

Implantando la transparencia en el ámbito local: hablan los protagonistas

Implementing Transparency at the Local Level: the Protagonists Speak

Rafael Rubio Núñez

Profesor Titular Derecho Constitucional.
Universidad Complutense de Madrid
rafa.rubio@gmail.com

Raquel Valle Escolano

Doctoranda en el Doctorado en Derecho
Universidad Complutense de Madrid
valle.escolano@gmail.com

ISSN 1989-7022

RESUMEN: Este artículo presenta los resultados de la primera fase de una investigación sobre la efectiva implantación de la transparencia en el ámbito local desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013. Para ello analiza las dificultades y fortalezas de dicho proceso, así como la efectiva incidencia de la ley en materia de acceso a la información pública de la ciudadanía. Finalmente, identifica los efectos más importantes conseguidos mediante la implantación de la normativa de transparencia. Para ello se ha utilizado una técnica de investigación cualitativa, la entrevista semi-estructurada en profundidad especializada, realizada a personas expertas, protagonistas de la implantación de la ley en el ámbito local. Los resultados y conclusiones del análisis permiten medir la magnitud de dicho reto, identificando los principales rasgos del proceso de implantación, en una administración que no fue considerada al diseñar la transparencia, y que avanza en un camino con luces y sombras.

ABSTRACT: This article presents the partial results of a research on the effective implementation of transparency at the local level since the enforcement of Law 19/2013. In order to do so, it analyzes the difficulties and strengths of this process, as well as the effective incidence of the law in terms of access of citizens to public information. Finally, it identifies the most important effects achieved through the implementation of transparency regulations. To do that, a qualitative research technique has been used, the semi-structured in depth and specialized interview, made to expert people, protagonists of the implementation of the law in the local scope. The results and conclusions of the analysis allow us to measure the magnitude of this challenge, identifying the main features of the implementation process, in an administration that was not considered when designing the transparency, that advances in a way with lights and shadows.

PALABRAS CLAVE: Transparencia; Administración local; Gobierno Abierto; Participación; Información

KEYWORDS: Transparency; Local Administration; Open Government; Participation; Information

1. Introducción

La transparencia en el ámbito público se configura hoy como un componente indispensable para la construcción de nuevos modelos de gobierno que permitan, a partir de las necesidades y expectativas ciudadanas actuales, una nueva arquitectura del contrato social. La transparencia es hoy un verdadero termómetro del grado de realización efectiva del Estado democrático y de Derecho.

En nuestros días asistimos a una percepción generalizada de agotamiento de las democracias liberales en su conformación tradicional, que queda patente, entre otros factores, por la cada vez más profunda desilusión con el funcionamiento de las instituciones, el desapego hacia la clase política y un creciente interés de la ciudadanía por buscar nuevos modos de colaboración y participación en la toma de decisiones que le afectan y condicionan su existencia. El desencanto político ha ido reduciendo el papel de la sociedad, provocando un debilitamiento de la legitimidad de un sistema

* El presente estudio se realiza en el marco del Proyecto del MINECO excelencia "El avance del Gobierno Abierto. Régimen jurídico constitucional de la implantación de políticas de transparencia, acceso a la información, datos abiertos, colaboración y participación especialmente a través de las TIC y del gobierno electrónico" DER2015-65810-P.

Received: 01/02/2018
Accepted: 20/04/2018

articulado en torno a la soberanía nacional radicada en los Parlamentos a través de la representación política.

El paisaje sociopolítico se ha alterado de forma esencial, y hoy es innegable la necesidad de transparencia en los asuntos públicos, que se alza como una demanda clara que la democracia precisa para conservar el vigor y la fortaleza necesarios ante los profundos cambios de una sociedad como la actual, global, en continua transformación, y en la que existe una nueva cultura emergente que pone en primer plano la información y la participación como derechos clave del ciudadano en los asuntos públicos. Con tales premisas, se hace imprescindible un nuevo paradigma institucional que propicie la responsabilidad, la eficiencia, la flexibilidad y la transparencia, y que permita al ciudadano reconocerse en sus instituciones. Gobiernos y Administraciones necesitan renovarse si quieren encajar en este nuevo escenario y cumplir con eficacia el papel y funciones que tienen asignados.

Así, y en referencia a nuestro país, tal y como constatan Ramírez Alujas y Villoria (2012), hasta hace apenas unos años los políticos españoles no tenían ningún interés por estar sometidos a un mayor control ni a exigencias de transparencia, sin que existiera tampoco una reivindicación ciudadana que lo propiciara. Ni el marco institucional lo reclamaba, ni mucho menos un país que crecía económicamente y situaba sus debates políticos en temas como el desarrollo del Estado del bienestar, la calidad de vida, la diferencia y la identidad. Hoy en día, sin embargo, la crisis económica y sus múltiples consecuencias crearon las condiciones para un nuevo ciclo en política, fenómeno que no es necesariamente nuevo ni privativo de España. El alejamiento de los ciudadanos de las instituciones es un hecho que se viene señalando desde hace años, por ejemplo en el *Libro Blanco de La Gobernanza europea* (Comisión Europea, 2001). Lo novedoso es ver como episodios de corrupción y una importante crisis de legitimación democrática, han motivado la aparición de una demanda social y política de transparencia, proveniente de instancias de todo tipo –académicas, asociativas, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación...-, en definitiva, de una parte muy significativa de la sociedad civil.

El incremento de la transparencia no solo puede contribuir a la calidad democrática, sino que implica también un mejor empleo de los recursos disponibles en el plano de la reutilización, revalorización y resignificación de la información pública (Ramírez Alujas y Villoria, 2012). Transparencia que se presenta en esta concepción unida a otras dos ideas: accesibilidad de los ciudadanos a los servicios públicos, a la información sobre los mismos, a interactuar con la Administración pública; y en segundo lugar, presupone y demanda una capacidad de respuesta o receptividad desde el ejecutivo y la Administración, ante las nue-

vas necesidades y demandas de la ciudadanía, ampliando sus oportunidades de participar en el proceso decisorio (Ramírez-Alujas, 2011).

