



Universidad Internacional de La Rioja

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

La transparencia en los ayuntamientos de las capitales de provincia

Trabajo fin de estudio presentado por:	Ldo. Francisco Javier Vázquez Nodal
Tipo de trabajo:	Investigación
Directora:	Dra. D ^a . Elena Isabel Cara Fuentes
Fecha:	Septiembre de 2020

Índice de contenidos

Resumen	5
1. Introducción	6
1.1. Justificación del tema elegido.....	7
1.2. Objeto	8
1.3. Objetivos	9
2. Concepto y delimitación de la transparencia	10
3. Antecedentes y características principales de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.....	15
4. Transparencia y autonomía local	18
5. La administración digital y su relación con la transparencia.....	21
6. Estudios de transparencia internacional.....	22
7. Estudio de la Plataforma Dyntra	29
8. La corrupción en la Administración Local.....	31
9. El cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y su relación con la transparencia.....	34
10. Conclusiones.....	37
11. Referencias bibliográficas.....	40
12. Fuentes normativas	43
13. Páginas de internet.....	45
14. Listado de abreviaturas	47
15. Anexo A. Dyntra. Número de indicadores y porcentaje de cumplimiento	49
16. Anexo B. Dyntra. Evaluación de la transparencia.....	52
17. Anexo C. Grado de cumplimiento del ODS número 16.....	57

Índice de gráficos

1. Transparencia global. Número de ayuntamientos que no alcanzan los 50 puntos....25
2. Número de ayuntamientos por rangos.....29
3. Número de áreas óptimas.....30

Índice de tablas

1. Puntuaciones medias por área y año.....	24
2. Ayuntamientos que no alcanzan los 50 puntos en transparencia global	25
3. Puntuación por comunidades autónomas en el área de transparencia global.....	27
4. Puntuación media en transparencia global atendiendo a la población.....	28

Resumen

La transparencia refleja la actuación de los poderes públicos, y es una herramienta clave para luchar contra la corrupción, fenómeno que constituye uno de los principales problemas que tiene nuestra sociedad. La entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno ha supuesto un cambio profundo en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones públicas.

El presente trabajo analiza el grado de transparencia en los ayuntamientos de las capitales de provincia, tomando como referencia las evaluaciones realizadas en los últimos años por entidades privadas.

Palabras clave: Transparencia, corrupción, rendición de cuentas, contratación pública

Abstract

Transparency reflects the actions of public authorities it is also a key tool to fight corruption, a phenomenon that constitutes one of the main problems that our society faces. The coming into effect of Law 19/2013, of December 9, on transparency, access to information and good governance has meant a profound change in the relations of citizens with public Administrations.

This work analyzes the degree of transparency in the provincial capital city councils, taking as a reference the evaluations carried out in recent years by private entities.

Keywords: Transparency, corruption, accountability, public procurement.

1. Introducción

La exigencia de una mayor transparencia en la actuación de las Administraciones públicas y la rendición de cuentas efectivas suponen una de las facetas más relevantes de las nuevas y complejas aspiraciones ciudadanas a las que debe enfrentarse hoy en día el sector público. Este trabajo pretende abordar la transparencia en los ayuntamientos de las capitales de provincia, no solo como un derecho que tienen los ciudadanos para acceder a la información pública, sino también como un elemento de prevención y detección de la corrupción. Para ello se delimitará el concepto de transparencia, de su significado y de lo que supone en la sociedad, así como su carácter preventivo y limitador de las prácticas corruptas.

Mi primera toma de contacto con la transparencia en las Administraciones públicas se produjo cuando trabajaba como asesor político en el Ayuntamiento de Lugo. Durante esos años pude observar la evolución que experimentó la transparencia, pasando de una postura inicial de opacidad a ser uno de los objetivos principales de las diferentes corporaciones locales. Después de aprobar las oposiciones al Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado, me sirvió para comprobar que la Administración General del Estado había hecho de la transparencia uno de sus principales objetivos. Actualmente ocupo un cargo directivo en la Junta de Galicia y, una vez más, observo que la transparencia se encuentra entre las prioridades marcadas por los diferentes órganos de dirección.

Esta experiencia adquirida a lo largo de los años me ha servido para constatar que es muy importante que los ciudadanos tengan información sobre el funcionamiento de la Administración, y sobre aquellos asuntos que son de interés general. De este modo se evitará la desconexión que hubo en el pasado entre los ciudadanos y las Administraciones públicas, la cual derivaba en gran medida de los casos de corrupción, y que confirmaba un estudio realizado en el año 2016 por el CIS sobre la calidad de los servicios públicos (número 3143).

Sin lugar a dudas, la entrada en vigor de la LTAIPBG, ha marcado un hito histórico en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, pero es necesario comprobar si en los últimos años se han producido avances. Por ello este trabajo analizará las diferentes áreas de gestión de los ayuntamientos de las capitales de provincia, ya que en ellos reside gran parte de la población.

1.1. Justificación del tema elegido

La transparencia ha suscitado un enorme interés en los últimos años como así lo refleja el estudio número 3187 del CIS del año 2017, ya que supone un estadio más en el desarrollo de las democracias europeas, siendo necesario que los ciudadanos tengan acceso directo a la información pero, para ello, hace falta que el poder público sea cristalino en su actuación y que la ciudadanía pueda observarlo, conocerlo e incluso vigilarlo.

La LTAIPBG es de aplicación a los ayuntamientos desde el 10 de diciembre de 2015. Se caracterizó en su tramitación por contar con una consulta pública electrónica en las redes sociales, la creación de un grupo de expertos para su estudio y para la formulación de propuestas en el CEPC, así como en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

Uno de los grandes retos que tendrán los ayuntamientos en los próximos años es el de avanzar en la transparencia en todas sus acciones, permitiendo que los ciudadanos puedan acceder a la información que solicitan de forma rápida y sin más restricciones que las establecidas legalmente, las cuales son citadas en este trabajo.

Este trabajo parte de la hipótesis de que la entrada en vigor de la LTAIPBG ha servido para que los ayuntamientos de las capitales de provincia aumentaran la transparencia. Para ello utilizaremos aproximadamente 3.000 datos, procedentes de los estudios realizados por entidades privadas de prestigio como IT, Dyntra y REDS por su carácter independiente y porque disponen de gran cantidad de estudios sobre la transparencia, situación que no sucede en el ámbito público¹. En ese sentido, sería recomendable que la FEMP promoviera e hiciera públicos, estudios en materia de transparencia que permitieran conocer la evolución de la misma en los ayuntamientos.

¹En el ámbito público es preciso señalar que el 2 de febrero de 2016 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios firmó un convenio de colaboración para elaborar una metodología de evaluación de la transparencia en las instituciones públicas. Cabe destacar que dicha metodología no es de obligado cumplimiento por las instituciones públicas y se desconoce quiénes la han aplicado.

TI² es una organización no gubernamental fundada en el año 1993, que actúa con independencia de la Administración pública, que no tiene afán lucrativo y, cuyo fin es el interés general.

El núcleo de movimiento TI está formado por los capítulos nacionales³, entre ellos, TI-España que actúa en el marco de la estrategia marcada de TI, como es la de construir coaliciones con el gobierno, el sector privado y la sociedad civil.

De igual forma, utilizaremos los estudios realizados por Dyntra⁴ que es una plataforma colaborativa que trabajan en la medición y gestión del gobierno abierto⁵, que es administrada por Dyntra ivzw que es una organización internacional sin finalidad de lucro con sede en Bruselas (Bélgica), que tiene entre sus propósitos la promoción de la transparencia en el área del gobierno municipal, así como la lucha contra la corrupción.

Por último, tomaremos como base un estudio de la Red Española de Desarrollo Sostenible que se constituyó en el año 2015 y que es antena de la asociación Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible creada en el año 2012. REDS tiene como objetivos, entre otros, el de apoyar a los gobiernos de todos los niveles del Estado en la implementación de los ODS.

1.2. Objeto

La transparencia es un deber legal al que están sujetos los poderes públicos, según lo establecido en el ámbito subjetivo de la LTAIPBG y, representa una oportunidad en términos de cercanía con la ciudadanía, una mejora en la gestión y una mayor legitimidad democrática, se trata de una poderosa herramienta que para su correcta aplicación exige un cambio cultural en las Administraciones públicas con la finalidad de que se adapten mejor a

² <https://transparencia.org.es/acerca-de-ti-espana/>

³ Los capítulos nacionales son organizaciones no gubernamentales que están registradas localmente y son legalmente independientes de la Secretaría Internacional. Todos los capítulos nacionales pasan por un proceso de acreditación y deben cumplir con los principios de TI de no ser políticamente partidistas y de no investigar casos concretos. Los capítulos nacionales disfrutan de una gran autonomía en determinar sus propias agendas y planes de acción.

⁴ <https://www.dyntra.org/que-es-dyntra/>. Cabe destacar que Dyntra ha sido reconocida en el año 2017 entre las 10 mejores prácticas de transparencia y buen gobierno por Telefónica y Compromiso Empresarial, revista líder en innovación social.

⁵ El gobierno abierto es una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en el apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo (definición de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre gobierno abierto).

la relación que mantendrán con los ciudadanos. La eficacia de la transparencia dependerá en gran medida del liderazgo que ejerzan las personas que tienen una mayor responsabilidad en la toma de decisiones, siendo necesario el establecimiento de mecanismos que permitan la accesibilidad, la interoperabilidad, así como la reutilización de toda la información que sea objeto de publicación, por lo tanto, es imprescindible el uso de las TIC.

En ese sentido, resulta preocupante los casos de corrupción que afectan especialmente a los ayuntamientos, sobre todo aquellos que manejan grandes presupuestos, como es el caso de los que son capitales de provincia.

Este trabajo nos permitirá conocer si las medidas en materia de transparencia que han adoptado los ayuntamientos de las capitales de provincia son adecuadas, de igual forma, conoceremos la evolución que ha habido en ellos en los últimos años y, en definitiva, podremos comprobar si se cumple la legalidad vigente en materia de transparencia.

1.3. Objetivos

El objetivo general del trabajo es el de comprobar si la entrada en vigor de la LTAIPBG ha supuesto un aumento de la transparencia de los ayuntamientos de las capitales de provincia. Y en cuanto a los objetivos específicos, se trata el concepto de transparencia en el ámbito del derecho administrativo y su relación con la administración digital y los objetivos de desarrollo sostenible, así como analizar las principales características de la LTAIPBG y su importancia como medio de prevención de la corrupción.

2. Concepto y delimitación de la transparencia

La transparencia es un término que está directamente ligado al derecho a saber de los ciudadanos (recogido expresamente en la LTAIPBG), los cuales piden estar suficientemente informados, y de este modo, poder participar en todas aquellas cuestiones que les afectan. De igual forma, es un buen instrumento para hacer pedagogía política, ya que sirve para conocer los costes reales de los servicios públicos, y facilita que los responsables públicos que mantengan una actividad recta y responsable sean mejor considerados por los ciudadanos y, sobre todo, es una manera excelente para luchar contra la desafección política que tanto daño hace a las democracias occidentales. En ese sentido «la democracia exige para que pueda funcionar eficazmente transparencia absoluta y, en su servicio, libertad de información, libertad de investigación de la gestión pública, libertad de crítica» (GARCÍA 1995, p. 103).

