

**EXTRA “TRANSPARENCIA INFORMATIVA Y BUEN GOBIERNO CORPORATIVO”
(Coordina: José Vicente García Santamaría)**

Cómo citar este artículo / Referencia normalizada

JV García Santamaría, J Martín Matallana (2017): “La transparencia municipal en España: análisis de los factores que más influyen en el grado de transparencia”. *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, pp. 1.148 a 1.164.

<http://www.revistalatinacs.org/072paper/1212/62es.html>

DOI: [10.4185/RLCS-2017-1212](https://doi.org/10.4185/RLCS-2017-1212)

La transparencia municipal en España: análisis de los factores que más influyen en el grado de transparencia

Municipal transparency in Spain: Analysis
of the most influential factors

José Vicente García Santamaría [[CV](#)] [[ORCID](#)] [[PG](#)] Universidad Carlos III de
Madrid / josevicente.garcia@uc3m.es

Jesús Martín Matallana Universidad Carlos III de Madrid / 100079379@alumnos.uc3m.es

Abstracts

[ES] Introducción. Este artículo tiene como objetivo fundamental determinar los factores que más pueden influir en el grado de transparencia municipal de los ayuntamientos españoles, de acuerdo con el ITA. En particular, nos centraremos en el análisis pormenorizado de cuatro posibles factores de influencia: signo político, dimensión del municipio, ubicación geográfica y nivel de renta per cápita. La conclusión es que, en estos momentos, y dada la evolución de este Índice, ninguno de ellos constituye un factor determinante. Pero para llevar a cabo un análisis más amplio y preciso sería necesario que ampliarse los procedimientos metodológicos que sigue el ITA, e incluso incluir nuevos factores de estudio. **Metodología.** Revisión bibliográfica. Investigación con entrevistas en profundidad a un panel de expertos y estudio de aquellos factores que más pueden influir en el grado de transparencia municipal. **Resultados y conclusiones.** Aun reconociendo el significativo avance que ha tenido la transparencia municipal sería aconsejable también evaluar y mejorar los procedimientos del ITA.

[EN] Introduction. This article aims to determine the most influential factors in the degree of transparency of Spanish municipalities, according to the Municipal Transparency Index (ITA). In particular, the study focuses on the detailed analysis of four possible factors of influence: political party, number of inhabitants, geographical location, and level of per capita income of the municipality. The conclusion is that, at the moment, and given the evolution of this Index, none of the previous factors constitutes a determinant in the degree of transparency. In order to carry out a more extensive and precise analysis it would be necessary to expand the methodological procedures followed by the

Municipal Transparency Index (ITA) and include new factors of study. **Methods.** The study is based on literature review, in-depth interviews with a panel of experts and the study of the factors that influence the most the degree of municipal transparency. **Results and conclusions.** The progress experienced in municipal transparency is significant but it would be advisable to also evaluate and improve the procedures used to calculate the Municipal Transparency Index (ITA).

Keywords

[ES] Transparencia, Transparencia municipal, Portales de transparencia, Buen Gobierno Corporativo, Rendición de cuentas.

[EN] Transparency, municipal transparency, transparency portals, good corporate governance, accountability.

Contents

[ES] 1. Introducción y estado de la cuestión. 2. Objetivos. 3. Metodología. 4. Herramientas al servicio de la transparencia. 5. Resultados del ITA 2017. 5.1. Signo político. 5.2. Número de habitantes. 5.3. Nivel de renta per cápita. 5.4. Ubicación geográfica. 6. Conclusiones. 7. Referencias bibliográficas.

[EN] 1. Introduction and state of the art review. 2. Objectives. 3. Methods. 4. Tools in the service of transparency. 5. ITA 2017 results. 5.1. Political party. 5.2. Number of inhabitants. 5.3. Level of income per capita. 5.4. Geographical location. 6. Conclusions. 7. Notes. 8. References.

Traducción realizada por **CA Martínez-Arcos**
(Doctor en Comunicación, Universidad de Londres)

1. Introducción y estado de la cuestión

La transparencia es un efectivo instrumento transformador de la gestión pública que permite a los ciudadanos comprobar cuáles son los referentes de actuación y los intereses de los poderes públicos – en concreto de las Administraciones Locales–, fortaleciendo así el debate político y la democracia (Conejero Paz, 2014). Entendida como principio vertebrador de cualquier Estado, la transparencia pública acerca las instituciones a los ciudadanos y permite que éstos confíen en los centros de decisión política. Aún más, puede ser una herramienta esencial para combatir la corrupción y mejorar la calidad de nuestras democracias, signadas por una cultura de secretismo público (Álvarez, 2007: 6).

La transparencia puede ser definida, por tanto, como el deber que tienen todos los poderes públicos para dar cuenta de sus actos y explicar, razonada y razonablemente, su actuación (Arenillas y Redondo, 2011:360). Pero está claro también que la transparencia no se puede entender exclusivamente como la consecución de un fin concreto, sino como un medio para lograr que las decisiones sean motivadas y razonables y que la información que sirve para la adopción de decisiones sea accesible al público (Jiménez et al, 2012). Moreu Carbonell (2005: 65) ha llegado incluso a afirmar que la evaluación de las instituciones supone interpretar la información obtenida de ellas basándose en evidencias que sean creíbles, fiables y útiles.

Transparencia e información van de la mano (Cotino, Sahuquillo y Corredoira, 2015, Guichot Reina, 2011a, Hollrah, 2005). Tanto es así que De Ferranti *et al.* (2009) la definen como la disponibilidad y creciente flujo de información oportuna, comprensiva, relevante y de alta calidad relacionada con las acciones gubernamentales. Así, la transparencia pasa a ser una divulgación activa de información de carácter público, y resultan de obligada publicación todas aquellas decisiones públicas que toman los

gobiernos o las diferentes administraciones públicas. La transparencia estaría así íntimamente ligada a la rendición de cuentas (Ackerman, 2008).

Pero sin duda lo más relevante es que los ciudadanos puedan evaluar el rendimiento de las instituciones y mantener su confianza en ellas (Labeaga y Muñoz, 2013). Y esta evaluación de las instituciones supone interpretar la información de las instituciones basándose en evidencias creíbles, fiables y útiles (Garde Roca (2006).

El concepto de transparencia comienza a estar presente en el debate político español con el surgimiento de la crisis económica al percibir gobierno e instituciones la deslegitimación que sufren en su actuación y la necesidad de superarla (Morales García *et alt*, 2016). En muy pocos años, este concepto prende en el ideario de todos los partidos políticos y de las Administraciones en su conjunto. En muchos casos va ligado incluso a conceptos conexos como la “regeneración democrática”, la lucha contra la corrupción administrativa, el Buen Gobierno o el acceso a la información pública.

