

La transparencia y la rendición de cuentas como elementos de innovación en los municipios catalanes: Estándares de calidad en el periodo 2017-2018

Labandeira García, Raúl

Universidad Nacional Autónoma de México

✉ raul.labandeira.garcia@politicas.unam.mx

Documento recibido: 18/12/2018

Aprobado para publicación: 16/12/2019

Resumen

La ponencia tiene por objetivo revisar el nivel actual de transparencia y rendición de cuentas en los municipios de Cataluña. El análisis se realiza a partir de la clasificación de los municipios en función del tamaño de su población, tomando como referencia los cortes de población que establece la legislación española sobre régimen local. Se efectúa un breve repaso a la literatura académica sobre esta materia, se analiza el régimen establecido por la reciente legislación sobre transparencia pública, las últimas evaluaciones sobre transparencia (publicidad) activa municipal correspondientes al periodo 2017 -2018, y finalmente se analiza el caso de un municipio de población superior a 50.000 habitantes.

Palabras clave

Transparencia, Rendición de cuentas, Gestión Pública, Ayuntamientos, Cataluña, España

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a transparência e a responsabilidade nos municípios da Catalunha, Espanha. A análise é realizada com base na classificação dos municípios de acordo com o tamanho de sua população, tomando como referência os cortes populacionais estabelecidos pela legislação do regime local espanhol. É feita uma breve revisão da literatura acadêmica, o regime estabelecido pela recente legislação sobre transparência pública, as avaliações mais recentes sobre a transparência do governo local correspondentes ao período 2017-2018 e, finalmente, o caso de um município catalão de população com mais de 50.000 habitantes.

Palavras chave

Transparência, prestação de contas, gestão pública, prefeituras, Catalunha, Espanha.

Abstract

This paper aims to analyze transparency and accountability in the municipalities of Catalonia, Spain. The analysis is carried out based on the classification of the municipalities according to the size of their population, taking as reference the population cuts established by the Spanish local regime legislation. A brief review of the academic literature is made, the regime established by the recent legislation on public transparency, the latest evaluations on local government transparency corresponding to the 2017-2018 period, and finally the case of a catalonian municipality of population over 50,000 in-habitants.

Keywords

Transparency, Accountability, Public Management, Town Halls, Catalonia, Spain.

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es revisar con carácter general el resultado de las últimas evaluaciones realizadas sobre la transparencia activa municipal en Cataluña, tomando en consideración el reciente marco legislativo en esta materia. A partir de esta revisión, se van a comparar los resultados en función de cada tipología de municipio según el tamaño de su población, y se van a contrastar estos resultados con los del municipio de Vilanova i la Geltrú, de 66.077 habitantes. El resultado de este análisis va permitir conocer las diferencias que existen en cuanto a la transparencia entre los municipios en función de su población, tanto en términos de la cantidad y la calidad de la información que publican, como en términos de conocer cuáles son las informaciones, documentos y datos publicados con mayor y menor frecuencia. En otras palabras, se trata de ver quién publica más y menos, y qué se publica más y menos. La revisión de estos datos resulta relevante desde la óptica de la gestión pública, puesto que permite identificar elementos comunes en los municipios analizados, como paso previo necesario para la propuesta e implementación de estrategias de gestión que permitan mejorar el nivel de la transparencia municipal y la propia gestión pública municipal.

La comparación de los datos se va a realizar entre el total de los 947 municipios catalanes, agrupados según las cuatro categorías que establece la legislación de régimen local¹, en función del tamaño de su población: municipios de hasta 5.000 habitantes, de 5.001 a 20.000, de 20.001 a 50.000 y mayores de 50.000 habitantes. Se escoge esta clasificación dado que la misma determina el número y tipo de servicios públicos obligatorios que estos deben prestar, incide en su régimen de organización y funcionamiento, y determina los recursos económicos que reciben². Las evaluaciones que se van a considerar son las realizadas en el periodo 2017 a

¹ Principalmente, la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local.

² Ver artículo 124 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, y artículo 82 de la ley de presupuestos generales del Estado para 2017.

2018 por el *Síndic de Greuges* de Cataluña (figura equivalente a la del Defensor del Pueblo en el ámbito de la Generalitat de Catalunya) y por el Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la Universidad Autónoma de Barcelona, en relación a la transparencia activa ejercida en las páginas web de los Ayuntamientos.

La demanda ciudadana de transparencia en la actuación de las administraciones públicas y en el ejercicio del poder no es algo nuevo. Los gobiernos democráticos desde sus orígenes se han visto sometidos a la necesidad de dar publicidad a sus actuaciones, pues este principio es consustancial a la idea de la forma de gobierno mediante representación de la soberanía popular y a la propia idea del estado de derecho. Sin embargo, a partir de la crisis económica del año 2008, las demandas ciudadanas por la mejoría de las prácticas relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas han aumentado. Han irrumpido conceptos como los de buen gobierno, que demandan un ejercicio del poder eficiente, transparente, que rinda cuentas a la ciudadanía, que sea inclusivo con la sociedad civil y que se ajuste a la legalidad (Villanueva, 2016: 31). La tensión histórica entre publicidad y el secreto de Estado ha traído como consecuencia que durante largo tiempo haya prevalecido la opacidad y el secreto en las actuaciones del gobierno, a pesar de que formalmente se reconociera a todos los ciudadanos por iguales, a sus dirigentes políticos como meros representantes de la voluntad de estos últimos, y a los administradores públicos como trabajadores al servicio de los dos anteriores. No ha sido hasta tiempos muy recientes que se ha conseguido avanzar de forma significativa hacia una mayor publicidad de las actuaciones públicas, como consecuencia principalmente de dos factores: el desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación (en adelante, TIC), especialmente Internet, que permite acceder de forma inmediata a grandes cantidades de información desde prácticamente cualquier lugar; y la consolidación e inercia expansiva de la democracia como sistema de gobierno y de vida (Uvalle, 2015: 23).

La transparencia de la actividad pública en el debate contemporáneo, se relaciona estrechamente con la implementación y uso de las nuevas TIC y por tanto, con la innovación y la gestión en el sector público. Los defensores de la transparencia pública, cuyos argumentos se comparten en esta ponencia, consideran que las tecnologías de la comunicación pueden contribuir a una mayor publicidad de la información (West, 2004: 24), puesto que actualmente 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 (García y Martín, 2017: 1149). En este momento histórico, por lo menos a nivel tecnológico, ya se disponen de las herramientas necesarias para hacer posible una transparencia real y efectiva, que sirva de estímulo para la transformación y adecuación de la gestión pública a los desafíos que plantean las sociedades contemporáneas, así como a la satisfacción de gran parte de sus demandas.