La transparencia y el derecho de acceso a la información cuentan con regulaciones específicas en la mayor parte del mundo. Leyes que son parte fundamental de un proyecto más grande: la creación de una sociedad plenamente transparente en todos los aspectos (Ackerman & Sandoval, 2005). Más allá de la existencia de leyes de transparencia, asistimos hoy a un movimiento a escala global, en el que obviamente alcanzó una gran resonancia el *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto* de Barack Obama (2009), un documento en que el presidente expresaba el compromiso de su Administración de establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración.

En este contexto se inserta la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (LTAIPBG, o Ley de Transparencia,) con la que España se dotó de una regulación básica en la materia, siguiendo el ejemplo de la Unión Europea y de la mayoría de sus Estados miembros.

Desde entonces España, que ha tardado años en pasar del concepto a la norma, se enfrenta ahora al reto de pasar de la norma a la práctica. Para hacerlo precisa de instrumentos de evaluación. La investigación que adelantamos en estas páginas busca medir la magnitud del reto que se abre ante ayuntamientos y diputaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública. Un objeto que se desgrana en diversos objetivos específicos:

- Analizar la ley española desde el prisma local, su adecuación a las características y a las necesidades de los entes locales.
- Identificar las políticas, acciones e iniciativas puestas en marcha en el ámbito local, conducentes a la efectiva implantación de la Ley 19/2013 y de las normativas autonómicas en vigor.
- Analizar la andadura de los entes locales en materia de transparencia, evaluando el grado de cumplimiento de la norma, y el modo en que han realizado dicha implementación, ya en solitario o en colaboración con otros entes, así como la coordinación en la materia.
- Determinar las debilidades y fortalezas de la Administración local a la hora de implantar la transparencia, las eventuales oportunidades y, en el extremo opuesto, dificultades, para conseguir dicho objetivo.

- Medir la incidencia práctica de la ley, analizando el efectivo acceso a la información de la ciudadanía, en términos de temas más consultados, tipos de usuarios, número de consultas, o existencia de límites a dicho acceso.
- Finalmente, se abordarán las consecuencias o efectos más importantes conseguidos mediante la implantación de las leyes de transparencia.

La hipótesis fundamental que guía la investigación es que la ley estatal de transparencia ignoró en su diseño la realidad local, y de ahí el interés de analizar los pasos de la implantación de esta nueva realidad en una Administración fundamental para los ciudadanos, por su proximidad a sus problemas, necesidades y expectativas.

2. Metodología: Entrevistas en profundidad especializadas

Para realizar tratar de confirmar esta hipótesis hemos recurrido a una serie de entrevistas semi-estructuradas en profundidad a una selección de personas que, desde distintas responsabilidades, están participando en la puesta en marcha de las normas de transparencia en las administraciones locales.

Las entrevistas realizadas poseen determinadas características que las individualizan, buscadas precisamente por requerirlo el objeto de investigación. La primera de ellas es su encuadramiento en las denominadas *entrevistas especializadas y a élites*, tal y como las describe Vallés (2014), siguiendo a Dexter (1970), quien caracterizó a este tipo de entrevista como no estandarizada, recomendándola siempre que los objetivos del estudio lo requieran, y estemos ante un entrevistado *experto* o bien *informado*. En segundo lugar, se trata de una entrevista en profundidad, pero al tiempo semi-estructurada. El propio Dexter (1970: 19) ya identificaba este tipo de entrevista especializada como una entrevista en profundidad, al hablar de ella como "elite or depth interview". Sin embargo, se trata de una entrevista focalizada o semi-estructurada, ya que entre sus rasgos destacan la existencia de puntos de referencia claros para entrevistado y entrevistador, información controlada y nivel medio de información previa, un discurso cuyo orden e intensidad se va determinando en función de la actitud, receptividad y reacciones del entrevistado y del ritmo y del flujo de un tema a otro.... Con todo, el dato clave que perfila a esta tipología de entrevistas, en una idea tomada de Dexter (1970) es que, pese a que el investigador define la pregunta y el problema, lejos de buscar respuestas dentro de los estrictos límites marcados por sus presuposiciones, se muestra deseoso de que el entrevistado le enseñe cuál es el problema, la pregunta, la situación....

Se han realizado entrevistas a 25 personas, todos ellos especialistas técnicos, junto a algunos responsables políticos, con importantes responsabilidades en materia de efectiva implantación de la transparencia en el ámbito local. Garantizar su anonimato ha liberado extraordinariamente sus testimonios, aumentando su riqueza descriptiva. El recurrir a sus experiencias y opiniones nos ha parecido esencial, al tratarse de pioneros, protagonistas del interesante y al tiempo complejo cometido de poner en marcha una Administración local transparente, abriendo ventanas y cajones y mostrando al ciudadano cómo se gestionan los asuntos públicos. La selección abarca diversos rangos de edades, garantizando con ello backgrounds diversos. Todos ellos son personas conocedoras de la materia de la transparencia, comprometidas en el logro de dicho objetivo. La mayoría trabajan en ayuntamientos de tamaños muy diversos, pequeños, medianos y otros verdaderamente grandes, de importantes capitales españolas; algunos de ellos lo hacen en Diputaciones; y se ha buscado representación de 5 Comunidades Autónomas (Comunitat Valenciana, Euskadi, Cataluña, Comunidad de Madrid y Comunidad Autónoma de la Región de Murcia).