La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos resulta primordial, y «la transparencia supone también la implicación activa de la ciudadanía» (GARCÍA y MARTÍN 2017, p. 1.150), para ello es necesario que tengan una relación directa con los políticos, logrando así que la transparencia alcance altos niveles de implementación en las Administraciones públicas, ya que, «solo cuando el ciudadano se siente partícipe y percibe la cercanía de sus representantes es posible conseguir su compromiso y la participación» (VILLORIA 2005, p. 287). Por otra parte, «La transparencia podría ayudar a creer en las instituciones mediante una información veraz en las áreas que más afectan a los ciudadanos o que son de su mayor interés, pretendiendo una calidad institucional y un desarrollo económico» (TARÍN, DE LA NUEZ 2014, p. 257).

El término transparencia no se cita de forma expresa en la CE de 1978 pero en su articulado encontramos mandatos que exigen su aplicación, como el art. 1 que califica a España como un Estado social y democrático de Derecho; la participación en los asuntos públicos del art. 23; la legalidad de la actuación administrativa de los arts. 103.1, 106.1, y 105.b, en donde se recoge el derecho de acceso de los ciudadanos a archivos y registros administrativos. Por lo tanto, se puede afirmar que «el principio de transparencia es un halo cuyo objetivo es convertir lo invisible en visible y, precisamente, en el texto constitucional donde comienza su

sigiloso camino, pues pese a su no mención expresa se hace visible en la práctica totalidad de su articulado» (ALONSO 2012, p. 86).

La transparencia exige una implicación máxima de los empleados públicos y de los mandatarios políticos que deben ejercer un papel protagonista, y guiar a la Administración a alcanzar altas cotas de transparencia, y éstos deben ser plenamente concedores que «se requiere liderazgo y perseverancia desde el convencimiento que las resistencias son inherentes a cualquier proceso que se enfoque a cambiar comportamientos» (ARENILLA 2016, p. 309).

La transparencia y la lucha contra la corrupción es un gran reto que deben afrontar las Administraciones públicas, ya que la sociedad ha cambiado notablemente por la crisis económica que ha sacudido con gran virulencia a nuestro país, y que ha provocado que la ciudadanía en general sea más exigente y reivindicativa con los Gobiernos con independencia de su color político, exigiéndoles un mayor compromiso.

El principio de transparencia debe articularse como un paradigma de actuación global que configurará un estándar de actuación genérica de los poderes públicos, de esta manera, la transparencia se convierte en un elemento principal para prevenir y desincentivar la corrupción del poder político. «La transparencia facilita la rendición de cuentas y, por ende, el control de la corrupción» (CERRILLO 2011, p. 285).

La transparencia tiene múltiples manifestaciones y se puede canalizar a través de mecanismos muy diversos, es por ello por lo que podemos diferenciar entre publicidad activa, publicidad pasiva y publicidad colaborativa, conceptos todos ellos recogidos en la LTAIPBG.

La publicidad activa⁶ viene referida a aquellos mecanismos por los cuales la Administración difunde a los ciudadanos información, normalmente a través de medios electrónicos. De esta manera, los ciudadanos pueden tener conocimiento de las actividades que desarrollan las Administraciones públicas y de las decisiones que toman. Se permite que tanto los ciudadanos como las empresas puedan conocer la información pública necesaria tanto para

⁶ El Capítulo II de la LTAIPBG hace referencia a la publicidad activa, la cual alude a la información institucional, organizativa y de planificación, así como la que tiene relevancia jurídica, económica, presupuestaria y estadística.

su quehacer diario como para el ejercicio de sus derechos, realizar sus actividades y disfrute de los servicios públicos y, en general, participar en la vida pública. La aprobación LAECSP, que fue derogada por la LPACAP supuso un gran paso en regulación de la difusión de la información, sobre todo a través de medios electrónicos y del uso de las TIC por parte de las Administraciones públicas ordenando los principios de la administración electrónica, la sede electrónica y los derechos de los ciudadanos.

La publicidad pasiva⁷ viene referida al derecho de acceso a la información, archivos y registros administrativos por parte de los ciudadanos, a través de una solicitud para que puedan tener conocimiento de la información administrativa que las Administraciones públicas generan.

Y, por último, la publicidad colaborativa hace mención a la reutilización de la información del sector público⁸. La evolución de los medios electrónicos está contribuyendo enormemente a que los ciudadanos dejen de ser meros observadores y receptores de la información para, convertirse en auténticos generadores y difusores de la misma por medio de las redes sociales. La naturaleza viral de estas tecnologías facilita y acelera la difusión de contenidos e información por parte del sector público, así como que los ciudadanos convertidos en usuarios puedan también generar sus propios contenidos, y todo ello, incide directamente en la transparencia administrativa.

Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en el Banco de Conocimientos del INAP⁹ que recoge experiencias de aprendizaje y prácticas innovadoras impulsadas por diferentes

⁷ La regulación de la publicidad pasiva la encontramos en los arts. 12 al 22 de la LTAIPBG, y está relacionada directamente con el art. 13.d de la LPACAP.

⁸ Por Administración pública hemos de entender la organización, como conjunto de órganos jerárquicamente ordenados, que sirve con objetividad a los intereses generales (art. 103.1 CE) para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico (art. 3.3 de la LRJSP), cumpliendo sus fines con personalidad jurídica única (art. 3.4 de la LRJSP).

El art. 84 de la LRJSP señala que el sector público estatal está compuesto por: organismos autónomos, entidades públicas empresariales, autoridades administrativas independientes, sociedades mercantiles estatales, consorcios, fundaciones del sector público, fondos sin personalidad jurídica y universidades públicas no transferidas.

⁹ El Instituto Nacional de Administración Pública es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Es responsable de la formación de los empleados públicos y de la selección de empleados de Ministerio de Política Territorial y Función Pública. También impulsa tareas de investigación y estudios sobre las Administraciones Públicas.

<https://www.inap.es/>

Administraciones públicas. De igual forma, podemos citar el portal datos.gob.es¹⁰ impulsado por el Gobierno de España, que organiza y gestiona el Catálogo de Información Pública, permitiendo acceder, desde un punto único, a los distintos sitios web y recursos del sector público que ofrecen información pública. Desde dicho portal se proporciona información general, materiales formativos y noticias de actualidad sobre la reutilización de la información del sector público.

La LPACAP en su art. 13.d recoge de forma expresa el derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la LTAIPBG. Este precepto legal tiene una característica que debemos resaltar y, es que utiliza el término ciudadano que tiene una concepción más amplia que la de interesado y se refiere a expedientes administrativos que estén finalizados, por lo tanto, no cabe en aquellos que se estén tramitando, no obstante, el art. 53.1.a LPACAP nos dice que los interesados tienen derecho a conocer en cualquier momento el estado de tramitación del procedimiento.

El art. 13.d de la LPACAP remite a la LTAIPBG, concretamente a su art. 12, el cual señala que «todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el art. 105.b de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley». Como podemos observar, la locución «todas las personas» resulta semejante a la de «ciudadanos» de la LPACAP. El art. 13 de la LTAIPBG explica qué se entiende por información pública, refiriéndose a los contenidos y a los documentos con independencia del formato y del soporte.

Este derecho de acceso a la información pública está sujeto una serie de limitaciones, las cuales no son una potestad discrecional de la Administración, porque su denegación debe justificarse adecuadamente, siendo insuficiente alegar de forma genérica un supuesto perjuicio para los intereses económicos y comerciales, así lo recoge la Sentencia de 16 de octubre de 2017, ES:TS:2017:3530.

¹⁰ datos.gob.es nace el 24 de octubre de 2011 bajo el seno de la Iniciativa Aporta promovida por el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital. Es una plataforma que organiza y gestiona el Catálogo Nacional de Datos Abiertos, ofreciendo un punto de acceso único a los conjuntos de datos de los diferentes niveles de administración.
<https://datos.gob.es/>

De igual forma la Sentencia de 27 de febrero de 2017, ES:AN:2017:784, señala que una solicitud de información no puede ser objeto de inadmisión, por el simple hecho de que el órgano receptor no disponga de la misma, ya que en el caso de conocerlo debe comunicar al solicitante donde se encuentra la información solicitada.

Por otra parte, hay que tener presente que el acceso a la información no puede vulnerar la protección de datos personales (art. 15 LTAIPBG) así lo recoge la Sentencia de 17 de julio de 2017, ES:AN:2017:3226.

3. Antecedentes y características principales de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En el año 2013, España aprobó la LTAIPBG que permitió una puesta al día de nuestra legislación, pero antes de llegar a ese momento, nuestro ordenamiento jurídico ya contaba con numerosas leyes que recogían de forma expresa la transparencia. Sin ir más lejos, la propia LRBRL en el art. 27, señalaba la necesidad de mejorar la transparencia de los servicios públicos. La LRJAPPAC¹¹, en su exposición de motivos se refería a la transparencia de la actuación administrativa. La LOFAGE¹², en el art. 3, recogía como principio de funcionamiento la transparencia de la actuación administrativa.

La LPAP, en el art. 8, recoge una serie de principios relativos a los bienes y derechos patrimoniales, indicando que su gestión y administración se ajustará, entre otros, a la transparencia. En la Ley del EBEP¹³, el art. 52, indicaba que los empleados públicos deben actuar con arreglo a una serie de principios entre los que se encuentra la transparencia. La LCSP¹⁴, el art. 1, garantizaba que la contratación del sector público se debía ajustar, entre otros, al principio de transparencia.

Atendiendo al preámbulo de la LTAIPBG podemos decir que la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. «La Ley supone no solo un paso de gigante en el desarrollo de este derecho de configuración legal (art. 105 b) de la CE), hasta ahora regulado de manera parcial y dispersa en nuestro Derecho, sino que supone un verdadero terremoto para nuestra cultura administrativa» (MESEGUER 2013, p. 9).

¹¹ Esta Ley ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹² Esta Ley ha sido derogada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

¹³ Esta Ley ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

¹⁴ Esta Ley ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y éste a su vez fue derogado por la Ley 9/2007, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

En la opinión de algunos autores hubiera sido aconsejable y deseable que la LTAIPBG se basara en el principio de libertad de información regulado en el art. 20 de la CE, o incluso en el derecho a la participación política del art. 23, ambos derechos de mayor intensidad democrática. «Desde luego es un error anclar la Ley de Transparencia sólo en al art. 105.b) de la Constitución Española, cuando dicho precepto se encuentra dentro del Título IV, referido al Gobierno y la Administración» (SANCHEZ DE DIEGO 2014, p. 7). En ese sentido, «En el ámbito europeo, existe un proceso de reconocimiento del derecho de acceso a la información y transparencia como derecho fundamental» (PALOMARES 2017, p. 23)

El art. 12 LTAIPBG recoge el derecho de las personas a acceder a la información pública y cita expresamente el art. 105.b) CE. Esta es una prueba de que el legislador ha optado por configurar el derecho de acceso como una manifestación del principio de transparencia, pero no como un derecho fundamental. Una manifestación de ello es la LTAIPBG es una ley ordinaria. El sistema de acceso por parte del ciudadano que se regula en la Ley es muy sencillo, basta con una simple solicitud en la que ni siquiera tiene que estar justificado ni motivado el interés del solicitante o peticionario.