Este trabajo tiene por objetivo revisar el estado de situación actual de la transparencia activa, ejercida mediante Internet, de las administraciones municipales en Cataluña. Para ello, se va a realizar una breve revisión de la literatura sobre el concepto de la transparencia pública y su relevancia, se van a analizar las obligaciones legales de publicidad activa a las que se hallan sujetos actualmente los Ayuntamientos, se van a estudiar los resultados de las evaluaciones sobre transparencia activa municipal realizadas en el periodo 2017 a 2018 por las instituciones mencionadas anteriormente, y finalmente se realizará un breve análisis del caso del Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú, un municipio catalán de población superior a los 50.000 habitantes.

2. Transparencia y rendición de cuentas

En la actualidad, existen muchas y muy variadas definiciones de lo que cabe entender por transparencia en el ámbito del gobierno y de la administración pública. Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la transparencia se vincula a la posibilidad de que los sujetos afectados por una empresa, gobierno u organización puedan consultar la información real de estos, de modo que les sea posible tomar decisiones con conocimiento de causa y sin asimetría de información (Perramon, 2013: 12). Por otra parte, la Ley catalana 19/2014 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, define la transparencia como la acción proactiva de la Administración de dar a conocer la información relativa a sus ámbitos de actuación y sus obligaciones, con carácter permanente y actualizado, de la forma que resulte más comprensible para las personas y mediante los instrumentos de difusión que les permitan un amplio y fácil acceso a los datos, y faciliten su participación en los asuntos públicos. Sin ánimo de ser exhaustivos en cuanto a la enumeración y cita de las diferentes definiciones sobre transparencia que existen, todas ellas giran entorno a la idea de suministrar información relevante al público, en plazos oportunos de tiempo. Es decir, se trata del deber que tienen todos los poderes públicos de dar cuenta de sus actos y explicar, razonada y razonablemente, su actuación (Arenillas y Redondo, 2011: 360, citado por García y Martín, 2017: 1149). Como señala Heald (2012: 35), el valor que se otorga a la transparencia puede diferir según los autores, pudiendo considerarse desde un derecho humano a un mero valor instrumental. Además, como indica este mismo autor, dicho valor se encuentra en competencia con otros valores, como pueden ser los de efectividad, veracidad, confidencialidad de la información o autonomía y control.

La idea de la transparencia se encuentra relacionada en muchos casos con la idea de la rendición de cuentas. Este término, rendición de cuentas, proviene del vocablo inglés *accountability*, el cual no tiene una traducción exacta al español. En ocasiones se traduce como control, fiscalización o responsabilidad, aunque la traducción más extendida es precisamente la de rendición de cuentas (Villanueva, 2016:32). Como señala Bovens (2006: 8), en un sentido estricto deberíamos entender a la rendición de cuentas como la obligación de explicar y justificar una conducta, circunscrita a un ámbito concreto de relaciones sociales que pueden ser estudiadas empíricamente. Sin embargo, es muy común encontrar el uso de este concepto para englobar otros aspectos como transparencia, equidad, eficiencia, responsabilidad o confianza. En definitiva, a lo que se hace alusión es a los mecanismos políticos y administrativos que permiten la vigilancia, control, revisión, fiscalización y penalización del ejercicio del poder democrático, con el fin de prevenir arbitrariedades, abusos, y de arrojar certidumbre sobre el funcionamiento de las instituciones públicas (Villanueva, 2016: 33). En este sentido, se alude al hecho de que el fin último de la transparencia no es tanto el hecho mismo de la publicidad y suministro de la información, como el que la ciudadanía pueda evaluar el rendimiento de las instituciones, controlar el ejercicio del poder y mantener así su confianza en ellas (Labeaga y Muñoz, 2013: 49). Desde esta perspectiva, se considera que la transparencia es el principio básico de la rendición de cuentas (Rovira et al., 2012: 168). Como podemos ver, aunque estrictamente la transparencia y la rendición de cuentas no sean la misma cosa, ambos conceptos guardan una estrecha relación entre ellos.

Como destaca Meijer (2009: 259), una de las principales características en las formas modernas de la transparencia, es su ejercicio de forma mediata, antes a través de los medios de comunicación de prensa, radio y televisión, y actualmente a través de las TIC. Para este autor, que analiza las implicaciones culturales de la transparencia, el hecho de que la transparencia sea ejercida de forma mediata implica que esta tenga unas características concretas, distintas a las de la transparencia ejercida de forma personal. Estas características son la unidireccionalidad, la descontextualización de la información y el procesamiento de esta como si se tratara de un cálculo numérico (las computadoras fueron diseñadas para operar, de manera estructurada, información

cuantitativa y no para analizar textos y conceptos). Estas características de la transparencia mediante TIC, adquieren significados diferentes en las perspectivas pre-modernistas, modernistas y posmodernistas. En síntesis, el autor considera que para los pre-modernos la transparencia ejercida de manera personal es la realidad, para los modernos la transparencia ejercida mediante las TIC es el reflejo de la realidad, y para los pos-modernos la transparencia mediante las TIC constituye una realidad separada (Meijer, 2009: 263).

Otro aspecto a considerar es el de la existencia de diversas clases de transparencia. David Heald (2006: 27) considera que es necesario distinguir a la transparencia en función de su dirección, vertical (desde arriba hacia abajo o desde abajo hacia arriba) u horizontal (desde dentro hacia afuera o desde afuera hacia adentro, asemejándose esta última perspectiva a la del panóptico de Bentham). Además, entiende que la estructura de la transparencia está compuesta a su vez por cuatro elementos: transparencia de resultados y de procesos, transparencia nominal y transparencia efectiva, transparencia en retrospectiva y transparencia en tiempo real, y finalmente por el tiempo o el momento de introducción de la transparencia (Heald, 2006: 30).

En la actualidad, es mayoritaria la literatura académica favorable a la introducción y expansión de políticas y prácticas que incrementen la transparencia pública. Para estos autores, la transparencia puede comportar grandes beneficios a los sistemas democráticos y a sus sociedades. En este sentido, Gimeno Feliu (2017: 58) considera que la transparencia pública ejercida adecuadamente, puede dar paso a una gestión más eficiente de los recursos públicos. Una transparencia y rendición de cuentas efectivas, requieren disponer de unas herramientas de gestión documental adecuadas e idóneas (Cerrillo y Casadesús, 2018: 8), por lo que la puesta en marcha de una gestión orientada hacia la transparencia acaba repercutiendo en la mejora de la gestión documental. El potencial transformador de la transparencia se proyecta sobre la gestión pública, el debate político y la democracia, fortaleciéndolos (Conejero Paz, 2014: 92).

La falta de transparencia pública se relaciona frecuentemente con la existencia de corrupción gubernamental (Guillamón et al., 2011: 392; Perramon, 2013: 19). La opacidad y el secretismo en la forma de gobernar y de administrar los asuntos públicos, generan asimetrías informativas que pueden ser aprovechadas por los gobernantes o las elites administrativas para alcanzar un beneficio personal distinto al interés público (Acemoglu y Robinson, 2012: 503). Por ello, la puesta a disposición de la información pública en Internet, permite a la ciudadanía ver reducidas las asimetrías informativas respecto a gobiernos y administraciones y, en consecuencia, es una estrategia en la lucha contra las élites extractivas y en favor del buen gobierno (Alonso y García-García (2014: 77). La transparencia pública constituye un ingrediente esencial de los procesos democráticos, como se manifiesta en el hecho de que los Estados con democracias débiles sean poco transparentes, y en cambio los Estados con una extensa tradición democrática sean aquellos en los que se promueve la transparencia, en aras de mejorar la gobernanza y de reducir la corrupción (Perramon, 2013: 13).

