

---

# Influencia del marco normativo en la transparencia: análisis de los ayuntamientos españoles, 2014-2017

*Influence of the regulatory framework on transparency:  
Analysis of the Spanish municipalities, 2014-2017*

LEONOR MORA

Universidad Rey Juan Carlos

M. LUISA DELGADO

Universidad Rey Juan Carlos

JOSÉ A. RIVERO

Universidad Rey Juan Carlos

## **Como citar/Citation**

Mora, L., Delgado, M. L. y Rivero, J. A. (2018). Influencia del marco normativo en la transparencia: análisis de los ayuntamientos españoles, 2014-2017. *Revista Española de Ciencia Política*, 48, 207-225.  
Doi:<https://doi.org/10.21308/recp.48.08>

## **Resumen**

El objetivo del presente trabajo es valorar la capacidad del marco normativo en materia de transparencia para lograr la deseada transparencia en la gestión de las Administraciones públicas. Para ello se revisa la literatura existente referida a experiencias internacionales, identificando aquellos trabajos que refieren una ley o conjunto de leyes y miden el grado de transparencia en una fecha posterior a su entrada en vigor. Posteriormente se analiza el caso de los municipios españoles de tamaño grande en relación con la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Para ello usamos los niveles de transparencia publicados, principalmente por el Índice SIELOCAL para 2014 (año de entrada en vigor de la ley) y 2017. Estos datos se contrastan también con el índice elaborado y publicado por Transparencia Internacional España. Los resultados muestran una relación significativa entre la ley y los logros en materia de transparencia, si bien las conclusiones de nuestra investigación presentan la evolución de la transparencia no solo como consecuencia del marco normativo, sino como resultado de una suma de factores.

*Palabras clave:* transparencia en el sector público, gobierno municipal, e-gobierno, regulación.

## Abstract

The objective of this work is to assess the capacity of the regulatory framework on the issue transparency to achieve the sought-after transparency in the management of public administrations. To this end, the existing literature focused on international experiences is reviewed, identifying works looking at one law or set of laws and measure the degree of transparency at a date after their entry into force. Subsequently, we analyze the case of big Spanish municipalities in connection with Act 19/2013 on Transparency, Access to Public Information and Good Governance. We thus use the levels of transparency published, mainly by the SIELOCAL Index for 2014 (year when the law came into force) and 2017. These data are also checked against the index prepared and published by Transparency International Spain. The results show a significant relationship between the law and achievements in terms of transparency; yet, the conclusions of our research present the evolution of transparency not only as a result of the regulatory framework, but as a result of a set of factors.

*Keywords:* transparency in the public sector, municipal government, e-government, regulation.

---

## INTRODUCCIÓN

Tras cuatro años de vigencia de la actual ley estatal de transparencia y buen gobierno cabría pensar que las Administraciones públicas españolas, concretamente las Administraciones locales, han sido capaces de reorganizar sus políticas a fin de hacerse más transparentes al ciudadano. ¿Cuál ha sido la efectividad real del marco normativo? ¿Puede una norma modificar sustancialmente el estilo de gobernanza de una Administración en esta materia? Hemos tratado de buscar una respuesta susceptible de ser medida de forma cuantitativa mediante la valoración y comparación de los niveles de transparencia logrados (entendidos como visibilidad de la información en los portales municipales) por los municipios de mayor tamaño (más de 50 000 habitantes) a través de un índice confeccionado conforme al contenido de la ley de transparencia. Dicho índice se ha aplicado para los ejercicios 2014 y 2017. El primero de los años se corresponde con el momento de entrada en vigor de la citada ley de transparencia, mientras que 2017, tres años después, permite valorar el impacto de la ley una vez asumido su contenido y potencialmente puesto en práctica por aquellas Administraciones afectadas por la normativa.

Metodológicamente hemos comprobado los resultados de dos de los indicadores de transparencia existentes en el panorama español, analizando su evolución general desde la implantación de la ley hasta la actualidad (2013-2017). Concretamente, el *índice de medición de la transparencia municipal* aplicado en el estudio divulgado en SIELOCAL<sup>1</sup> en los años 2014 y 2017 y el *índice de transparencia de ayuntamientos* elaborado por Transparencia Internacional. Nuestra investigación replica los indicadores con los datos actualmente disponibles, lo que supone repetir cuatro años después de la entrada

---

1. Sistema de Información Económica Local. Disponible en: <https://bit.ly/2Dn6N2Q>.

en vigor de la ley una foto de los niveles de transparencia municipal. La comparativa de las dos imágenes nos aporta datos concluyentes y esperanzadores sobre el impacto de la normativa en la realidad cotidiana de la gestión de la transparencia.

Así pues, nuestro trabajo comienza con una aproximación conceptual al marco normativo español en materia de transparencia; posteriormente aportamos evidencias sobre la relación o, en su caso, ausencia de relación, entre normativa y grado de transparencia en el entorno internacional. Finalmente, se presentan los resultados del trabajo de campo realizado a partir de la información accesible en las páginas web de los ayuntamientos estudiados conforme a los datos más recientes y actualizados.

## LA TRANSPARENCIA: DEFINICIÓN Y SEGUIMIENTO EN EL MARCO NORMATIVO ESPAÑOL

La transparencia como concepto en el ámbito de las políticas públicas puede definirse como el acceso de los ciudadanos a la información oportuna y fiable sobre las decisiones y el desempeño efectivo de las políticas públicas (Armstrong, 2005). Se trata de un término plenamente incorporado a los actuales modelos de gobernanza, que cuenta con abundante bibliografía en lo que respecta a su justificación como uno de los objetivos que alcanzar por las Administraciones públicas, así como elemento característico de los estilos de gestión pública estrechamente vinculado con la rendición de cuentas al ciudadano (Hood, 1991; Vigoda, 2002; Bertot *et al.*, 2010).