La norma, en su art. 18, regula de forma taxativa las causas de inadmisión de las solicitudes. Los órganos administrativos encargados de dictar resolución y facilitar la información solicitada deben hacerlo en el plazo de un mes, prorrogable por otro más cuando el volumen o la complejidad de la información así lo haga necesario. Habrán de ser motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando hubiera oposición de un tercero. Por otra parte, se regula el carácter negativo del silencio. La LTAIPBG también prevé que las Administraciones públicas establecerán sistemas para integrar la gestión de las solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento regular de su organización interna, como son las Unidades de Información de la Transparencia¹⁵. El acceso a la información será gratuito y se realizará preferentemente por vía electrónica¹⁶, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio.

¹⁵ Son unidades especializadas para la gestión administrativa del derecho de acceso y publicidad activa. Recogidas expresamente en el art. 21 de la LTAIPBG.

¹⁶ Un ejemplo lo encontramos en el ayuntamiento de Guadalajara.

<https://www.guadalajara.es/es/ayuntamiento/portal-de-transparencia/acceso-a-la-informacion/>

El capítulo II de la LTAIPBG se dedica a la publicidad activa, es decir, la obligación que tienen los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación¹⁷ de difundir de forma periódica y actualizada aquella información pública más relevante para garantizar la transparencia de sus actividades y, a su vez, facilitar el control y la participación por parte de los ciudadanos en relación con los asuntos públicos.

La información sujeta a dicha obligación será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web, de manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Los sujetos obligados, además, publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación y su estructura organizativa de esta forma, se procederá a «la centralización de ingentes cantidades de información hasta ahora dispersas, que pasarán a estar disponible para todas las personas de manera ciertamente sencilla» (ARES 2014, p. 23).

Como muestra de lo desarrollado en el art. 10 de la LTAIPBG relativo a la obligación para la Administración General del Estado de desarrollar un Portal de la Transparencia tenemos la página web <http://transparencia.gob.es> que ofrece información actualizada.¹⁸ El título II de la LTAIPBG se dedica al buen gobierno, otorgando rango de ley a los principios éticos y de actuación que deben regir la labor de los miembros del Gobierno y altos cargos y asimilados de la administración del estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales.

La LTAIPBG hace referencia en su Título III al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno¹⁹, que es un organismo público que tiene como cometido vigilar que las Administraciones públicas cumplan con la Ley. Se trata de una labor muy importante porque «sin autoridades de control independientes de derecho y de hecho no habrá auténtica transparencia» (GUICHOT 1995, p. 103).

¹⁷ El art. 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno regula el ámbito subjetivo de aplicación.

¹⁸ Dicha información versa sobre cuestiones económico-presupuestarias, organización y empleo público, altos cargos, planificación y estadística, normativa, contratos, convenios, subvenciones, etc.

¹⁹ Organismo público independiente, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar pública y privada. https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/index.html

4. Transparencia y autonomía local

La CE, en su art. 137, garantiza el principio de autonomía local, que permite fórmulas de participación ciudadana a diferentes niveles. «Los Gobiernos locales han sabido gestionar una administración de proximidad, estrechamente cercana a las demandas de la ciudadanía» (CAAMAÑO 2004, p. 173). El proceso de modernización administrativa surgido a comienzos de la última década del siglo pasado tiene como principal vertiente la orientación al mercado y la ubicación del ciudadano en el centro de todas las políticas públicas, constituyéndose en uno de los fundamentos de la denominada Nueva Gestión Pública²⁰. Los procesos de reforma que buscan la innovación y la mejora de los servicios públicos vienen a formar parte de la reestructuración de las funciones de las distintas Administraciones públicas. En el ámbito local será donde mejor se puedan identificar las oportunidades y necesidades para alcanzar el desarrollo económico y social. Aparece así el concepto de gobernanza²¹ que nos transmite la idea de superación del viejo modelo de gobierno burocrático-jerárquico hacia un modelo cooperativo menos centralizado en donde la apuesta por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil se convierte en un elemento clave.

Las normas que están relacionadas con la transparencia son determinantes para que se pueda lograr una buena gobernanza, todo ello, sin olvidar que «una sociedad desinformada se expone al descrédito generalizado de la política y el periodismo» (MANFREDI, LÓPEZ, ÁLVAREZ, SAIZ y REIG, p. 177). La buena gobernanza se identifica por un conjunto de instituciones por medio de las cuales el poder de gobernar se utiliza para satisfacer el bien común de los ciudadanos. «La transparencia y la buena gobernanza han calado en el discurso de la mayor parte de las organizaciones internacionales» (GARCÍA, p. 173).

Dentro de los atributos de la buena gobernanza, podemos destacar la transparencia para conocer cómo se adoptan las decisiones públicas y qué consecuencias generan, la integridad

²⁰ El fenómeno de la Nueva Gestión Pública surge a finales de la segunda mitad del siglo XX, con el objetivo de romper con la gestión pública tradicional basada en la burocracia, estableciendo para ello, un cambio en las estructuras de trabajo, pasando de las jerarquías piramidales a la interacción horizontal, con una mayor descentralización y orientación a los resultados, con el objetivo de brindar unos servicios públicos de calidad.

²¹ El concepto gobernanza se utiliza desde la década de 1990 es un neologismo proveniente de la disciplina económica, exactamente de la denominada teoría de costes de transacción.

o conducta que deben mantener nuestros funcionarios y gobernantes en la toma de decisiones y la imparcialidad o normativa vigente.

La gobernanza local²² habrá de entenderse como la emergencia de una nueva forma en la toma de decisiones colectivas que conllevarán el desarrollo de diferentes relaciones ya no sólo entre organizaciones públicas, sino también de éstas con las organizaciones privadas y entre los ciudadanos y aquellas, en ese sentido, podemos poner como ejemplo los presupuestos participativos, en donde los ciudadanos realizan propuestas con el objeto de que se plasmen en el presupuesto municipal.

«De esta forma, se configura un concepto más amplio de sector público, un sector público compartido donde ningún actor tiene los recursos y la información suficiente para afrontar los problemas unilateralmente» (CONEJERO 2012, p. 15).

Por otra parte, la LRSAL hizo hincapié en el principio de transparencia, al modificar el art. 27 de la LRBRL con el objeto de evitar duplicidades administrativas, así como el de mejorar la transparencia de los servicios públicos. Esta reforma local también afectó a las retribuciones de los alcaldes, y al personal eventual²³. «La transparencia alcanza también a las retribuciones de los alcaldes y se introducen otras medidas de fortalecimiento de la legitimidad política mediante la limitación del número del personal de confianza política o el refuerzo de la profesionalización de la Administración Local» (ARENILLA 2014, p. 77).

El principio de autonomía local consagrado en la CE reconoce de forma implícita a las entidades locales la potestad normativa²⁴, que se puede manifestar a través de las ordenanzas. De igual forma, el art. 20 de la LRBRL permite que dentro de la organización municipal existan órganos que revistan la forma de comisiones, el art. 119 del ROFRJEL señala que las comisiones informativas son órganos complementarios de las entidades locales territoriales que tienen por finalidad el estudio, informe o consulta de los asuntos

²² La gobernanza local alude a una gestión del municipio, basada en la colaboración, en donde los ciudadanos adquieren un papel protagonista porque participan activamente en el impulso de políticas públicas.

²³ La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, introdujo un art. 75 bis y un art. 104 bis en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, con el objeto de establecer, respectivamente, una limitación en las retribuciones de los alcaldes, y del número del personal atendiendo a la población de los municipios. La entrada en vigor se produjo el 31 de diciembre de 2013.

²⁴ El art. 4.1.a de la LRBRL señala que a los municipios les corresponde las potestades reglamentaria y de autoorganización

que sean elevados a Pleno. Pueden revestir la forma de comisiones permanentes que se constituyen de forma general, en donde se distribuyen las materias que posteriormente se someterán a Pleno, y las comisiones especiales que son creadas por el Pleno para un asunto concreto atendiendo a sus características especiales.

Resulta evidente que los municipios cuentan con instrumentos legales para poder adoptar decisiones encaminadas a fortalecer la transparencia, ya que pueden aprobar una ordenanza de transparencia²⁵ para regular entre otros aspectos, los derechos de las personas, la protección de datos personales, la información institucional, organizativa, jurídica, económica, estadística, medioambiental, urbanística, etc. También es posible la creación de una comisión de transparencia por parte del Pleno, que tendría como función la de canalizar iniciativas e informar sobre asuntos en materia de transparencia. Tampoco debemos olvidar la capacidad que tienen los diferentes grupos municipales que forman parte de la corporación municipal, para presentar iniciativas plenarias que revistan la forma de ruegos, preguntas y mociones, la cuales pueden ir dirigidas a fomentar la cultura de la transparencia en el ayuntamiento. También hay que destacar que la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que modificó la LRBRL al introducir un nuevo título²⁶, recogiendo entre otras cuestiones, la obligación de aquellos municipios a los que se le aplica la citada Ley, la obligación de crear un Consejo Social de la Ciudad²⁷ que está formado por representantes de organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos, con funciones claramente definidas como son la emisión de informes y estudios.

²⁵ Las ordenanzas locales son disposiciones de carácter general, de rango inferior a la Ley, elaboradas por los entes locales en el ejercicio de sus competencias. Las ordenanzas son reglamentos que sirven para mejorar la gestión del municipio.

²⁶ El Título X de la LRBRL es de aplicación:

a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes. b) A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes. c) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas. d) Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En los supuestos previstos en los párrafos c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos

²⁷ El Consejo Social de la Ciudad es un órgano consultivo que tiene por finalidad servir de foro de participación institucionalizada de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativos, con el objeto de impulsar su colaboración en la búsqueda del interés general.

Ejemplo: <https://www.laspalmasgc.es/es/areas-tematicas/participacion-ciudadana/organos-de-participacion-ciudadana/consejo-social-de-la-ciudad/>

5. La Administración digital y su relación con la transparencia

La Administración digital es una vía para alcanzar una mayor transparencia, así como un instrumento clave para luchar contra la corrupción, y avanzar hacia el desarrollo del mejor gobierno de las Administraciones públicas, en donde la tecnología es fundamentalmente un medio y no un fin en sí mismo, permitiendo unas relaciones más fluidas con los ciudadanos, al mismo tiempo que propicia el cambio cultural que exige la implantación de la sociedad de la información. «Los ayuntamientos son conscientes de la importancia de las TIC como instrumento de ayuda» (PAGÁN, RODRÍGUEZ, GONÇÁLVES y WAGNER, 2018, p. 180). «De este modo las TIC están suponiendo un cambio significativo en los mecanismos a través de los que se canaliza la transparencia administrativa» (CERRILLO 2012, p. 717).