Otra virtualidad de la transparencia, que señalan sus defensores, es la de permitir que se reduzca la incertidumbre en la toma de decisiones públicas, garantizando así el principio de igualdad de todos los ciudadanos. En determinados campos como por ejemplo en la contratación pública, esto se traduce en prevenir la distorsión de las condiciones de competencia entre las empresas, lo que resulta en la mejoría de la eficiencia del gasto público (Gimeno Feliu, 2017: 58), y en un mayor desarrollo económico (Perramon, 2013: 15; Przeworsky, 1997: 129). La transparencia mejora la comprensión de las políticas públicas, la eficacia de las acciones políticas y reduce la incertidumbre sobre la actuación del gobierno (Guillamón et al., 2011: 392).

Los promotores de la transparencia consideran que, dados sus efectos multidireccionales, la misma se constituye como un principio nuclear de cualquier Estado democrático. Ello es así porque consigue acercar las instituciones a los ciudadanos, consiguiendo así que se genere la necesaria confianza en los centros de gobierno y en las instituciones públicas (García y Martín, 2017: 1149; Bertot et al., 2010: 265). Además, se fomenta una cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas (Lizcano, 2010: 140), requisito necesario para perfeccionar su efectividad, puesto que, en definitiva, se necesita de la implicación activa de la ciudadanía en la gestión y en la auditoría de lo público para poner freno a la corrupción administrativa (García y Martín, 2017: 1149). La transparencia promueve y favorece la participación ciudadana en el ejercicio de la función pública, creando un vínculo entre ciudadanos y administraciones (Alonso y García-García, 2014: 76). Cuando la transparencia llega a las instancias de poder, su legitimidad aumenta y se fortalece así el capital político (Uvalle, 2013: 42).

Al lado de estas posiciones favorables a la transparencia, existe también una corriente doctrinal que se opone al incremento de la transparencia. Autores como Fukuyama (1996), Putnam (2000) o O'Neill (2002) (citados por Meijer, 2009: 257), ponen el énfasis en los potenciales efectos adversos de la transparencia moderna. Uno de los argumentos principales que esgrimen los detractores, es el de considerar que la existencia de un mayor caudal de información desordenada, va a desembocar en la creación de una mayor incertidumbre en la ciudadanía. Es decir, que se va a generar una mayor confusión en relación a cuál es la información correcta y veraz, y cuál no, lo que acabará por producir una pérdida de confianza en las instituciones.

Sin ánimo de desmerecer las tesis de los detractores de la transparencia pública mediante las TIC, en mi opinión estas críticas resultan un tanto improcedentes a día de hoy. El estado de situación actual en el que se encuentra la transparencia pública, con carácter general, es el de un desarrollo bastante pobre y muy embrionario todavía. Las políticas y prácticas que actualmente tratan de desplegar la transparencia mediante el uso de las TIC son recientes, especialmente en el ámbito iberoamericano. Un claro ejemplo de ello lo constituye la Ley de transparencia española, promulgada en el año 2013 y que por tanto, es muy reciente. Otro ejemplo lo podemos encontrar en el memorando de Gobierno abierto de Barack Obama del año 2009, en el que se aboga por la transparencia como uno de los pilares de este nuevo modelo de gobierno. Tomando en consideración el carácter incipiente de las políticas dirigidas a incrementar la transparencia pública, no parece lógico que en estos momentos tengan cabida las críticas a unas políticas que todavía no han podido implementarse plenamente. Además, es necesario recordar también que la tendencia actual en pos de una mayor transparencia gubernamental, nace precisamente de las críticas a una excesiva opacidad en la actuación de los gobiernos y sus administraciones, que ha facilitado en muchos casos la existencia y desarrollo de casos de corrupción.

Actualmente, como se acaba de mencionar en relación al memorando del presidente Obama, los conceptos de transparencia y rendición de cuentas constituyen uno de los pilares básicos que sostienen el modelo del Gobierno abierto, junto con los de participación y colaboración ciudadana. En este sentido, los defensores de este nuevo modelo de gobierno y administración, consideran que la transparencia pública es un presupuesto necesario para todo el sistema político y administrativo, en aras de conseguir una democracia de mayor calidad, que logre involucrar a la ciudadanía en el diseño, la formulación y la implantación de las políticas públicas (Sánchez, 2015: 82)

3. Obligaciones mínimas de transparencia activa en los municipios catalanes

Según los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE) del año 2017, Cataluña tiene una población de 7.555.830 habitantes³, distribuidos en 947 municipios. De estos, 737 tienen población inferior a los 5.000 habitantes, 146 entre 5.001 y 20.000 habitantes, 41 de 20.001 a 50.000 y por encima de los 50.000 habitantes hay 23 municipios. Se integran en el sector público español como el nivel básico de gobierno y administración; en el nivel intermedio está el gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña, y por encima de este se encuentra el Estado (Guillamón et al., 2011: 396). Recientemente, se han promulgado a nivel estatal y autonómico las primeras Leyes de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, las cuales son aplicables a todos los municipios por igual, con independencia del tamaño de su población y de sus recursos financieros. Este nuevo marco legal, supone un paso importante para consolidar y generalizar algunos de los avances realizados anteriormente, de forma voluntaria, por algunas administraciones del ámbito municipal (García y Martín, 2017: 1149; Cendejas, 2007: 83). Aunque la existencia de esta legislación, supone un avance muy relevante para conseguir una mejor transparencia pública, no se puede olvidar que el alcance real de la actuación legislativa vendrá determinado, en gran parte, por el contenido y ámbito de aplicación de estas leyes (Escaleras, Lin, and Register, 2010, citado por Saez-Martin et al., 2017: 246), y por la capacidad para conseguir su cumplimiento (Neuman, 2006: 51).

La Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, información pública y buen gobierno, contiene un extenso catálogo de información que debe de ser publicada en la web de forma proactiva. A pesar de ser considerada una ley tardía y de mínimos (García y Martín, 2017: 1149), consigue equiparar los estándares legislativos españoles a los de los demás países de la Unión Europea (Saez-Martin et al., 2017: 248; Pintos, 2017: 209). Establece como principio general la obligación de que los municipios publiquen de forma periódica y actualizada, toda la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. La información debe de ser publicada de una manera clara, estructurada, entendible, gratuita y preferiblemente en formatos reutilizables (artículo 5). Además, concreta el deber de publicar determinados documentos en materia institucional, organizativa, de planificación, jurídica, económica, presupuestaria y estadística, así como aquellas informaciones que con mayor frecuencia sean objeto de una solicitud de acceso a información (artículos 6 a 8).