Villoria (2015) identifica la transparencia, junto con la participación y la rendición de cuentas, como tres elementos clave para recuperar la crisis de legitimidad que afecta a los Gobiernos. También se muestra como herramienta eficaz para mejorar la eficiencia y el control de la corrupción (Villoria e Iglesias, 2017). En la misma línea, Guichot (2014) ve en el contexto de profunda crisis de confianza política, institucional y económica la causa propiciadora del cambio que ha colocado a la transparencia en la agenda política de forma no solo nominal, sino efectiva.

No obstante, antes de avanzar en el estudio de la transparencia en el marco normativo conviene aclarar dos conceptos diferentes: la transparencia en sentido abstracto y la medición de los datos aportados por las diferentes Administraciones en sus páginas web. Villoria (2015) se refiere a esta distinción cuando habla del error de conectar transparencia con portales y, a su vez, portales con multitud de datos. Para dicho autor, la verdadera transparencia activa «se basa en aportar bases de datos compatibles y reutilizables, y toda la información necesaria para conocer y controlar el funcionamiento del Estado» (*ibid.*: 1984).

Por su parte, la transparencia en su concepto teórico se concibe como una pieza de lo que podríamos denominar buen gobierno, concepto que englobaría, además de la transparencia, otros conceptos tales como los códigos de conducta éticos, las buenas prácticas, la participación ciudadana, etc. Wences *et al.* (2014) recorren desde la perspectiva más amplia del buen gobierno las leyes aprobadas en España para valorar la contribución de la Ley 19/2013. Ante la amplitud de la materia, la presente investigación se

limitará al estudio de dicha ley desde la perspectiva de la información publicada por las Administraciones públicas.

Así pues, la presente investigación tratará de medir no la transparencia como concepto teórico, sino la información que las Administraciones locales españolas publican en sus páginas webs conforme al contenido previsto en la ley estatal de transparencia y buen gobierno. Esto es, el grado de cumplimiento de la ley. Si bien, antes de valorar las evidencias de cumplimiento o incumplimiento de la norma, se aborda el concepto de transparencia en el ordenamiento jurídico español.

Desde una perspectiva jurídica no es posible encontrar una definición única, clara y doctrinal, si bien aparece en textos jurídicos de muy diversos ámbitos. En el entorno del derecho internacional encontramos una referencia pionera en el art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948: «Toda persona tiene derecho [...] a investigar y recibir informaciones» (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948: 6). En el entorno europeo es posible encontrar referencias a la transparencia en los arts. 6, 8 y 10 del Convenio Europeo para la protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (2002), y con anterioridad en la Declaración del Comité de los Ministros del Consejo de Europa sobre la Libertad de la Expresión y de la Información, adoptada el 29 de abril de 1982.

En cuanto al ordenamiento jurídico español se refiere, la transparencia encuentra un primer y primordial hueco en el sistema electoral, concretamente en el art. 8.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General 5/1985, que a través de las juntas electorales busca que los procesos de elección democráticos sean todo lo transparentes y objetivos que deben ser (Sáenz de Santamaría, 2013: 25). En España, hasta la aprobación de la ley específica de transparencia no es que no se persiguiese la transparencia en el ámbito de las políticas públicas, sino que lo que se regulaba eran parámetros tendentes a evitar la opacidad de las Administraciones. Conviene citar como antecedentes más inmediatos de la ley 2013 a la ley de transparencia en el ámbito público-empresarial (Ley 4/2007 de Transparencia Financiera de Administraciones y Empresas Públicas) y a la propia Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria, que en su capítulo quinto desarrolla el principio de transparencia en el ámbito presupuestario. No obstante, conviene destacar cómo en el sector público español aparece normativa específica sobre transparencia en un momento previo a la entrada en vigor de la ya citada Ley 19/2013 de ámbito estatal. Se trata de iniciativas en el entorno de la administración autonómica que se generalizarán tras 2013 con normas de ámbito autonómico que imitan, y en ocasiones incorporan algún requerimiento adicional, a la ley estatal. La tabla adjunta muestra cronológicamente estas iniciativas.

