resto de países, para ello accedemos a datos Barómetro Global de la Corrupción, se trata de un índice elaborado por Transparencia Internacional.

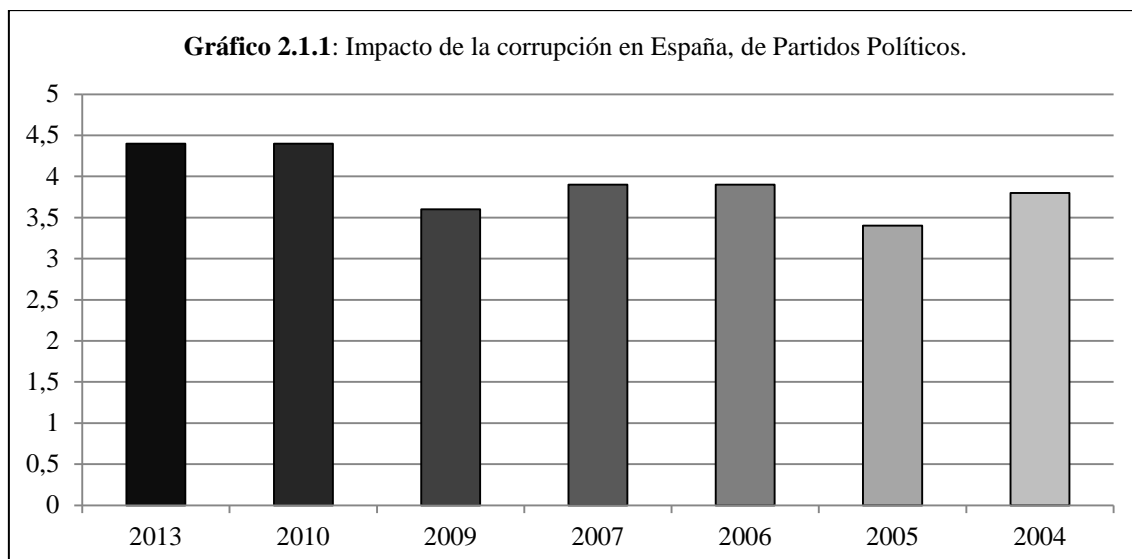
Transparencia Internacional es una organización no gubernamental, sin ánimo de lucro, que se dedica a combatir la corrupción. Como cita en su página web *“TI (Transparencia Internacional) lucha en contra de la corrupción al nivel nacional e internacional a través de la construcción y el fortalecimiento de sistemas de integridad”*<sup>3</sup>.

El Barómetro Global de la Corrupción, mediante una encuesta a 114.000 ciudadanos de 107 países, muestra el resultado de la opinión pública sobre la corrupción en todo el mundo, nos vamos a centrar en los resultados que obtuvo España en este índice.

En el gráfico que se muestra a continuación observamos la opinión de los encuestados a cerca de la corrupción de los partidos políticos, valorando con un 5 muy corruptos y con un 1 nada corruptos.

---

<sup>3</sup> [www.transparencia.org.es/mision\\_organizacion#html](http://www.transparencia.org.es/mision_organizacion#html) (fecha de consulta: 19 de Septiembre de 2014)



Fuente: Elaboración propia, datos de Transparencia Internacional.

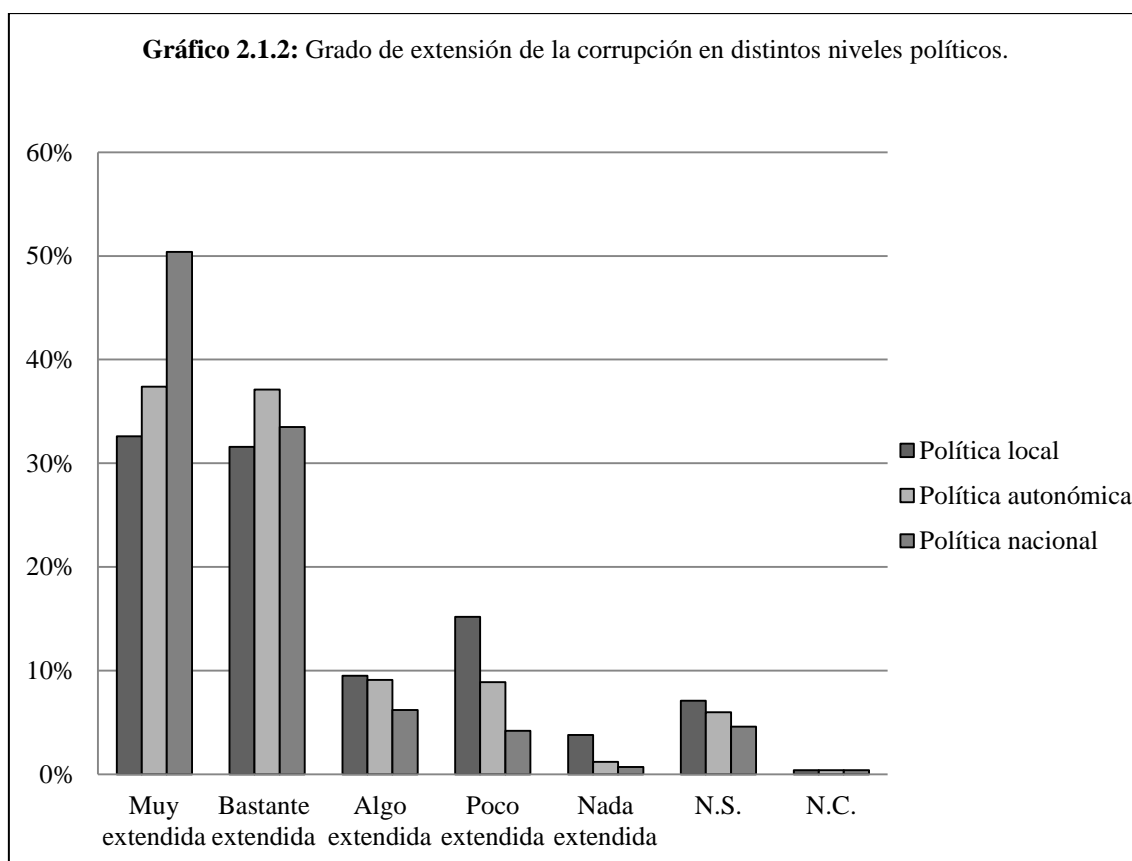
Como se observa la desconfianza en la clase Política, concretamente los partidos políticos, de nuestro país ha aumentado considerablemente en los dos últimos años según datos de Transparencia Internacional, posicionando a España por debajo de la media global, que en 2013 fue de 3,8 y de 4,2 en 2010, en los dos periodos. Todo esto confirma lo que hemos comentado al principio del apartado.

Es importante destacar que en el Barómetro Global de la Corrupción también se estudia la confianza en otras entidades como Parlamento y poder político, policía, empresas, medios de comunicación, funcionarios, sistema judicial, ONG, Organismos religiosos, ejército, sistema educativo y sistema sanitario, pero debido a que cada periodo se estudian entidades diferentes.

Otro estudio proporcionado por Transparencia Internacional que investiga la corrupción es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que a diferencia con el Barómetro Global de Corrupción estudia la opinión de expertos y se centra en la corrupción en el sector público y la política, sin embargo existe una correlación entre ambas encuestas.

El IPC sitúa a España en el ranking en el puesto 40 de país menos corrupto, en 2013, de los 177 países estudiados, por debajo de Israel, Japón, Estados Unidos, entre otros. Este puesto en el ranking es superior al de años anteriores, concretamente es el puesto más bajo que ha ocupado desde 2005.

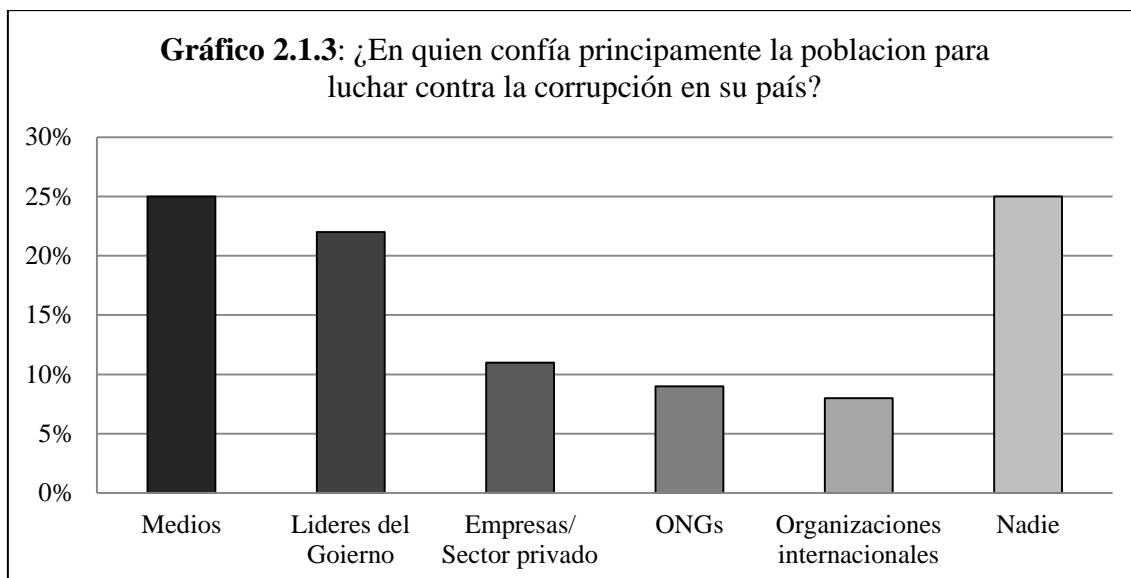
Para continuar observando la opinión pública, mostramos a continuación un gráfico siguiente, una pregunta extraída de una encuesta realizada, por el CIS, a 11.180 ciudadanos de toda España, en la fecha diciembre de 2012; la pregunta era: ¿Hasta qué punto cree Ud. que está extendida la corrupción en la política local: muy extendida, bastante, poco o nada extendida? ¿Y en la política autonómica? ¿Y en la política nacional?.