Los límites a la publicidad que establece esta Ley, se circunscriben a casos tasados, en los que la publicación pueda suponer un perjuicio para el mantenimiento del orden público, el buen funcionamiento de las instituciones o lesione derechos de otros ciudadanos. En todos estos supuestos, la restricción a la publicidad debe ser proporcionada y justificada por escrito, siendo procedente únicamente cuando concurra un interés público o privado superior que justifique la no publicación. Además, la restricción debe ceñirse exclusivamente a los datos no publicables, debiendo publicarse el resto (artículos 5 y 14 a 17). En base a estos estándares mínimos, existe la posibilidad de que las Comunidades Autónomas legislen en esta materia y amplíen el techo de los deberes de publicidad activa.

Por su parte, la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, amplía las obligaciones de publicidad activa de los municipios. Establece la necesidad de que la información esté disponible en formatos reutilizables, mediante un sistema integral de información en formato electrónico y crea un portal de transparencia único en el cual se integra la información de los municipios

³ <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2915>

(artículo 5). Incrementa los requisitos aplicables al ejercicio de la transparencia, concretando la necesidad de que en la información publicada se indique expresamente la fecha en que se actualizó y, si es posible, la fecha en que ha de volver a actualizarse. Establece el deber de ordenar temáticamente la información para que su localización sea fácil e intuitiva, con criterios temáticos y cronológicos, siguiendo el cuadro de clasificación documental corporativo en los casos en que se disponga del mismo, e incorporando índices o guías de consulta. Por último, prevé la obligación de establecer procedimientos para evaluar el cumplimiento de los deberes de transparencia (artículo 6). Como podemos ver, en esta Ley se incorporan conceptos propios de la gestión documental, en el sentido apuntado por la literatura académica a la que hicimos referencia anteriormente (Cerrillo y Casadesús, 2018: 9).

En cuanto a la información que deben publicar los municipios en sus páginas web, la legislación catalana es más extensa y explícita que la Estatal, exigiendo la publicación de información relativa a la organización institucional, estructura administrativa, gestión económica, contable, presupuestaria y patrimonial, actuaciones de especial relevancia jurídica, la plantilla, la relación de puestos de trabajo, el régimen retributivo, los procedimientos administrativos, los contratos y convenios, las convocatorias y el otorgamiento de las subvenciones y ayudas públicas, los informes y estudios, los planes, programas y memorias generales, la información estadística, la información geográfica, las materias y actuaciones cuya publicidad se establezca por norma, así como cualquier otra materia de interés público (artículos 8 a 15). La publicidad de la información se halla sujeta a límites similares a los establecidos en la legislación estatal, e igualmente deben de interpretarse restrictivamente y aplicarse de forma justificada (artículos 7 y 20 a 25).

Algunos de los avances más significativos de la legislación catalana en materia de transparencia activa, son el establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones aplicables a los responsables administrativos (artículos 4 y 76 a 90), la creación de un registro público en el cual deben de inscribirse los grupos de interés - *lobbies*- (artículos 45 a 53), la previsión de diversas medidas para evaluar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley, y el establecimiento de un programa de apoyo a los municipios con menores recursos y capacidad, para que puedan aplicar las nuevas medidas.

Finalmente, los deberes y obligaciones de publicidad activa que establecen estas leyes, tienen la condición de mínimos y generales. En consecuencia, sigue abierta la posibilidad de que los municipios amplíen voluntariamente este régimen de transparencia, puesto que gozan de potestad reglamentaria propia y de autonomía de gobierno para los asuntos que afectan a sus intereses.

4. Evaluaciones sobre transparencia municipal en Cataluña (2017-2018)

En este apartado se analizan los resultados de las evaluaciones sobre transparencia activa municipal en Cataluña, realizadas por el *Síndic de Greuges* de Cataluña, en su informe sobre transparencia de julio de 2018, y por el proyecto Mapa Infoparticipa del Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la Universidad Autónoma de Barcelona, durante el periodo 2017-2018. Aunque estas dos evaluaciones estudian el nivel de transparencia activa, que se ejerce en las páginas web de los Ayuntamientos catalanes, es necesario mencionar que tanto sus metodologías como las finalidades últimas con las que se realizan son distintas, como veremos más adelante. Se excluye del análisis de esta ponencia la evaluación llevada a cabo por la filial española de la organización *Transparency International* en 2017, dado que esta evaluación se circunscribe únicamente a los 110 municipios españoles de mayor población, de los cuales solamente 16 son catalanes (y cuya nota media en transparencia, según este índice, es del 95,2%).

La evaluación realizada por el *Síndic de Greuges* se realiza con carácter anual y es fruto del mandato establecido en la Ley catalana de transparencia (artículos 6, 75 y 91 a 92). La metodología que emplea es la de examinar los portales web de los municipios mediante indicadores objetivos, verificando directamente el contenido de los estos portales. Se basa en un cuestionario estructurado sobre los ámbitos principales de publicidad activa que se recogen en los capítulos II y III de la Ley, que se complementa para cada uno de los municipios analizados, e incluye elementos cualitativos de la publicidad informativa tales como la estructuración y accesibilidad del sitio web, la actualización y la reutilización. La evaluación de los portales web se encomienda a la Fundación Pi i Sunyer, bajo las directrices y supervisión del *Síndic*.

En el informe de julio de 2018, se recogen los datos correspondientes al periodo 2017 a 2018, que muestra los siguientes resultados:

Tabla 1. Porcentajes de cumplimiento legal sobre publicidad activa de los municipios catalanes (por rango de población) 2018

Municipios (por rango de población)	% Cumplimiento obligaciones publicidad activa (50% o superior)	% Cumplimiento obligaciones publicidad activa (80% o superior)
Hasta 500 habitantes	47,8 %	41,6 %
De 501 a 5.000 habitantes	58,4 %	44,6 %
De 5.001 a 20.000 habitantes	69,2 %	49,2 %
De 20.001 a 50.000 habitantes	76,9 %	64,6 %
Superiores a 50.000 habitantes	89,3 %	70,8 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del informe sobre transparencia del *Síndic de Greuges* de julio de 2018.

En esta tabla se muestran los porcentajes de cumplimiento de las obligaciones legales sobre transparencia activa, en función del tamaño de población de los municipios. Los datos que aparecen aquí permiten ver, de forma clara, que los Ayuntamientos de los municipios más grandes consiguen mejores porcentajes que los más pequeños.

En cuanto a los contenidos publicados, el *Síndic de Greuges* informa que los datos más publicados con carácter general, en todos los municipios, son los relativos a la información de contacto con la institución, la información estadística y geográfica de carácter general, la información sobre los organismos dependientes del Ayuntamiento y la información sobre la contratación pública. Por el contrario, la menos publicada es la concerniente al registro de los grupos de interés, lo que se explica en parte, según dice el propio informe, por ser un registro de nueva creación, así como la información sobre la estructura administrativa del Ayuntamiento, prestación de servicios públicos y normativa legal. En algunos casos, se observa la existencia de diferencias en los contenidos publicados en función del tamaño de los municipios. Este es el caso de la información sobre los canales de participación ciudadana, los convenios de colaboración y subvenciones otorgadas, claramente publicada con mayor frecuencia en municipios con poblaciones superiores a los 5.000 habitantes, y también el caso de la publicación de datos económicos, presupuestarios, patrimoniales, de planificación y programación municipal, muy superior en los municipios de más de 20.000 habitantes.