TABLA 1.  
NORMATIVA AUTÓNOMA SOBRE TRANSPARENCIA

Comunidad autónoma	Año	Ley
Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha	1993	Normas reguladoras de Transparencia y Control de los Intereses Privados de los Gestores Públicos. Ley 1/1993 de 20 de mayo
Comunidad Autónoma de Galicia	2006	Ley de Transparencia y Buenas Prácticas en Administración Pública Gallega. Ley 4/2006 de 30 de junio
Comunidad Autónoma de las Islas Baleares	2011	Ley de Buena Administración y Gobierno de Illes Balears. Ley 4/2011 de 31 de marzo
Comunidad Foral de Navarra	2012	Ley Foral de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra. Ley Foral 11/2012 de 21 de junio
Comunidad Autónoma de Extremadura	2013	Ley de Gobierno Abierto de Extremadura. Ley 4/2013 de 21 de mayo
Comunidad Autónoma de Andalucía	2014	Transparencia Pública de Andalucía. Ley 1/2014 de 24 de junio
Comunidad Autónoma de La Rioja	2014	Ley de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja. Ley 3/2014 de 11 de septiembre
Región de Murcia	2014	Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia. Ley 12/2014 de 16 de diciembre
Región de Murcia	2016	Reforma de la Ley 12/2014, de 16-12-2014 (LRM 2014/281), de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia. Ley 7/2016 de 18 de mayo
Comunidad Autónoma de Canarias	2014	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias. Ley 12/2014 de 26 de diciembre
Comunidad Autónoma de Cataluña	2014	Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña. Ley 19/2014 de 29 de diciembre
Comunidad Autónoma de Castilla y León	2015	Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. Ley núm. 3/2015 de 4 de marzo.
Comunidad Autónoma de Aragón	2015	Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Ley 8/2015 de 25 de marzo
Comunidad Valenciana	2015	Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana. Ley 2/2015 de 2 de abril
Comunidad Valenciana	2015	Modificación de la Ley 2/2015, de 2-4-2015 (LCV 2015/ 13), de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana. Ley 2/2016 de 4 de marzo
Comunidad Autónoma de Galicia	2016	Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia. Ley 1/2016 de 18 de enero
Comunidad Foral de Navarra	2016	Modifica la Ley Foral 11/2012, de 21-6-2012 (LNA 2012/178), de la Transparencia y del Gobierno Abierto. Ley Foral 5/2016 de 28 de abril
Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha	2016	Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. Ley 4/2016 de 15 de diciembre

Fuente: elaboración propia.

## EL IMPACTO DE LA NORMATIVA EN LA CONSECUCCIÓN DE LOS NIVELES DE TRANSPARENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: UN ENFOQUE INTERNACIONAL

Para valorar el impacto del marco jurídico en materia de transparencia sobre las actuaciones concretas de las Administraciones públicas hemos tratado de recabar experiencias específicas en el entorno internacional. Estas experiencias no resultan concluyentes, si bien las diferencias políticas y sociales de los distintos países condicionan la relación causa-efecto de norma y transparencia. De forma general, el estudio citado por Bertot *et al.* (2010) —Open Society Justice Initiative, 2006)— ya ponía de manifiesto que aquellos países que disponían de leyes sobre transparencia tenían tres veces más de probabilidad de responder a las solicitudes de información de sus ciudadanos que aquellos otros países que carecían de leyes específicas al respecto<sup>2</sup>.

Jaeger y Bertot (2010) analizan el caso de Estados Unidos, país pionero en materia normativa, que cuenta con una ley aprobada en 1966, la FOIA (Freedom of Information Act), que tiene por objetivo la transparencia de las actuaciones públicas frente a los ciudadanos. En opinión de los autores, la existencia de dicha ley no se ha traducido en logros reales en materia de transparencia, al despertar recelos y poco entusiasmo en el ejecutivo de las diferentes Administraciones. Las medidas introducidas por la Administración Obama en 2009, el Open Government Directive, han puesto a disposición de los ciudadanos información a través de diferentes sitios webs: [www.data.gov](http://www.data.gov); [www.recovery.gov](http://www.recovery.gov) y [www.usaspending.gov](http://www.usaspending.gov). Estas iniciativas han impulsado la transparencia, si bien han puesto el foco en los medios tecnológicos y no humanos, según los autores, puesto que aún quedarían por cubrir cuestiones referidas a la accesibilidad de la información y a la presentación de esta a un público no siempre familiarizado con la terminología propia de la Administración pública.

Pino (2012) presenta el caso de Honduras, país que aprobó una ley de transparencia y acceso a la información pública en 2006. Tras varios años de vigencia, la norma no parece haber repercutido de forma directa en aumentos significativos de los niveles de transparencia públicos. Así, el índice de Presupuesto Abierto (OBI) elaborado por la Asociación Internacional de Presupuestos (IBP) no arroja datos positivos: en 2006, año de aprobación de la ley, la puntuación obtenida por el país fue del 38 %, mientras que en 2008 y 2010 el porcentaje bajó hasta situarse en el 11 %<sup>3</sup>. No obstante, el autor del trabajo se muestra optimista sobre el impacto positivo sobre los niveles de transparencia, no tanto por efecto de la normativa, sino por la propia valoración de la

2. Estudio realizado en 2006 para catorce países.

3. El porcentaje se refiere a la publicación de los documentos presupuestarios, a su publicación oportuna en fecha y a la insuficiencia o no de la información contenida en los mismos.

transparencia lograda expresada en índices externos como el Índice OBI, de gran prestigio y difusión mediática.

En el entorno de la Unión Europea, Lourenço *et al.* (2012) analizan de forma comparada el grado de transparencia alcanzado en las Administraciones locales portuguesas e italianas. Para ello construyen un índice diseñado en el contexto del gobierno abierto que valora y utiliza las posibilidades de internet. Concluyen que, a pesar de los requisitos internacionales (UE) y nacionales (las propias leyes de transparencia nacionales), tanto los municipios portugueses como los italianos aún no revelan datos detallados necesarios para los procesos de rendición de cuentas. Aunque gran parte de los datos están disponibles (con mayor grado de disponibilidad en Portugal respecto a Italia), carecen de la visibilidad deseable, pues se presentan en formatos inadecuados para facilitar su tratamiento autónomo y su análisis.

En el año 2000 el Reino Unido aprobó la FOI (Britain's Freedom of Information) para regular la información pública referida a las actuaciones de la Administración pública. En opinión de Lodge (2004), el impacto de este marco normativo fue muy positivo. No solo se mejoraron los niveles de transparencia y el grado de rendición de cuentas, sino que también se lograron otros objetivos secundarios como disponer de más información para la toma de decisiones por parte de los propios gestores, mejorar la comprensión del sector público por parte de los ciudadanos y aumentar la participación de estos últimos.