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) Estudio 2956.

Como podemos ver el grado de descontento con la Política en España influyen tanto a dirigentes nacionales como locales, observamos que la gran mayoría de los encuestados percibieron como muy extendida la corrupción en todos los niveles y en especial destacar que en la Política Nacional, según la percepción de los encuestados, encontramos mayores niveles de corrupción.

Recuperar la confianza de los ciudadanos debe ser el objetivo principal de cualquier economía, para acabar estudiamos los medios en los que se confía para luchar contra la corrupción, gracias a datos de Transparencia Internacional.



Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2010 de Datos de Transparencia Internacional.

En el gráfico se observa que hay encuestados que confían en los Medios de Comunicación, para luchar contra la corrupción, pero hay otra gran mayoría de encuestado escépticos que no confían para solucionar este problema, el gráfico muestra datos de encuestados en todo el mundo, pero según datos de TI parte de los encuestado escépticos son ciudadanos de la Unión Europea, los incluiría a los ciudadanos españoles entre los que opinan que nadie puede luchar contra la corrupción, y por consecuencia que la corrupción no tiene solución.

## 2.2. MARCO NORMATIVO.

En este apartado vamos a estudiar la Ley de transparencia, como y a quien afecta, y otros aspectos relevantes de dicha Ley, podréis encontrar la Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno en el portal elaborado por el gobierno [www.leydetransparencia.gob.es](http://www.leydetransparencia.gob.es). Y observaremos otros reglamentos y decretos que amparaban el acceso a la información antes de la Ley de Transparencia.

En Primer lugar nos centramos en la Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, dado que es en la que nos centramos para el estudio, en el orden que aparece en el texto legislativos comenzando hablando de a quién va a afectar dicha Ley.

Un dato importante, a tener en cuenta es la entrada en vigor de dicha Ley, que ya comentamos con anterioridad en la introducción, pero lo recalcamos para en este apartado centrarnos en los puntos más importantes.

Tal como hace referencia la Disposición final novena, en primer lugar el 11 de Diciembre de 2013 entró en vigor el título II “Buen Gobierno”, el próximo 10 de Diciembre de 2014 entrará en vigor el título I y III “Transparencia de la actividad pública” y “Consejo de transparencia y buen gobierno”.

A partir del 10 de Diciembre de 2014, la Ley será aplicada por la Administración Central, y no será hasta 12 meses después, que dicha ley será de obligado cumplimiento por las Comunidades Autónomas y entidades locales.

Así siguiendo el patrón, de la entrada en vigor de la Ley, comenzamos a comentar el título II “Buen Gobierno”, en primer lugar destacar que el ámbito de aplicación no es el mismo que en la transparencia de la actividad pública.

En este caso, los sujetos que deberán acogerse a la Ley, tal como dictamina el Artículo 25, serán los altos cargos de la Administración Central y Administraciones locales, serán considerados como altos todos aquellos que también lo son en materia de conflicto de intereses, que según la futura ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, son todas aquellas personas que debido a su cargo de responsabilidad pueda tener un conflicto de intereses entre lo que los ciudadanos necesitan y lo que sus propios intereses precisan. *(Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado)*.

Una lista muy escasa, desde mi punto de vista, de las personas que deberían cumplir unos estándares de buen gobierno que marca la Ley, muy escasa debido a que considero que la definición que hace la futura ley reguladora no especifica concretamente a quien acoge, por lo que podría resultar algo ambigua.

Además hay que considerar que como ya veremos a continuación se trata de unos estándares de conducta que deberían ser inherentes para cualquier persona que realice un trabajo al servicio de los ciudadanos, ello debería incluir desde a un presidente de Gobierno, hasta a un Auxiliar Administrativo.

De acuerdo con lo dicho, comentaremos en qué consisten los estándares de Buen Gobierno que propone la Ley de Transparencia, no vamos a numerarlos porque se pueden encontrar en el Artículo 26 de la Ley.

En resumen, los altos cargos deben actuar con transparencia y su objetivo principal debe ser el interés general, sin hacer distinciones entre personas y asumiendo en todo momento su labor. Además deberán actuar de acuerdo a unos principios de actuación, entre estos principios se sigue repitiendo el estándar transparencia y bien común.

En este capítulo de la Ley también refleja tanto las infracciones como sanciones en los Artículos de 27 a 30, desde en materia de conflicto de intereses hasta en materia en gestión económico-presupuestaria. Cabe destacar que en este contexto han ocurrido acontecimientos en Órganos de Gobierno de municipios de este país, haciendo que se incumpliese este apartado de la Ley que ya estaba vigente, por lo que desde mi punto de vista tras haber revisado todos los artículos de título de la Ley, y considerando los últimos acontecimientos, este apartado de la Ley de Transparencia no resulta efectivo, y debería ser más severa la Ley, en cuanto a quien debe cumplirla, que debe cumplir y las consecuencias de tal incumplimiento.

Continuamos comentando la transparencia que exige la Ley, en primer lugar destacar que los sujetos obligados al cumplimiento de la Ley, son más que los sujetos al Buen Gobierno, concretamente será de obligado cumplimiento por las Administraciones, Central y de Comunidades Autónomas, incluyendo las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y por todas las entidades que forman la Administración Local, es decir por los ayuntamientos de todos los municipios.

Además se acogerán a la Ley todas las empresas, entidades gestoras o servicios vinculados con la Administración Pública, como son Universidades, Seguridad Social, mutuas de accidentes de trabajo, etc.

Esta Ley también será de obligado cumplimiento para entidades públicas como son la Casa de su Majestad el Rey, el Senado, el Congreso de los Diputados, y todas las instituciones sujetas a Derecho Administrativo.

Además también habrá entidades privadas obligadas al cumplimiento de la Ley que consistirán, en los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, además de todas aquellas entidades que perciban durante un periodo de un año subvenciones superiores a los 100.000 euros, o que un 40% del total de sus ingresos corresponda a subvenciones, siendo más de 5.000 euros, de la Administración Pública.

Es mucha la información que se solicita en los artículos de 6 al 11, además de la cantidad de información la Ley vela por el fácil acceso a la información, es muy difícil valorar la accesibilidad a la información debido que depende desde a la estructuración de la página hasta las características del propio consultor de la información.

El objetivo es formar una sociedad en la cual los entes públicos estén al servicio de las personas y no al revés, por ello en la organización de la sociedad es muy importante el acceso a la información pública. (*Fernández, 2014*)

Nos vamos a centrar en la información económica- presupuestaria debido a que para el estudio y por los conocimientos sobre ella, es la que más nos interesa. Entre otras cosas es obligatoria la publicación de todos los contratos, indicando tanto el objeto como el importe de licitación, se trata de un apartado muy importante debido a que la naturaleza de la mayoría de las infracciones cometidas por los altos cargo de municipios esta relacionadas con este ámbito.

Además deberán incluirse los presupuestos y las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización que sobre ellos se emitan. Estas cuentas anuales según el Plan General Contable para Administraciones públicas, incluye balance de situación, cuenta del resultado, liquidación del presupuesto y memoria.

El control de la Ley de la Transparencia, vendrá por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que serán los encargados de velar por el cumplimiento de dicha Ley.

Siendo ya vigente parte de la Ley aún no está formado este órgano, hay se encuentra el primer indicio de que el amplio proceso de aplicación de la Ley aun durara un tiempo.

Es importante destacar desde mi punto de vista que los miembros de dicho consejo son nombrados, un presidente designado por el gobierno, un diputado, un senador, un



representante del tribunal de cuentas, etc. La mayoría de ellos con un vínculo estrecho con la política, lo que lleva a cuestionar la independencia de este organismo, para actuar en contra de sus compañeros en caso de que fuese necesario.

Así se cree que pueda existir cierta falta de poder real y una excesiva limitación de actuación, y todo ello puede perjudicar al cumplimiento de su tarea. (*Sedín, 2004*).

Por último exponer que la Ley describe el derecho de acceso a la información, que viene marcado por que todas las personas lo tienen. Los límites de este derecho se establecen cuando supongan un perjuicio para la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, los intereses económicos y comerciales, etc. Una enumeración amplia, tal como aparece en el artículo 14 de la Ley, que puede cuestionar la aplicación de la Ley.

Para acabar, otra legislación que anterior a la Ley de Transparencia, trataba el acceso a la información, se trata de Artículo 105 b) de la Constitución Española que determina que los ciudadanos tienen acceso a los archivos y registros administrativos salvo que afecte a la seguridad del Estado.

No se encuentra más legislación relacionada con la transparencia, el acceso a la información y el buen gobierno, anterior a la Ley 19/2013. Se trata de un hecho relevante porque refleja el atraso de un país en cuanto a esta materia se refiere. La Ley está aprobada desde el 9 de Diciembre de 2013, un camino lleno de obstáculos hasta que fue aprobada, pero con la esperanza de que esta Ley contribuya a mejorar la calidad democrática de este país permitiendo a los ciudadanos juzgar por ellos mismos y tomar decisiones basándose en información cierta y real.

### **2.3. OTRAS ENTIDADES QUE ESTÁN TRABAJANDO EN TRANSPARENCIA.**

A continuación gracias a otras entidades que han trabajado en test e índices de transparencia vamos a observar la situación de la Transparencia y la calidad de la información desde el punto de vista de otros estudios.

En primer lugar, vamos a centrarnos en la organización Transparencia Internacional que lleva realizando estudios de transparencia de la información, desde 1993, cuando fue fundada.