En relación a la calidad de la información, el informe detecta que con frecuencia se produce una multiplicidad de plataformas web para ofrecer la información de un mismo municipio (portales de transparencia, de datos abiertos, sitio web institucional o sede electrónica), lo que genera confusión y dificultades a la hora de localizar la información, además de que a menudo la información es incompleta o incoherente entre una plataforma y otra. Por otro lado, detecta insuficiencias en el contenido publicado, por la ausencia de contenidos que preceptivamente deberían publicarse, hecho que se produce de forma más amplia cuanto más baja es la población del municipio, resaltando un escaso cumplimiento en los municipios de menos de 5.000 habitantes.

El informe del *Síndic de Greuges* concluye considerando que los incumplimientos a la Ley, son consecuencia de las dificultades de carácter material y de capacidad de gestión de los Ayuntamientos. Señala que este hecho, se produce con mayor intensidad en las administraciones con menor dimensión y estructura, la cuales tienen que afrontar el cumplimiento de nuevas obligaciones con los mismos recursos. También considera que pueden haber influido otras circunstancias de carácter coyuntural, relacionadas con el contexto institucional y político de Cataluña (cabe entender en este caso, que el informe se está refiriendo al denominado proceso hacia la independencia y a sus consecuencias), así como también la ausencia de una voluntad decidida por parte de los responsables municipales a la hora de planificar la aplicación y la creación de los instrumentos que prevé la Ley. Finalmente, destaca la ausencia prácticamente total de ejercicio del régimen sancionador. Por todo ello, recomienda aumentar los recursos destinados al cumplimiento de la Ley, así como avanzar en la cooperación entre las administraciones de distintos niveles, con el fin de que se pueda dar cumplimiento a las exigencias legales de transparencia activa.

En relación a la evaluación sobre transparencia activa municipal realizada por el Mapa InfoParticipa del Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural (LPCCP) de la *Universitat Autònoma* de Barcelona, esta se realiza exclusivamente sobre la información publicada en las páginas web de las administraciones locales. Sus resultados se muestran en un mapa virtual que se encuentra disponible en la página web de Infoparticipa⁴, publican un informe correspondiente a cada una de las distintas oleadas de evaluaciones que realizan, y además otorgan reconocimiento a los municipios que obtienen las mejores puntuaciones en transparencia. La metodología que emplea el Mapa Infoparticipa se basa en 52 indicadores, adaptados a las leyes de transparencia en forma de preguntas, y se centran en los ámbitos de información sobre la corporación y en las herramientas de participación ciudadana, con 3 criterios de validación para cada uno de los indicadores (información, temática y contenido actualizado; ubicación o espacio de la web donde debe aparecer y calidad de la información). Se contrastan los indicadores con la información de las páginas web y se otorga un porcentaje de cumplimiento en cada una de ellas.

A partir de los datos correspondientes a la evaluación 2017-2018, y tomando en consideración el Informe sobre la información publicada en las webs corporativas de los municipios de Cataluña de 2017, y el Informe resumido sobre las webs de los Ayuntamientos, los Consejos Comarcales y las Diputaciones de Cataluña de 2018, en la siguiente tabla se muestran los resultados de la evaluación.

Se puede observar que en esta evaluación, también se pone de manifiesto que los Ayuntamientos de mayor tamaño obtienen los mejores resultados en materia de transparencia activa. Otro dato a resaltar, es que el 79,6% de los municipios catalanes ni siquiera llegan al aprobado mínimo en transparencia.

⁴ <http://www.mapainfoparticipa.com/index/home/2>

En lo que respecta a los contenidos publicados, el informe muestra que la información mayoritariamente publicada es la correspondiente al planeamiento urbanístico (93%), la publicación de ordenanzas y reglamentos municipales (86%), los presupuestos (84%), su liquidación (80%) e información histórica del municipio (80%). En cambio, la información menos publicada es la relativa a la publicación de la agenda institucional de la Alcaldía (13%), el plan de gobierno (13%), la ejecución trimestral del presupuesto (14%) la modificación de contratos y sus prórrogas (9%), la relación completa de proveedores, adjudicatarios y contratistas (9%), los contratos formalizados (12%), las subvenciones otorgadas (13%), el coste de las campañas de publicidad institucional en medios de comunicación (11%), la relación de puestos de trabajo y retribuciones del personal laboral y funcionario (10%), las retribuciones y funciones de los cargos directivos y su currículum (11%), noticias, informaciones y opiniones de los miembros de la oposición (8%), actas de las reuniones de mecanismos o entes de participación (7%), instrumentos de consulta ciudadana en la web (12%) y la carta de servicios y compromisos ante la ciudadanía (3%).

Tabla 2. Agrupación de ayuntamientos catalanes por porcentajes de cumplimiento en transparencia 2017

Evaluación 2017-2018	Porcentajes nivel de transparencia	Número Ayuntamientos	Porcentajes por segmento de población	Porcentajes absolutos
Municipios de hasta 5.000 habitantes	0-24%:	448	60,8 %	47,3%
	25-49%:	247	33,5%	26,1%
	50-74%:	18	2,4%	1,9%
	75-100%:	24	3,2%	2,5%
Municipios de 5.001 a 20.000 habitantes	0-24%:	0	0%	0%
	25-49%:	55	37,7%	5,8%
	50-74%:	54	36,9%	5,7%
	75-100%:	37	25,3%	3,9%
Municipios de 20.001 a 50.000 habitantes	0-24%:	0	0%	0%
	25-49%:	4	9,7%	0,4%
	50-74%:	16	39,0%	1,7%
	75-100%:	21	51,2%	2,2%
Municipios de más de 50.000 habitantes	0-24%:	0	0%	0%
	25-49%:	0	0%	0%
	50-74%:	5	21,8%	0,5%
	75-100%:	18	78,2%	1,9%

Tabla 2. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la web Mapalnfoparticipa.