En Francia, la norma existente desde 1978 garantiza el acceso de documentos de la Administración tanto a otras Administraciones o instituciones en el marco de su misión como al propio ciudadano. Tras cuarenta años de vigencia de la norma, el trabajo de Marique y Slautsky (2017) concluye reconociendo logros al marco legal, si bien el éxito de la ley se concreta en tres niveles diferentes: institucional, técnico y ciudadano. En el primero, aún reconociendo la eficacia de la norma, los autores destacan que no es posible garantizar con total rotundidad el acceso a todas las estadísticas para todas las instituciones solicitantes. El desarrollo técnico de la transparencia, a partir de las TICs actuales, sí parece un campo donde la normativa se ha mostrado eficaz. Finalmente, con relación al acceso a la información de los ciudadanos, se concluye que la norma ha sido eficaz, aunque es necesario ir más allá en cuanto a la presentación y accesibilidad de la información.

En Asia destaca el caso de Kim *et al.* (2009) estudian el impacto del modelo OPEN (Online Procedures Enhancement for Civil Applications), desarrollado por el gobierno del área metropolitana de Seul para, mediante el uso de las TICs, favorecer la transparencia en la gestión pública y reducir la corrupción. Dicho modelo, que comenzó a aplicarse en 1999, ha contado con el reconocimiento del Gobierno nacional coreano, para quien ha pasado a ser un prototipo. También cuenta con el reconocimiento de instituciones internacionales como la ONU, la OCDE y el Banco Mundial. Su aplicación ha demostrado la eficacia de disponer de un marco normativo coercitivo para mejorar la transparencia y reducir la corrupción.

Bellver (2007) aborda la transparencia desde una amplia perspectiva que incluye actuaciones políticas y económicas de los Gobiernos. Su estudio muestra una clara

TABLA 2.

## REGULACIÓN Y TRANSPARENCIA: CASOS PRÁCTICOS EN EL ENTORNO INTERNACIONAL

País	Aspecto transparencia regulado	Valoración impacto normativa sobre nivel de transparencia obtenido	Fuente
USA (Freedom of Information Act —FOIA— e iniciativa Open Government Directive —OMB—. 2009)	Transparencia. Administración federal en sentido amplio	La mera existencia de la norma resulta insuficiente. Necesidad de iniciativas accesibles al ciudadano	Jaeger y Bertor (2010)
Honduras (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública)	Transparencia presupuestaria. Administración. Administración estatal	Baja o muy baja	Pino (2012)
Portugal (Ley 65/1993, sobre Acceso a los Documentos Administrativos, de 26 de agosto de 1993)	Transparencia en sentido amplio (presupuesto, contratos, etc.). Administración local	Nivel alto en cuanto a la información disponible, pero con deficiencias en cuanto a la divulgación efectiva (no gobierno abierto)	Lourenço <i>et al.</i> (2012)
Italia (Ley 241 de 7 de agosto de 1990)	Transparencia en sentido amplio (presupuesto, contratos, etc.). Administración local	Nivel medio en cuanto a la información disponible, pero con deficiencias en cuanto a la divulgación efectiva (no gobierno abierto)	Lourenço <i>et al.</i> (2012)
UK (Britain's Freedom of Information —FOI—)	Transparencia y rendición de cuentas	Muy alta	Lodge (2004)
Francia (FOIA, 1978)	Transparencia desde la perspectiva institucional, técnica y perspectiva ciudadana	Media alta	Marique y Slautsky (2017)
Corea del Sur (Modelo OPEN aplicado en el área Metropolitana de Seúl)	Transparencia en sentido amplio. Especialmente en aquellos aspectos relacionados con las medidas anticorrupción. Administración local	Muy alta	S.Kim <i>et al.</i> (2009)

Fuente: elaboración propia.



tendencia hacia la regulación, —ya en 2007 eran muchos los países que contaban con normativa específica al respecto<sup>4</sup>—. No obstante, señala otros factores tales como el rol de las instituciones cuando hay una efectiva voluntad de transparencia, la demanda de información desde la sociedad civil (ciudadanos, medios de comunicación) y, sobre todo, de los índices de transparencia contruidos desde organizaciones supranacionales a partir de modelos estándar, con expertos independientes y amplia difusión en los medios de comunicación. Este último factor resulta, en su opinión, determinante para elevar los niveles de transparencia.

Finalmente, conviene incluir la reflexión de Hood (2007), crítica con los esfuerzos de regulación en materia de transparencia, que bien podrían explicar, o al menos en parte, aquellos casos en los que la normativa en la materia no conduce a una mayor transparencia de hecho. Para Hood algunos esfuerzos gubernamentales en materia de transparencia responden a un intento de las diferentes Administraciones públicas de evitar la «culpa» frente a posibles actuaciones políticas más que al compromiso con los ciudadanos. Desde esta perspectiva no se buscaría la eficacia real sino la mera justificación del político.

## EL CASO ESPAÑOL: IMPACTO DE LA LEY 19/2013 SOBRE LOS NIVELES DE TRANSPARENCIA ALCANZADOS POR LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES. ESTUDIO EMPÍRICO TRAS TRES AÑOS DE APLICACIÓN DE LA LEY

### *Descripción del estudio del caso*

El objeto de esta investigación son los 8116 municipios españoles. No obstante, el trabajo se centra solo en los ayuntamientos de más de 50 000 habitantes, donde reside el 53 % de la población española. En concreto, se observa la evolución del nivel de transparencia de los portales web de los citados ayuntamientos, que han pasado de 144 en 2013 a 141 en 2017<sup>5</sup>.