La transparencia supone también la implicación activa de la ciudadanía en la gestión de lo público mediante una auditoría cívica; legitimidad y responsabilidad de los gobernantes en virtud de la rendición de cuentas; herramienta discursiva de legitimación de actuaciones y decisiones políticas y, por supuesto, acaba siendo la más efectiva de las barreras frente a la corrupción administrativa. Como afirmaba el que fuera alcalde de Madrid, Enrique Tierno Galván, “los bolsillos de los gobernantes han de ser de cristal”.

La transparencia gubernamental municipal adquiere así una doble vertiente. Una vertiente activa, en virtud de la cual las Administraciones Públicas municipales están legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos información de carácter público, desde procedimientos o actos administrativos a resoluciones o partidas presupuestarias. Y una vertiente pasiva, en la que son los propios ciudadanos los que, por iniciativa propia, solicitan a las administraciones la información que estimen conveniente para ejercer el *rol* de contrapoder (O’Leary, 2011).

Con independencia del consustancial elemento cultural y educacional que lleva implícito la transparencia municipal –en tanto en cuanto exige un paso al frente de la ciudadanía para ejercerse en toda su plenitud–, la regulación legal del fenómeno es siempre el primer paso para convertir en obligatorio lo que tradicionalmente ha sido una simple alternativa adoptada de forma minoritaria por nuestros gobiernos (Cendejas Jáuregui, 2007).

En este sentido conviene apuntar que, en el caso de España, la regulación legal sobre transparencia ha sido especialmente tardía: hasta el año 2013 carecíamos de una ley *ad hoc* que la regulase. Partíamos únicamente de la regulación constitucional del artículo 105.b de nuestra Carta Magna como marco de referencia para que tanto ciudadanos como administraciones supieran a qué atenerse, en términos de transparencia y acceso a la información pública. No hemos de perder de vista que el mencionado precepto se limitaba a sentar las bases de un derecho de acceso a la información que requería, necesariamente, del pertinente desarrollo legal a través de una ley ordinaria (Guichot Reina, 2011b).

El 9 de diciembre de 2013 se promulgó en España la *Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno corporativo*; treinta años después de que la Constitución sentara las bases del derecho de acceso a la información en su artículo 105.b (Mendel, 2006). Pese a que la demora regulatoria constituía una enorme oportunidad para que nuestro país promulgase una ley de transparencia avanzada y modélica –a la vista de los numerosos modelos de referencia que constituían las leyes vecinas–, la realidad fue bien distinta: la Ley 19/2013 no solo fue tardía, sino que además se consideró mayoritariamente como una “ley de mínimos”, que se limitaba a consolidar una serie de estándares básicos del discurso político.

Como consecuencia de sus múltiples carencias se convirtió en blanco de numerosas críticas: desde la no catalogación del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental; la excesiva cantidad de excepciones absolutas; el silencio administrativo negativo; la ausencia de mecanismos de control, inspección y sanción autónomos y de garantías; las exclusiones subjetivas inadmisibles, o la existencia de una única ley para regular dos ámbitos tan diferenciados e independientes como son la transparencia y el buen gobierno corporativo.

En cualquier caso, y con independencia de las críticas que la colocan a la cola de la regulación sobre transparencia en el marco de la Unión Europea, es indudable que la promulgación de la *Ley 19/2013* ha supuesto un avance que, difícilmente podrá volver tras sus pasos, en tanto en cuanto ha convertido en “obligatorio” lo que antes era tan facultativo como minoritario.

En definitiva, un gobierno es transparente cuando ofrece información sobre su funcionamiento, rinde cuentas, explica sus acciones y se responsabiliza de sus actos (Morales et al, 2016). Y esta acción resulta esencial para fomentar una cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas (FEMP, 2010).

2. Objetivos

El objetivo principal del presente artículo consiste en determinar los factores que más pueden influir en el grado de transparencia municipal de los ayuntamientos españoles. En particular, nos centraremos en el análisis pormenorizado de cuatro posibles factores de influencia: signo político, dimensión del municipio, ubicación geográfica y nivel de renta per cápita. Factores que, a priori, y según consenso de expertos consultados, pueden ser decisivos a la hora de determinar este nivel.

Entre los objetivos secundarios cabe destacar la comparativa entre los resultados del Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) 2017 y los de pasadas ediciones; así como el análisis de algunos posibles factores de influencia de carácter secundario, como el género del regidor o la fortaleza política del consistorio.

Un objetivo final de la investigación es determinar si la metodología imperante que se aplica en España, condicionada por el ITA, es suficiente o podría ser sustancialmente mejorada con la ayuda de otros indicadores o la inclusión de nuevos factores de estudio.

3. Metodología

La metodología parte del empleo de tres herramientas: a) una revisión de la literatura académica sobre transparencia, Buen Gobierno y rendición de cuentas. b) el estudio de aquellos factores que más pueden influir en la transparencia municipal, para lo que nos basaremos en el análisis pormenorizado de los resultados ofrecidos por el ITA en su informe de los años 2014 y 2017, así como en indicadores anteriores. La muestra analizada se compone de los 110 ayuntamientos pertenecientes a los municipios españoles de mayor tamaño; cuyos niveles de puntuación en términos de transparencia dependen de un total de 80 indicadores, agrupados en seis Áreas de Transparencia.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, y en relación a los factores que influyen en el mayor o menor grado de transparencia municipal de los ayuntamientos españoles, podemos plantearnos la hipótesis de que el grado de transparencia municipal depende de cuatro factores: signo político del gobierno de cada ayuntamiento; dimensión del municipio en cuestión, esto es, del número de

habitantes del mismo; nivel de riqueza del municipio, entendido como PIB por habitante, y, por último, zona geográfica en la que se ubique el municipio.

Debemos subrayar también la existencia de diferentes entidades que han diseñado sistemas de evaluación y medición diferentes para valorar la transparencia municipal, pero no se dispone de una homogeneización de estos sistemas, y esta disparidad de criterios de medición y metodologías ofrece variaciones sustanciales en los resultados (Delgado, 2015). Por tanto, y aunque la aceptación del ITA sea amplia, hemos recurrido a un panel de seis expertos para determinar tanto las limitaciones del ITA como para determinar si nos encontramos o no ante niveles de transparencia razonables en los ayuntamientos españoles. Los expertos pertenecen a los ámbitos de la administración municipal, la economía, la sociología y el derecho. A través de un focus group y de la realización de entrevistas en profundidad, con un cuestionario semiestructurado de diez preguntas, hemos extraído también un informe que nos lleva a conclusiones interesantes sobre las técnicas utilizadas actualmente.