Varios fueron los ejes temáticos que articularon la entrevistas. En primer lugar, se analizó la realidad de la Administración local a la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, llevando a cabo una lectura de la norma desde el prisma de los entes locales, y abordando su situación de partida y las obligaciones legales que la ley introdujo. Los avances en el proceso de implantación de la transparencia en la Administración local constituyeron, en segundo lugar, un tema con numerosas cuestiones de interés, entre ellas las dificultades y/o facilidades para implantar la transparencia o el grado de cumplimiento de la ley. En este camino, han sido elementos clave los empleados públicos encargados de poner en marcha este proceso, respecto de los cuales se destacaron en las entrevistas aspectos como su compromiso e implicación, su nivel formativo y sus perfiles específicos. Asimismo se inquirió sobre la existencia de políticas y medidas implantadas para dar cumplimiento a la ley, como transformaciones de índole tecnológica y procedimental, de seguridad y de gestión integral de la información, abordando finalmente el apoyo institucional procurado por otros entes en la materia.

El acceso a la información fue otra de las materias planteadas, analizando su incidencia, el perfil de los ciudadanos demandantes de la misma, los temas más consultados y la existencia de límites a dicho acceso. Finalmente, los expertos entrevistados se refirieron a las consecuencias más relevantes que en su opinión se habían derivado de la entrada en vigor de las leyes de transparencia hasta la fecha. Todo ello se muestra en detalle en la Tabla nº 1.

Tabla nº 1: Ámbitos y contenidos temáticos a utilizar en las entrevistas en profundidad especializadas	
Ámbitos	Contenidos
IMPLANTACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	
Situación de la Administración local en materia de transparencia, a la entrada en vigor de la Ley 19/2013, LTAIPBG	Obligaciones legales en materia de transparencia
	Óptica de la ley: grado de atención a las peculiaridades locales
	Condiciones de partida de la Administración local para la efectiva entrada en vigor de la ley
Avances en el proceso de implantación de la transparencia en la Administración local	Grado de implantación de la normativa de transparencia
	Barreras y dificultades en el proceso de implantación de la transparencia // Factores facilitadores, apoyos y fortalezas de la puesta en marcha y efectivo cumplimiento de las normas de transparencia
	Elementos definidores de la andadura de los entes locales desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013, LTAIPBG, así como de las normativas autonómicas
	1 Implicación y compromiso de los empleados públicos
	2 Transformación tecnológica hacia la accesibilidad universal. Existencia de una plataforma, construcción o contratación de la misma
	3 Existencia de responsables con perfil diverso, específicamente encargados de gestionar la materia
	4 Acciones formativas o de concienciación
	5 Diseño de un procedimiento para tramitar la solicitud de acceso a la información pública
	6 Apoyo de la Diputación o de otros entes para la puesta en marcha de la normativa sobre transparencia
7 Existencia de políticas de gestión integral de la información	
8 Utilización de sistemas y técnicas que garanticen la seguridad, integridad y conservación de la información, su accesibilidad e interoperabilidad	
Acceso a la información de la ciudadanía	Temas más consultados en cada una de las diversas categorías de información previstas en la normativa (Información institucional, organizativa y de planificación; Información de relevancia jurídica; Información económica, presupuestaria y estadística; y Otras informaciones)
	Perfil de los demandantes de información pública
	Grado de ejercicio del derecho de acceso a la información pública
Consecuencias o efectos de la implantación hasta la fecha de las leyes de transparencia, estatal y autonómicas	Existencia de límites a dicho acceso, previstos en la ley, que hayan provocado el acceso parcial a la información solicitada, y eventualmente su denegación
	Mejora de la rendición de cuentas a la ciudadanía; promoción de la participación ciudadana, a partir de una mejor información; facilitar el ejercicio de derechos de los ciudadanos; lucha contra la corrupción; mejora de la organización de la información pública, etc

Elaboración propia

Las conclusiones de este proceso de análisis de la transparencia a nivel local se plantea desde cuatro perspectivas:

- El diseño.
- El proceso de implantación.
- La demanda ciudadana de información.
- Logros y temas pendientes.

3. El diseño de una Administración transparente

Al referirnos a la fase de diseño vemos como por lo general el análisis coincide en señalar como el paisaje de la Administración local española es, en materia de transparencia, muy similar. Dentro de este panorama similar destacan algunas Diputaciones pioneras en la consecución de un grado de cumplimiento notable de la ley de transparencia en los municipios de su provincia, así como algunos grandes municipios que constituyen ejemplos a seguir, por el nivel y calidad de la información que procuran.

Puede ayudar a esta similitud la existencia de un importante número de normas coetáneas -anteriores y posteriores a la Ley 19/2013 de transparencia-, que han establecido numerosas obligaciones de elaboración y de publicación de información de muy diversa índole (p.ej., en el ámbito de la contratación, pagos a proveedores, subvenciones.). Todos estos preceptos, que supusieron una verdadera crisis para la Administración local por la dificultad de cumplimiento inmediato, han allanado el camino a la ley de transparencia, de modo que gran parte de la información que según la misma debe difundirse, o a la que el ciudadano podría acceder, se encuentra disponible. Con todo, es necesario filtrarla, prepararla e insertarla en un diseño atractivo y respetuoso con la ley, un proceso complejo.

La realidad de los municipios, especialmente de los de menor tamaño, recursos y capacidad operativa, no se tuvo en absoluto en cuenta a la hora de redactar la ley de transparencia:

“Se vincula la transparencia a una receta estandarizada. Si tú te miras la ley del Estado, la 19/2013; o la valenciana, la 2/15, verás que lo que hay es una receta de lo que se tiene que publicar: Vd. tiene que publicar los siguientes ítems; y lo tiene que hacer en el portal de transparencia. Y ese marco normativo sirve para el Ministerio de Hacienda, y para un municipio de 600 habitantes. La legislación en ningún caso ha dimensionado los requerimientos exigibles a los entornos concretos.” (Entrevista nº 7).

Esta forma de proceder del legislador estatal, que podría justificarse en la dificultad de abarcar mediante leyes la diversidad existente en las diversas administraciones, ha generado más problemas de los debidos en el manejo de una realidad novedosa y ya de por sí

compleja, algo más habitual de lo que podríamos pensar, y que en algunos casos han puesto en peligro la puesta en marcha de la misma.