La selección de esta muestra obedece a dos aspectos clave: a) es representativa de la mayor parte de la población española, y b) se dirige a los municipios con más necesidades relacionadas con el uso de portales web para acercarse a sus habitantes, ya que se sabe que las Administraciones más grandes están más alejadas geográficamente de sus habitantes y, por tanto, necesitan de un mayor rigor en sus niveles de transparencia y participación que los municipios más pequeños, donde la comunicación es más fácil.

---

4. Nos referimos a la normativa en sentido amplio, esto es, a las Leyes sobre Libertad de Información (FOI).

5. Datos del INE, publicados y disponibles en octubre de 2017 (<https://www.ine.es>).

### *Metodología*

Para comprobar el impacto legislativo sobre la evolución del nivel de transparencia de los municipios españoles, se han estudiado los resultados de dos de los indicadores de transparencia existentes en el panorama español, analizando su evolución general desde la implantación de la ley hasta la actualidad (2013-2017). Concretamente, el *índice de cumplimiento de la ley de transparencia* (en adelante ICT) y el *índice de transparencia de ayuntamientos* (en adelante ITA).

#### *El índice de cumplimiento de la ley de transparencia (ICT)*

El ICT ha sido desarrollado en la Universidad Rey Juan Carlos y sus resultados son publicados periódicamente en la web de transparencia económica SIELOCAL<sup>6</sup>. La selección de este indicador como principal vía de análisis viene determinada porque permite analizar el cumplimiento de los contenidos exigidos por la ley y, además, porque fue publicado por primera vez en el momento inicial de aprobación de la citada ley y ahora, transcurridos ya cuatro años. Dicho índice, acorde con los contenidos desarrollados en la ley, consta de cuatro bloques diferenciados que se puntúan de 1 a 5. Los contenidos, valoración y ponderación en el índice se muestran en la tabla 3. La ponderación de cada bloque temático en el índice final obedece al análisis de los objetivos perseguidos por la Ley 19/2013 y al contenido de su articulado (Delgado *et al.*, 2017).

TABLA 3.

RELACIÓN DE APARTADOS, ÍTEMS ANALIZADOS Y PONDERACIÓN EN EL ÍNDICE DE CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA (ICT)

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

Fuente: Delgado Jalón *et al.* (2017).

#### *El índice de transparencia de ayuntamientos (ITA)*

Por último, se ha comprobado la consistencia del indicador anterior (ICT) al comparar los resultados generales obtenidos en él con los aportados por el *índice de*

6. [www.sielocal.com](http://www.sielocal.com).

*transparencia de ayuntamientos* (ITA). Este indicador es elaborado y publicado periódicamente por Transparencia Internacional, uno de los organismos de transparencia más prestigiosos y relevantes del panorama nacional e internacional (<http://transparencia.org.es/ita-2017/>).

En la tabla 4 se muestran las principales características de este índice. Como se puede observar, este indicador es más ambicioso y contempla otras áreas no cubiertas por la actual legislación española.

TABLA 4.

CARACTERÍSTICAS DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL UTILIZADO

Índice ITA	A partir de 80 indicadores agrupados en 6 áreas de transparencia
Áreas de transparencia estudiadas	A) Transparencia activa e información sobre la corrupción municipal.
	B) Páginas webs, relaciones con los ciudadanos y la sociedad, y participación ciudadana.
	C) Transparencia económico-financiera.
	D) Transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios.
	E) Transparencia en materia de urbanismo y obras públicas y medioambiente.
	F) Derecho de acceso a la información.
Ayuntamientos estudiados	Los 110 ayuntamientos españoles de mayor tamaño
Período de tiempo comparado	Ejercicios 2012 a 2017 <sup>7</sup>

*Fuente:* elaboración propia a partir de la información de TI.

## ANÁLISIS DE RESULTADOS

La tabla 5 muestra los resultados globales ofrecidos por el ICT en los años analizados. A simple vista, parece que la implantación de la ley de transparencia en España ha tenido un impacto muy positivo en los municipios españoles que, de media, han pasado de tener un 2,66 sobre 5 en 2014 a un valor promedio de 3,08 tres años después, lo que supone un aumento del 15,6% (sielocal.com). Esta mejora se produce en los cuatro bloques que se evalúan, entre los que destacan los correspondientes a la «información económica, presupuestaria y estadística (T3)» y «solicitud de acceso a la información (T4)».

7. Hemos optado por valorar la evolución de la transparencia para el período 2012 a 2017 por semejanza al período analizado con nuestro índice, si bien Transparencia Internacional dispone del índice desde 2008.

Es reseñable que el tercer bloque (T3) es el que analiza la transparencia de la información municipal más sensible (contratos y presupuestos) y, por tanto, el que tenía mayor recorrido de mejora. Por otro lado, el cuarto bloque (T4) tiene un matiz más tecnológico ya que se corresponde con el acceso, claridad y facilidad de obtención de la información, por lo que una mejora de la página puede incrementar la puntuación obtenida en el índice siempre y cuando hubiera margen de mejora en este aspecto.

TABLA 5.

EVOLUCIÓN TOTAL Y PARCIAL POR CONTENIDOS DEL *ÍNDICE DE CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA (ICT) 2014-2017*

	Institucional, organizativa y de planificación (T1)	Información jurídica (T2)	Económica, presupuestaria y estadística (T3)	Solicitud acceso a la información (T4)	Índice de cumplimiento de la transparencia (ICT)
ICT Promedio 2017	2,56	4,80	2,85	4,02	<b>3,08</b>
ICT Promedio 2014	2,32	4,79	2,35	3,07	<b>2,66</b>
Diferencia	0,24	0,01	0,50	0,95	0,42
Variación %	10,14	0,19	21,34	31,10	15,60

Fuente: elaboración propia a partir de SIELOCAL.