La LPACAP, y la LRJSP, establecen una serie de obligaciones para las Administraciones públicas en materia de digitalización como es el caso del registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico. Dichas previsiones tendrían que estar en vigor desde el 2 de octubre de 2018 pero el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, retrasó su aplicación hasta el 2 de octubre de 2020.

La situación de España en materia de digitalización dentro de la Unión Europea continúa su progreso según el DESI del año 2019, el cual sitúa a España en el undécimo puesto. Por otra parte, la consultora EY²⁸ ha elaborado un informe²⁹ relativo a la situación de la Administración digital en España, analizando a varias Administraciones públicas, entre ellas, un total de 21 ayuntamientos, de los cuales 16 son capitales de provincia, valorando cuestiones relativas al portal web institucional, la identidad digital y la firma electrónica, así como la sede electrónica, llegando a la conclusión de que es preciso implementar mejoras en el registro electrónico, identidad digital y firma electrónica, y comunicaciones y notificaciones a la ciudadanía.

²⁸ EY es una consultora privada de servicios profesionales, que opera a nivel mundial en áreas como la jurídica, finanzas o fiscalidad.

²⁹ <https://www.ey.com/es/es/home/ey-la-administracion-digital-en-espana>

6. Estudios de Transparencia Internacional

La sociedad civil viene desarrollando iniciativas que promueven e impulsan la transparencia, y entre ellas cabe mencionar a la organización no gubernamental TI, que tiene como objetivo principal combatir la corrupción y llevar a cabo campañas para concienciar sobre las consecuencias de la misma, impulsando en los distintos países un nivel mínimo de transparencia que consiga que los ciudadanos estén suficientemente informados y puedan participar más en las decisiones políticas, económicas y sociales que les afectan directamente. Una de las actividades principales de TI es la realización de diversas investigaciones, análisis e informes sobre el nivel de corrupción existente en el mundo, y ello en distintos ámbitos y niveles, tanto en la esfera de lo público como de lo privado.

TI se organiza en delegaciones por todo el mundo, entre ellas se encuentra TI-España, según sus estatutos, tiene la condición de asociación (se constituyó en el año 2006), por lo tanto, su régimen jurídico se encuentra en la Ley 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, por ello, tiene personalidad jurídica según el art. 35 del Código Civil. Su financiación procede fundamentalmente de la Unión Europea, de la Secretaría de TI, y de algunas fundaciones privadas y empresas.

TI-España ha recibido numerosos premios y reconocimientos, entre otros, el Premio COSITAL en el año 2010, por parte del Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local. También estuvo presente en la fase final al Premio Príncipe de Asturias 2012 a la Cooperación Internacional.

Otro ámbito en el que destaca TI-España es la colaboración que mantiene con entidades de gran prestigio, en ese sentido, cabe destacar, entre otros, los convenios con el Consejo General del Poder Judicial, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, la Fiscalía General del Estado o el Consejo General de la Abogacía Española.

TI-España viene elaborando a nivel nacional varios Índices de Transparencia entre los que destaca: a) el ITA; b) el ITD; c) el INTRAG; d) el INCAU; y e) el IPAR.

Los objetivos de la organización y las necesidades sociales de una mayor transparencia municipal, permitieron que en 2008 se publicara el primer ITA con el deseo de obtener una radiografía de las corporaciones locales españolas en cuanto a la información que ofrecen al ciudadano y a la que están dispuestos a proporcionar cuando les es solicitada por ellos, en

ese sentido, «el contenido de la información que la administración debe suministrar al ciudadano definirá, sin duda, el alcance de la transparencia» (DELGADO, NAVARRO, MORA, p. 112).

La información que es utilizada en los estudios procede de los ayuntamientos, TI-España envía un cuadro de indicadores y, posteriormente se les remite un cuestionario que recoge los indicadores con una puntuación mínima de partida, derivada de una valoración que previamente realiza la organización. Posteriormente los ayuntamientos proporcionarán, en su caso, nueva información que sea susceptible de ser incorporada al cuestionario y, por último, TI-España procede a su verificación comprobando que no hay errores. Este Índice está orientado a conocer y comparar el nivel efectivo y real de transparencia y de apertura informativa de los ayuntamientos para con sus vecinos y ciudadanos, y ante la sociedad en general.

En las diferentes ediciones del ITA (2008, 2009, 2010, 2012, 2014 y 2017) se ha evaluado la transparencia de los 110 mayores ayuntamientos de España (salvo la del año 2008 que fueron 100), aunque nosotros tomaremos como referencia los que sean capital de provincia, los cuales suman algo más de 15 millones de habitantes según los datos del INE³⁰.

El índice se compone de un conjunto de 80 indicadores que evalúan el nivel de información pública de los ayuntamientos en seis áreas: 1) transparencia activa e información sobre la corporación municipal; 2) página web, relaciones con los ciudadanos y la sociedad, y participación ciudadana; 3) transparencia económico-financiera; 4) transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios; 5) transparencia en materia de urbanismo, obras públicas y medioambiente; y 6) indicadores de la Ley de transparencia³¹. Con la aplicación del conjunto de los 80 indicadores se obtiene una puntuación individual por ayuntamiento y se forma un *ranking* o clasificación del nivel de transparencia de los ayuntamientos analizados.

En esta sexta edición se puede apreciar que los ayuntamientos de las capitales de provincia aumentan considerablemente su nivel de transparencia con respecto a ediciones anteriores.

³⁰ https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254734710990

³¹ Esta área se introdujo en la edición del año 2012, y en la del año 2017 pasó a denominarse «derecho de acceso a la información».

Así podemos verlo en la siguiente tabla comparativa de las puntuaciones medias alcanzadas por los ayuntamientos (utilizando una escala de 0-100) en las distintas áreas desde 2008 hasta 2017.

Tabla 1. Puntuaciones medias por área y año. (Elaboración propia a partir de los datos de Transparencia Internacional)

	<u>2017</u>	<u>2014</u>	<u>2012</u>	<u>2010</u>	<u>2009</u>	<u>2008</u>
TRANSPARENCIA GLOBAL	88,6	82,4	67,2	65,7	64,2	52,6
INFORMACION CORPORACIÓN MUNICIPAL	92,3	84,3	68,4	65,1	71,5	71
RELAC. CIUDADANOS Y SOCIEDAD	89,5	85,6	78,5	76,4	73	69
TRANS.ECONÓMICO-FINANCIERA	93,8	88,7	66,9	56	45,9	28
TRANSP.CONTRAT Y COSTES DE SERVICIOS	86	72,5	67	61,5	58,6	42,2
TRANSP.URBANISMO.OBRAS PÚBLICAS Y MEDIOAMBIENTE	86,2	83,9	75,9	67,5	68,4	49,1
INDICADORES LEY DE TRANSPARENCIA	87,1	78,8	54,1			

Analizando la tabla anterior, podemos apreciar que el índice de transparencia global ha ido aumentando progresivamente desde la primera edición de 2008, en la que tenían 52,6 puntos, hasta alcanzar en 2017 el nivel de 88,6 puntos, lo que supone una apuesta de los ayuntamientos por la transparencia. De igual forma en el resto de áreas, los progresos en el plazo de 9 años han sido muy importantes, especialmente en transparencia económica y financiera que ha pasado de 28 a 93,8 puntos, así como el área de transparencia de contratación y costes de servicios pasando de 42,2 a 86 puntos.

El número de ayuntamientos que no alcanzan los 50 puntos en el apartado de transparencia global ha ido reduciéndose paulatinamente con el paso de los años, como podemos observar

La transparencia en los ayuntamientos de las capitales de provincia en el siguiente gráfico; en el estudio del año 2017 no alcanza la citada puntuación 1 ayuntamiento, por el contrario, en el año 2008 eran 19.

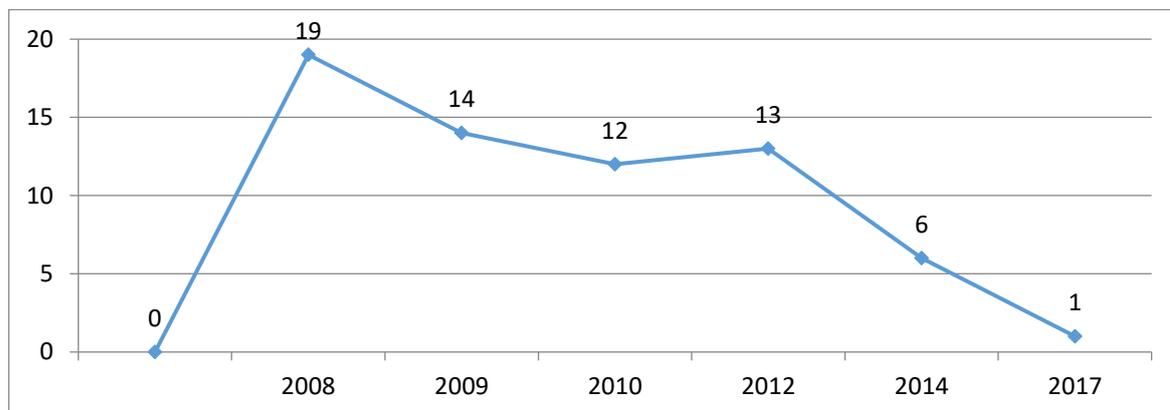


Figura 1. Transparencia global. Número de ayuntamientos que no alcanzan los 50 puntos. (Elaboración propia a partir de los datos de Transparencia Internacional)

En la siguiente tabla podemos observar los ayuntamientos que no han logrado los 50 puntos en cada uno de los años en el área de transparencia global, así como la puntuación obtenida por los mismos.

Tabla 2. Ayuntamientos que no alcanzan los 50 puntos en transparencia global. (elaboración propia a partir de los datos de Transparencia Internacional)

2008	2009	2010	2012	2014	2017
Huesca (17,5)	Soria (20)	Salamanca (28,8)	Ciudad Real (15)	Granada (28,8)	Almería (40,6)
León (20)	León (23,8)	Almería (28,8)	Teruel (16)	Almería (30)	
Badajoz (21,3)	Almería (33,8)	Teruel (32,5)	Huelva (20)	Badajoz (32,5)	
Jaén (22,5)	Salamanca (35)	Cáceres (35)	Jaén (28,8)	Jaén (37,5)	
Cáceres (23,8)	Ciudad Real (35)	Badajoz (36,3)	Valencia (30)	Teruel (38,8)	

La transparencia en los ayuntamientos de las capitales de provincia

Teruel (30)	Huelva (36,3)	Valencia (38,8)	Badajoz (30)	Pontevedra (43,8)	
Huelva (32,5)	Badajoz (38,8)	León (38,8)	Almería (31,3)		
Almería (32,5)	Cáceres (42,5)	Huelva (40)	Zamora (33,8)		
Santander (34,4)	Valencia (43,8)	Burgos (41,3)	Granada (33,8)		
Salamanca (36,3)	Jaén (43,8)	Tenerife (43,8)	Cáceres (35)		
Palencia (39,8)	Granada (43,8)	Cádiz (47,5)	Toledo (40)		
Valencia (40)	Orense (46,3)	San Sebastián (48,8)	Córdoba (46,3)		
Vitoria (43,8)	Teruel (47,5)		Ávila (48,8)		
Zamora (44,4)	Burgos (47,5)				
Tarragona (45)					
Burgos (46,3)					
Palma de Mallorca (46,9)					
Ciudad Real (47,5)					

Orense (48,6)					
---------------	--	--	--	--	--

En el último estudio del año 2017, agrupando a los ayuntamientos por comunidades autónomas y, tomando como referencia el área de transparencia global, podemos comprobar que existen diferencias notables, destacando Asturias, La Rioja y Madrid al obtener la puntuación máxima de 100 puntos. Por el contrario, las notas más bajas las obtienen Andalucía y Galicia.