El motivo de recurrir al panel de expertos obedece igualmente a la opinión relevante de un puñado de autores académicos, que ha considerado conveniente abordar la transparencia desde un enfoque integral; un enfoque que permitiría llegar a conocer cuáles son las variables políticas y administrativas que más influyen en su institucionalización (Ackerman, 2008, Albassam, 2016, Ferejohn, 1999, Gaventa y McGee, 2013).

De forma complementaria, no podemos perder de vista que el acceso a la información pública pivota, en último término, sobre el mundo digital y los nuevos medios. Así, las *páginas web* emergen como el elemento decisivo para interconectar a la ciudadanía con las Administraciones Públicas en pro de una transparencia gubernamental verdaderamente efectiva. Se requiere así de una web intuitiva, interactiva, de fácil navegación y, por supuesto, accesible para todos los ciudadanos, y sin ningún tipo de restricción.

Por tanto, el estudio aleatorio que hemos realizado de webs de ayuntamientos españoles de diferente tamaño, ubicación geográfica y pertenencia a diferentes formaciones políticas, aunque no sea una muestra exhaustiva, permitirá apreciar también cuál es la utilidad de la información que ofrecen y si realmente ese principio de transparencia encuentra su equivalente en el tratamiento pormenorizado y accesible al ciudadano común de la información más relevante ofrecida por nuestros municipios. Es preciso que los datos sean accesibles, relevantes y de calidad (Ferejohn y Kuklinski, 1990). Al igual que resultan relevantes, como objeto de estudio, otros factores, que, a veces, carecen de la necesaria relevancia, como es el caso de la visibilización de las agendas institucionales (Méndez Juez, 2017).

En conclusión, no se trata solo de poner en marcha sistemas de Administración electrónica que acerquen las instituciones a los ciudadanos, sino también que se generen procedimientos válidos para poder interactuar con los gestores públicos (Beltrán y Martínez, 2016).

4. Herramientas al servicio de la transparencia

El Portal de Transparencia, a nivel estatal, es la plataforma que permite el acceso a la información pública de la Administración General del Estado, categorizada en tres niveles: a) institucional: organización, estructura y funciones de los Ministerios, b) económico: gestión administrativa y presupuestaria, y c) normativo: información jurídica y textos normativos aplicados por los respectivos Ministerios.

Como ya ocurriera con la Ley 19/2013, el Portal de Transparencia tampoco se ha librado de convertirse en blanco de diversas críticas, como consecuencia de las deficiencias en sus opciones de búsqueda –al no indexar sus datos de conformidad con las convenciones informáticas básicas–, de forma que solo permite filtrar documentos por ministerio y fecha, lo que dificulta enormemente la tarea; la imposibilidad de extracción de datos en formatos reutilizables, lo que obliga a buscar y transcribir manualmente la información, o la exigencia del DNI electrónico para su acceso, que obedece a un evidente finalidad disuasoria, en tanto en cuanto menos de la mitad de la población española dispone del mencionado DNI. Similares críticas reciben, en términos generales, sus homólogos a nivel autonómico y local.

Con carácter paralelo a los mencionados Portales de Transparencia gubernamentales y de titularidad pública, contamos igualmente con diversas plataformas de acceso a la información pública con carácter privado, como por ejemplo las promovidas por la Fundación Civio. Entre ellas podemos destacar algunas como *Tu derecho a saber*, una web que intermedia entre los ciudadanos y administraciones, unificando las solicitudes repetidas; *El BOE nuestro de cada día*, plataforma que analiza, relaciona y simplifica el contenido del Boletín Oficial del Estado, a fin de hacerlo comprensible para la ciudadanía, o *Dónde van mis impuestos*, una herramienta que permite visualizar en qué se emplea el dinero público.

4.1. Transparencia municipal: el ITA

Cuando se habla de transparencia a nivel municipal parece indispensable referirse al ITA (*Transparencia Internacional España*), un estudio que desde el año 2008 mide el grado de transparencia de los 110 mayores ayuntamientos españoles, que son categorizados también en un ranking. Para llevar a cabo esta clasificación, el ITA analiza un total de 80 indicadores diferentes, agrupados en seis grandes categorías: Información sobre la Corporación Municipal, Relaciones con los ciudadanos y la sociedad, Transparencia económico-financiera, Transparencia en las contrataciones y costes de los servicios, Transparencia en materia de urbanismo, obras públicas y medioambiente e Indicadores de la Ley de Transparencia. A partir de ahí, cada consistorio obtiene una puntuación final.

Nos encontramos, por tanto, ante un estudio que sirve como incentivo para que los ayuntamientos mejoren su nivel de transparencia en cada una de sus ediciones al propiciar un mayor acercamiento entre la Administración Local y la ciudadanía (Piñar Mañas, 2010). Ahora bien, es un estudio que guarda también ciertas debilidades al no ser tenida en cuenta la utilización de formatos abiertos para la difusión de la información pública y el acceso individualizado a la misma, así como otros aspectos que pueden parecer tangenciales, como la grabación de los plenos municipales, pero que en muchos casos no son permitidos.

En base a la clasificación del último informe de transparencia municipal, publicado por el ITA en el año 2017, podemos esgrimir los siguientes resultados:

- a) La inmensa mayoría de los ayuntamientos, pertenecientes a la muestra, crearon dentro de su respectiva web una página especial dedicada a la transparencia, con una sección específica para los indicadores del ITA. Todo esto viene a corroborar que la apuesta por la transparencia por parte de nuestros consistorios es ya un hecho generalizado, respondiendo así a una demanda de la sociedad civil por tener acceso a mayor volumen de información. Si bien existen limitaciones que no conviene soslayar y de las que daremos cuenta.
- b) Un número significativo (25) de los 110 ayuntamientos evaluados ha publicado la totalidad de los 80 indicadores que integran el ITA 2017, lo que viene a evidenciar la importancia que

las corporaciones locales –debido a la demanda ciudadana y a la regulación normativa– otorgan a la transparencia municipal, que ya es un hecho generalizado en nuestros consistorios. No obstante, no deja de ser preocupante que, en torno a un 44% de los ayuntamientos, no alcancen una puntuación mínima de 90 puntos sobre 100.