Gráficamente, por número de municipios, se observa cómo han ido proliferando aquellos que aprueban (aceptable, normal y buena), en detrimento de los que aún siguen suspendiendo en transparencia (calificación nula e insuficiente).

FIGURA 1.

ESTADÍSTICA COMPARATIVA DE RESULTADOS 2017 Y 2014





*Nula:* valores comprendidos entre 0-1,25. *Insuficiente:* valores comprendidos entre 1,25-2,5. *Aceptable:* valores comprendidos entre 2,5-3,75. *Normal:* valores comprendidos entre 3,75-4,5. *Buena:* Más de 4,5.

*Fuente:* elaboración propia a partir SIELOCAL.

En un análisis evolutivo por estratos de población municipal (tabla 6) se observa que, en media, todos los ayuntamientos han mejorado su ICT, siendo especialmente significativa la mejora de los municipios más pequeños, que inicialmente fueron los que peores resultados obtuvieron y, por tanto, han sido los que más atención han prestado a este aspecto.

Tabla 6.

EVOLUCIÓN DEL ICT POR ESTRATOS DE POBLACIÓN MUNICIPAL

	ICT 2017					ICT 2014					VAR
	N	Promedio	Min.	Max.	Desv.	N	Promedio	Min.	Max.	Desv.	17-14
Municipios											
50.000-100.000	79	2,84	0,00	4,51	1,00	81	2,36	0,22	3,88	0,38	20,22 %
Municipios											
100.000-200.000	34	3,18	1,90	4,16	0,67	34	2,80	1,50	4,29	0,81	13,41 %
Municipios											
200.000-300.000	15	3,55	2,09	4,20	0,58	16	3,08	1,77	4,23	0,74	15,43 %
Municipios											
300.000-400.000	5	3,89	3,39	4,37	0,38	6	3,45	2,56	4,14	0,71	12,65 %
Municipios											
400.000-500.000	2	3,33	2,50	4,16	1,17	1	3,17	3,17	3,17	0,00	4,99 %
Municipios											
> 500.000	6	3,63	2,42	4,72	0,89	6	3,25	1,82	4,38	1,09	11,85 %
<b>TOTAL</b>	<b>141</b>	<b>3,08</b>				<b>144</b>	<b>2,66</b>				<b>15,60 %</b>

*Fuente:* elaboración propia a partir SIELOCAL.

Respecto al análisis de la evolución de la transparencia a nivel territorial, y aunque el número de municipios analizado no es similar entre comunidades (desde 1 municipio en la Comunidad foral de Navarra hasta los 29 de Andalucía), los datos parecen indicar que han sido las comunidades que peores resultados tuvieron en 2014 (Extremadura, Castilla-La Mancha, Galicia, Andalucía, etc.), las que han tenido una evolución más positiva. Y, al contrario, las mejor posicionadas en 2014 han sido las que muestran tendencia negativa (Comunidad Foral de Navarra, Aragón, Principado de Asturias, etc.). Este hecho parece indicar que la imagen que muestran los resultados de los indicadores y rankings publicados a partir de la ley han influido notablemente en las políticas y preocupaciones posteriores de dichas Administraciones locales hacia un mejor posicionamiento e imagen (ver tabla 7).

TABLA 7.

## VARIACIÓN DEL ICT POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidad Autónoma	Media variación T1	Media variación T2	Media variación T3	Media variación T4	Media variación ICT
Extremadura	1,67	0,00	0,83	1,67	1,08
Galicia	0,97	0,24	1,01	1,55	0,97
Cataluña	0,55	0,00	1,15	1,20	0,86
Región de Murcia	0,11	0,00	1,25	0,21	0,68
Castilla La Mancha	0,08	-0,83	0,96	1,81	0,60
Andalucía	0,16	-0,00	0,48	0,98	0,39
Islas Canarias	0,40	0,00	0,29	0,52	0,32
Comunidad de Madrid	0,30	0,33	0,15	0,79	0,27
Comunidad Valenciana	0,61	0,00	-0,14	1,00	0,21
Islas Baleares	0,45	0,00	0,15	0,00	0,21
País Vasco	-0,83	0,00	0,81	0,14	0,17
Castilla y León	-0,66	0,00	0,34	0,74	0,05
Cantabria	-1,14	0,00	0,37	1,67	0,01
Principado de Asturias	0,57	-0,42	-0,59	0,83	-0,08
La Rioja	-0,91	0,00	0,29	0,00	-0,13
Comunidad Foral de Navarra	-0,91	0,00	-0,15	0,83	-0,26
Aragón	-1,36	0,00	-0,07	0,42	-0,40
Total general	0,24	0,01	0,50	0,95	0,42

Fuente: elaboración propia a partir SIELOCAL.

Finalmente, a tenor de estos resultados se ha comprobado la consistencia de los resultados del ICT con los aportados por el ITA, y tal y como se desprende de los datos de la tabla 8, concluimos que los resultados de ambos índices son similares

(<http://transparencia.org.es/ita-2017/>). Conforme al índice ITA, la evolución del período 2012 a 2017 muestra evidencias de mejora en todas las áreas de transparencia medidas. El índice global pasa de un valor de 70,9 en 2012 a 89,7 en 2017, lo que supone una mejora de 18,8 puntos en un período caracterizado por la entrada en vigor de la Ley de Transparencia 19/2013.