Tabla 3. Puntuación por comunidades autónomas en el área de transparencia global. (elaboración propia a partir de los datos Transparencia Internacional)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	PUNTUACIÓN MEDIA DEL ÁREA DE TRANSPARENCIA GLOBAL
ASTURIAS	100
LA RIOJA	100
MADRID	100
BALEARES	98,8
PAÍS VASCO	98,5
CANTABRIA	96,9
CASTILLA Y LEÓN	93,9
CANARIAS	93,8
COMUNIDAD VALENCIANA	93,8
CATALUÑA	93,1
ARAGÓN	91,3
MURCIA	89,4

EXTREMADURA	87,7
CASTILLA LA MANCHA	87,4
NAVARRA	83,8
ANDALUCÍA	79,7
GALICIA	76,3

Si atendemos a la población, comprobamos que los ayuntamientos grandes (más de 250.000 habitantes) obtienen una mayor puntuación en transparencia global que los medianos (de 120.000 habitantes a 250.000 habitantes), siendo los pequeños (menores de 120.000 habitantes) los que tienen una puntuación más baja. Los ayuntamientos con menor población normalmente tienen unos presupuestos más bajos, eso explicaría que los de mayor población puedan destinar más medios humanos y materiales a la transparencia.

Tabla 4. Puntuación media en transparencia global atendiendo a la población (elaboración propia a partir de los datos de Transparencia Internacional)

Tamaño	Número de ayuntamientos	2017	2014	2012	2010	2009	2008
Grandes	13	95,5	88,1	75,5	76,7	76,8	64
Medianos	19	88,8	82,2	72,8	60	59,6	48,7
Pequeños	18	86,2	78,6	59,4	64,1	59,9	48,5

7. Estudio de la Plataforma Dyntra

La plataforma colaborativa Dyntra trabaja en la medición y gestión del gobierno abierto en las organizaciones y para la sociedad civil, con el objetivo de medir la información pública de gobiernos, Administraciones públicas, partidos políticos, cargos electos y los diferentes actores sociales.

Los estatutos³² de Dyntra señalan que se financia a través de cuotas de membresía, subsidios, asignaciones, obsequios, contribuciones, donaciones, legados, así como por cualquier otro medio que no viole los requisitos legales.

Dyntra creó el Observatorio Social de Transparencia y Ética Social, que está formado por observadores sociales que son seleccionados para que evalúen el nivel de transparencia de diferentes entidades. Uno de sus estudios se centra en los 50 ayuntamientos que son capitales de provincia, utilizando para ello un total de 162 indicadores que estudian las siguientes áreas: transparencia municipal, participación y colaboración ciudadana, transparencia económica-financiera, contrataciones de servicios, urbanismo y obras públicas, y *open data*.

Analizando los datos (anexo A) correspondientes al año 2020, observamos que 12 Ayuntamientos no alcanzan el 50% de grado de cumplimiento de los indicadores, por el contrario, con un porcentaje de entre 50 y 59,9% hay 13; entre 60 y 69,9% hay 9; entre 70 y 79,9% hay 6; entre 80 y 89,9% hay 9, y entre 90 y 100%, hay 1.

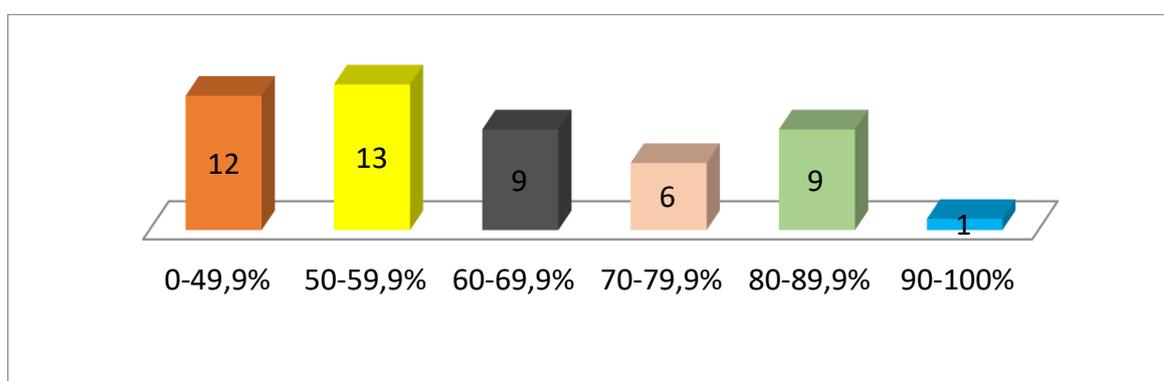


Figura 2. Número de ayuntamientos por rangos. (Elaboración propia)

³² <https://organisation.dyntra.org/about/>

Los ayuntamientos que no alcanzan el cumplimiento de los 50% de los indicadores pertenecen a un total de seis comunidades autónomas: Castilla y León (4), Castilla La Mancha (3), Cataluña (2), Canarias (1), Andalucía (1) y Extremadura (1).

En el siguiente gráfico observamos que un total de 17 ayuntamientos cumplen al menos el 50% de los indicadores de cada una de las áreas. En el otro extremo observamos que un total de 2 ayuntamientos no llegan al 50% de grado cumplimiento de los indicadores en todas las áreas objeto del estudio.

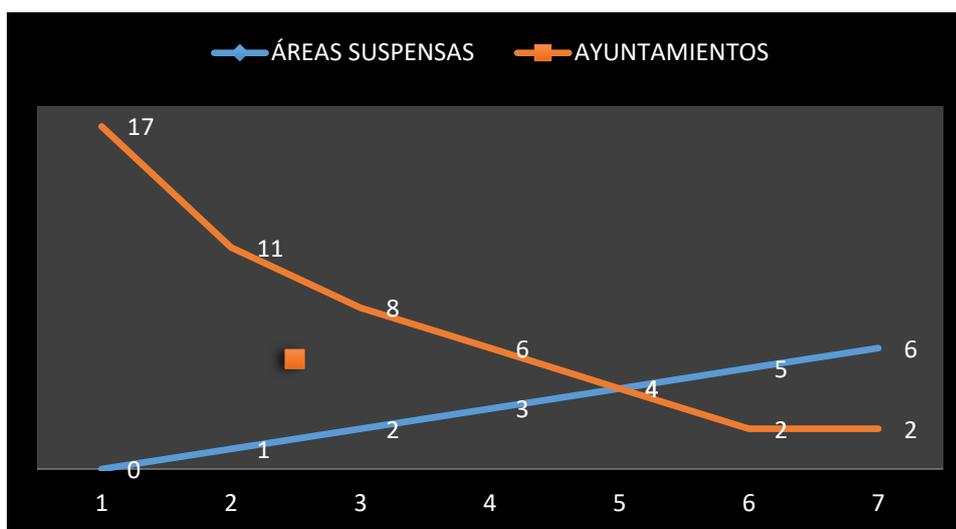


Figura 3. Número de áreas óptimas (Elaboración propia)

Si analizamos cada una de las áreas, observamos atendiendo a los datos del anexo B que:

-En «transparencia municipal» un total de 14 ayuntamientos no llega al 50% de grado de cumplimiento de los indicadores utilizados; en «participación y colaboración ciudadana» son 13; en «transparencia económica y financiera» son 8; en «contratos y servicios» son 9; en «urbanismo y obras públicas» son 8, y en «open data» son 28.

8. La corrupción en la Administración Local

La corrupción local puede ser objeto de estudio en diferentes ámbitos. Nosotros nos centraremos en los siguientes, al entender que son los más representativos: el urbanismo, la contratación pública y la función pública.

1º) El urbanismo es tal vez el área en la que tradicionalmente se han producido más y peores casos de corrupción, en donde se observa que «el marco institucional en que se lleva a cabo la política urbanística en España genera formidables incentivos para la corrupción» (FUNDACIÓN ALTERNATIVAS 2008, p. 245). Actualmente, la transparencia en el ámbito del urbanismo se encuentra prevista en distintas disposiciones normativas que persiguen garantizar el adecuado acceso a la información pública por parte de los ciudadanos mediante el uso de los medios electrónicos, como en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la LSRU que, en su art. 4.2.c) reconoce el derecho a la información tanto de los ciudadanos como de entidades que representan intereses de los afectados en los diferentes procedimientos urbanísticos.

En el art. 5, apartado c) se regula el derecho de los ciudadanos a acceder a la información de que dispongan las Administraciones públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, y a disponer de copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados.

En el art. 25, que trata sobre la publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística, se establece que todos los instrumentos de ordenación del territorio y de ordenación y ejecución urbanísticas deberán ser sometidos al trámite de información pública y deberán publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes; los acuerdos de aprobación definitiva de todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se publicarán en el Boletín Oficial correspondiente; y para facilitar dicha publicidad, las Administraciones públicas la impulsarán por medios telemáticos.

El art. 70 ter de la LRBRL dispone que las Administraciones públicas deberán tener a disposición de la ciudadanía de copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su territorio, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos; y, además, publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio

de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración.

2º) El segundo ámbito en el que la corrupción local incide especialmente es en el de la contratación pública porque «implican la adopción por parte de los servidores públicos de decisiones que se desvían del objetivo propio de la actuación administrativa -que es el interés general- para obtener alguna clase de beneficio para sí o para un tercero» (CERRILLO 2011, p. 300).

Muchas de las irregularidades que afectan a las entidades locales, se producen como consecuencia de una deficiente regulación normativa, teniendo siempre un gran impacto, tanto en el propio funcionamiento de las Administraciones públicas, como en la economía general del país. Resulta complejo combatir estas malas prácticas, por este mismo motivo la transparencia es crucial a la hora de garantizar procesos decisorios válidos en el ámbito de la contratación y así convertirse en uno de los elementos disuasorios más eficaces contra la corrupción. El uso de medios electrónicos en la contratación pública³³ puede contribuir enormemente a este proceso facilitando una contratación mucho más transparente.

Hay que recordar que en el art. 1 de la LCSP2 se proclama como uno de los principios esenciales de la contratación del sector público, la publicidad y transparencia de los procedimientos; y en el art. 132 se establece que «los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia».