Desde 2008, ha realizado el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA), que consiste en la valoración de los 110 Ayuntamientos de municipios más grandes de toda España. Para su estudio ha realizado un conjunto de 80 indicadores con los que ha evaluado la información ofrecida por dichos Ayuntamientos.

La valoración de cada uno de los indicadores consiste en, 0 si no se cumple el indicador, o con 1 si se cumple, permitiendo obtener una valoración máxima de 100.

Como ya hemos indicado en la introducción nos vamos a centrar en la evolución del ITA en desde 2008, para ello, en primer lugar, observamos en esta tabla la evolución de la media de los municipios estudiados.

**Tabla 2.3.1:** Media general de los 110 municipios estudiados en el ITA, desde 2008.

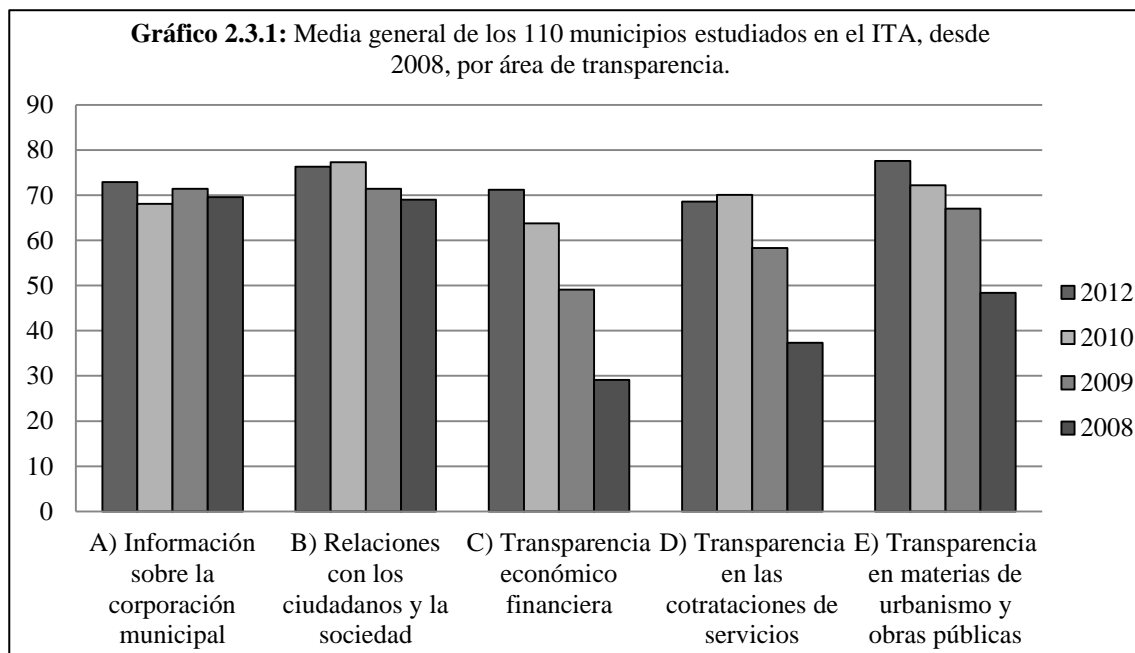
	2012	2010	2009	2008
Media general	70,9	70,2	64	52,1

Fuente: Transparencia Internacional.

Como se puede observar, la media general ha aumentado progresivamente en los últimos años lo que nos indica que los Ayuntamientos estudiados han elevado el nivel de transparencia en la información ofertada a la ciudadanía en sus páginas web, así como la calidad de la misma.

Desde sus inicios en 2008, el ITA ofrece aspectos destacados como que en 2008 solo el ayuntamiento de Bilbao obtuvo una calificación sobresaliente (en 90 y 100 puntos), en 2009 este número aumento a 14, en 2010 ya sumaron 21, hasta el último ITA que esta cifra alcanzó 33 sobresalientes en transparencia.

Para la elaboración del ITA los indicadores se han agrupado en cinco *Áreas de Transparencia*. En el gráfico que se muestra a continuación podemos observar la evolución de cada una de esas cinco áreas a lo largo de los últimos años.



Fuente: Elaboración propia, datos de Transparencia Internacional.

Como se observa en el gráfico, a rasgos generales se ha producido un incremento en el nivel de transparencia de las cinco áreas señaladas, pero se pueden ver como en el último periodo dos áreas se han visto afectadas por un descenso en la valoración de sus índices, se trata de las relaciones con los ciudadanos y la sociedad, y la transparencia en las contrataciones de servicios, área en la cual se incide en la necesidad de información, debido a que es la que mayores problemas de corrupción existen actualmente en este país, se deben a los contratos millonarios que se realizan con empresas externas, y comisiones que enmascaran detrás de ellos, insistimos en la necesidad de ofrecer información para frenar este tipo de sucesos. (*Lizcano, 2009*)

Es importante señalar que en 2012, de los 101 Ayuntamientos estudiados, 87 superaron los 50 puntos, mientras que en 2010 la cifra era ligeramente superior, con 91 Ayuntamientos, esto es debido en gran parte a que en el ITA de 2012 se introdujo una sexta área de transparencia que estudiaba indicadores de la nueva ley de transparencia, se trata de un hecho relevante debido a que esta área mide el cumplimiento de la ley de transparencia, por ello nos efectuamos la pregunta para la que basamos la investigación

¿ Podrán cumplir con ley de transparencia todos los municipios de España en diciembre de 2015? Más adelante la concluiremos, gracias a nuestro estudio realizado.

Otro estudio muy relevante se trata del realizado por el Departamento de Economía de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos, que al igual que el ITA, estudia la situación de los 144 municipios más grandes de España, además de los 88 municipios canarios, en este caso solo nos centraremos en los municipios localizados en España.

En este estudio se tienen en cuenta 55 indicadores a verificar, agrupados en cuatro bloques<sup>4</sup>:

- Bloque 1: Información institucional, organizativa y de planificación.
- Bloque 2: Información jurídica.
- Bloque 3: Información económica, presupuestaria y estadística.
- Bloque 4: Solicitud de acceso a la información.

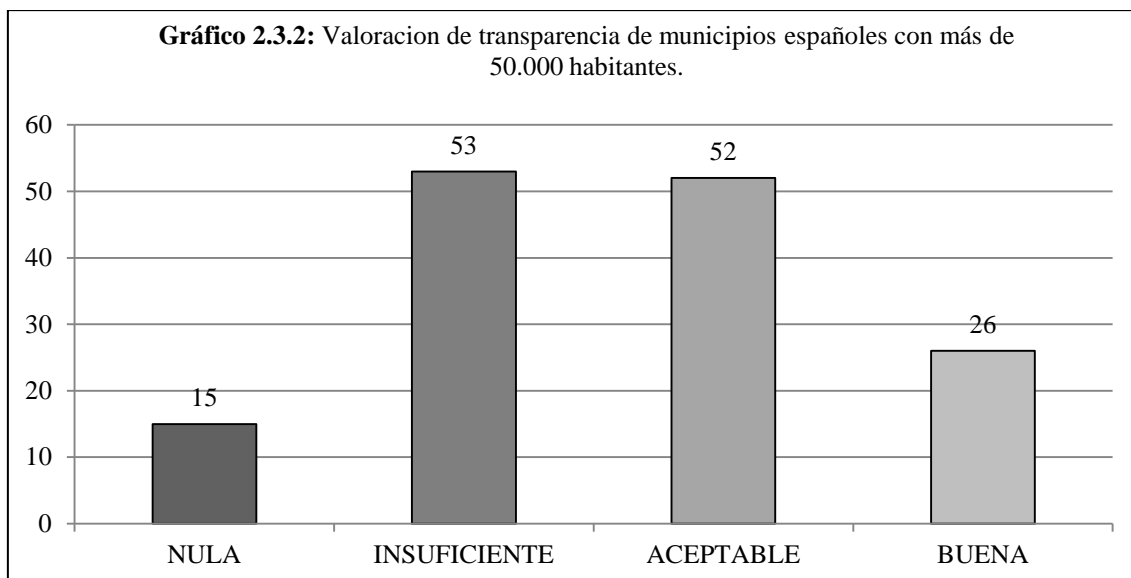
La manera de verificar cada indicador es diferente que en el caso del ITA, ya que aparte de tener en cuenta la existencia de cada apartado, este estudio tiene en cuenta el número de clics para llegar a la información; ofreciéndonos una visión más realista acerca del acceso a la información.

Para hallar la valoración de su índice de transparencia han dado pesos porcentuales a cada bloque que gracias a una ponderación entre la información encontrada y el número de clics realizado para acceder a ella, permiten obtener una puntuación máxima de 5,00 y mínima de 0.

En primer lugar observamos la calidad de la información, como se muestra en el siguiente gráfico:

---

<sup>4</sup> [www.sielocal.com](http://www.sielocal.com)(fecha de consulta: 21 de Septiembre de 2014).