A partir de la información divulgada por TI en su página web podemos realizar la siguiente comparación en la evolución de la transparencia por áreas:

TABLA 8.

PUNTUACIONES ÍNDICE TI POR ÁREAS. COMPARATIVA 2012 A 2017

Áreas de transparencia	2012	2017	Evolución 2012-2017
<b>A) Información Corporación municipal</b>	72,2	92,7	+ 20,5
<b>B) Páginas webs relación con ciudadanos</b>	76,3	90,7	+ 14,4
<b>C) Transparencia económico-financiera</b>	71,2	93,1	+ 21,9
<b>D) Contrataciones, costes servicios</b>	68,6	85,8	+ 17,2
<b>E) Urbanismo, obra pública y medioambiente</b>	77,6	86,0	+ 8,4
<b>F) Acceso a la información</b>	57,4	86,8	+ 29,4
<b>TRANSPARENCIA GLOBAL</b>	<b>70,9</b>	<b>89,7</b>	<b>+ 18,8</b>

*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos disponibles en la página web de Transparencia Internacional España (<http://transparencia.org.es/indice-de-los-ayuntamientos-ita/>).

Resulta especialmente significativo que el área relativa al acceso a la información, última analizada, sea la que presenta una mejora más relevante. La entrada en vigor de la ley de 2013 parece explicar esta circunstancia, al tratarse de un área especialmente relacionada con los requerimientos legales.

## DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

La entrada en vigor de la ley de transparencia española ha tenido un efecto positivo en los niveles reales de transparencia alcanzados por las Administraciones locales de gran tamaño. Las evidencias aportadas por el índice SIELOCAL así lo ponen de manifiesto. La escasa cultura por la transparencia hasta hace relativamente poco, ha dado paso a un período de asimilación de la normativa que normalmente solo podía poner de manifiesto una mejora en el aún largo camino por recorrer.

Adicionalmente al *indicador de cumplimiento de la ley* elaborado que publica periódicamente SIELOCAL (ICT), construido a partir de los requerimientos específicos de la ley, otros índices como el de Transparencia Internacional, elaborados desde una perspectiva teórica más neutral respecto a la ley 2013, también ofrecen evidencias similares. Esto es, una mejora general de la transparencia lograda, especialmente significativa en lo referente al acceso a la información.

Así pues, la relación causal entre normativa y nivel de transparencia real alcanzado sí parece probada en el caso español, si bien somos conscientes de la existencia de más causas explicativas. Por tanto, los logros en materia de transparencia deben interpretarse como resultado de la confluencia de un conjunto de factores entre los que la entrada en vigor de la ley 2013 puede considerarse decisiva.

El factor cultural se muestra como elemento explicativo de la transparencia alcanzada en el trabajo de Molina *et al.* (2017), quienes describen los resultados del proyecto Infoparticipa. Se trata de una metodología que evalúa mediante auditoría cívica la situación en materia de transparencia y comunicación ciudadana de municipios catalanes durante el período 2012 (anterior a la entrada en vigor de la ley estatal) a 2015 (posterior a la ley). A pesar de la existencia de ciertos déficits de información, más significativos en ayuntamientos de menor tamaño, parece recoger una tendencia a la mejora. La explicación que se sugiere para justificar esta evolución apuntaría a la falta de tradición y cultura de transparencia que requeriría la aportación de criterios y modelos a los responsables políticos encargados de aplicar el modelo de transparencia. El papel del propio ciudadano como demandante de la información también debe destacarse como elemento relevante. Cordasco *et al.* (2017) plantea el rol de los ciudadanos como colaboradores sociales que pueden incluso llegar a «cocrear» conocimiento y datos.

Por su parte, en el entorno internacional la identificación de la aprobación de normativa sobre transparencia con logros efectivos en la materia resulta, en general, aceptable, si bien hay que destacar la existencia de otros factores relevantes tales como el papel de la ciudadanía o la existencia de índices o evaluaciones realizadas desde organizaciones independientes, externas y con continuidad en el tiempo como elementos demandantes de transparencia. Con relación a este último argumento, conviene destacar la importancia de la visibilidad de los logros en materia de transparencia como elemento impulsor del esfuerzo de las Administraciones públicas. Se trata de una retroalimentación que tiene su propia lógica en los efectos de la gestión de la transparencia en los ciudadanos en materia de credibilidad y confianza (Bauhr y Grimes, 2013).

Finalmente, conviene no caer en el triunfalismo al identificar la mera publicación de información con transparencia. La accesibilidad de la información, esto es, la forma en que la información se presenta al ciudadano, así como la posibilidad de su explotación y uso posterior, aún presenta un significativo margen de mejora.

### Referencias

- Armstrong, Elia. 2005. *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*. [S. l.]: United Nations. Department of Economic and Social Affairs.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.