- c) Las puntuaciones medias alcanzadas por el conjunto de los ayuntamientos evaluados han sido más altas que las de la edición precedente (2014), que a su vez había sido superior a la de los años anteriores. Así, la puntuación media general de los 110 ayuntamientos en el año 2017 ha alcanzado los 89,7 puntos sobre 100; los 85,2 conseguidos en 2014; y de 70,9 (2012), 70,2 (2010), 64,0 (2009) y 52,1 (2008). Además, en cada una de las seis Áreas de Transparencia analizadas, las puntuaciones medias del conjunto de los Ayuntamientos han sido igualmente superiores a las de la pasada edición. De todo ello cabe deducir, atendiendo a los datos del ITA, que la transparencia municipal mejora año tras año en España.
- d) En cuanto a la evolución histórica del ITA, cabe recordar que en la primera edición de 2008 solo hubo un ayuntamiento –el de Bilbao, pionero en transparencia– que obtuviese la máxima calificación posible (100 puntos sobre 100). Frente a los 19 consistorios de la pasada edición del año 2014; en el estudio de 2017 fueron 25 los ayuntamientos que han conseguido la mencionada puntuación: *Alcobendas, Alicante, Barakaldo, Barcelona, Bilbao, Getxo, Gijón, Girona, Huelva, Jerez de la Frontera, Las Palmas de Gran Canaria, Las Rozas, León, Lérida, Logroño, Madrid, Manresa, Oviedo, Pozuelo de Alarcón, San Cristóbal de la Laguna, Soria, Terrassa, Torrejón de Ardoz, Torrent y Vitoria*.
- e) En lo que respecta a las seis Áreas de transparencia evaluadas, cabe señalar que todavía se pueden considerar asignaturas pendientes: la *Transparencia en las contrataciones* (con una puntuación de 85,8 puntos) y la *Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas* (86,0). Las mayores puntuaciones residen en *Transparencia económico-financiera* (93,1) y *Transparencia Activa* (92,7).

5. Resultados del ITA 2017

En base al análisis de los resultados publicados en el informe del ITA 2017 podemos resaltar las siguientes conclusiones en relación a la hipótesis de partida:

5.1 Signo político

Desde una perspectiva estrictamente teórica (Guillamón *et al*, 2011), los municipios gobernados por partidos progresistas son más transparentes que los gobernados por conservadores. En esta misma línea, Ferejohn (1999) sostiene que aquellos políticos que deseen incrementar el tamaño del sector público deben aumentar la transparencia con el fin de que los votantes les confíen una mayor cantidad de recursos. Por lo tanto, dado que los gobiernos progresistas abogan por un mayor sector público, estarán dispuestos a implementar mayores niveles de transparencia que los gobiernos conservadores.

Pese a que desde una lógica estrictamente teórica pudiéramos pensar que efectivamente el signo político es una variable determinante en términos de transparencia municipal, a la luz de los datos ofrecidos por el ITA 2017 no podemos afirmar categóricamente que nos encontremos ante un factor decisivo. Sí estamos ante un reparto equitativo de partidos políticos en los diferentes niveles de transparencia, lo que equivale a decir que consistorios encabezados por las diferentes ideologías políticas imperantes en nuestro país obtienen puntuaciones similares.

En este sentido, Jesús Lizcano Álvarez (2012) asegura, en relación con los resultados del ITA 2009, que “la transparencia no es una cuestión de color político, es una cuestión de actitud, de que alguien quiera ser transparente” (1).

Tal y como podemos apreciar en el cuadro 1, no existe un determinado partido político que de por sí sea más transparente o más opaco que otro. Las proporciones se mantienen similares en todas las categorías, especialmente en la relativa a *Transparencia Alta*; la más representativa y fiable al contener una muestra mucho mayor que las otras dos. Por ejemplo, el Partido Popular gobierna ayuntamientos con puntuaciones sobresalientes (Las Rozas, León o Santander), así como ayuntamientos con pobres niveles de transparencia, como es el caso de Badajoz, con una puntuación de 75,6 puntos sobre 100.

Dicho de otra forma, entre los 25 ayuntamientos que han obtenido en el año 2017 la máxima puntuación posible encontramos partidos políticos de muy diferente signo político, si bien existe una ligera inclinación hacia otras opciones distintas a las del Partido Popular.

Cuadro N° 1: Influencia del signo político en la transparencia municipal

| SEGÚN EL SIGNO POLÍTICO | | | |
|---------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------|
| | PP | PSOE | OTROS (PODEMOS, C'S, NACIONALISTAS) |
| TRANSPARENCIA ALTA (75-100) | 30 MUNICIPIOS DE 97: 31% | 32 MUNICIPIOS DE 97: 33% | 35 MUNICIPIOS DE 97: 36% |
| TRANSPARENCIA MEDIA (50-75) | 4 MUNICIPIOS DE 10: 40% | 3 MUNICIPIOS DE 10: 30% | 3 MUNICIPIOS DE 10: 30% |
| TRANSPARENCIA BAJA (MENOS DE 50) | 1 MUNICIPIO DE 3: 33% | 0 MUNICIPIOS DE 3: 0% | 2 MUNICIPIOS DE 3: 67% |

Fuente: elaboración propia con datos del ITA (2017)

Según la quinta edición del informe *Transparencia, el mejor eslogan* (2017), llevado a cabo por la Fundación Compromiso y Transparencia, ningún partido político nacional alcanza todavía la categoría de “transparente”, mientras que se incrementa el número de fundaciones translúcidas con respecto a las ediciones anteriores. Pese a que estos resultados contrasten con los discursos pro transparencia enarbolados por los diferentes líderes políticos, la realidad es que, tras una ligera y positiva evolución, los partidos tradicionales se han estancado en la mejora de sus acciones de rendición de cuentas; al tiempo que los nuevos partidos incorporados a la muestra tampoco han aportado datos positivos para el cumplimiento de los indicadores de transparencia. Pero, en general, los partidos políticos no salen bien parados en sus evaluaciones [1].

Cuestiones distintas son el género del regidor, hombre o mujer, y el grado de fortaleza política del consistorio. Aunque para algunos expertos no sea un factor determinante, de los 110 ayuntamientos evaluados en el ITA 2017 encontramos una mayoría de alcaldes frente a alcaldesas; concretamente 81 frente a 29. Pese a que a nivel de resultados los ayuntamientos gobernados por alcaldesas hayan obtenido puntuaciones medias superiores en relación a las obtenidas por alcaldes (90,3 frente a 89,4), la diferencia es tan escasa que no podemos considerar el género del regidor como un factor determinante en términos de transparencia.