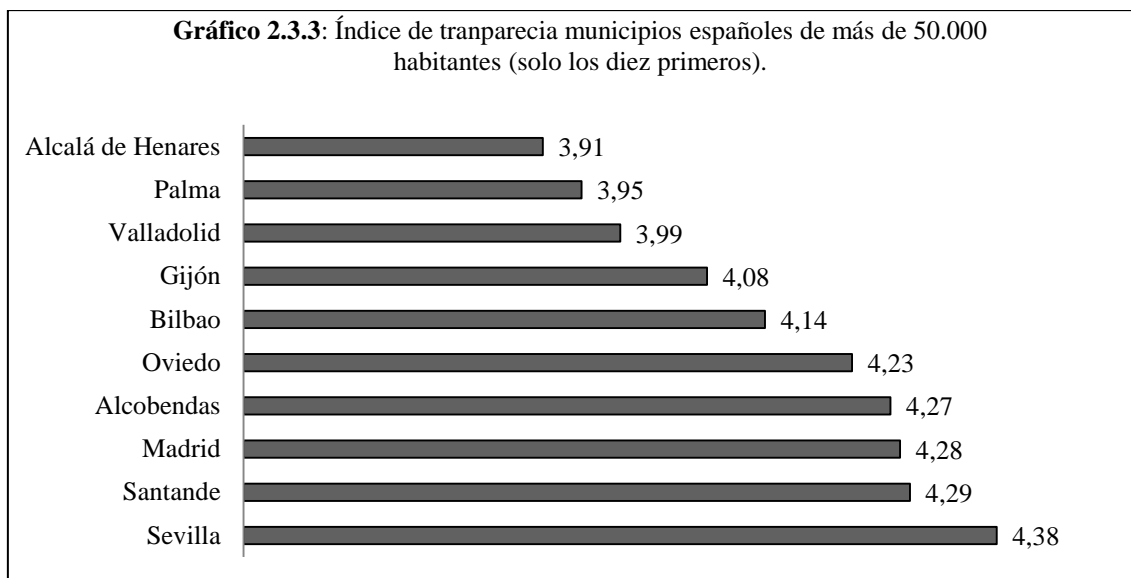


Fuente: Test de aplicación municipal de la ley de transparencia de la Universidad Rey Juan Carlos.

Como se puede observar una gran cantidad de municipios ofrecen una información insuficiente, respecto a calidad, lo que nos indica que la información no es muy accesible.

Cabe destacar que la búsqueda de información la han realizado personas con un nivel alto de estudios, ya que el estudio está hecho por profesores de una universidad, lo que nos lleva a concluir que, personas con un nivel más bajo de estudio, o personas no tan asiduas al uso de nuevas tecnologías no gozan de tanta facilidad para acceder a dicha información. Lo que puede no resultar tan transparente para la gran mayoría de la población.

Por otro lado observamos en el gráfico que se muestra a continuación los 10 municipios que han encabezado el ranking.



Fuente: Test de aplicación municipal de la ley de transparencia de la Universidad Rey Juan Carlos.

Como se puede ver Sevilla encabeza el ranking con una puntuación de 4,38, a falta de más de un año para la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, este listado de municipios que encabeza el ranking ofrecen unos datos muy buenos ya que aún gozan de un margen de tiempo bastante extenso, para superar dicha calificación. Pero cabe destacar que los que 134 municipios restantes que no aparecen en este ranking cuenta con unas calificaciones bajas, estando 66 municipios por debajo del 2,5.

Otras universidades ofrecen estudios que han llevado a cabo, sobre test de transparencia de municipios españoles, nosotros como ya hemos citado anteriormente nos hemos centrado en los que más información ofrecen pero cabe destacar el trabajo de la Universidad Autónoma de Barcelona<sup>5</sup>, entre otras, que llevando una metodología muy similar a los estudios realizados por la Universidad Rey Juan Carlos ofrece informes sobre su test de transparencia y calidad de la información.

## **2.4. NUEVAS TECNOLOGIAS, SU PAPEL EN LA TRANSPARENCIA.**

En la actualidad, ha habido un gran desarrollo de las nuevas tecnologías, que se ha centrado en la mejora de los procesos de información. El objetivo principal es fomentar el libre acceso a información que demandan los ciudadanos.

<sup>5</sup> [www.mapainfopublica.com](http://www.mapainfopublica.com)(fecha de consulta: 19 de Septiembre de 2014)

Así desde hace un tiempo que la Administración Pública se ha ido modernizando permitiendo a los ciudadanos, desde realizar trámites a través de internet, hasta realizar una sugerencia. Por ello la Administración Pública, al igual que pasó en el sector privado, han ido adaptando su gestión con el fin de satisfacer las necesidades de la población a través de la tecnología, permitiendo una gestión transparente, la automatización de procesos internos, para facilitar el trabajo, y ofrecer servicios públicos a través de internet. (*Lara, et al. 2006*)

Open Data, datos abiertos en castellano, se trata de una filosofía y una práctica cuyo fin es que, determinados datos estén publicados de forma libre para toda la sociedad, sin ninguna restricción. Es esta filosofía la que se intenta instaurar con la Ley de transparencia, con el objetivo de un libre acceso a la información de las Administraciones Públicas por parte de los ciudadanos. (*AECA, 2013*)

Con el uso de tecnologías de la información se pone en conocimiento, los procesos internos de gobierno, así como la prestación de servicios a los ciudadanos, se crea el e-government.

La evolución sufrida por el e-government desde su dedicación exclusiva para la prestación de servicios hasta la actualidad, que define el uso de las TICs para mejorar el gobierno de las entidades públicas (OCDE 2003).

Este cambio hace evolucionar también las expectativas sobre lo que se espera de e-government, pretendiendo que aparte de la transparencia se mejore la calidad de la misma. Por ello hay que tener en cuenta que las TICs no promueven la rendición de cuentas sino que lo hacen las obligaciones legales, aunque la capacidad de Internet para difundir información, hace que haya más mejoras con respecto a la situación anterior (*Torres et al. 2008*), en la que, lo que se publicaba dependía exclusivamente del buen hacer de cada uno.

Según la Ley de Transparencia, en el Artículo 10, las administraciones deberán tener un Portal de Transparencia, en las páginas web de los ayuntamientos, donde publicaran toda la información requerida por la Ley. Como ya hemos comentado antes, internet es un medio de comunicación, que permite poner al alcance de todos los usuarios la información. (*Cárcaba, 2008*)

Estudios revelan que durante el 2013 en España, el 71,6% de la población entre 16 y 74 años ha accedido a internet en los últimos tres meses<sup>6</sup>. Por lo que se podría decir que toda la población tiene acceso a la información que facilita internet, en el momento en que se precise. Supongamos que la Ley de Transparencia no contemplase el requisito de publicar las cuentas vía internet, podríamos acceder a las cuentas visitando los registros de todos los municipios de España, por lo que quizá ya no sería libre acceso a la información, debido a que no podrías acceder cuando tu precisas, sino que habría que ceñirse a unos horarios y un lugar concreto.

Hay que tener en cuenta que la publicación de cuentas anuales vía internet es un requisito imprescindible para empresas de sector privado, concretamente las sociedades cotizadas, debido a que esta financiadas por un grupo de personas, así estas pueden acceder a información de la empresa, para poder juzgar como va su inversión.

Por todo esto, es un buen momento para exigir las mismas responsabilidades a la administración pública, dado que se dedica a administrar de Estado para satisfacer los intereses públicos, además como ya sabemos se financia con fondos públicos, recaudados por todos los ciudadanos.

Por último destacar que se trata de un proyecto muy ambicioso debido a que para crear una estructura en internet que soporte toda la información que obliga la Ley hace falta un trabajo muy riguroso, para conseguir este propósito la duración hasta poner en marcha este proyecto se trataría de una periodo a largo plazo, pero los plazo de la Ley hay que cumplirlos, por ello después de nuestro estudio observaremos si a grandes rasgos se cumplirá la Ley por parte de los Municipios de España, teniendo en cuenta el estado de páginas webs.

---

<sup>6</sup> [www.ine.es](http://www.ine.es) (fecha de consulta: 18 de Noviembre de 2014)



### **3. METODOLOGÍA**

En este apartado seleccionaremos la muestra que vamos a emplear en el estudio, expondremos el listado de indicadores a encontrar, analizaremos las páginas web de los municipios de la muestra y mostraremos los resultados.

#### **3.1 MUESTRA**

La muestra seleccionada como he citado anteriormente se trata de los tres municipios más grandes de cada Comunidad Autónoma, en función del tamaño de su población, a fecha 1 de Enero de 2013.

Se trata de 53 municipios distribuidos por las 17 Comunidades Autónomas de España y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Para obtener la información necesaria para seleccionar los municipios a estudiar, hemos descargado de la página web del INE una tabla con la población de todos los municipios de España.

Posteriormente he filtrado y seleccionado los Municipios más grandes de cada Comunidad Autónoma y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Obteniendo para el análisis de transparencia de las páginas web, los municipios que se adjuntan junto con sus direcciones web (*véase ANEXO I*).

No se trata de una muestra representativa de todos los municipios de España, ya que se trata de los Ayuntamientos más grandes, por lo que la información encontrada será mayor.

Pero hay que destacar que, la muestra de Municipios va desde los más de 3 millones de habitantes de Madrid, hasta los 14 mil de Arnedo, pasando por municipios de tamaño medio como Pamplona, San Sebastián o Burgos que apenas alcanzan los 200 mil habitantes, con todo esto concluimos que los municipios estudiados ocupan un rango muy amplio de municipios en función de la población.

También hay que reconocer que debido a su tamaño los municipios con mayor población, presentan mayores recursos tanto económicos como tecnológicos, el objetivo

no es extrapolar los resultados a todos los municipios, el objetivo es determinar, si en Diciembre de 2015 se podrá cumplir la Ley, y la mejor manera de empezar, es verificar que los que más recursos tienen han comenzado a aplicarla y cumplen los requisitos impuestos por la ley.

De todos modos más adelante en las conclusiones observaremos como esta relación tamaño- transparencia presenta alguna relación.

### **3.2. LISTADO DE CONTENIDO A EVALUAR.**

En el siguiente listado se muestran los indicadores a analizar en las páginas web de los municipios de la muestra, estos indicadores recogen la información que según la Ley se debe presentar, e información que, bajo mi criterio debe estar a disposición de la sociedad.

Además haremos hincapié en analizar tanto la presentación como la accesibilidad a las Cuentas Anuales de 2013 y al Presupuesto aprobado de 2014, dado el contenido económico financiero del estudio.

También es importante destacar que además de información, se presentan indicadores que miden la accesibilidad de la información, y a claridad de la información.