- Bauhr, Monika y Marcia Grimes. 2013. «Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability», *Governance*, 27 (2): 291-320. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/gove.12033>.
- Bellver, Ana. 2007. «Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 38: 5-48.
- Bertot, John. C., Paul T. Jaeger y Justin M. Grimes. 2010. «Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies», *Government Information Quarterly*, 27 (3): 264-271. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001>.
- Cordasco, Gennaro, Carmine Spagnuolo, Luca Vicidomini, Renato De Donato, Delfina Malandrino, Giuseppina Palmieri, Andrea Petta, Donato Pirozzi, Gianluca Santangelo, Vittorio Scarano y Luigi Serra. 2017. «Engaging Citizens with a Social Platform for Open Data». *18th Annual International Conference on Digital Government Research*. Disponible en: <https://doi.org/10.1145/3085228.3085302>.
- Delgado M., Luisa, Emilio Navarro, Leonor Mora. 2017. «Cumplimiento de los requisitos de transparencia: un diagnóstico de la situación para los municipios españoles de más de 50.000 habitantes», *INNOVAR: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 27 (66): 109-121. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/innovar.v27n66.66806>.
- Guichot, Emilio (coord.). 2014. «El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno», en *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos.
- Hood, Christopher. 1991. «A public management for all seasons?», *Public Administration*, 69 (1): 3-19. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Hood, Christopher. 2007. «What happens when transparency meets blame-avoidance?», *Public Management Review*, 9 (2): 191-210. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14719030701340275>.
- Jaeger, Paul.T. y John C. Bertot. 2010. «Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information», *Government Information Quarterly*, 27: 371-376. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.05.003>.
- Kim, Seongcheol, Hyun J. Kim y Heejin Lee. 2009. «An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: the case of OPEN», *Government Information Quarterly*, 26: 42-50. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2008.09.002>.
- Lodge, Martin. 2004. «Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments», en Jacint Jordana y David Levi-Faur (eds.), *Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781845420673.00015>.
- Lourenço, Rui P., Patricia Moura, Susana Jorge y Anna F. Pattaro. 2012. «Online Transparency for Accountability: One Assessing Model and two Applications», *Electronic Journal of e-Government*, 11: 280-292.

- Marique, Yseult y Emmanuel Slautsky. 2017. «Freedom of Information in France-Law and Practice», en *EGPA 2017 Conference. PSG X: Law and Public Administration*.
- Molina, Pedro, Vanessa Rodríguez, Marta Corcoy y Nerea Vadillo. 2017. «La transparencia de los ayuntamientos de Cataluña antes de la entrada en vigor de la legislación estatal y autonómica», *Anales de Documentación*, 20 (2):1-11.
- Open Society Justice Initiative. 2006. «Open Society Justice Initiative Transparency and silence». Disponible en: [http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res\\_id=103818](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103818).
- Pino, Hugo N. 2012. *El impacto del Índice de Presupuesto Abierto (Open Budget Index, OBI) y sus instituciones colaboradoras en la transparencia del presupuesto en Honduras*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Sáenz de Santamaría, Oscar. 2013. «La transparencia en el marco normativo español», *Participación Educativa. Revista del Consejo Escolar del Estado. Segunda Época*, 2 (3): 24-33.
- Vigoda, Eran. 2002. «From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration», *Public Administration Review*, 62 (5): 527-540. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00235>.
- Villoria, Manuel y Ángel Iglesias. 2017. «Developments In Transparency In The Spanish Municipalities: An Analytical Revision Of The Last Research», *Lex Localis Journal of Local Self-Government*, 15 (3): 411-432.
- Villoria, Manuel. 2015. «El largo camino hacia la transparencia en los ayuntamientos españoles», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 18: 1983-2001. Disponible en: [https://doi.org/10.4335/15.3.411-432\(2017\)](https://doi.org/10.4335/15.3.411-432(2017)).
- Wences, Isabel, Mario Kölling y Sabrina Ragone (coords). 2014. *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*. Madrid: CEPC.

Presentado para evaluación: 10 de noviembre de 2017.

Aceptado para publicación: 18 de octubre de 2018.

## LEONOR MORA

leonor.mora@urjc.es

Profesora contratada doctora en la Universidad Rey Juan Carlos (URJC). Doctora en Ciencias Empresariales por la URJC y Licenciada en Ciencias Empresariales por la Universidad Pontificia Comillas (ICADE). Tiene diecinueve años de experiencia en el Departamento de Economía de la Empresa de la URJC. Con anterioridad trabajó como consultora en el Grupo AFI en el área de consultoría económico-presupuestaria para Administraciones territoriales. Ha participado en proyectos de investigación relacionados con transparencia y participación ciudadana en Administraciones locales, financiación del transporte urbano de viajeros y procedimientos y costes en la

Administración local. Es autora de publicaciones relacionadas con las líneas de investigación citadas.

#### MARÍA LUISA DELGADO

marialuisa.delgado@urjc.es

Profesora titular de Universidad en la URJC. Doctora en Ciencias Empresariales por la URJC. Actualmente es la directora del Departamento de Economía de la Empresa de la misma Universidad. Ha dirigido la Cátedra EMT-URJC de Ecotransporte, Tecnología y Movilidad. Es directora del Observatorio de Costes y Financiación del Transporte Urbano Colectivo. Ha participado en proyectos de investigación relacionados con transparencia y participación ciudadana en Administraciones locales y financiación del transporte urbano de viajeros. Auditora inscrita en el ROAC, acumula experiencia profesional en el ámbito de la auditoría de cuentas.

#### JOSÉ A. RIVERO

jose.rivero@urjc.es

Profesor titular de Universidad en la URJC. Doctor en Ciencias Empresariales, ha desempeñado puestos de gestión en el ámbito de la gestión financiera en empresas públicas municipales. También cuenta con experiencia en el ámbito de la auditoría de cuentas. Profesor del departamento de Economía de la Empresa, ha desempeñado su actividad docente en el área de la contabilidad. Sus líneas de investigación son la contabilidad financiera, el transporte urbano de viajeros y la transparencia y participación ciudadana. Fruto de esta investigación ha publicado artículos relacionados con dichos temas.