Esta falta de perspectiva local se manifiesta en materias como la concreción de alguno de los ítems de la ley, en cuanto al detalle que debe contener la información disponible para la ciudadanía. Una característica que complica todavía más el cumplimiento estricto de la norma desde el ámbito local.

En la misma línea se sitúan los costes, que la Ley 19/2013 no cuantificó ni planificó en absoluto. Costes materiales e inmateriales. Costes económicos, esfuerzo, implicación personal, cambios profundos en el modo de trabajar... todos ellos fueron obviados por el legislador, y afectan de lleno a la administración local, con muchos menos recursos que la estatal o la autonómica:

“Es que son enormes los costes para implantar la transparencia, que no quedaron reflejados en la memoria de impacto normativo cuando se elaboró la ley. Allí se dijo que el impacto presupuestario era cero. Y dos millones de euros costó poner en marcha el Portal de Transparencia del Estado, que lógicamente ahora será mucho más. ¿Cómo se le puede decir a un ayuntamiento, grande o pequeño, que poner en marcha esto no va a tener ningún coste de personal, tecnológico, de recursos...? El ayuntamiento de Madrid, para tener un portal de transparencia razonable, y siendo discretos, piensa que necesitaría 30 personas” (Entrevista nº 2).

Entre los costes quizás los más importantes tienen que ver con la necesidad de que el diseño debería haber venido acompañado de un rediseño y simplificación de procedimientos y, de forma más amplia, la reforma de la realidad de la administración, de forma previa a la implantación de una administración electrónica, la cual opera de algún modo como requisito o entorno condicionante de una verdadera transparencia: “Es muy difícil implementar desarrollos de Administración electrónica, de contratación electrónica o de transparencia, cuando tú no tienes por debajo ni las bases técnicas, ni las bases económicas, ni las bases culturales” (Entrevista nº 4).

Como consecuencia de la ausencia de estas bases constatamos como no se ha producido el cambio cultural que debía haber operado como antecedente que facilitara la transparencia. Un fenómeno común a todas las administraciones españolas, pero que todavía resulta más negativo en la administración local, al contar ésta con menos recursos para poner en marcha la transparencia.

4. El proceso de implantación de la transparencia

El factor tecnológico es quizás uno de los más importantes para la implantación de la transparencia y el acceso a la información.

Muchos ayuntamientos no reúnen los mínimos en este punto: “De repente te están pidiendo que tengas un portal de Administración electrónica accesible a través de internet, que tienen que desarrollar poblaciones del interior, cuya conectividad y acceso a internet es baja o nula” (Entrevista n.º 13).

La compatibilidad tecnológica, las herramientas y programas que se utilizan, constriñen muchísimo. Porque el formato institucional, que da servicio a otras finalidades de la administración, en ocasiones resulta ser un hándicap para la transparencia: “La transparencia a veces necesita una herramienta distinta. Y ese es un problema, el que no dispongamos desde las unidades de transparencia de las soluciones tecnológicas para lo que queremos hacer” (Entrevista n.º 6).

Esta circunstancia ha generado una dependencia tecnológica sistemática de proveedores externos, a la hora de implementar los requerimientos de la ley de transparencia. Hay en los ayuntamientos una carencia de tecnología y de capacidad para explotarla, lo que ha conducido a un panorama marcado por dos rasgos. El primero, que cada ayuntamiento ha contratado los productos y servicios tecnológicos que requería de forma individual (“Cada uno hace la guerra por su cuenta” -Entrevista n.º 17-). Y en segundo lugar, que al adolecer de una programación global, de algún modo centralizada, por ejemplo, a nivel de provincia, que generara soluciones tecnológicas a gestionar desde el ámbito público, se ha pasado a depender de empresas privadas, con costes individuales más elevados y menos eficientes de lo que hubiera sido deseable, de haber sido otro el modelo y mayor el nivel de planificación:

“Lo natural, para que la Administración electrónica de una provincia funcione, es que la diputación actúe como proveedor de servicios. Que actúe del mismo modo que lo haría *Google* o *Microsoft*: que aloje los recursos, tenga los sistemas desarrollados...Que exista un modelo de Administración electrónica provincial, e incluso, por qué no, autonómico.

Eso no existe. ¿Qué ocurre? Que ese hueco lo han llenado empresas privadas, que han gestionado su propio modelo de Administración electrónica, y que ahora pretenden gestionar su propio modelo de transparencia... (...) Ello hace que la Administración local destine 1.500, 3.000, 6.000, los euros que sean, al año, para soportar esto que le ofrece alguien, que no le había ofrecido nadie. Por lo tanto, asume un coste que puede parecer banal, 6.000 € por ayuntamiento, pero en España hay 8.000 y pico ayuntamientos.

Y cuando las Administraciones han licitado estas prestaciones, en muchos casos ni siquiera se han reservado la propiedad exclusiva del producto. Ellos mismos han ido al alquiler, y han proporcionado a la empresa el conocimiento que después esa empresa iba a explotar en todo el país. Sin recibir nada a cambio”. (Entrevista n.º 7)

De esta forma podemos decir que los municipios han optado tanto por el uso de plataformas puestas a su disposición por la AGE, por las Diputaciones o por la Comunidad Autónoma, el uso de una web construida con recursos propios, y aquellos que han recurrido a los

servicios de una empresa externa; estos últimos son, en su mayor parte, ayuntamientos de tamaño mediano o grande.

La colaboración entre instituciones se revela como la alternativa para lograr cumplir con los objetivos establecidos por la ley. Aunque no se ha producido siempre (60% de los entrevistados), vemos como algunas Diputaciones, y en algún caso (entidades locales catalanas), los gobiernos autonómicos, han proporcionado este tipo de soporte. La Federación Española de Municipios y Provincias también ha tomado algunas iniciativas en la materia benéficas para los municipios (valga por todas la *Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana*).

Junto a la puesta a disposición de infraestructura para el portal de transparencia, ya señalado, este apoyo se ha centrado, fundamentalmente en la formación de funcionarios, la elaboración de guías prácticas que faciliten la transparencia y el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía, así como asesoramiento general, en aquellos casos en los que lo han precisado.