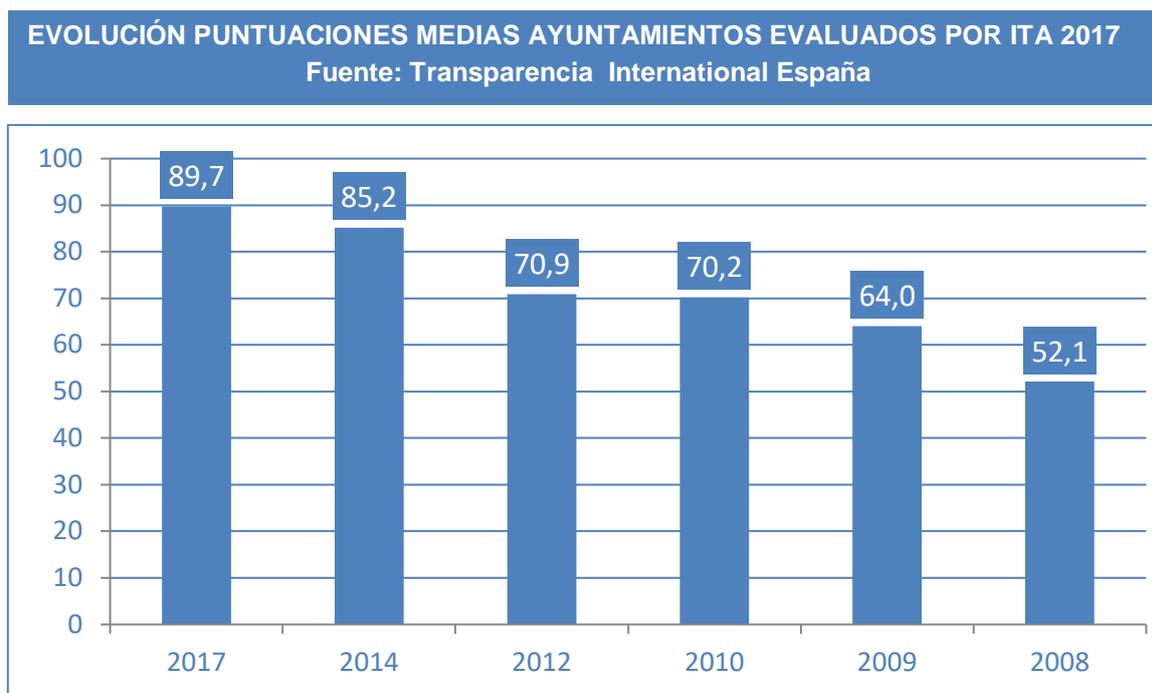
En lo que respecta a la fortaleza política del consistorio, Guillamón *et al* (2011) señalan que “una mayor fragmentación del gobierno local conlleva un mayor nivel de transparencia (...), lo que pone de manifiesto que aquellos partidos políticos que gobiernan en solitario hacen uso de su poder mayoritario para obstaculizar la apertura informativa de los ayuntamientos que dirigen (...)”. Según diversos autores, la competencia política entre los partidos integrantes de la coalición fomenta la publicación de información pública, debido al afán de los políticos de limitar la capacidad de actuación de los miembros del gobierno que no pertenecen a su partido (Kaumann y Kraay, 2002, Pierre, 2010 y Rodríguez Pallarés y Pérez Serrano, 2017).

5.2 Número de habitantes

Otro factor bastante recurrente a la hora de valorar las diferencias de transparencia entre ayuntamientos es la dimensión del municipio en cuestión. A priori, puede pensarse que en una localidad con mayor número de habitantes la gestión de lo público estará mucho más estandarizada y controlada, por lo que la transparencia será mayor. De la misma manera que podríamos aventurar, desde el ángulo contrario, que un entramado más complejo, derivado de una mayor dimensión, acabará desembocando, irremediablemente, en una mayor opacidad. Pero el tamaño del municipio, sobre todo en las grandes ciudades, añade nuevas y enormes complejidades de gestión.

Si bien es cierto que a la luz de los datos ofrecidos por el estudio del ITA 2017 los ayuntamientos más grandes son los que han obtenido una mayor puntuación media en términos de transparencia, partimos, sin embargo, de un sesgo inherente al propio estudio, cuya muestra selecciona, precisamente, a los 110 municipios españoles de mayor dimensión.

Cuadro Nº 2: Influencia de la dimensión del municipio en la transparencia municipal



Fuente: elaboración propia, con datos del ITA 2017

Podemos concluir, por tanto, que el grado de transparencia municipal no presenta una relación de causalidad directa con el número de habitantes del municipio. Encontramos así elevadas puntuaciones de transparencia, tanto en localidades de gran dimensión –con Madrid, Barcelona o Bilbao a la cabeza– como en aquellos municipios con un número de habitantes significativamente menor, como pueda ser el caso de Sant Cugat del Vallés, con apenas 88.000 habitantes, o los de Pozuelo de Alarcón y Las Rozas, incluso con menor número de habitantes.

En este sentido, es especialmente revelador el hecho que entre los 25 ayuntamientos que obtuvieron la máxima puntuación en el ITA 2017, cerca de la mitad ni tan siquiera sean capitales de provincia: Alcobendas, Barakaldo, Getxo, Jerez de la Frontera, Las Rozas, Manresa, Pozuelo de Alarcón, San Cristóbal de La Laguna, Terrassa, Torrejón de Ardoz y Torrent.

| SEGÚN EL NÚMERO DE HABITANTES | | |
|-----------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| | MÁS DE 100.000 | MENOS DE 100.000 |
| TRANSPARENCIA ALTA (75-100) | 63 MUNICIPIOS DE 97: 65% | 34 MUNICIPIOS DE 97: 35% |
| TRANSPARENCIA MEDIA (50-75) | 3 MUNICIPIOS DE 10: 30% | 7 MUNICIPIOS DE 10: 70% |
| TRANSPARENCIA BAJA (MENOS DE 50) | 2 MUNICIPIOS DE 3: 67% | 1 MUNICIPIO DE 3: 33% |

Fuente: elaboración propia, con datos del ITA 2017

5.3. Nivel de renta per cápita

Podríamos pensar también que el nivel de riqueza del municipio podría determinar, o cuanto menos influir, en el nivel de transparencia de un ayuntamiento. Guillamón *et al* (2011) comentan que diferentes autores (Piotrowski y Van Ryzin 2007) han demostrado que el nivel económico está relacionado positivamente con la transparencia fiscal. Es decir, la situación económica del municipio posee una influencia significativa en el nivel de transparencia financiera. Parece claro para estos autores que los municipios con menores tasas de desempleo, y, por tanto, que disponen de una sólida situación económica, acabarán siendo más transparentes. Y según el ITA, lo observamos en numerosas localidades que ni tan siquiera son capitales de provincia, como es el caso de Getxo, Sant Cugat del Vallés, Pozuelo de Alarcón o Las Rozas.

Por otra parte, el gasto total per cápita es superior en los municipios más transparentes. Se cumple así un conocido axioma de que nivel de renta y educación están íntimamente ligados: uno es consecuencia del otro y viceversa.