La LCSP2 incluye otras medidas orientadas a luchar contra la corrupción, como por ejemplo la previsión de las prohibiciones de contratar contempladas en el art. 71. El principio general de transparencia se ve concretado en distintos preceptos: - en el art. 63 cuando establece que los órganos de contratación difundirán, a través de Internet, su perfil de contratante que podrá incluir cualesquiera datos e informaciones referentes a la actividad contractual del órgano de contratación,- previendo que podrán publicar un anuncio de información previa

³³ La LCSP2 establece los siguientes mandatos en el uso de medios electrónicos: Disposición decimoquinta «normas relativas a los medios comunicación utilizables en los procedimientos regulados en esta Ley». Disposición decimosexta «uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la ley». Disposición decimoséptima «requisitos específicos relativos a las herramientas y los dispositivos de recepción electrónica de documentos».

con el fin de dar a conocer los contratos de obras, servicios y suministros que tengan proyectado adjudicar en los doce meses siguientes (art. 134). También regulando en su art. 135 la obligación de publicar el anuncio de licitación en los diarios oficiales correspondientes y en el art. 154 la formalización del contrato; creando el Registro de Contratos del Sector Público regulado en el art. 346, en el cual se inscribirán los datos básicos de los contratos adjudicados por las distintas Administraciones públicas y demás entidades del sector público, el acceso será público; y estableciendo en su art. 347 la creación de la plataforma electrónica de contratación por parte de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado³⁴, así como de las comunidades autónomas y administraciones locales.

3º) El tercer ámbito en el que la corrupción a nivel local tiene especial incidencia es en el de la función pública local. El ordenamiento jurídico contempla diferentes instrumentos que se basan en la transparencia para perseguir conductas corruptas entre los empleados públicos. El EBEP2 prevé en su art. 52, entre los deberes de los empleados públicos, el de desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas, y actuar de acuerdo con los principios, entre otros, de objetividad, neutralidad, imparcialidad, transparencia u honradez. Asimismo, en el art. 53 se regulan distintos principios éticos que persiguen evitar la parcialidad, los conflictos de intereses, el enriquecimiento injusto, el tráfico de influencias o la revelación de secretos y la información privilegiada.

Hoy en día se han ido elaborando algunos códigos de conducta, bien por su inclusión en algunas normas o bien por su promoción por algunas entidades. Ejemplo de esto último es el Código de Buen Gobierno Local³⁵ elaborado en 2009 por la FEMP y que fue adaptado por su Junta de Gobierno el 24 de marzo de 2015, establece los principios de transparencia y ética pública junto a medidas para mejorar la gestión y la calidad de la democracia local.

³⁴ <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>

³⁵ http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjJ7QfK2Z5a0ypjGDF7hVCHy14AjbJqzzGBapri61UXG91P195HSkFd8QIM5YD

9. El cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y su relación con la transparencia

La Agenda de Desarrollo Sostenible para el periodo 2015-2030, que no es jurídicamente vinculante, fue aprobada en la Cumbre de Desarrollo Sostenible, en Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015³⁶. Supone la renovación del compromiso adoptado por la comunidad internacional en el año 2000 cuando se suscribió la Declaración del Milenio con los 8 Objetivos del Milenio³⁷ que tampoco era jurídicamente vinculante, con el fin de combatir la pobreza en sus múltiples dimensiones, pero al mismo tiempo se distancia de la pasada Agenda de Desarrollo por cuanto supone un cambio de paradigma.

Se pretende un desarrollo sostenible mediante una Agenda universal, para todos los países y todas las personas, estableciendo un total de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible³⁸ y 169 metas que son de carácter transversal y están fuertemente interrelacionados. Este enfoque integral supone que, como condición necesaria para afrontar los complejos problemas globales, los Objetivos de Desarrollo Sostenible no pueden lograrse aisladamente, sino todos ellos conjuntamente, de manera coherente e interconectada, tanto en el interior de los Estados, como en las relaciones entre Estados.

La Agenda 2030³⁹ gira alrededor de cinco ejes centrales: planeta, personas, prosperidad, paz y alianzas -denominadas en inglés: *planet, people, prosperity, peace, partnership* para hacer frente al cambio climático, para las generaciones presentes y futuras; un progreso económico social y tecnológico en armonía con la naturaleza; propiciar sociedades pacíficas,

³⁶ El 25 de septiembre del año 2015 se inauguró en Nueva York, una cumbre en la que participó más de 150 dirigentes mundiales con el objeto de adoptar una nueva Agenda para el Desarrollo Sostenible.

³⁷ En septiembre del año 2000 los líderes mundiales se reunieron en Nueva York para adoptar la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, adquiriendo el compromiso de reducir la extrema pobreza y estableciendo 8 objetivos: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr una enseñanza primaria universal; promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

³⁸ Los objetivos de desarrollo sostenible son un conjunto de objetivos y metas que se han fijado los Estados y la sociedad internacional para conseguir un desarrollo sostenible e integrador a nivel global, que permitan mejorar la prosperidad mundial al tiempo que protegen el planeta.

³⁹ La Agenda 2030 está integrada por 17 objetivos de desarrollo sostenible y 169 metas, y tiene por finalidad erradicar la pobreza, extender el acceso a los derechos humanos, lograr un desarrollo económico global sostenible y respetuoso con el planeta.

justas e inclusivas, libres del temor y la violencia, pues no puede haber desarrollo sostenible sin paz; y movilizar los medios necesarios para el cumplimiento de esta Agenda mediante una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, basada en un espíritu de mayor solidaridad mundial y centrada particularmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables, con la colaboración de todos los países, todas las partes interesadas y todas las personas.

La FEMP destaca por su compromiso en el cumplimiento de los ODS, en ese sentido cabe destacar el área temática de Cooperación al Desarrollo que recoge las principales aportaciones de la organización, las cuales se ponen en práctica a través de jornadas de concienciación, grupos de trabajo y seminarios. Además, otras organizaciones internacionales de cooperación local como el grupo de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos⁴⁰ realizan actuaciones de impacto dentro de la implementación de la Agenda 2030, como la Guía para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el ámbito local.

En el año 2015 nació la Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS) que depende de la asociación Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible, con el objeto de sensibilizar a la sociedad en su conjunto de la necesidad de adquirir un compromiso firme con los ODS.

REDS se financia con las aportaciones de sus socios y con donaciones; entre sus objetivos se encuentra ayudar a los gobiernos locales a diagnosticar los retos del desarrollo sostenible, en ese sentido, elaboró en el año 2018 un informe que llevaba por título «Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 100 ciudades españolas⁴¹ que tenía por finalidad evaluar los avances de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible».

Este documento proporciona un estado de la cuestión a escala local, por ello nos centraremos en las 50 capitales de provincia y concretamente en el objetivo 16, el cual lleva por título «Paz, Justicia e Instituciones Sólidas», que está formado por varias metas entre las que destaca:

⁴⁰ Es una asociación creada en el año 2004, sin ánimo de lucro con capacidad jurídica y plena capacidad de obrar, que tiene como misión ejercer de portavoz y defensor de la autonomía local democrática y promover sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los gobiernos locales y ante toda la comunidad internacional. Se financia a través de las cuotas de sus miembros, de las actividades, subvenciones y otras fuentes.

⁴¹ <http://reds-sdsn.es/comunicado-lanzamiento-informe-ods-ciudades>

1. Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
2. Crear en todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

El informe establece cuatro rangos en función del grado de cumplimiento de los objetivos, siendo el verde el óptimo, y a continuación le siguen el amarillo, el naranja y el rojo.

El objetivo número 16 lo cumple un total de 35 ciudades, ya que se encuentran en el rango verde, y 15 ciudades se encuentran en el rango amarillo, por lo tanto, podemos, afirmar que el resultado es bueno porque ninguna de ellas se encuentra en el rango naranja ni rojo.

10. Conclusiones

Este trabajo estableció como objetivo general comprobar si la entrada en vigor de la LTAIPBG trajo consigo una mejora de la transparencia en los ayuntamientos de las capitales de provincia, y a la vista de los datos analizados, así como de los resultados obtenidos, podemos afirmar que efectivamente se ha producido un avance muy importante, avalado por los estudios realizados por entidades independientes. En este punto es preciso señalar, que lamentamos profundamente que no haya estudios de entidades públicas, tan precisos y amplios como los realizados por las entidades privadas que se han utilizado en este trabajo.

Los ayuntamientos de las capitales de provincia han realizado en los últimos años un arduo trabajo en materia de transparencia. Este esfuerzo viene en gran medida impuesto por un mandato legal, pero no debemos olvidar que la propia sociedad también exige un comportamiento más transparente de las Administraciones públicas.

Los estudios realizados por TI-España son claros al respecto. En el año 2008 la puntuación media en el área de transparencia global era de 52,6 puntos y, había un total de 19 ayuntamientos que no llegaban a los 50 puntos (escala de 0-100). Por el contrario, en el año 2017 la nota media fue de 89,6 y solamente hubo un ayuntamiento que no llegó a los 50 puntos. De igual forma, cabe destacar que solo 1 ayuntamiento ha empeorado su puntuación comparando el año 2008 con el 2017.

Si tenemos en cuenta la población de los ayuntamientos estudiados por TI-España, comprobamos que los que tienen una población superior a 250.000 habitantes son más transparentes, situación que se ha mantenido en cada uno de los años en los que se ha realizado el estudio.

Igualmente el estudio realizado por Dyntra nos confirma que los ayuntamientos que son capitales de provincia obtienen una valoración positiva en transparencia, ya que 38 ayuntamientos cumplen con al menos 81 indicadores de los 162 utilizados. También resulta relevante que un total de 17 ayuntamientos alcanzan al menos el 50% de cumplimiento de los indicadores en cada una de las áreas objeto del estudio.

En cuanto al estudio de REDS, todos los ayuntamientos de las capitales de provincia, obtienen un buen resultado en el cumplimiento del ODS número 16, porque 35 ayuntamientos están encuadrados en el rango de color verde que representa el primer nivel

y, los 15 restantes en el nivel siguiente que es el amarillo, es decir ninguno se encuentra en el rango naranja o rojo, que se corresponden con los niveles tercero y cuarto respectivamente.

Los ayuntamientos de las capitales de provincia española en líneas generales progresan adecuadamente en materia de transparencia y son conscientes que es fundamental generar confianza y fortalecer los lazos con los ciudadanos, que sin lugar a dudas revertirá positivamente en el conjunto de la sociedad, y de esta forma su funcionamiento será más eficiente y eficaz.

A continuación se expondrán las principales conclusiones derivadas del trabajo:

Primera.-La entrada en vigor de la LTAIPBG ha servido para que los ayuntamientos de las capitales de provincia aumentaran la transparencia, como así lo demuestra los datos analizados, apreciándose una evolución y una mejora constante, por lo tanto se cumple la hipótesis planteada en el trabajo.

Segunda.-Se está produciendo un cambio en la cultura institucional de estos ayuntamientos, que favorecerá un sistema de equilibrios y controles basados en una mayor información y el empoderamiento de los ciudadanos.

Tercera.-La mejora de la transparencia en estos últimos años podrá servir como generadora de nuevas oportunidades de negocio, por la reutilización de la información pública que conlleva la posibilidad de ofrecer nuevos servicios, especialmente en materia de consultoría.