Estos 21 indicadores se encuentran desglosados en cuatro áreas, cada apartado corresponde, a cada uno de los artículos 6 a 11 de la Ley 19/2013 de capítulo dos Publicidad Activa.

- A) Información institucional, organizativa y de planificación.
- B) Información de relevancia jurídica.
- C) Información económica, presupuestaria y estadística.
- D) Información sobre el portal de transparencia.

Las cuatro áreas a evaluar contemplan cuatro tipos de aspectos, el primero de ellos a información institucional, organizativa y de planificación, se centra en la normativa municipal aplicable por cada municipio, también en la estructura organizativa, donde observaremos como se distribuye la plantilla de cargos electos del ayuntamiento, del

municipio, y por último observaremos si se muestran los planes y programas, además del seguimiento de planes y programas ya cumplidos.

En segundo lugar observaremos alguna información de relevancia jurídica, que comprende el Código de Buen Gobierno Municipal.

En especial nos centraremos en la información económica, presupuestaria y estadística que recoge la gran parte de los indicadores, y como su propio nombre indica nos centraremos en analizar la transparencia en información acerca de contratos, subvenciones; analizaremos el presupuesto de 2014 y las cuentas anuales de 2013.

Por último buscaremos información acerca del portal de transparencia, centrándonos en las características del mismo.

La siguiente tabla refleja los indicadores analizados:

<b>A) Información institucional, organizativa y de planificación.</b>
<b>1. Información sobre la normativa municipal aplicada por cada municipio.</b>
1. Normativas por las que se rige el municipio, incluyendo ordenanzas, reglamentos y otro tipo de disposiciones.
2. Proyectos normativos en tramitación. (De no existir se indica)
<b>2. Información sobre la estructura organizativa.</b>
3. Organigrama.
4. Perfil y trayectoria profesional del Alcalde/sa y de los concejales del Ayuntamiento*.
<b>3. Información sobre planes y programas, así como los medios y recursos para llevarlos a cabo.</b>
5. Planes y programas. Se incluirán objetivos concretos, el plazo concreto para su ejecución y los medios necesarios.
6. Seguimiento de planes y programas cumplidos. Incluyendo indicadores

<b>B) Información de relevancia jurídica.</b>
<b>1. Otra información de relevancia</b>
7. Código de Buen Gobierno Municipal.
<b>C) Información económica, presupuestaria y estadística.</b>
<b>1. Información acerca de los contratos.</b>
8. Contratos que se realizan, incluyendo el objeto y el importe de licitación*.
<b>2. Información de las subvenciones y ayudas concedidas.</b>
9. Subvenciones y ayudas concedidas. Se incluye la finalidad y el importe de las mismas.
10. Parte del presupuesto destinado a subvenciones.
<b>3. Información sobre los presupuestos municipales 2014.</b>
11. Presupuesto municipal, incluyendo descripción de las partidas más relevantes del presupuesto*.
<b>4. Información de las Cuentas Anuales, de 2013.</b>
12. Balance de situación.
13. Cuenta de resultado.
14. Liquidación del presupuesto. Siendo comprensible la información que se da sobre la ejecución.
15. Indicadores económicos- financieros e indicadores económicos-presupuestarios, deben incluir la deuda municipal*.
<b>5. Información sobre las partidas destinadas a la remuneración de altos cargos.</b>
16. Remuneración de altos cargos.
<b>6. Información estadística sobre los servicios públicos.</b>
17. Relación de los servicios públicos ofertados a la ciudadanía.
18. Información que mida la calidad y grado de cumplimiento de los servicios públicos.
<b>D) Información sobre el portal de transparencia.</b>
<b>1. Características del portal de transparencia.</b>
19. Existe un portal de transparencia, o un apartado en la web destinado a este fin.
20. En la web se puede encontrar fácilmente un buscador.
21. La web ofrece un apartado de preguntas de libre acceso para los ciudadanos.

La valoración de los indicadores se determinará, evaluando con 0 si no cumple el indicador o con 1 si no cumple el indicador.

Los indicadores señalados con un asterisco podrán ser evaluados con 0, 0'5 o 1 dependiendo de la información que ofrezcan, a continuación de detalla la valoración de cada uno de ellos:

- Indicador 4: Perfil y trayectoria profesional del Alcalde/sa y de los concejales del Ayuntamiento. Se valorara con 0 si no presenta información alguna acerca del perfil y trayectoria personal de Alcalde/sa y de los concejales del Ayuntamiento, con 0'5 si presenta información sobre su perfil o sobre su trayectoria profesional, como trayectoria profesional también entenderemos su currículum; y con 1 si presenta toda la información detallada en el indicador.
- Indicador 8: Contratos que se realizan, incluyendo el objeto y el importe de licitación. Valoraremos con 1 cuando se incluyan tanto el objeto como el importe de licitación, en el caso de incluir solo uno de estos conceptos valoraremos con 0'5, y si no se presenta información sobre este indicador valoraremos con 0.
- Indicador 11: Presupuesto municipal, incluyendo descripción de las partidas más relevantes del presupuesto. Este indicador lo valoraremos con 0 cuando no aparezca información alguna acerca del presupuesto municipal, con 0'5 cuando el municipio solo presente el presupuesto y con 1 cuando además de presentar el presupuesto detalle las partidas más importantes del mismo.
- Indicador 15: Indicadores económicos- financieros e indicadores económicos-presupuestarios, deben incluir la deuda municipal. En este apartado debido a la dificultad de valorar si ofrece suficiente información en forma de indicadores, al final de la evaluación teniendo en cuenta el número de indicadores presentados por cada municipio, valoraremos con 1 al municipio que más indicadores presente, y con una relación proporcional redondeando al alza con dos decimales, valoraremos este indicador en el resto de municipios.

Para la realización del listado de indicadores a estudiar, en primer lugar se elaboró un listado más amplio compuesto por 40 indicadores que se estudiaron en los cinco municipios más grandes de la muestra.

Tras haber obtenidos los resultado procedimos a eliminar aquellos indicadores que debido a su complejidad son difíciles de encontrar, ya que solicitaban información que en ningún caso, o en la gran mayoría de los casos no se encontraba; como es el caso de la información acerca de convenios suscritos, debido a que en el periodo de tiempo en el que se realiza la investigación es difícil que haya en trámite algún convenio, y eso haría peligrar la fiabilidad del estudio debido al desconocimiento de si la inexistencia de información es debida que no hay o se esta obviando.

También se eliminaron debido a que su escasa relevancia para el estudio, ya que se centraban en aspectos jurídicos, y nos interesa centrarnos en aspectos económicos y presupuestarios, como es el caso de la información acerca de plenos.

Además no se consideró valorar aspectos como la facilidad para encontrar la información debido a que la búsqueda puede estar condicionada por factores humanos como la facilidad del manejo de internet o centrándonos en la investigación, la fluidez adquirida en la búsqueda de varios casos puede condicionar la facilidad para encontrar la información en casos posteriores.

De los indicadores eliminados, existen cuatro que desde mi punto de vista cobran relevancia debido a su trascendencia sobre todo social, debido a que es información que exige la ley y que debe estar a disposición de la ciudadanía debido a que engloban temas de dialogo actuales muy importantes, como la existencia de cargos innecesarios en los ayuntamientos así como y el exceso de rentas percibidas por los altos cargos de los ayuntamientos.

Otro aspecto importante es que debido al gran desarrollo de los medios de comunicación, tal como hemos hablado en el apartado de nuevas tecnologías, hay que poner a disposición de los ciudadanos diferentes medios para aportar su opinión, de ahí la importancia de foros en las páginas web de los ayuntamiento, para fomentar el debate de temas relacionados con la administración que nos incumben a los ciudadanos.

Así las cuatro variables que no incluimos en los indicadores pero que tendremos en cuenta en nuestro estudio serán:

- a. Se publica una relación de los miembros del personal directivo del Ayuntamiento, se incluyen asesores, jefes de gabinete, etc.
- b. Declaración de patrimonio de los altos cargos municipales incluyendo los miembros no electos.
- c. Declaración de las rentas percibidas por los altos cargos.
- d. Publicación de auditorías externas y fiscalización de impuestos.

A continuación, procederemos a analizar los resultados obtenidos en el estudio de los indicadores en las páginas web de los municipios seleccionados en la muestra.

## 4. ANÁLISIS DE RESULTADOS.

En este apartado observaremos los resultados obtenidos en el análisis de los indicadores en las páginas web de los municipios de la muestra, los resultados se distribuyen en una tabla (véase *ANEXO II*), por ello en este apartado solo analizaremos la información y comentaremos los aspectos más destacables.

En primer lugar exponemos el ranking ordenando los municipios de mayor a menor puntuación, recordando que la máxima puntuación posible es de 21.

**Tabla 4.1:** Ranking municipios

	MUNICIPIO	TOTAL		MUNICIPIO	TOTAL
1	Oviedo	20,82	27	Hospitalet de Llobregat, L'	14,82
2	Bilbao	20,50	28	Tudela	14,50
3	Madrid	20,36	29	Ourense	14,32
4	Donostia/San Sebastián	20,09	30	Huesca	14,09
5	Gijón	19,09	31	Badalona	13,86
6	Avilés	18,91	32	Palmas de Gran Canaria, Las	13,00
6	Vigo	18,91	33	Guadalajara	12,91
8	Vitoria-Gasteiz	18,27	34	Zaragoza	12,73
9	Alcalá de Henares	18,00	35	Lorca	11,36
10	Móstoles	17,86	36	Cáceres	11,14
11	Pamplona/Iruña	17,45	37	Arnedo	11,09
12	Burgos	17,36	38	Valencia	11,05
13	Murcia	17,32	39	Calahorra	11,00
14	Córdoba	17,18	40	Elche/Elx	10,59
14	San Cristóbal de La Laguna	17,18	41	Valladolid	10,00
16	Santa Cruz de Tenerife	16,82	42	Sevilla	9,27
17	Albacete	16,50	43	Melilla	8,50
18	Santander	16,45	44	Barañain	8,18
19	Palma de Mallorca	16,27	45	Mérida	6,50
19	Salamanca	16,27	46	Teruel	6,00
21	Coruña, A	15,68	47	Talavera de la Reina	5,68
21	Logroño	15,68	48	Badajoz	5,50
23	Cartagena	15,45	49	Ceuta	5,41
24	Málaga	15,27	50	Eivissa	4,50
24	Barcelona	15,27	51	Torrelavega	4,50
26	Alicante/Alacant	15,23	52	Calvià	4,00
			53	Castro-Urdiales	3,00

Fuente: Elaboración propia.