Ahora bien, si atendemos exclusivamente a los datos del ITA 2017, no nos encontramos ante un factor decisivo, en tanto en cuanto el grado de transparencia mantiene proporciones similares, con independencia del nivel de riqueza de la localidad en cuestión:

Cuadro Nº 3: Influencia de la renta per cápita en la transparencia municipal

| SEGÚN LA RENTA PER CÁPITA | | | |
|-----------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|
| | MENOS DE 20.000 EUROS | ENTRE 20.000 Y 40.000 EUROS | ENTRE 40.000 Y 60.000 EUROS |
| TRANSPARENCIA ALTA (75-100) | 12 MUNICIPIOS DE 97: 13% | 78 MUNICIPIOS DE 97: 80% | 7 MUNICIPIOS DE 97: 7% |
| TRANSPARENCIA MEDIA (50-75) | 2 MUNICIPIOS DE 10: 20% | 8 MUNICIPIOS DE 10: 80% | 0 MUNICIPIOS DE 10: 0% |
| TRANSPARENCIA BAJA (MENOS DE 50) | 1 MUNICIPIO DE 3: 33% | 2 MUNICIPIOS DE 3: 67% | 0 MUNICIPIOS DE 3: 0% |

Fuente: elaboración propia, con datos del ITA 2017

5.3 Ubicación geográfica

Nos planteamos finalmente si existen en España territorios que sean, a priori, más transparentes que otros. Aunque en nuestro país los mayores casos de corrupción se concentren en los gobiernos locales de los municipios costeros, próximos a los grandes núcleos urbanos, los niveles de transparencia no parecen regirse por criterios territoriales. Los datos del ITA 2017 señalan, por ejemplo, que, dentro de una misma Comunidad Autónoma, como por ejemplo Andalucía, encontramos municipios con una transparencia alta (Huelva), una transparencia media (Jaén) y una transparencia baja (Almería).

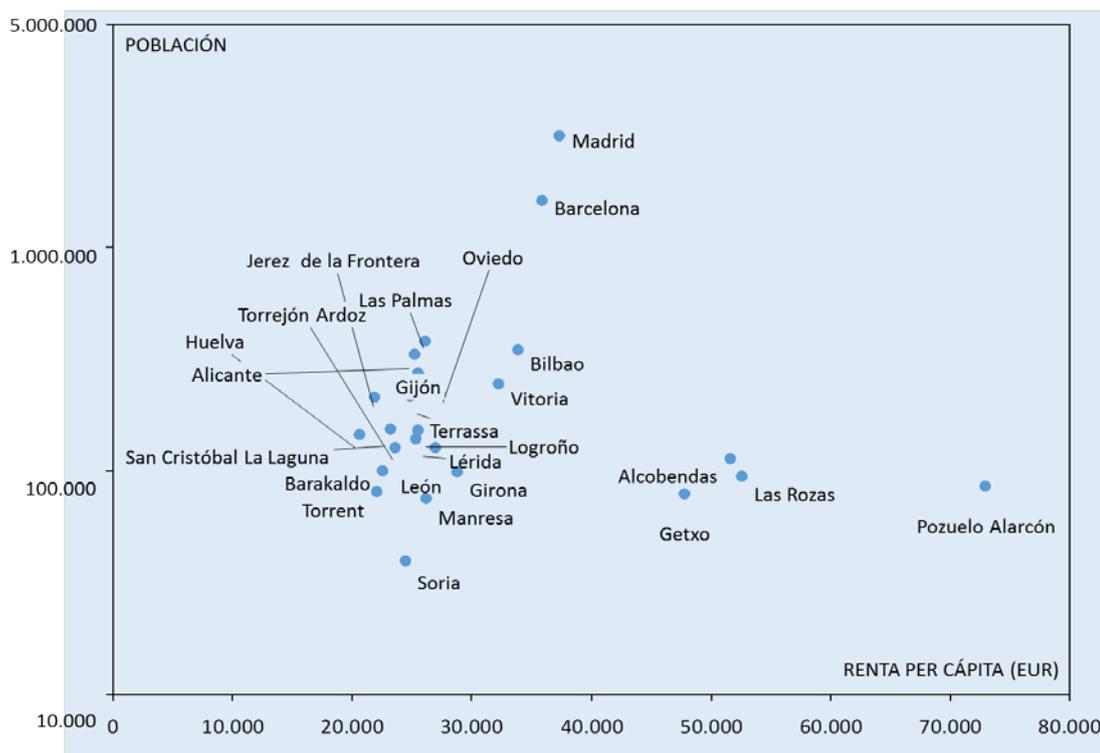
Asimismo, tampoco parece existir una correspondencia absoluta entre transparencia municipal y transparencia autonómica: según los datos del ITA 2014, el Ayuntamiento de Madrid obtuvo una puntuación sobresaliente con 92,5 puntos sobre 100, mientras que la Comunidad de Madrid, según los datos del Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas, obtuvo unos resultados mediocres en relación a las demás autonomías, con una puntuación de 65 puntos sobre 100.

No obstante, esta brecha se ha reducido hoy día: según el ITA 2017, el ayuntamiento de Madrid obtiene una puntuación de 100 puntos sobre 100 en términos de transparencia municipal, mientras que, según INCAU, la Comunidad de Madrid alcanza una puntuación de 98,1 puntos sobre 100.

Por otra parte, si efectuásemos una dispersión de los 25 municipios con Índice de Transparencia 100 (ITA 2017), según población y renta per cápita, podemos observar que aquellos municipios con mayor Índice de Transparencia se sitúan entre cien mil y 1 millón o más de habitantes, y que la mayor parte de ellos tienen una renta per cápita que oscila entre 20.000 y 35.000 euros. De tal manera que, por ejemplo, una población como Soria, con apenas 40.000 habitantes y una renta per cápita de casi 25.000 euros (ocupa la 425 posición por renta) se sitúa al mismo nivel que Pozuelo

de Alarcón, el municipio con mayor renta de España, con más de 70.000 euros y una población cercana a las 85.000 personas.

Gráfico N° 1: Dispersión de Municipios con Índice de Transparencia 100 según población y renta per cápita



Fuente: Elaboración propia con datos INE 2016 e ITA 2017

En otras palabras, y atendiendo a los datos del INE 2016, el ITA no tiene en cuenta en su listado de los 25 municipios más transparentes a algunos consistorios que figuran entre los diez primeros de España (Majadahonda, Sant Cugat, San Sebastián o San Sebastián de los Reyes), así como a otros que, por renta, se encontrarían entre los veinte primeros, caso de Castelfellers, Cerdanyola del Vallés, Ceuta o Pamplona. De esta forma, deja de tener validez la hipótesis de que, a mayor renta se produce un mayor nivel de transparencia, o bien, que, tal vez no se haya verificado de manera precisa esta variable. Parece como si el hecho de cumplir con las indicaciones precisas que exige el ITA fuese la parte fundamental de la elaboración del ranking.