Cuarta.-La línea ascendente en materia de transparencia que atesoran los ayuntamientos analizados, permitirá una mayor cooperación y coordinación entre las Administraciones públicas, que redundará de forma positiva en su funcionamiento, y podrán aprovechar las sinergias derivadas de compartir información de gran valor estratégico como por ejemplo datos topográficos, sobre el clima, sentencias de los Tribunales de Justicia, circulación de tráfico, transporte público, etc.

Quinta.-La transparencia administrativa está ligada directamente con el uso de las TIC, fundamentales para que los ciudadanos puedan acceder a la información de una forma rápida; en ese sentido resulta imprescindible la labor de las sedes electrónicas, así como la digitalización de los procedimientos administrativos.

Sexta.-El procedimiento reglado establecido en la LTAIPBG para acceder a la información, ofrece más garantías y permite a los ciudadanos, las asociaciones y organizaciones un mayor número de opciones para poder participar de forma activa en aquellos asuntos de carácter municipal.

Séptima.-El compromiso de los empleados públicos y el liderazgo político es indispensable como instrumento de impulso de la transparencia; de lo contrario no se implantará de forma efectiva en la cultura de la organización, por ello es necesario alinear a los empleados públicos con los objetivos que se establezcan en materia de transparencia en el marco de la LTAIPBG, siendo imprescindible que los diferentes departamentos municipales cuenten con los recursos humanos y materiales necesarios.

Igualmente se exponen las siguientes recomendaciones:

Primera.- Es conveniente que los ayuntamientos dispongan de una ordenanza en materia de transparencia para facilitar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la LTAIPBG, concretando plazos, trámites y precisando aquellos aspectos relacionados con las causas de inadmisión y límites establecidos en la Ley, así como los criterios interpretativos del CTBG.

Segunda.- La creación de una unidad de transparencia municipal, permitiría canalizar las peticiones de los ciudadanos, actuando como instrumento de seguimiento de las mismas, siendo responsable de la elaboración de un informe anual, dando cuenta del mismo en sesión plenaria.

Tercera.- La constitución de una comisión de transparencia, formada por concejales de todos los grupos municipales, serviría para canalizar las iniciativas en materia de transparencia.

Cuarta.- Es preciso impulsar acciones formativas dirigidas al personal municipal y cargos electos que tengan por objeto, fomentar la cultura del gobierno abierto y la importancia de la transparencia.

Quinta.- La FEMP podría crear un observatorio de participación en el ámbito público, formado por los ayuntamientos de las capitales de provincia con la finalidad de identificar buenas prácticas y de este modo desarrollar estrategias que permitan la mejora de la transparencia.

Referencias bibliográficas

ALONSO TIMÓN, AJ. «La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa, en las leyes 39 y 40 de 2015. Los principios de buena regulación». *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* [en línea]. 2016, núm. 34, pp. 78-102 [consulta: marzo de 2020]. ISSN 1575-5312. Disponible en: <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/23627/retrieve>

ARENILLA SÁEZ, M. «El Estado de las Autonomías en España», 51-80. En: FERNÁNDEZ DE LOSADA, A y SERRANO MADRID, C (coord.). *Descentralización, transparencia y seguridad jurídica en América Latina y Europa*. 1ª ed. Madrid: INAP, 2014.

ARENILLA SÁEZ, M. «Calidad democrática, transparencia e integridad», 305-315. En: RODRÍGUEZ-ARANA, X. VIVANCOS COMEZ, M. y AHEDO RUIZ, J (coord.). *Transparencia y confianza política*. 1ª ed. Madrid: Dickynson, 2016.

ARES GONZÁLEZ, V. «Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública». *Revista jurídica de Castilla y León* [en línea]. 2014, núm. 33, pp 1-27. [consulta: abril de 2020]. ISSN2254-3805. Disponible en:

https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/_/1284319275652/Redaccion

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. «Autonomía Local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato». *Revista Española de Derecho Constitucional*. 2004, núm. 70, pp 161-188. [consulta: abril de 2020]. ISSN 1989-0648. Disponible en:

https://scholar.google.com/citations?user=NdXeL_UAAAJ&hl=en

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. «La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa». *Revista ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*. 2012, vol. 188, núm. 6, pp 707-724. [consulta: marzo de 2020]. ISSN 2254-3376. Disponible en:

<http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/1495/1506>

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. «Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración Local». *Anuario del Gobierno Local 2011* [en línea]. 2012, núm.1, pp. 277-313[consulta: marzo de 2020]. ISSN 2013-4924. Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3980052>

CONEJERO PAZ, E. «Una aproximación a la gobernanza democrática local». *Revista 3 ciencias*. 2012, núm. 6, pp 7-19. [consulta: marzo de 2020]. ISSN 2254-3376. Disponible en:

<https://www.3ciencias.com/wp-content/uploads/2012/09/3c-empresa-6.pdf>

DELGADO JALÓN, M, NAVARRO HERAS, E y MORA AGUDO, L. «Cumplimiento de los requisitos de transparencia: un diagnóstico de la situación para los municipios españoles de más de 50.000 habitantes». *Revista Innovar*. 2017, vol. 27, núm. 66, pp 109-121. [consulta: marzo de 2020]. ISSN 0121-5051. Disponible en:

<https://bv.unir.net:2257/docview/1965421543?pg-origsite=summon>

GARCÍA GARRIDO, F. «Transparencia y buena gobernanza como valores de la actividad regulatoria privada». *Revista Cadernos de Dereito Local*. 2017, núm.7, pp 163-183. [consulta: abril de 2020]. ISSN 2340-860X. Disponible en:

<http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/222>

GARCÍA SANTAMARÍA, JV y MARTÍN MATALLAN, J. «La transparencia municipal en España: análisis de los factores que más influyen en el grado de transparencia». *Revista Latina de Comunicación Social* [en línea]. 2017, núm. 72, pp 1.148-1.164. [consulta: marzo de 2020]. ISSN 1138-5820. Disponible en:

<https://bv.unir.net:2257/docview/1954419919/fulltextPDF/5F4CC9A81B40442APQ/1?accountid=142712>

GUICHOT REINA, E. «Reflexiones acerca de la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia públicas». *Revista Andaluza de Administración Pública* [en línea]. 2016, núm. 94, pp 89-103. [consulta: abril de 2020]. ISSN 1130-376X. Disponible en:

<https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/60386/Reflexiones%20acerca%20de%20la%20aplicaci%F3n....PDF;jsessionid=D0C58CF5C0C3B9038469B8341E809D9A?sequence=1&isAllowed=y>

INFORME SOBRE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA/2007. *La estrategia de la crispación*. FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, 2008. [consulta: mayo de 2020]. Disponible en:

<https://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/libros-e-informes/ide/informe-sobre-la-democracia-en-espana-2007-la-estrategia-de-la-crispacion>

INFORME SOBRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 100 ciudades españolas*. RED ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE, 2018. [consulta: mayo de 2020]. Disponible en: <http://www.dirse.es/informe-reds-los-ods-100-ciudades-espanolas/>

MANFREDI SÁNCHEZ, JL, LÓPEZ CEPEDA, AM, ÁLVAREZ-PERALTA, M, SAIZ ECHEZARRETA, V y REIG CRUAÑES, J. «Transparencia y rendición de cuentas de los municipios de Castilla-La Mancha». *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales* [en línea]. 2016, núm. 21, pp 175-189. [consulta: marzo de 2020]. ISSN 1575-0825. Disponible en:

<https://revistabarataria.es/web/index.php/rb/article/view/304/293>

MESEGUER YEBRA, J. *La transparencia en las Administraciones públicas: El procedimiento de acceso a la información pública*. 1ª ed. Barcelona: Bosch, 2014

PAGÁN MARTÍNEZ, M, RODRÍGUEZ MÚÑOZ, JV, GONÇÁLVES SANTANA, RC y LUIZ LOURENZANI, W. «Transparencia y acceso a la información en sedes electrónicas municipales». *Revista Informação & Sociedade* [en línea]. 2018, vol. 28, núm. 2, pp. 179-196. DOI: 10.22478. Disponible en:

<https://bv.unir.net:2257/docview/2212803941/abstract/8A3ED92F525F473FPQ/1?accountid=142712>

PALOMARES HERRERA, M. «Panorama de la transparencia en el Estado y la tendencia del derecho de acceso a la información pública en España». *Revista de Estudios Jurídicos* [en línea]. 2017, núm. 17, pp. 1-34 [consulta: abril de 2020]. ISSN 1576-124X. Disponible en:

<https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/view/3714/3000>

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. «El “día después” de la Ley de Transparencia». *Revista jurídica de Castilla y León* [en línea]. 2014, núm. 33, pp. 1-20 [consulta: abril de 2020]. ISSN 2254-3805. Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4701088>

TARÍN QUIRÓS, C y DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E. «*Transparencia y buen gobierno en España. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*». 1ª ed. Madrid: La Ley, 2014.

<http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/1255>

VILLORIA MENDIETA, M. «Ética en el sector público y calidad de la democracia». *Revista Sistema*.2005, núm. 184-185, pp 287-288.

Fuentes normativas

Código Civil. *Boletín Oficial del Estado*, 25 de julio de 1889, núm. 206. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>

Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 1978, núm. 311. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, de 3 de abril de 1985, núm. 80. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común (derogada). *Boletín Oficial del Estado*, de 27 de noviembre de 1992, núm. 285. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-26318>

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (derogada). *Boletín Oficial del Estado*, de 15 de abril de 1997, núm. 90. Disponible en: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-7878>

Ley 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. *Boletín Oficial del Estado*, de 26 de marzo de 2002, núm3 73. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2002/03/22/1>

Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas. *Boletín Oficial del Estado*, de 4 de noviembre de 2003, núm. 90.

Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-20254>

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. *Boletín Oficial del Estado*, de 17 de diciembre de 2003, núm. 301.

Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23103>

Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (derogada). *Boletín Oficial del Estado*, 13 de abril de 2007, núm. 89. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-7788>

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (derogada). *Boletín Oficial del Estado*, de 26 de junio de 2007, núm. 150. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12352>

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Boletín Oficial del Estado*, de 30 de diciembre, núm. 312. Disponible en:

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, de las Administraciones públicas. *Boletín Oficial del Estado*, de 2 de octubre de 2015, núm. 236. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, de 2 de octubre de 2015, núm. 236. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto del Empleado Público. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de octubre de 2015, núm. 261. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de octubre de 2015, núm. 261. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>

Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 214. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-12131>

Páginas de internet

Transparencia Internacional España. 4 de marzo, 17:00. Disponible en:

<https://transparencia.org.es/indice-de-los-ayuntamientos-ita/>

Dyntra, Índice de Transparencia Dinámico. 8 de marzo 2020, 21:30. Disponible en:

<https://www.dyntra.org/indices/ayuntamientos-de-espana/capitales-de-provincia/>

Banco de conocimientos INAP. 16 de marzo 2020, 23:15. Disponible en: <https://bci.inap.es/>

Código de Buen Gobierno FEMP y EELL adheridos. 22 de marzo 2020, 16:30. Disponible en:

http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/k6sjJ7QfK2Z5a0ypjGDF7hVCHy14AjBJqzzGBaprI61UXG91P195HskFd8QIM5YD

La Administración Digital en España-EY-ESPAÑA-EY. 1 de abril 2020, 20:05. Disponible en:

<https://www.ey.com/es/es/home/ey-la-administracion-digital-en-espana>

PAe-Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI). 2 abril 2020, 23:15. Disponible en:

https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE/Posicionamiento-Internacional/Comision_Europea_OBSAE/Indice-de-Economia-y-Sociedad-Digital-DESI-.html

Cifras de Población-INE. 4 marzo 2020, 17:15. Disponible en:

https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981

CIS. Centro de Investigaciones Sociológicas. Página de inicio. 15 de marzo 2020, 21:10.