Se produce así un aprovechamiento de recursos, que se comparten, basado en una colaboración interadministrativa tan necesaria como interesante, que aunque no soluciona los problemas de implantar la transparencia a nivel local, sí los mitiga: "Pueden suscribir un Convenio con el Estado, por el que éste presta la tecnología del Portal de Transparencia, una herramienta informática a disposición de los municipios. Pero subsisten los problemas: ¿Dónde está la información? ¿Cómo se prepara para subirla? ¿Quién sube la información? ¿Quién la mantiene?" (Entrevista nº 19).

Una vez puesta en marcha la plataforma tecnológica la gran dificultad es mantener la información actualizada de manera permanente, dado que los aspectos a publicar son numerosos, y muchos de ellos muy dinámicos, lo que exige su continuo reajuste. Ello entraña obstáculos en todos los momentos del proceso, tanto para conseguir continuamente información de índole diversa, estar atentos a cualquier modificación, contar con profesionales que la gestionen, que la filtren, que controlen su calidad, que la hagan pública, que eliminen la información que ya no es válida... En definitiva, un conjunto de actuaciones que no cesan, imprescindibles para dar cumplimiento a la ley, y que exceden en muchos casos las capacidades de los entes locales.

Para llevarlo a cabo una gran mayoría de las entidades locales (3/4 de los entrevistados) cuentan con un responsable político encargado de poner en marcha y garantizar la transparencia. Ciertamente en ocasiones estas figuras se encargan de numerosas materias, entre

las cuales la transparencia casi se añade como una coletilla, pero aun así tal constatación constituye una buena noticia.

Junto a el, la mayoría cuenta con un responsable jurídico-organizativo encargado de los temas de transparencia en su administración.

La perspectiva no es tan positiva, y en cuanto a la disponibilidad de un responsable tecnológico para gestionar esta materia, figura inexistente en la mitad de los municipios consultados. Dado que estamos en los primeros tiempos de ajuste a una ley compleja, cuyas implicaciones en materia tecnológica son esenciales, la valoración de esta circunstancia no puede ser positiva.

Las diversas leyes, estatal y autonómicas, aplicables en materia de transparencia a los entes locales, pese a que en muchos casos se hallaban precedidas de mandatos diversos contenidos en la normativa sectorial en materia de información y participación ciudadana, han supuesto una transformación cultural y una modificación de los esquemas de comportamiento de la administración. De ahí que la formación de los titulares de las unidades administrativas involucradas y de los empleados públicos encargados de instrumentarlas, se revela como una cuestión clave.

En las tres cuartas partes de los ayuntamientos involucrados en nuestra investigación, se ha llevado a cabo una formación, con mayor o menor amplitud, centrada en las obligaciones derivadas de la normativa de transparencia en los entes locales. Si bien en un primer momento tal capacitación no estaba tan extendida, el paso del tiempo desde la promulgación de la ley básica ha llevado como consecuencia lógica a que cada vez sean más los ayuntamientos cuyo personal cuenta con formación específica en una materia novedosa en las administraciones españolas.

Las solicitudes de información pública tienen sus peculiaridades locales. La primera sería el plazo, que algunos consideran insuficiente, teniendo en cuenta la escasez de personal de determinados ayuntamientos. Hasta la fecha los ayuntamientos han proporcionado la información solicitada, de manera completa, siendo mínimos los casos de denegación de la misma.

Estos casos han sido aquellos que afectan a:

- Protección de datos personales
- Información que afecte a terceros
- Perjuicio para el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial

No consta en ningún caso que hayan operado el resto de límites previstos en la normativa (perjuicio para la seguridad pública; perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; perjuicio para la protección del medio ambiente; o perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto en procesos de toma de decisión). Ciertamente que en algunos casos son límites relacionados con funciones que no se desarrollan en la administración local, o al menos en ayuntamientos de tamaño reducido. Un segundo factor explicativo tiene que ver, obviamente, con el reducido número de peticiones de acceso a la información que reciben, que dificulta que pueda darse el juego de los límites legales. En definitiva, la mayor parte de las limitaciones se producen por la protección de datos o, dicho de otro modo, por la existencia del derecho o de un interés legítimo de un tercero a que determinada información no se revele y difunda, que se ve enfrentado con el derecho de acceso a la información que posee la ciudadanía.

Como balance de este eje temático, relativo al proceso de implantación de la transparencia, la autoevaluación realizada por los entrevistados difiere en relación al grado de cumplimiento de las leyes de transparencia aplicables, cuyas exigencias en materia de publicidad activa y de acceso a la información son numerosas. Los porcentajes van del 20 al 90 %. En general, podríamos decir que la mayoría de ellas superan la mitad, y se sitúan en una media en torno al 70 %.

Los ítems pendientes de cumplimiento, incluyen prácticamente todo, sin poder concluir que exista un tipo de información para la que resulte más difícil cumplir las obligaciones de publicidad activa; al contrario, cada uno de los protagonistas de la implantación de esta normativa en el ámbito local, destaca un tipo de información pendiente. Así, los entrevistados han mencionado que no publican en sus webs los *currícula* y biografías de los electos que no forman parte del gobierno; las retribuciones, declaraciones de actividades y bienes de los cargos electos; la agenda política; los datos de contacto de los cargos electos (email y redes sociales). Respecto a la organización municipal, declaran no publicar el organigrama, Plan de gobierno, el Plan de Actuación Municipal ni el Plan Estratégico. Tampoco en la vertiente económica figura actualizada en muchos casos la ejecución trimestral del presupuesto, las modificaciones presupuestarias, ni la relación de puestos de trabajo y retribuciones del personal laboral y funcionario, relación completa de proveedores, ni las subvenciones otorgadas o incluso información relativa a los contratos celebrados, ni a los convenios suscritos. Respecto a participación ciudadana, en muchas webs municipales no está publicado el reglamento de participación ciudadana; no se difunden las actas de los Consejos sectoriales; ni se dispone de información sobre instrumentos de consulta y/o de participación sobre temas de interés local, ni figura la carta de servicios. Tampoco se cumple al cien por

cien la publicación de otro tipo de información, como los estudios de impacto ambiental y paisajístico, la evaluación de las políticas públicas o de calidad de los servicios públicos.