Como acabamos de ver, en las dos evaluaciones se pone de manifiesto que los municipios más pequeños tienen peores resultados en transparencia activa que los municipios de mayor tamaño. En este sentido, la literatura académica ha venido señalando la existencia de una relación directa entre el tamaño del municipio y el grado de transparencia activa que ejerce su Ayuntamiento (Guillamón et al., 2011: 402; Sáez-Martín et al., 2017: 262). Las causas de la poca transparencia que se da en estos casos puede deberse, como indica el informe del *Síndic de Greuges*, a la falta de recursos económicos suficientes para poder dar cumplimiento a las obligaciones legales (falta de personal y de recursos materiales e informáticos). Sin embargo, deberíamos considerar también la posibilidad de que existan otras circunstancias que expliquen este hecho. Meijer (2009: 261) considera que la transparencia ejercida mediante Internet es un fenómeno propio de la época de la modernidad, es decir, un fenómeno que se da en un contexto en el que se ha producido una extensión del espacio y del tiempo social, que dificulta que los ciudadanos puedan conocer de forma directa lo que hacen sus gobernantes. Sin embargo, esta situación no se produce en los pequeños pueblos tradicionales, en los cuales se visibiliza de forma inmediata el comportamiento de todos sus habitantes, incluidos los gobernantes. Por lo

tanto, puede ser que en los municipios pequeños, además de la falta de recursos, exista también una menor demanda ciudadana de transparencia activa en la web, puesto que sus ciudadanos tienen una mayor facilidad para contactar y visualizar de forma directa, la actuación de sus gobernantes y de sus empleados públicos.

Las informaciones que, según las dos evaluaciones, se publican menos son con carácter general, las correspondientes a la estructura de organización y funcionamiento de los Ayuntamientos, y las de los servicios públicos que se prestan. Estos elementos tienen una relación directa con el buen funcionamiento de la gestión pública, por lo que la opacidad en estas áreas podría estar encubriendo la existencia de una gestión pública ineficiente. Además, la opacidad en estas áreas supone la imposibilidad de establecer mecanismos de evaluación y de mejora de la gestión. Como se ha señalado anteriormente, el correcto ejercicio de la transparencia, exige de la existencia previa de una buena gestión documental (Cerrillo y Casadesús, 2018: 8). En consecuencia, es plausible considerar que en muchos casos, detrás de una mala transparencia se esté ocultando una mala gestión documental.

Los mejores resultados en la transparencia, según las evaluaciones, se dan con respecto a la publicidad en materia de información institucional básica, planeamiento urbanístico, y algunos aspectos de la contratación administrativa. En estos casos, es importante señalar que existen factores ajenos a la transparencia, que explicarían estos buenos resultados. En primer lugar, la publicidad de la información institucional (datos de contacto, teléfonos y dirección del Ayuntamiento), se trata de una información básica y resulta obvio que se incluya en las páginas web de los Ayuntamientos. En segundo lugar, en lo que respecta a la publicidad del planeamiento urbanístico y de las licitaciones, sus buenos índices de transparencia responden probablemente al hecho de que, para estas materias, existen portales de publicación únicos para toda Cataluña. Además, la falta de publicidad en el urbanismo y en la contratación pública está fuertemente sancionada por el ordenamiento jurídico que rige en estas materias, y lleva aparejada graves graves consecuencias jurídicas y económicas para la entidad municipal. Por tanto, no parece que estos buenos resultados en la publicidad, tengan mucho que ver con la existencia de una verdadera voluntad política y administrativa de ser transparentes a la ciudadanía.

En este sentido, la falta de una verdadera voluntad política para implantar la transparencia, se ve reflejada también en la ausencia de expedientes sancionadores por incumplimiento de la Ley, que hace notar el *Síndic de Greuges* en su informe. Aparentemente, no existe una voluntad clara y firme para avanzar en desarrollo de la transparencia, y hacerlo mediante el incumplimiento tolerado de los mandatos legales, es algo inadmisibles en todo Estado democrático de derecho.

Resultan especialmente significativos los casos apuntados por el *Síndic de Greuges*, en los que un mismo Ayuntamiento tiene varias plataformas web para ofrecer la misma información, que en ocasiones incluso se contradice. Esto demuestra sin lugar a dudas la existencia de una gestión pública municipal deficiente, en la que se da una ausencia total de planificación, de coordinación y de coherencia. Además, lo más preocupante en estos casos, es que si esta evidente mala gestión se está dando en la parte visible de la administración, ¿qué estará ocurriendo en aquellas partes de la administración que no se nos muestran? Pues casi con toda seguridad, cosas mucho peores. En mi opinión, estos casos son un buen ejemplo de cómo la aplicación de las políticas de transparencia pública (en este caso, con la evaluación), consiguen sacar a la luz las deficiencias en la gestión pública. Al revelar el problema, se da el primer paso para su solución. Se demuestra aquí, por tanto, el efecto beneficioso de la transparencia sobre la gestión pública, referido por la literatura académica que mencionamos anteriormente (Gimeno Feliu, 2017: 58; Conejero Paz, 2014: 92).

Finalmente, los resultados de las evaluaciones permiten constatar que la regulación ambiciosa contenida en Ley catalana de transparencia, no se están cumpliendo en la práctica. Los mecanismos previstos en la propia Ley para asegurar su cumplimiento, como los de la puesta en marcha de un plan de apoyo económico, financiero y de asesoramiento a los municipios (artículo 94), o el programa específico de formación para los altos cargos y demás servidores públicos, no están dando por el momento los resultados esperados. Las causas de la existencia de estos incumplimientos, según el informe del *Síndic de Greuges*, se debe a la falta de recursos, de apoyos y de voluntad política decidida. En definitiva, todas estas dificultades para cumplir con la Ley de transparencia, denotan también que el actual esquema de la gestión pública municipal, no es el adecuado para conseguir el cumplimiento de esos objetivos.

5. El caso del Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú y reflexiones finales

Vilanova i la Geltrú es un municipio catalán, situado en la provincia de Barcelona y capital de la comarca del Garraf, con una población de 66.077 habitantes según datos oficiales del INE de 2017⁵. En el año 2016 recibió, junto con los municipios de Terrassa, Manresa, Sant Feliu de Llobregat, Gavà y la Diputación de Barcelona, el premio del Congreso Nacional de Innovación y Servicios Públicos al mejor plan de innovación, por el desarrollo del proyecto Catálogo Integral de Servicios, que tiene por objetivo evaluar resultados desde distintas perspectivas, con lo que se pretende mejorar entre otros aspectos la transparencia de la actividad municipal. Además, Vilanova i la Geltrú es uno de los cuatro municipios que ha solicitado la evaluación voluntaria de transparencia a la organización *Transparency International* España, según se refleja en la página web de esta entidad⁶.

Todos estos datos nos dan a entender que, por parte del gobierno municipal, existe una voluntad decidida para mejorar la transparencia municipal. Sin embargo, los datos de la evaluación de transparencia del Mapa Infoparticipa del 14/12/2017, muestran que el porcentaje de cumplimiento de los indicadores en este Ayuntamiento es de un 69,23%, lo que sitúa a este Ayuntamiento entre los menos transparentes de Cataluña en relación a los de su mismo rango de población. Entre los aspectos evaluados negativamente, figuran la información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno, la publicación de la agenda institucional del alcalde o la alcaldesa, las competencias y calendario de trabajo de los órganos de gobierno, la ejecución trimestral del presupuesto del año en curso, la relación de puestos de trabajo, las retribuciones del personal del Ayuntamiento, el listado y las retribuciones de los directivos y de los cargos de confianza, sus funciones y su currículum.