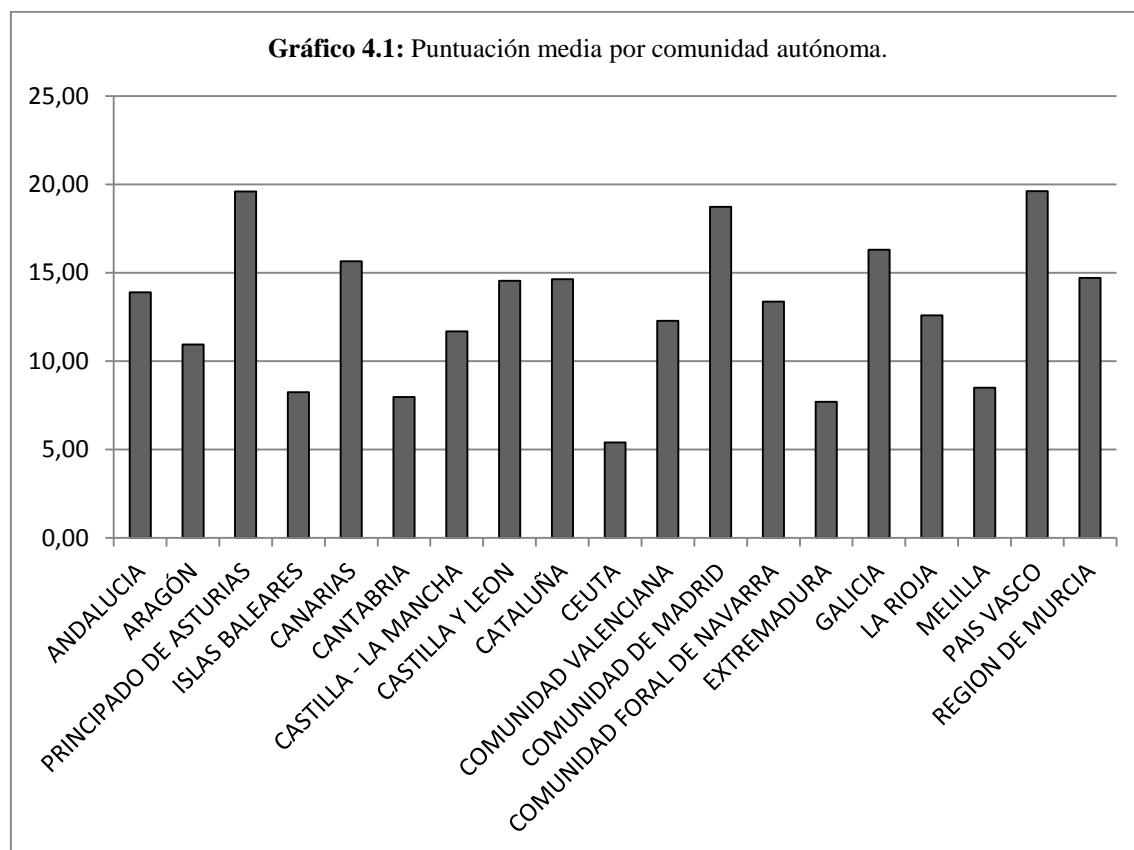


Encabezado el ranking se encuentra Oviedo con 20,89 puntos de 21 posibles, por lo que se según nuestro criterio se trata del municipio más transparente, pero muy de cerca encabezan el ranking Bilbao, Madrid y San Sebastián. Son los municipios más transparentes bajo nuestros criterios porque ofrecen más información en sus páginas web.

Como se puede observar, a simples rasgos, tan solo el 24,53% se sitúan en la parte inferior del ranking, por debajo de 10,5 puntos. Aunque las puntuaciones obtenidas por estos son muy bajas, encontrándose muy por debajo de la media que es de 13,43 puntos.

El caso más destacables en este caso es el de Castro-Urdiales que con una puntuación de 3 en su página web solo presenta información acerca de sus planes y programas que va a llevar a cabo durante el periodo 2014, los servicios que facilita a los ciudadanos y facilita el acceso a dicha información gracias a un buscador.

A continuación veremos la puntuación media de cada Comunidad Autónoma y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, pudiendo comparar la puntuación obtenida.



Fuente: Elaboración propia.

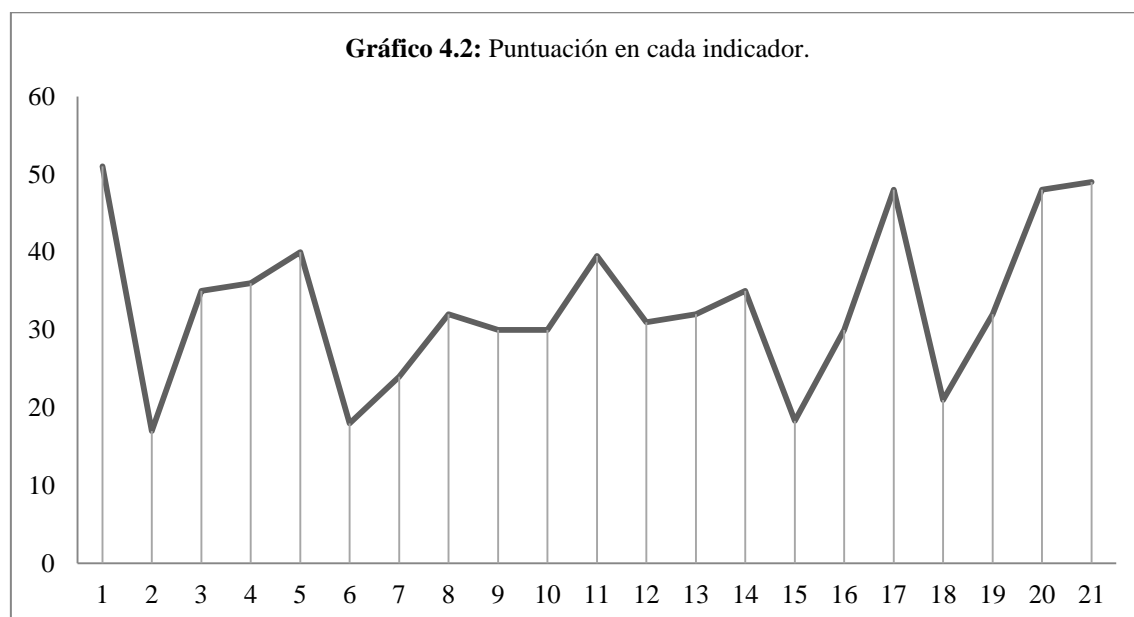
El Principado de Asturias y el País Vasco encabezan el primer puesto, debido a que sus municipios se encuentran en los primeros puestos del ranking de transparencia, es posible que gracias a las políticas de la Comunidad autónoma y las propias del cada municipio se haya promovido la transparencia en sus páginas web.

Aragón en cambio se encuentra rozando el aprobado con una media de 10,94 puntos, se debe en parte a la mala posición de Teruel que como hemos observado en el ranking ocupa los últimos puestos con una valoración de 6 puntos.

Otras Comunidades que no cuentan con la misma suerte son Islas Baleares, Cantabria y Extremadura que presentan una nota muy por debajo de la media, teniendo en cuenta que la muestra seleccionada eran los municipios más grandes de cada Comunidad Autónoma, si extrapolamos los datos de estas tres, a nivel global sería desastroso, por lo que una buena medida para cumplir los objetivos marcados por la Ley de Transparencia sería promover políticas autonómicas.

Además observamos que las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla se encuentran muy por debajo de la media, concretamente el caso de Ceuta no presenta apenas información.

A continuación para detallaremos los indicadores que han conseguido mayor puntuación.



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar el indicador que mayor puntuación ha obtenido es el número uno en el que se indicaba si se proporcionaba información acerca de la normativa de cada municipio, información básica, desde nuestro punto de vista, que se debe ofrecer a los ciudadanos.

Otro indicador a destacar por su alta puntuación es el número 21 en el cual se indicaba si se ofertaba un apartado de preguntas de libre acceso a los ciudadanos, en este caso destacar que este acceso en la mayoría de los casos era mediante e-mail con acceso directo de la página web, en este indicador a excepción de dos municipios, Calvia y Castro-Urdiales, todos los municipios ha obtenido un punto.

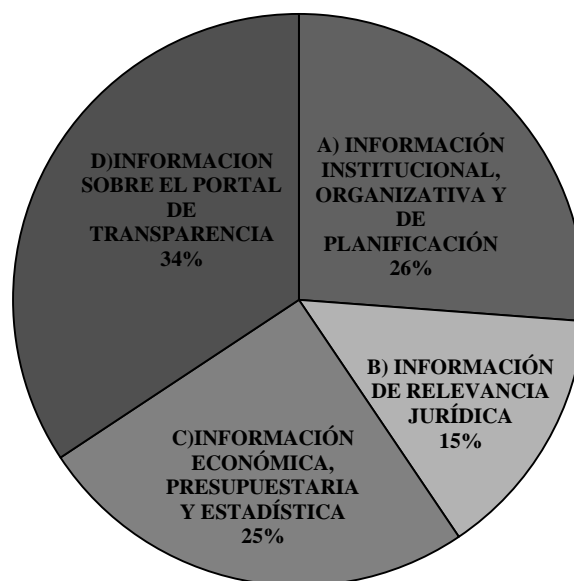
Y por último otro indicador que destaca por su alta puntuación es la existencia de una relación de servicios en la página web de los municipios, a disposición de los ciudadanos que ha obtenido una puntuación positiva para 48 municipios de los 53 estudiados.