6. Conclusiones

Creemos que los factores que hemos analizado poseen una incidencia decisiva en el grado de transparencia de los municipios. Pero según el ITA, ninguno de ellos es tan importante como para llegar a ser determinante en la muestra de los 110 ayuntamientos seleccionados. De esta forma, podemos colegir que, en la mayor parte de los casos, la adscripción a un determinado partido político no constituye un factor determinante, como tampoco lo es la renta per cápita ni la distribución territorial y mucho menos la propia dimensión del municipio. Existe, por tanto, un factor humano a considerar. Esto es, el libre albedrío del alcalde y los concejales que forman la Corporación, por lo que investigaciones futuras deberían determinar el marco de identidades y formación de los ediles que componen estos grupos.

No obstante, los datos en los que suelen apoyarse estas conclusiones deberían de ampliarse y sus procedimientos metodológicos, como señalan sus críticos, tendrían que renovarse, tomando en consideración nuevos indicadores. En este sentido, las opiniones de nuestro panel de expertos son claras:

- Aunque el ITA es un gran paso, convendría centrarse también en análisis más profundos, considerando otros aspectos importantes como la institucionalización de la transparencia; el grado de bondad de la rendición de cuentas; una mayor difusión de las agendas institucionales o la claridad expositiva –sujeta a tratamiento previo– de las grandes cuentas y las grandes cifras. Disponer, en suma, de archivos con una información de calidad y al mismo tiempo comprensible para el ciudadano [2]. Hay además otras preguntas que quedan sin respuesta: ¿cómo convive el ITA con la corrupción y con tramas organizadas como Púnica? ¿Cómo afectan estos casos a los ayuntamientos implicados? ¿Existe pérdida de reputación? Y si es así, como debería estar reflejada en el Índice.
- Pese a la buena evolución del ITA, existe todavía un elevado número de ayuntamientos (44%), que no cumple los estándares de calidad señalados. De la misma forma, y además de los 110 ayuntamientos seleccionados, habría que disponer al menos de una muestra representativa del alcance de la implantación de transparencia y rendición de cuentas en los municipios de menos de 50.000 habitantes para conocer el gap que les separa de la élite. Es más, alguno de nuestros expertos considera que es precisamente en los pequeños municipios en donde más se aprecia la necesidad de una mayor transparencia.
- El ITA no permite verificar que los datos aportados por los ayuntamientos sean ciertos. Es decir, los datos sobre contrataciones de personas o el nivel de remuneración de ediles y concejales no se verifica obligatoriamente por un equipo de auditoría externa. Para muchos de estos expertos, es necesario auditar las páginas web, que son, en algunos casos, claros instrumentos de propaganda. De la muestra recogida de las páginas web de ayuntamientos menores de 30.000 habitantes cabe destacar, en primer lugar, que casi ningún ayuntamiento de más de 5.000 -10.000 habitantes desea perder el tren de la transparencia. Todos disponen de algo parecido a un portal de transparencia, pero en muchos casos –en ayuntamientos de todos los colores políticos– falta información esencial sobre contrataciones de personal, cv de los concejales, presupuestos municipales, etc.
- La transparencia necesita imperiosamente de la participación ciudadana para consolidarse. ¿Cómo promover esta participación? ¿Qué pasos se siguen y qué métodos se adoptan, al menos en ayuntamientos de una cierta dimensión, para poner a disposición de sus ciudadanos resúmenes comprensibles de aquellas disposiciones, estados de cuentas, etc, que les conciernen? Esto es, no basta únicamente con trasladar esa información a los Portales de Transparencia; el reto es también hacerla comprensible para la ciudadanía.
- Según el panel de expertos, no se trata, esencialmente, del cumplimiento estricto de las obligaciones y deberes por parte de los servidores públicos. Hay que ir algo más allá: fomentar la participación de la ciudadanía; extender los referentes éticos en todos los ámbitos del gobierno municipal y contar con mejores controles de los servidores públicos. Promover, en resumen, la adquisición de una cultura de la transparencia. Y no olvidar tampoco que significa realmente un proceso de rendición de cuentas.

- Para algunos de los expertos, que reconocen el avance conseguido con la introducción del ITA, la mayor parte de los ayuntamientos españoles no son transparentes aún y les falta cierto recorrido para llegar a serlo. Reconocen, sin embargo, que aquellos municipios que cuentan con un funcionariado competente y una motivación por parte del alcalde y concejales para posicionarse adecuadamente en el ITA, consiguen mejores resultados.
- Por último, los expertos subrayan que el hecho de cumplir con los indicadores del sistema no garantiza que las corporaciones sean objetivamente transparentes, al menos que exista una auditoría profesional e independiente que respalde lo que reflejan esos indicadores.

7. Notas

[1]<http://www.laopiniondemurcia.es/cartagena/2017/07/08/cartagena-ciudad-transparente-region/843753.html>

[2] El *Ránking 2017 sobre la calidad democrática de los partidos políticos españoles* es un trabajo de investigación, dirigido por José Antonio Gómez Yáñez, profesor de la Universidad Carlos III de Madrid. Dispone de un cuestionario de 41 indicadores, agrupados y ponderados en cinco capítulos: democracia interna, sistemas de selección de candidatos, derechos de los afiliados y su protección, información pública sobre el partido y publicidad de los códigos éticos. Y llega a la conclusión por tercera vez, que ningún partido político español cumpliría con las normas de funcionamiento requeridas por la Ley de Partidos Alemana o con los usos de Gran Bretaña en cuanto a: congresos bienales o anuales, celebración de los congresos a fecha fija, elección de candidatos a cargos públicos por votación de los afiliados del partido residentes en el distrito, reuniones periódicas de los parlamentos internos (comités, consejos, juntas directivas), etc.

8. Referencias bibliográficas

A. Morales García et al (2016): “La Transparencia en la política española: análisis de sus influencia y presencia en medios sociales”. *Ibersid*. 10(2), pp. 91-96.

B. A. Albassam (2016): “The influence of Budget Transparency on quality of Governance”. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Vol. 7, Nº1.

D. De Ferranti et al. (2009): *How to improve Governance*. Washington, D.C.: The Brooking Institution Press.

D. Kaumann y A. Kraay (2002): “Growth without Governance”. The World Bank: World Bank Development Research Group. Policy Research Working Paper.