En definitiva, grado de cumplimiento muy variable, que abarca un gran abanico, e incumplimientos de publicación de datos que no responden a una única tipología.

5. La demanda ciudadana de información

En términos generales no se detecta una demanda ciudadana de información relevante a nivel local. La apertura de trámites de información pública en relación con reglamentaciones y otras cuestiones, apenas han registrado respuestas o participación. Caso aparte serían los municipios grandes, en los que existe un interés más profesional que particular, ya que las más de las veces son periodistas, o investigadores quienes desean conocer datos concretos sobre alguna materia. Entre las causas señaladas a este escaso interés se encuentran factores culturales, la sobreabundancia de información en múltiples canales, un déficit democrático y finalmente, en los municipios de menor tamaño, el predominio del contacto directo frente a los canales oficiales. Las solicitudes de acceso a la información recibidas por los ayuntamientos, cuantitativamente son muy pocas: "Pocas, tenemos muy pocas consultas. En estos municipios pequeños, los ciudadanos preguntan directamente a la alcaldesa o a los concejales, y apenas consultan por la web. El contacto y la relación son muy cercanos" (Entrevista n° 18).

Por apartados, los de información económica, presupuestaria y estadística son los más consultados, seguidos de la información de relevancia jurídica, siendo por tanto la información institucional, organizativa y de planificación la que menos interés despierta a la ciudadanía. Este es el patrón de los ayuntamientos más grandes, aunque en los municipios pequeños existe un interés diverso.

Considerando el panorama global, la información a la que más frecuentemente se accede sería la siguiente:

- Presupuestos
- Subvenciones y ayudas públicas concedidas
- Cuentas anuales e informes de control financiero
- Retribuciones e indemnizaciones de altos cargos
- Resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad
- Declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales

- Documentos en periodo de información pública
- Información sobre procesos selectivos

Sin embargo, en los municipios de menor tamaño, quizá por el conocimiento personal de las personas que componen los equipos de gobierno, se accede mucho más a ítems que en las localidades grandes tienen menos interés, como son:

- Agendas de los responsables
- Viajes de los responsables
- Obsequios recibidos

Algunas informaciones, como las relativas a contratos celebrados y convenios suscritos, tienen un interés medio para vecinos y ciudadanos.

Finalmente, la información que parece suscitar un menor interés, es la relativa a:

- Directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas
- Planes y programas anuales y plurianuales
- Información estadística sobre servicios públicos

No se ha podido establecer un patrón claro, sobre los solicitantes de información. En los grandes municipios solicitan información tanto los ciudadanos (a título individual o en representación de entidades diversas), como los profesionales libres (en muchos casos, periodistas que realizan una investigación particular o escriben sobre un tema concreto), e incluso, aunque en menor medida, empresas (quizá por interés comercial en conocer datos concretos sobre la ciudadanía y sus comportamientos). En los municipios más pequeños, sin embargo, son los ciudadanos quienes realizan en mayor medida las consultas, y en particular aquéllos que representan a un grupo determinado. Finalmente, se han apuntado algunos colectivos que demandan información en mayor medida, entre ellos los sindicatos.

6. Logros y temas pendientes

6.1 Fortalezas y debilidades: el factor humano

El recorrido de la Ley de Transparencia en las administraciones locales no ha sido muy extenso, pero nos permite identificar una serie de tendencias, puntos positivos y ámbitos a reforzar.

Entre las fortalezas destaca el contar con un cierto grado de experiencia previa, derivado del cumplimiento de normativas sectoriales que ya facilitaban la información e incentivaban la participación de la ciudadanía a nivel municipal. También destaca la implicación y el compromiso, que en muchas ocasiones califican de casi vocacional, de los responsables políticos y de los empleados públicos que, con conocimientos y formación muy limitada, procuran cumplir en la mayor medida posible las normativas de transparencia. Finalmente, la mayor de las fortalezas es el apoyo que prestan las Diputaciones, así como el acceso a herramientas como el Portal de Transparencia estatal. Sin su auxilio y refuerzo, los municipios en ningún caso hubieran podido cumplir la ley:

“En un ayuntamiento como el nuestro, sin medios ni recursos, sin formación específica, hubiera sido prácticamente imposible cumplir esta ley, igual que muchas otras, ya que los ayuntamientos somos administraciones que sin la colaboración de diputaciones, o del Estado, no podríamos funcionar en muchos ámbitos. La Diputación es quien ha montado la plataforma, nos asesora, en definitiva, nos orienta y nos coordina” (Entrevista nº 10).

La voluntad y compromiso políticos son factores fundamentales para garantizar el éxito de esta empresa: vencer las reticencias culturales hacia una mayor transparencia en el ámbito local, así como el que los empleados públicos asuman los mandatos de la Ley 19/2013 como cuestiones relevantes para la administración local, solo se consiguen si desde las instancias políticas existe una apuesta clara y visible por la transparencia y el gobierno abierto, y un compromiso decidido, que fuerce el avance en este campo. Especialmente en grandes ayuntamientos españoles y algunas diputaciones, se ha constatado el interés y empeño políticos, y la importancia que otorga al tema de la transparencia y del gobierno abierto la corporación municipal y/o el responsable político de máximo nivel del área (diputado/a, e incluso el alcalde o la alcaldesa), transmitiendo así que se trata de cuestiones que simbolizan un cambio cultural en la administración, con el cual se encuentran comprometidos políticamente.