El indicador que menos puntuación ha obtenido es el 6 donde se indica el seguimiento de los planes y programas previstos, se trata de un indicador relevante por nos ayuda a observar si realmente se cumplen los objetivos propuestos, por lo que desde nuestro punto de vista cobra más importancia que el simple hecho de que se propongan una serie de planes estratégicos, si no se lleva un seguimiento y se ofrece a los ciudadanos saber si se cumplen.

Algo muy similar nos ocurre con la calidad de los servicios ofertados a la ciudadanía, como indica el indicador 18, es positivo tener el conocimiento de los servicios que se ponen a nuestra disposición como ciudadanos pero si conocer la calidad de ellos, esa información pierde transparencia.

Para evaluar la información desde un punto de vista más global la analizamos por áreas.

**Gráfico 4.3:** Valoración por área.



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico se observa que el área que mayor puntuación ha obtenido es la que muestra información sobre el portal de transparencia, en esta área nos centramos en las características que nos ayudan a localizar la información con mayor facilidad, de dos indicadores de esta área ya hemos hablado con anterioridad por lo que nos centraremos en el indicador 19 que valora la existencia de un portal de transparencia o un apartado en la web destinado a este fin.

Con los datos obtenidos observamos que de los 53 municipios estudiados 32 presentan un portal de transparencia específico, en algunos casos es denominado Gobierno Abierto, pero en ambos casos viene a ofrecer un apartado, en su página web que muestre los contenidos que obliga la Ley de Transparencia.

En algunos este apartado recoge los 80 indicadores propuestos por Transparencia Internacional, vinculando a ellos la información que solicita cada indicador, los permite una buena disposición del contenido y un fácil acceso a la información. Aunque son bastantes los casos en los que este apartado no se emplea para ofrecer información, sino para tan solo enumerar los 80 indicadores, o para realizar definiciones de transparencia

y vender a los ciudadanos un portal transparente pero en el que no se presenta información alguna.

Acerca de la información institucional, organizativa y de planificación, engloba información a la normativa municipal como ya comentamos antes, el indicador con la puntuación más alta, y también tiene en cuenta la información que se presta acerca del órgano de gobierno del municipio, esta información se refiere a la que se cita sobre el alcalde/sa y concejales/as del ayuntamiento, la valoración del indicador 4 como ya comentamos consiste en un punto si se presenta información biográfica y profesional, 0,5 si carece de alguna de estas informaciones y 0 si no figura nada sobre esta información. Es importante destacar que en todos los casos que la valoración es de 0,5, concretamente 12, no se presenta información acerca de la trayectoria profesional de los miembros electos, pero si se presentan datos biográficos o un saludo a sus vecinos.

En cuanto a información de relevancia jurídica nos hemos centrado en si se presentaba un Código de Buen Gobierno, hecho importante, dado que la ley ya exige desde el pasado diciembre de 2013 que los dirigentes actúen de acuerdo a unos estándares éticos, y es su labor poner en conocimiento de los ciudadanos, los que los han elegido para ocupar ese puesto, mostrar esos estándares bajo los que rige su mandato. De los 53 municipios analizados menos de 50%, concretamente 24, cumplen el indicador de mostrar en su página web el Código de Buen Gobierno, también señalar, que en el análisis previo de los cinco municipios más grandes de España, se buscó la misma información pero con el requisito de estar aprobado por el FEMP, Federación Española de Municipios y Provincias, y después de los datos obtenidos se concluyó en obviar ese requisito, con la esperanza de mejorar los resultados obtenidos.

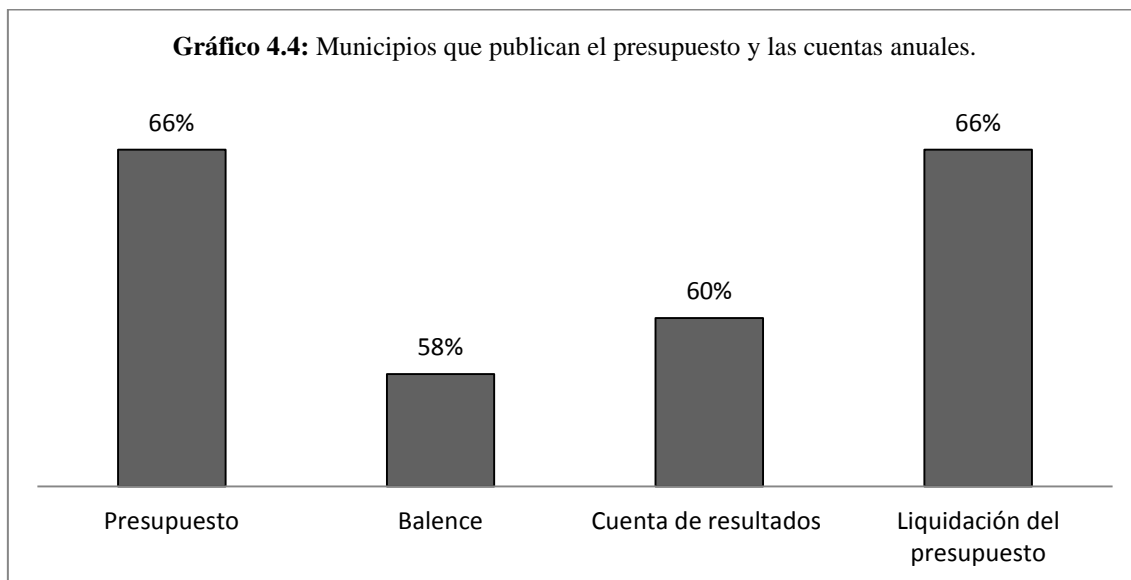
A continuación nos vamos a centrar en el área económica, presupuestaria y estadística, dado que es la que más peso cobra en nuestra investigación.

En primer lugar, observamos que tan solo un 50% de los municipios presentan información completa acerca de los contratos con empresas, en este apartado hacemos hincapié debido a que, como ya comentamos con anterioridad se trata de un hecho que conlleva, en algunos casos a enmascarar estratagemas por parte de los políticos, concediendo contratos millonarios, o cobrando altas comisiones por la concesión de los mismos, por todo ello se trata de un hecho donde se debe exigir máxima transparencia.

Como ya se comentó en el apartado anterior para la valoración de este índice se ha realizado valorando con 0 cuando no hay información alguna, con 0,5 cuando falta información del objeto o importe de la licitación y con 1 cuando la información se refleja al completo. Por ello destacar que en la mayoría de los casos que se carecía de alguna información se trataba del importe de licitación, siendo un 10% los municipios los que han obviado información sobre este tema y un 40% lo han realizado por completo.

Como se pudo observar en los indicadores, la información buscada, acerca del presupuesto, solicitada se ha centrado en los presupuestos de 2014 incluyendo una descripción de las partidas más relevantes, que hemos encontrado gracias a informes, y además se buscaba las cuentas anuales del periodo 2013, en las que se incluye el balance de situación, la cuenta de resultados y la liquidación del presupuesto, nos hemos centrado en la búsqueda para el periodo 2013 porque aun no estando en periodo de rendición de cuentas, ya deben estar aprobadas en los plenos.

A continuación se muestra los porcentajes de los municipios que han cumplido con los indicadores.



Fuente: Elaboración propia.

Aunque un 83% de los municipios presentaba el presupuesto, tan solo un 66% mostraba una descripción de las partidas más relevantes, es importante el hecho de describir las partidas que más peso cobran en el presupuesto, debido al hecho de que se crea

información para que puedan acceder todos los ciudadanos, de ahí la importancia de que la información sea comprensible y clara y quizá la complejidad de un presupuesto pueda resultar inentendible a ojos de algunas personas.

En cuanto a las cifras que observamos en las cuentas anuales destacar que tan solo un 58% de las webs ofrecen una visión completa de las cuentas anuales. Se trata de unos porcentajes muy bajos, comparando con otras situaciones, como es el caso de las empresas cotizadas que están obligadas a publicar sus cuentas, y en el caso de los municipios cuando hay algunos que mueven millones de euros al año es difícil entender que no cumplan con ello.

Además la publicación de las cuentas, nos permite observar cómo se mueve el dinero, a donde se destina, de donde procede; algo que desde mi punto de vista es el punto de partida para ofrecer una imagen transparente a los ciudadanos.

Otro aspecto importante son los indicadores económico-presupuestarios, en este caso la valoración ha consistido en una proporción hallada tras darle a Alcalá de Henares la máxima puntuación, ya que presentaba 22 indicadores. Es importante destacar de 12 municipios no presentaban ningún indicador.