En la revisión efectuada de la página web municipal, al momento de redactar esta ponencia, se ha podido constatar que desde el apartado "transparencia" sí es accesible la mayoría de la información evaluada negativamente por Infoparticipa, aunque dicha información aparece de manera parcial y, en la mayoría de casos, está disponible mediante enlaces que remiten a otros lugares web. La fecha de actualización de la información que aparece en la web es el 7/9/2017. En relación a la información que permite conocer el funcionamiento de la gestión administrativa, se presenta troceada y no se dispone de un documento único que permita ver, de forma clara y sencilla, los distintos órganos y unidades administrativas, sus funciones y cometidos, la estructura de organización interna, los recursos destinados, el currículum y las funciones del personal, ni tampoco conocer si existe algún tipo de evaluación del personal o del funcionamiento de los servicios.

5 <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2861>

6 <https://transparencia.org.es/ayuntamientos-evaluados-voluntariamente-a-traves-del-ita/>

A pesar del esfuerzo aparente que este Ayuntamiento está llevando a cabo a cabo para mejorar su nivel de transparencia (cuenta con una concejalía en innovación, un departamento de tecnologías de la información y de la comunicación y una unidad de responsabilidad social corporativa), la información que ofrece en su página web sobre estructura organizativa interna y funcionamiento es deficiente. Debería de hacerse un esfuerzo por integrar esta información de manera que se permitiera ver con claridad la estructura jerárquica, de organización y de funcionamiento completa (por ejemplo, en un diagrama de árbol). Si bien la información se estructura en apartados claramente diferenciados, esta se limita a la mera remisión a documentos administrativos, cuyo contenido puede resultar complejo de entender para un ciudadano medio. Desde la página web municipal, aparecen enlaces a la sede electrónica y a la sede de gobierno abierto, con lo que se aprecia una diversidad de plataformas web para el acceso a la información y servicios municipales que resulta confusa.

Tampoco se ha podido encontrar rastro alguno de la evaluación propia, exigida por la Ley de transparencia de Cataluña para todos los sujetos obligados. En relación al proyecto del Catálogo Integral de Servicios, mencionado anteriormente, este se encuentra todavía en una fase muy embrionaria y no hay información alguna sobre la fecha estimada para su finalización. La información publicada sobre los servicios públicos que presta el Ayuntamiento, se limita a una enumeración de los servicios existentes, sin que conste la existencia de mecanismos para su evaluación y eventual mejora. El Ayuntamiento cuenta además con la figura del Defensor de la Ciudadanía (equivalente a la del Defensor del Pueblo, aunque referida al ámbito del Ayuntamiento), que emite una memoria anual que presenta al Pleno municipal. En la memoria de 2017, no hay referencia alguna a la transparencia del Ayuntamiento. En esta ponencia hemos partido de la creencia de que la transparencia pública, es crucial para el buen funcionamiento de cualquier institución democrática. Como hemos visto, esta creencia es compartida por una abundante literatura académica, que considera que mediante la transparencia, se hace posible la rendición de cuentas de los gobernantes y de los administradores públicos, la fiscalización de la asignación de los recursos públicos y el control ciudadano de la acción pública. Desde esta perspectiva, se estima que la transparencia es un instrumento necesario para el contrapeso del ejercicio del poder, previene la corrupción y supone un freno a la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos. Contribuye también al desarrollo económico, fomenta la confianza ciudadana en las instituciones públicas, estimula la participación ciudadana en los asuntos públicos y sienta las bases para la creación de una cultura de la transparencia y de la democracia. Como se ha puesto de manifiesto en esta exposición, la transparencia pública es también un elemento esencial para la mejora de la eficiencia en la gestión pública.

La promulgación de la reciente legislación estatal y catalana sobre transparencia, constituye un paso importante y esencial para la consecución de una transparencia pública real y efectiva, en todos los niveles de gobierno y administración del Estado. A pesar de ello, como se ha podido constatar en los resultados de las evaluaciones de la transparencia activa del *Síndic de Greuges* y del Mapa Infoparticipa, en el ámbito municipal catalán todavía se está muy lejos de conseguir un nivel de transparencia adecuado.

Existe un elevado nivel de incumplimiento de las obligaciones legales, especialmente en los municipios de menor tamaño. Entre las principales distorsiones detectadas, destacan la falta de información suficiente y clara sobre la organización y el funcionamiento administrativo y sobre los servicios públicos municipales. En relación a la organización municipal, se priva a la ciudadanía de la posibilidad de conocer, de forma ágil, cuál es el personal asignado a cada departamento, su categoría profesional, su formación y retribuciones, y de conocer si existen o no evaluaciones de funcionamiento, y cuál es el resultado de las mismas. Con toda probabilidad, la transparencia en estas áreas, donde precisamente radica el núcleo duro de la gestión administrativa, traería como resultado una mejora de la eficiencia de la gestión pública. En lo que respecta a los servicios públicos municipales, se trata de un área de incidencia directa en la ciudadanía y en toda la vida municipal, y

en la cual la transparencia permitiría una mejor gestión y un mayor rendimiento en cuanto a la mejora de la calidad de vida de los vecinos.

Como hemos visto, el caso de la existencia de múltiples portales web pertenecientes a un mismo Ayuntamiento, para ofrecer las mismas informaciones, que en ocasiones se contradicen, demuestra que los recursos existen pero están mal gestionados. Se revela la existencia de ineficiencia en la dirección y en la gestión administrativa municipal, la falta de planificación y de gestión coherente y ordenada de los medios disponibles. Es necesario pues, emprender las medidas necesarias para iluminar las áreas oscuras de las administraciones y estimular así el desarrollo de una correcta gestión municipal. Con toda seguridad, a la luz de la transparencia se pondría fin a muchas costumbres administrativas ineficientes, aunque solo fuera por el hecho de la vergüenza que les produciría a quienes las practican, si las tuvieran que realizar a la vista de todos.

El caso particular del municipio de Vilanova i la Geltrú analizado en esta ponencia, ha permitido constatar que este Ayuntamiento adolece de las principales carencias en la transparencia que se han venido apuntando hasta el momento. En este sentido, las medidas adoptadas para el impulso de la transparencia municipal, como el proyecto del Catálogo Integral de Servicios o la evaluación voluntaria solicitada a *Transparency International* España, se quedan en la práctica en un plano meramente superficial. Sigue faltando pues una voluntad decidida para la mejora de la transparencia, que permita generar un cambio en la cultura administrativa que lo haga posible.