Mayores son los problemas y las barreras que cada día se ve obligada a superar la Administración local a la hora de cumplir la Ley 19/2013, así como las normativas autonómicas. Entre las mismas destacan:

- La dificultad de conseguir la participación e involucración de todos los departamentos de la organización, e incluso la falta de colaboración a la hora de cumplir la ley. Por ello se destaca la necesidad de concienciar a todo el aparato administrativo de las obligaciones de suministro de información, al tiempo que alude en algunos casos de falta de compromiso de algunas personas que son responsables de que la información se posea puntualmente y con los parámetros de calidad exigidos.

- La escasez de recursos, especialmente personales, específicamente dedicados y/o que puedan emplear el tiempo suficiente, a gestionar la web municipal.
- Relacionado con la cuestión anterior, el exceso de trabajo de las personas a las que compete el cumplimiento de la normativa de transparencia
- La carencia de conocimientos informáticos del personal y del software adecuado; en general, la no adecuación de herramientas informáticas
- La falta de desarrollo de nuevos procedimientos de gestión
- La necesidad de implantación de nuevos sistemas de gestión documental
- La necesaria adaptación a la nueva cultura de transparencia y gobierno abierto, por parte del conjunto del ayuntamiento
- La falta de voluntad política, que se hace más patente en relación a determinados aspectos de la ley (participación, proyectos, evaluación).
- La carencia de formación, al menos generalizada, sobre las obligaciones que la ley establece en materia de transparencia y acceso a la información.

Destaca por encima de todo el factor humano, los recursos e implicación de los empleados públicos en el proceso de implantación de la transparencia. Por lo general las plantillas son escasas y en reducción, además de envejecidas y reticentes al cambio cultural.

En relación al primer elemento, los inicios de la implantación de la ley de transparencia coincidieron en el tiempo con los efectos de una escasísima tasa de reposición, motivada por la crisis económica, que lejos de permitir dotar a la administración local de nuevos recursos especializados, necesarios para poner en marcha un proceso novedoso y complejo, provocaron la reducción de las plantillas ordinarias. Un factor que se agudiza a nivel municipal, con un paisaje conformado por ayuntamientos de pequeño tamaño (9 de cada 10 -90,7 por cien- de los 8.123 municipios españoles tienen menos de 10.000 habitantes, y el 84 por cien no alcanzan los 5.000¹). Esta proliferación de pequeñas poblaciones hace que la dotación de plantilla sea muy escasa, por tamaño de población y presupuesto. Tampoco la unión de los municipios en mancomunidades parece ser la solución al problema:

“Y de repente te encuentras que un secretario de ayuntamiento no solo tiene que atender a varios municipios, sino que tiene que hacer todo allí, porque como mucho tiene un administrativo. Y el cumplimiento de las obligaciones normativas, hay que hacerlo. Alguien lo tiene que subir. En muchos sitios lo acaba subiendo el becario, el concejal porque es un manitas, o el secretario si está muy dispuesto. O nadie, también. No tienes manos.

Porque además, los entornos colectivos, aunque existan mancomunidades, no han acabado de cuajar. Tú no tienes una infraestructura de gestión centralizada realmente operativa. Y eso complica extraordinariamente la cuestión”. (Entrevista nº 3).

El factor edad, y en muchos casos la escasa formación en el campo tecnológico de los efectivos, es otro de los problemas con que debe enfrentarse la administración local.

Y ante un panorama tan negativo, la motivación y la voluntad de los empleados públicos se convierten, todavía más, en elementos claves para garantizar el cumplimiento de las normativas de transparencia. Sobre este particular se constata la dificultad de persuadir de los beneficios de la transparencia a unas plantillas que deben cumplir multitud de requerimientos legales sectoriales en numerosos aspectos, y que difícilmente entienden que la transparencia debe ser responsabilidad suya. De ahí la necesidad de “convencer” a los empleados encargados de poner en marcha la ley, a través de la realización de reuniones presenciales, facilitándoles el cumplimiento de las normas, atendiendo sus dudas y requerimientos, etc. En definitiva, creando paso a paso un cambio cultural que todavía está muy lejos de producirse en toda su amplitud. Aunque se están produciendo avances en este punto: “Ilusionar a la gente es muy importante, y lo estamos consiguiendo, se dejan ilusionar. Pero la realidad es la realidad” (Entrevista n° 3).

6.2. Consecuencias de la implantación de la normativa sobre transparencia

El breve lapso de implantación de las leyes de transparencia en la Administración local los efectos más destacados del nuevo panorama legal de acceso a la información han sido:

- Mejora de la rendición de cuentas a la ciudadanía
- Promoción de la participación ciudadana, a partir de una mejor información
- Facilitar el ejercicio de derechos de los ciudadanos/as

Así lo han subrayado diversos testimonios:

“En estos momentos la ciudadanía tiene acceso a un caudal de información que antes era desconocida, y por lo tanto hay un abanico de posibilidades que se abren ante la misma: puede reutilizar la información publicada, está en disposición de opinar con mejor criterio, puede formarse una opinión informada y, si lo desea, participar en la gestión pública a través de los diversos cauces disponibles. Todo ello supone una mejora en términos democráticos, la administración ha dejado de ser opaca y se ha vuelto mucho más transparente” (Entrevista n° 6).

En un espacio intermedio se sitúan otros efectos, asimismo apuntados, de las leyes de transparencia, como son los siguientes:

- Mejora de la relación Administración-ciudadanía
- Lucha contra la corrupción
- Satisfacción ciudadana

En relación a estos últimos aspectos, se detecta una abierta ambivalencia, ya que aunque el acceso a la información hace más difícil la corrupción, no la evita; y, en la misma línea, aunque el ciudadano está más satisfecho, al poder conocer cómo la Administración gestiona sus intereses y organiza los servicios públicos, al tiempo se constata la falta de interés por el conocimiento de tales temas, o el que no se haya visto aumentada la participación.