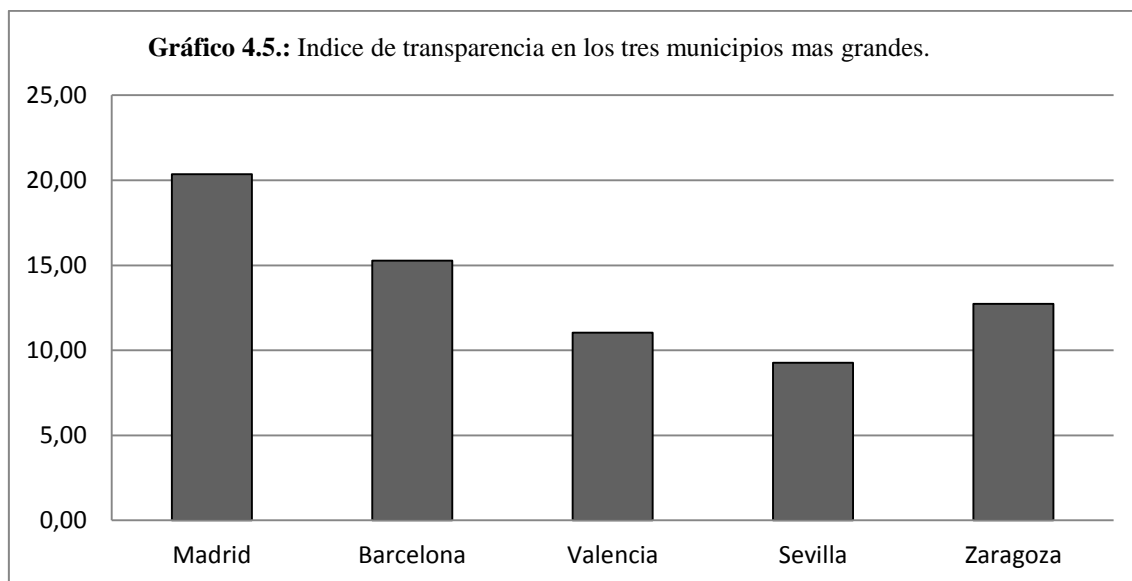
Un indicador muy importante no analizado, del aspecto económico, es la publicación de auditorías externas y fiscalización de impuestos; la dificultad de análisis de este indicador surgió ante la inexistente información acerca de que municipios se han sometido a estos procesos y en qué momento, por ello se consideró descartar este indicador debido a la difícil valoración por no saber si al no haber información es causa de inexistencia o de ocultación. Pero aun así comentar que muy poco municipios hacen mención a esta información, solo los que presentan empleando los 80 indicadores de Transparencia Internacional presentan la información.

Otro indicador importante que refleja transparencia de una administración es la publicación de las remuneraciones de los altos cargo, tan solo un 57% presentan esta información, en cuanto a otros indicadores que omitimos debido a la inexistencia de información de información en el estudio previo es la declaración de patrimonio de altos cargo y la declaración de rentas percibidas, decir que como ya observamos en los

estudios previos se trata de información que no se publica y en muy poco casos encontramos alguna de ellas.

Acerca de la calidad y la accesibilidad de la información, como ya comentamos anteriormente, desestimamos el analizarla, para no comprometer la fiabilidad del estudio, pero decir que en muchos casos la información no se presenta accesible, porque no se presenta estructurada y hay que rebuscar en todos los apartado para tener una idea clara de lo que se puede encontrar, como es el caso de la página web de Málaga entre otras muchas, otro aspecto a destacar es la falta de información como en el caso de Teruel y Castro – Urdiales. Las páginas web de los ayuntamientos deben y pueden mejorar tanto en calidad como en cantidad de la información ofertada. (Fernández, 2009)

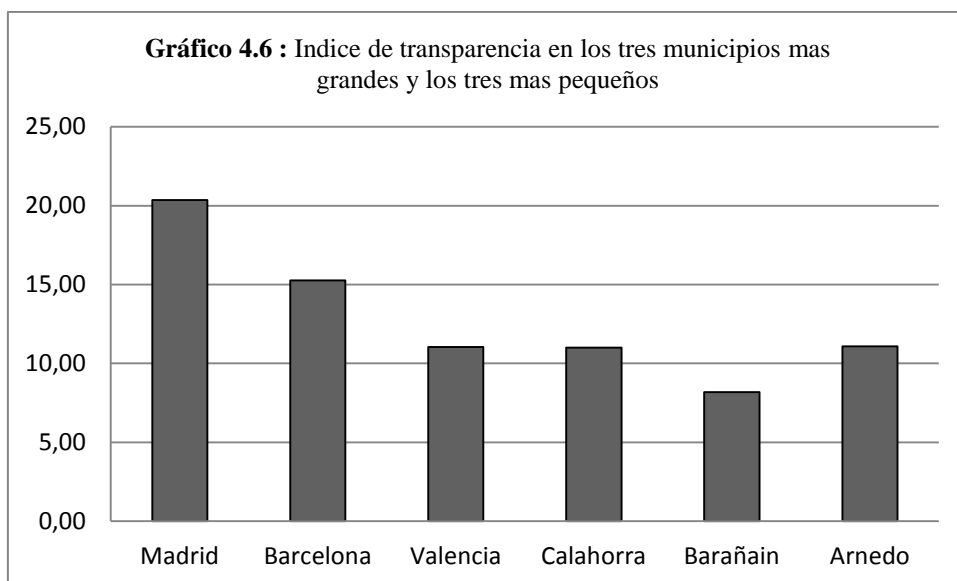
Para acabar vamos a observar una comparativa de puntuación de los cinco municipios más poblados de España.



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, quitando Madrid, los municipios más grandes de España aprueban, en transparencia, por muy poco o suspenden, cuando hablamos de muestra comentamos que no se podían extrapolar los datos debido a que no tiene porque, pero nos planteamos que los que más recursos más información presenta, por eso vamos a comparar los tres municipios más grandes (Madrid, Barcelona y Valencia) con tres municipios de la muestra que tenga la menor población (Calahorra, Barañain y Arnedo).





Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar el gráfico demuestra, la diferencia entre los municipios más y menos grandes, y no olvidemos que estos son los más grandes de su provincia, por ello, y después del estudio y del análisis hecho, podemos reflexionar y pensar que quizá algún día, pero probablemente no dentro de un año, todos los municipios de España estén preparados para cumplir la Ley de Transparencia.

## 5. CONCLUSIONES FINALES.

El objetivo principal de la investigación, como ya comentamos al final del apartado anterior es comprobar que los municipios de España, basándome en los resultados obtenidos en la investigación, pueden cumplir con los objetivos marcado por la Ley de Transparencia el próximo Diciembre de 2015, desde mi punto de vista creo que no están preparados, creo que les queda un largo camino por recorrer y se necesita un gran esfuerzo para poder alcanzar los objetivos.

Se muestran diferencias considerables en los municipios de menor tamaño, debido a que hay variables que podrían ayudar a explicar el comportamiento de la transparencia en las administraciones públicas, como tipo de población, recursos del municipio, afiliación política, etc, por ello como idea para futuras investigaciones sería el análisis de estas variables.

Un aspecto destacable, desde mi punto de vista es la deficiente información en cuentas anuales y presupuesto, se trata de una información que están obligados a elaborar y que requiere de menor esfuerzo, hacerla llegar a los ciudadanos, que otro tipo de informaciones que requieren de una elaboración exclusiva para cumplir con los indicadores de transparencia. Por lo que desde mi punto de vista sería la primera área en el que se debería intervenir, además recordemos que las cuentas anuales presentan la imagen fiel de una entidad, pero cuando esta elude la responsabilidad de presentarlas, lleva a pensar que quizá sea por ocultar algo.

Desde mi punto de vista también existe una gran correlación entre corrupción y falta de información, porque como hemos comentado cuando no hay transparencia se tiende a buscar el pretexto de porque, la ocultación de información, y en una sociedad marcada por la cada vez mayor aparición de políticos corruptos, la desconfianza aumenta a pasos agigantados, y es el deber de esos políticos volver a recuperar confianza de una sociedad, como ya comentamos anteriormente, sin transparencia no hay democracia, porque la población se ve sugestionada, como dijo Theodore Roosevelt *“Una gran democracia debe progresar o pronto dejara de ser o grande o democracia”*.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

**AECA** (2013): *La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias*. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, Madrid.

**Carcaba García, A y García 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*, Vol. XXXVII, nº 137 enero-marzo 2008 páginas 63-84.

**Fernández Fernández, J.M., Fernández Santos, Y. y Gutiérrez López, C.** (2009): “Nivel de divulgación de la información financiera, presupuestaria y de gestión en las páginas web de las capitales de provincia españolas” *Análisis local*, nº86 paginas 31-43.

**Lara Navarra, P., Martínez, J.A. y Beltran, P.** (2006): “La influencia de la sociedad del conocimiento en la modernización de la Administración Publica” *Revista sobre la sociedad del conocimiento*, nº3.

**Ley 19/2013** de 9 de Diciembre “Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”.

**Lizcano, J.** (2009): “El índice de transparencia de los ayuntamientos: objetivos y resultados de una experiencia reciente” *Análisis local* nº 86 páginas 45-56.

**March García, R** (2005): “La rendición de cuentas de las entidades locales de la Comunidad Valenciana a través de Internet” *Auditoria Pública* nº35 páginas 101-107.

**Martínez González, A.** (2005): “Nuevos enfoques de la rendición de cuentas para las entidades públicas. Estudio de la difusión de información a través de Internet por las entidades locales catalanas” *Auditoria Publica* nº36 páginas 83-100.

**Paramio, L** (1999): “Sin confianza no hay democracia: electores e identidades políticas” *Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC)* Sociología 22, páginas 183-201.

**Pina, V. y Torres, L.** (2008): “¿Qué está promoviendo el e-governement una administración pública más transparente? Una visión global” *Auditoría Pública* nº 44 páginas 89-96.

**Royo Montañés, S., Acerete Gil, B. y Martí López, C.** (2012): “Rendición de cuentas en los ayuntamientos españoles a través de indicadores de gestión” *Presupuesto y gasto Público* nº 66/2012 páginas 183-198.

**Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M** (2014): “El «día después» de la ley de transparencia”. *Revista jurídica de Castilla y León*, número 33.

**Sendín García, M. A.** (2014): “El consejo de transparencia y buen gobierno” *Revista jurídica de castilla y León* nº 33.

**Villoría, M. y Jiménez, F.** (2012): “La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos”. *Revista española de investigaciones sociológicas*, número 138/109.

**Villoría, M.** (2014): *La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias*, Universidad San Carlos, Madrid.