E. Conejero Paz (2014): “Rendimiento, evaluación y rendición de cuentas de las administraciones públicas en España”. *RIPS*, Vol. 13, nº 2, pp. 77-101. Disponible en: [file:///C:/Users/Administrador/Downloads/2239-9521-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrador/Downloads/2239-9521-1-PB%20(1).pdf) (3-2-2017)

E. Guichot Reina (2011a): *Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo*, Svilla: Editorial Derecho Global/Global Law Press,

E. Guichot Reina (2011b): “Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas”. Madrid: Fundación Alternativas.

E. Guichot Reina (Coord.) (2014): *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos.

E. Moreu Carbonell (2005): *La Administración anunciante*. Madrid: Editorial Aranzadi.

FEMP (2010): *Calidad democrática y Buen Gobierno*. Madrid: AEVAL/Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Disponible en:
<file:///C:/Users/Administrador/Downloads/Calidad%20Democr%C3%A1tica%20y%20Buen%20Gobierno.pdf> (12-5-2017)

F. Delgado Morales (2015): “Sistemas de medición y transparencia en los Ayuntamientos”. *Revista Española de la Transparencia*, Nº 0, pp. 12- 17. Disponible en:
https://issuu.com/acreditra/docs/ret_0.

F. Vallespín (2010): “Responsabilidad política y rendición de cuentas”. En FEMP: *Calidad democrática y Buen Gobierno*, pp. 96-106. Disponible en:
<file:///C:/Users/Administrador/Downloads/Calidad%20Democr%C3%A1tica%20y%20Buen%20Gobierno.pdf> (5-3-2017)

I. Álvarez (2007): *Relatoría especial para la libertad de expresión*. Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, Washington D.C.: OEA.

J. Ackerman (eds.) (2008): *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: Siglo XXI Editores.

J.A. Ferejohn y J.H. Kuklinski (1990). *Information and democratic processes*. Urbana: University of Illinois Press.

J.A. Ferejohn (1999): “Accountability and authority: towards a model of political accountability”. En Przeworski, A., Stokes, S. C. y Manin, B. (Eds.): *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press, pp. 131-153.

J.A. Garde Roca (2006): “La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España”. *Auditoría Pública*, nº 39, pp. 17-26.

J. Gaventa y R. McGee (2013): “The Impact of Transparency and Accountability Initiatives”. *Development Policy Review*, 31 (s1), pp. 3-28.

J. Lizcano Álvarez (2010): “El Índice de Transparencia Municipal”. En FEMP: *Calidad democrática y Buen Gobierno*. Madrid: AEVAL/Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. pp. 139-150. Disponible en:
<file:///C:/Users/Administrador/Downloads/Calidad%20Democr%C3%A1tica%20y%20Buen%20Gobierno.pdf> (10-3-2017)

J.L. Piñar Mañas (2010): “Transparencia y protección de datos: las claves de un equilibrio necesario”, en Ruiz Ojeda, A. L., (coord.): *El gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, pp. 1023-1044.

J.M. Labeaga Azcona y C. Muñoz Martínez (2013): “La evaluación de políticas públicas en España: aprendizaje y prácticas institucionales”. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, nº 1, pp. 31-53.

J. Pierre (edic.) (2010). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.

J. Vila i Vila (2013): “Determinantes de la transparencia contable en los municipios”. *Auditoría Pública*, nº 60, pp. 57-64.

L. Cotino Hueso, J.L. Sahuquillo Orozco, L. Corredoira Alfonso (eds.) (2015): *El paradigma del gobierno abierto. Retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*. Madrid: Universidad Complutense.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. BOE nº 295, de 10 de diciembre de 2013. Disponible en <http://www.boe.wa/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887> (8-3-2017)

M. Arenilla Sáez y J. C. Redondo Lebrero (2011): “Ética, transparencia y participación”. En Arenilla Sáez, M.: *Crisis y reforma de la Administración Pública*. A Coruña: Netbiblo.

M. Cendejas Jáuregui (2007): “Evolución histórica del derecho a la información”. *Derecho Comparado de la Información*, nº. 10, pp. 57-84.

M. Guillamón López, A. Ríos Martínez y C. Vicente Oliva (2011): “Transparencia financiera de los municipios españoles. Utilidad y factores relacionados”. *Auditoría Pública*, nº 55, pp. 109-116. Disponible en: <http://asocex.es/transparencia-financiera-de-los-municipios-espanoles-utilidad-y-factores-relacionados> (18-5-2017)

M. Méndez Juez (2017): “Transparencia pública en la regeneración democrática”. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 4-1, pp. 89-105.

M. Rodríguez Pallares y M.J. Pérez Serrano (2017): “Decisión y transparencia en información y conocimiento. Estudio de caso de las empresas de comunicación cotizadas españolas”. *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, pp. 719 a 736. <http://www.revistalatinacs.org/072paper/1188/38es.html> (12-6-2017)

R. Hollrah (2005): “La protección de la privacidad frente a la transparencia gubernamental”. *Derecho Comparado de la Información*, nº 6, pp. 103-154

R. Jiménez Asencio, J. Lizcano Álvarez y M. Villoria Mendieta (2012): “La transparencia en los gobiernos locales: una apuesta de futuro. *Fundación Democracia y Gobierno local*. Disponible en: http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Transparencia_ponencias2.pdf (4-5-2017)

R. O’Leary et al (eds.). *The Future of Public Administration Around the World*. Washington, D.C., Georgetown University Press.

S.J. Piotrowski y G. Van Ryzin (2007): “Citizen attitudes toward transparency in local government”. *The American Review of Public Administration*. Vol, 37, nº 3, pp. 306-323

T. Mendel (2006): “Consideraciones sobre el estado de las cosas a nivel mundial en materia de acceso a la información”, *Derecho Comparado de la Información*, Nº 8, pp. 3-15.

Transparency International. Corruption Perceptions Index (2015). Disponible en <http://www.transparency.org/cpi2015>. (11-5-2017)

Transparency International España (2017): “Índice de Transparencia de los Ayuntamientos”. Disponible en: <http://transparencia.org.es/indices-transparencia-espana/>

P. Beltrán Orene y E. Martínez Pastor (2016): “Grado de cumplimiento de las leyes de Transparencia, Acceso y Buen Gobierno y de reutilización de los datos de contratación de la Administración central española”. *El Profesional de la Información*, vol. 25, nº 4, pp. 557-567.

Portal de Transparencia Gobierno de España. Disponible en: <http://transparencia.gog.es/> (12-2-2017)

Cómo citar este artículo / Referencia normalizada

JV García Santamaría, J Martín Matallana (2017): “La transparencia municipal en España: análisis de los factores que más influyen en el grado de transparencia”. *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, pp. 1.148 a 1.164.

<http://www.revistalatinacs.org/072paper/1212/62es>.

DOI: [10.4185/RLCS-2017-1212](https://doi.org/10.4185/RLCS-2017-1212)

- En el interior de un texto:

... JV García Santamaría, J Martín Matallana (2017: 1.148 a 1.164) ...

o

... JV García Santamaría *et al*, 2017 (1.148 a 1.164) ...

Artículo recibido el 25 de julio de 2017. Aceptado el 2 de octubre.
Publicado el 9 de octubre de 2017