A fin de cuentas, parece ser precisamente la falta de una voluntad real y decidida por parte de los gobernantes, la principal causa de las dificultades a la hora de desplegar una política efectiva de transparencia. Sólo así se puede explicar, como hemos visto en la ponencia, que los mejores resultados en materia de transparencia se den en áreas como las del urbanismo y la contratación pública, que obedecen a unas dinámicas legislativas y judiciales propias, o el hecho de que hasta el momento no se haya iniciado prácticamente ningún procedimiento sancionador por los incumplimientos a la Ley de transparencia. Aparentemente, existe una tolerancia al incumplimiento de las obligaciones de transparencia, que pone de manifiesto la ausencia de una cultura administrativa y ciudadana en favor de la misma. Una transparencia real y efectiva exige de la mejora de la información sobre la organización municipal, sobre el funcionamiento de la gestión pública, y sobre los servicios públicos municipales, además de una apuesta decidida y clara para el impulso de una verdadera cultura de la transparencia en la organización. La instauración de un sistema de información fiable, claro y coherente, además de beneficiar a todos los ciudadanos y de fomentar su participación en los asuntos municipales, conllevaría una gestión pública más eficiente. Como se ha podido constatar, queda todavía un largo camino por recorrer para ello. 

Referencias

Acemoglu, D. y Robinson, J. A. 2012. *Why nations fail*. New York: Crown Publishers.

Alonso Magdaleno, M. L. y García-García, J. 2014. «Evaluación de la transparencia municipal en el Principado de Asturias», *Auditoría Pública*, 64, pp. 75-86.

Bertot, J. C., Jaeger, P. T. y Grimes, J. M. 2010. «Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies», *Government Information Quarterly*. Elsevier B.V., 27(3), pp. 264-271.

- Bovens, M. 2006. «Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework», *The European Governance Papers*, pp. 1-37.
- Cendejas Jáuregui, M. 1988. «Evolución histórica del derecho a la información», *Derecho comparado de la información*, 10(Julio-Agosto), pp. 65-80.
- Cerrillo Martínez, A. y Casadesús de Mingo, A. 2018. «El impacto de la gestión documental en la transparencia de las Administraciones públicas: la transparencia por diseño», *Gestión y análisis de políticas públicas*, (19), pp. 6-16.
- Conejero Paz, E. 2014. «Rendimiento, evaluación y rendición de cuentas de las administraciones públicas en España», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 13, pp. 77-101.
- Fundació Pi i Sunyer. 2018. Informe d'anàlisi 2018. Estudi i obtenció de dades sobre el compliment de la normativa de transparència 2018. Eix d'anàlisi 1: Elements Fonamentals de Publicitat Activa. En <http://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=478>.
- García Santamaría, J. y Martín Matallana, J. 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. 1148-1165.
- Gimeno Feliu, J. M. 2017. «Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación pública», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (7), pp. 1-8.
- Guillamón, M. D., Bastida, F. y Benito, B. 2011. «The determinants of local government's financial transparency», *Local Government Studies*, 37(4), pp. 391-406.
- Heald, D. (2006) Varieties of transparency. In: Hood C and Heald DA (eds) *Transparency: The key to better governance? Proceedings of the British Academy* 135. Oxford: Oxford University Press, 25-43.
- Heald, D. (2012) 'Why is transparency about public expenditure so elusive', *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), pp. 30-49.
- Labeaga, J. M. y Muñoz, C. 2013. «La evaluación de políticas públicas en España: aprendizaje y práctica institucional», *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 0(1), pp. 31-53.
- Lizcano Álvarez, J. 2010. «El Índice de Transparencia Municipal», en *Calidad Democrática y Buen Gobierno*. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), pp. 139-150.
- Meijer, A. (2009) 'Understanding modern transparency', *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), pp. 255-269. doi: 10.1177/0020852309104175.
- Neuman, L. 2006. «Mechanisms for Monitoring and Enforcing the Right to Information Around the World», en *Access to Information: Building a Culture of Transparency*. Atlanta: The Carter Center, pp. 49-58.
- Perramon, J. 2013. «La transparencia: concepto, evolución y retos actuales», *Revista de Contabilidad y Dirección*, 16, pp. 11-27. Disponible en: http://www.accid.org/revista/documents/La_transparencia._Concepto,_evolucion_y_retos_a.pdf.

- Pintos Santiago, J. 2017. «El transversal principio de transparencia en las administraciones públicas», en *Calidad, transparencia y ética pública*. 1a. Madrid: (INAP), pp. 203-247.
- Przeworski, A. 1997. «Una mejor democracia, una mejor economía.», *Claves de Razón Práctica*, 70, pp. 2-9.
- Rovira Val, R., Jerez Bernat, F. y Johannisova, N. 2012. «Transparencia y rendición de cuentas en las Entidades No Lucrativas. El caso de las fundaciones», *Revista de contabilidad y dirección*, 14(14), pp. 159-182. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4484358>.
- Saez-Martin, A., Caba-Perez, C. y Lopez-Hernandez, A. 2017. «Freedom of information in local government: rhetoric or reality?», *Local Government Studies*. Routledge, 43(2), pp. 245-273.
- Sánchez Trigueros, J. 2015. «Los Antecedentes del Gobierno Abierto: Una mirada retrospectiva en la evolución de la Administración Pública», *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XIII, núm.2, pp. 67-84.
- Síndic de Greuges de Catalunya. 2018. Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En <http://www.sindic.cat/Ca/page.asp?id=356>.
- Transparency International España. 2017. Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) 2017. En <https://transparencia.org.es/ita-2017/>.
- Universitat Autònoma de Barcelona. 2018. Informe resumido sobre las webs de los Ayuntamientos, los Consejos Comarcales y las Diputaciones de Cataluña. Programa Mapa Infoparticipa del Laboratori de Periodisme i Comunicació per a la Ciutadania Plural. Departament de Periodisme i de Ciències de la Comunicació. Facultat de Ciències de la Comunicació. En <http://mip.interbaix.com/arxiu/2018CatalunyaEs.pdf>.
- Universitat Autònoma de Barcelona. 2018. Informe sobre la información publicada en las webs corporativas de los municipios de Cataluña. Resultados de 2017. Programa Mapa Infoparticipa del Laboratori de Periodisme i Comunicació per a la Ciutadania Plural. Departament de Periodisme i de Ciències de la Comunicació. Facultat de Ciències de la Comunicació. En <http://mip.interbaix.com/arxiu/2017CatalunyaEs.pdf>.
- Uvalle Berrones, R. 2013. «Relevancia De La Transparencia En La Sociedad Contemporánea», *Oportunidades Y Restricciones De La Política De Transparencia En Mexico*, pp. 29-46.
- Uvalle Berrones, R. 2015. «Horizontes contemporáneos de la gestión pública», en *Gestión Pública y Buen Gobierno en México. Diálogos, preocupaciones y propuestas*. Universidad de Guanajuato, pp. 21-58.
- Villanueva Lomelí, D. 2016. «Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas», *El cotidiano*, 198, pp. 31-38.
- West, D. M. 2004. «E-Government and the Transformation of Public Sector Service Delivery», 64(1), pp. 15-27.

Sobre el autor/ About the autor

Raúl Labandeira García es licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona y Máster en Gestión Pública Avanzada por la Universidad de Barcelona. Ha trabajado varios años como Técnico de Administración General en la Administración Local de Cataluña. Actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México, en el campo disciplinario de Administración Pública.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org/ewp>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org