Disponible en:

http://www.cis.es/cis/export/sites/default/Archivos/Marginales/3260_3279/3271/es3271mar.pdf

Datos.gob.es. 19 de marzo 2020, 19:00. Disponible en: <https://datos.gob.es/>

Código de Buen Gobierno FEMP y EELL adheridas. 3 de mayo 2020, 13:00. Disponible en:

http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/k6sjJ7QfK2Z5a0ypjGDF7hVCHy14AjBJqzzGBaprI61UXG91P195HskFd8QIM5YD

Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030. 4 de mayo 2020, 19:15.

Disponible en:

<https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:6e0f06b9-a2e0-44c0-955a-dad1f66c11d7/PLAN%20DE%20ACCI%C3%93N%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACI%C3%93N%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>

CGLU-Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG). 4 de mayo 2020, 22:00. Disponible en:

<https://www.uclg.org/es/organizacion/sobre-nosotros>

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno-Consejo... 5 de agosto 2020, 19:45. Disponible en:

https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/index.html

Consejo Social de la Ciudad. 9 de agosto 2020, 18:00. Disponible en:

<https://www.laspalmasgc.es/es/areas-tematicas/participacion-ciudadana/organos-de-participacion-ciudadana/consejo-social-de-la-ciudad/>

Ayuntamiento de Guadalajara. 10 de agosto de 2020, 21:30. Disponible en:

<https://www.guadalajara.es/es/ayuntamiento/portal-de-transparencia/acceso-a-la-informacion/>

Listado de abreviaturas

- Art: Artículo
- CE: Constitución Española
- CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas
- DESI: Índice de Economía y Sociedad Digital
- EBEP1: Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público
- EBEP2: Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
- FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias
- INAP: Instituto Nacional de Administraciones públicas
- INDIP: Índice de Transparencia de Diputaciones
- INCAU: Índice de Transparencia de Comunidades Autónomas
- INTRAG: Índice de Transparencia de Gestión del Agua
- IPAR: Índice de Transparencia de Parlamentos
- ITA: Índice de Transparencia
- LCSP1: Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
- LCSP2: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
- LOFAGE: Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
- LPACAP: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas
- LPAP: Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas
- LRBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local
- LRJAPPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común

- LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
- LSRU Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del Suelo y Rehabilitación Urbana
- LTAIPBG: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.
- ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
- REDS: Red Española para el Desarrollo Sostenible
- TI: Transparencia Internacional
- TI-España: Transparencia Internacional España
- TIC: Tecnologías de la información y comunicación

Anexo A. Dyntra. Número de indicadores y porcentaje de cumplimiento

AYUNTAMIENTOS	INDICADORES	PORCENTAJE
Vitoria	148 de 162	91,36
Bilbao	145 de 162	89,51
San Sebastián	142 de 162	87,65
Barcelona	142 de 162	87,65
Zamora	138 de 162	85,19
Málaga	138 de 162	85,19
Zaragoza	137 de 162	84,57
Madrid	137 de 162	82,72
Logroño	134 de 162	82,72
Las Palmas de Gran Canaria	134 de 162	82,72
Huelva	124 de 162	76,54
Cáceres	121 de 162	74,69
Sevilla	117 de 162	72,22
Valladolid	115 de 162	70,99
Pamplona	114 de 162	70,37
Granada	114 de 162	70,37
Oviedo	111 de 162	68,52

La transparencia en los ayuntamientos de las capitales de provincia

Valencia	107 de 162	66,05
Alicante	104 de 162	64,2
Palma de Mallorca	102 de 162	62,96
Almería	101 de 162	62,35
A Coruña	100 de 162	61,73
Salamanca	99 de 162	61,11
Huesca	99 de 162	61,11
León	98 de 162	60,49
Pontevedra	97 de 162	59,88
Santander	96 de 162	59,26
Murcia	95 de 162	58,64
Castellón	94 de 162	58,02
Toledo	92 de 162	56,79
Ciudad Real	92 de 162	56,79
Teruel	92 de 162	55,56
Girona	89 de 162	54,94
Córdoba	89 de 162	54,94
Cádiz	87 de 162	53,7
Soria	86 de 162	53,09
Ourense	84 de 162	51,85

La transparencia en los ayuntamientos de las capitales de provincia

Lugo	81 de 162	50
Palencia	79 de 162	48,77
Segovia	77 de 162	47,53
Guadalajara	74 de 162	45,68
Santa Cruz de Tenerife	73 de 162	45,06
Burgos	71 de 162	43,83
Jaén	69 de 162	42,59
Ávila	66 de 162	40,74
Tarragona	64 de 162	39,51
Badajoz	64 de 162	39,51
Lérida	60 de 162	37,04
Albacete	58 de 162	35,08
Cuenca	55 de 162	33,95

ANEXO B. Dyntra: Evaluación de la transparencia

	TRANSPARENCIA MUNICIPAL	PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN CIUDADANA	TRANSPARENCIA ECONÓMICA-FINANCIERA	CONTRATACIONES DE SERVICIOS	URBANISMO Y OBRAS PÚBLICAS	OPEN DATA
VITORIA	81,54%	100%	100%	100%	90%	100%
BILBAO	80%	93,94%	100%	86,87%	100%	100%
SAN SEBASTIAN	80%	87,88%	96,3%	93,33%	95%	100%
BARCELONA	76,92%	90,91%	96,3%	93,33%	100%	100%
ZAMORA	81,54%	87,88%	96,3%	100%	75%	0%
MÁLAGA	76,92%	90,91%	92,59%	86,67%	90%	100%
ZARAGOZA	80%	93,94%	85,19%	86,67%	80%	100%
MADRID	76,92%	84,85%	92,59%	93,33%	90%	100%

LOGROÑO	72,31%	84,85%	96,3%	93,33%	85%	100%
LAS PALMAS DE GRAN CANARIA	73,85%	84,85%	96,3%	80%	90%	100%
HUELVA	70,77%	72,73%	92,59%	86,67%	70%	0%
CÁCERES	70,77%	72,73%	96,3%	46,67%	80%	100%
SEVILLA	66,15%	63,64%	85,19%	73,33%	85%	100%
VALLADOLID	70,77%	63,64%	74,07%	80%	70%	100%
PAMPLONA	55,38%	69,7%	92,59%	73,33%	85%	100%
GRANADA	76,92%	75,76%	59,26%	80%	55%	0%
OVIEDO	60%	72,73%	74,07%	66,67%	80%	100%
VALENCIA	61,54%	69,7%	85,19%	60%	50%	100%
ALICANTE	60%	69,7%	59,26%	73,33%	65%	100

La transparencia en los ayuntamientos de las capitales de provincia

PALMA DE MALLORCA	63,08%	66,67%	59,26%	73,33%	60%	0%
ALMERÍA	53,85%	48,48%	85,19%	80%	75%	0%
A CORUÑA	50,77%	66,67%	70,37%	53,33%	80%	100%
SALAMANCA	50,77%	69,7%	59,26%	73,33%	80%	0%
HUESCA	53,85%	63,64%	74,07%	53,33%	75%	0%
LEÓN	67,69%	60,61%	37,04%	66,67%	70%	0%
PONTEVEDRA	64,62%	57,58%	88,89%	40%	30%	0%
SANTANDER	56,92%	63,64%	59,26%	53,33%	60%	100%
MURCIA	47,69%	69,7%	62,96%	60%	75%	0%
CASTELLÓN	52,31%	60,61%	74,07%	53,33%	60%	0%
TOLEDO	50,77%	72,73%	44,44%	60%	70%	0%
CIUDAD REAL	55,38%	51,52%	59,26%	66,67%	65%	0%

TERUEL	60%	39,29%	66,67%	80%	40%	0%
GIRONA	72,31%	30,3%	51,85%	26,67%	60%	100%
CÓRDOBA	50,77%	51,52%	70,37%	60%	55%	0%
CÁDIZ	63,08%	51,52%	44,44%	60%	40%	0%
SORIA	49,23%	36,36%	66,67%	66,67%	70%	0%
OURENSE	58,46%	33,33%	51,85%	73,33%	50%	0%
LUGO	38,46%	54,55%	70,37%	56,25%	50%	0%
PALENCIA	41,54%	36,36%	55,56%	69%	80%	0%
SEGOVIA	38,46%	54,55%	51,85%	60%	55%	0%
GUADALAJARA	36,92%	51,52%	55,56%	46,47%	55%	0%
TENERIFE	35,38%	42,42%	55,56%	53,33%	55%	100%
BURGOS	47,59%	51,52%	18,52%	46,67%	55%	0%

La transparencia en los ayuntamientos de las capitales de provincia

JAÉN	47,59%	39,39%	44,44%	46,67%	30%	0%
ÁVILA	32,21%	24,24%	66,67%	66,67%	45%	0%
TARRAGONA	29,23%	27,27%	59,26%	40%	30%	100%
BADAJOS	32,31%	36,36%	55,56%	53,33%	40%	0%
LÉRIDA	30,27%	60,06%	48,15%	60%	70%	100%
ALBACETE	36,92%	33,33%	22,22%	40%	55%	0%
CUENCA	40%	36,36%	14,81%	33,33%	40%	0%

ANEXO C. Grado de cumplimiento del ODS número 16

A CORUÑA	☒			
ALBACETE	☒			
ALICANTE	☒			
ALMERÍA		■		
ÁVILA	☒			
BADAJOS		■		
BARCELONA	☒			
BILBAO	☒			
BURGOS		■		
CÁCERES	☒			
CÁDIZ		■		
CASTELLÓN	☒			
CIUDAD REAL	☒			
CÓRDOBA		■		
CUENCA	☒			
SAN SEBASTIÁN	☒			
GIRONA	☒			
GRANADA		■		

La transparencia en los ayuntamientos de las capitales de provincia

GUADALAJARA				
HUELVA				
HUESCA				
JAÉN				
LAS PALMAS DE GRAN CANARIA				
LEÓN				
LLEIDA				
LOGROÑO				
LUGO				
MADRID				
MÁLAGA				
MURCIA				
OURENSE				
OVIEDO				
PALENCIA				
PALMA DE MALLORCA				
PAMPLONA				
PONTEVEDRA				
SALAMANCA				

La transparencia en los ayuntamientos de las capitales de provincia

SANTA CRUZ DE TENERIFE		■		
SANTANDER	☒			
SEGOVIA	☒			
SEVILLA	☒			
SORIA	☒			
TARRAGONA		■		
TERUEL	☒			
TOLEDO	☒			
VALENCIA		■		
VALLADOLID	☒			
VITORIA	☒			
ZAMORA	☒			
ZARAGOZA	☒			