Finalmente, hay tres cuestiones que apenas se han visto afectadas con la entrada en vigor de la ley:

- Eficacia y eficiencia de la Administración
- Mejora de la organización de la información pública
- Democracia de mayor calidad

Los testimonios de algunos de los responsables entrevistados son expresivos de tales opiniones:

“Mira, la administración se ha puesto un poco las pilas, para procurar la información que la ley señala, que es mucha. Pero estamos a años luz de poner en marcha una administración electrónica, en absoluto contamos con sistemas de organización de la información que nos permitan tener datos de calidad disponibles casi de forma automática, o de rutinizar la disponibilidad de determinados indicadores, que son fundamentales en la gestión. Y menos aún en la administración local, que cuenta con menores recursos. Estamos en el camino, quizá, pero nos queda un buen trecho para funcionar con parámetros de eficiencia a nivel de información” (Entrevista nº 2).

7. Reflexiones finales

Los testimonios de los responsables locales, verdaderos protagonistas de conseguir una Administración local más transparente, en cumplimiento de la Ley estatal y de las leyes autonómicas de transparencia, nos han perfilado la situación de los entes locales en la materia. Lo han hecho aludiendo a cuatro factores clave para poder hacerse una idea clara de la realidad y del contexto actual de la transparencia en ayuntamientos y diputaciones.

El primero de ellos, el relativo al diseño de una Administración local transparente, una cuestión sobre la que las personas entrevistadas han subrayado, entre otros puntos, la falta de adecuación de la ley estatal a las peculiaridades locales. Se ha resaltado asimismo como capital el hecho de contar con numerosas normativas anteriores que imponían obligaciones de transparencia en diversos ámbitos, lo que sin duda ha jugado a favor de los entes locales. En el otro extremo, se han destacado con carácter negativo factores esenciales, como la carencia de una reformulación de procedimientos previa; o los importantes costes de implantar la ley, apenas considerados por el legislador estatal.

El proceso de implantación de la ley ha sido otro de los ejes fundamentales del discurso de los entrevistados, quienes han destacado, entre otras cuestiones, las dificultades de orden tecnológico para implementar la ley (carencia de software, de especialización, dependencia tecnológica de empresas privadas...), así como la dificultad que supone el ofrecer una información prolija, actualizada y de calidad. La existencia de responsables tecnológicos, políticos y encargados de tareas organizativas, así como su formación, son dos elementos sobre los que se hace un balance intermedio, que además ha ido mejorando. Quizá uno de los elementos más destacados ha sido el apoyo a los ayuntamientos por parte de las Diputaciones y otras entidades y el aprovechamiento compartido de recursos, sin los cuales los municipios jamás podrían acometer un proyecto tan complejo como es la implantación de la normativa de transparencia. En el discurrir de la ley hasta hoy, por otro lado, apenas tiene incidencia en los entes locales una cuestión que fue un caballo de batalla en la discusión parlamentaria de la norma, en concreto los límites al acceso a la información; de hecho, apenas se producen denegaciones o accesos parciales. Como colofón al proceso de implantación, los responsables entrevistados cifran en un 70 % el grado de cumplimiento de la ley, detectándose una amplia variedad de informaciones pendientes de instrumentar, que no responden a una única tipología.

El análisis por los entrevistados de la demanda ciudadana de información ha arrojado un panorama con un interés muy limitado, centrado en materias diversas en función del tamaño de los ayuntamientos, y en el que son los profesionales y los representantes de colectivos y grupos los que demandan más datos, frente al escaso número de peticiones suscritas por los ciudadanos a título individual.

Finalmente, el balance del proyecto de construir una Administración local transparente, resulta de los logros y cuestiones pendientes subrayados en los testimonios de los expertos, analizados a través de las fortalezas y debilidades para implantar la transparencia. De nuevo, con signo positivo aparecen el compromiso político, la implicación, las obligaciones de transparencia precedentes..., mientras que la falta de un trabajo previo en materia procedimental o de gestión documental, las carencias formativas o la falta de recursos, operan en negativo. En este último orden destaca el factor humano, fundamental, del que se resalta la carencia de recursos, el factor edad y su falta de especialización.

Las consecuencias de implantar la normativa de transparencia han ocupado también un lugar central en los discursos, en este último apartado. Se destaca, en este sentido, su incidencia en materia de participación ciudadana, ejercicio de derechos y rendición de cuentas. En el otro extremo, no se considera que del cumplimiento de la norma deriven mejoras

relevantes en términos de eficiencia, mejora de la organización de la información pública, ni de mayor calidad democrática.

En definitiva, a partir de la entrada en vigor de la ley estatal, los ayuntamientos comenzaron su andadura, y hoy por hoy, aun con mucho espacio para la mejora, configuran una administración local en movimiento, cada vez más transparente, que continúa avanzando. Solo el tiempo nos dirá si la Administración local es capaz de superar con éxito el reto de abrir de par en par sus ventanas, mejorando con ello la información al alcance del ciudadano, su participación en los asuntos públicos y en definitiva, la calidad de nuestra democracia.

Bibliografía

- Ackerman, John M. & Sandoval Irma (2005): *Leyes de acceso a la información en el mundo*. México DF: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Ares, Valle (2013): "La transparencia en la Unión Europea: una visión comparada. Especial referencia al derecho de acceso a la información pública". *Participación Educativa*, diciembre, pp. 5-22
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001): *La gobernanza europea: Un libro blanco*: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=URISERV%3A10109> (10-1-2015 = fecha de la consulta)
- Convenio entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Federación Española de Municipios y Provincias para el impulso de la transparencia en las Administraciones Locales 15/2/16* (2016): http://www.consejode-transparencia.es/ct_Home/consejo/transparencia_buen_gobierno/economia/convenios.html (4-3-2016 = fecha de la consulta)
- Creswell, John W. (2014): *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*, 4ª Ed. London: Sage
- Denzin, Norman K. & Lincoln Yvonna S. (2012): *Manual de investigación cualitativa II. Paradigmas y perspectivas en disputa*. Barcelona: Gedisa
- Dexter, Lewis (1970): *Elite and Specialized Interviewing*. Evanston: Northwestern University Press
- Federación Española de Municipios y Provincias (Femp) (2015a): *Código de Buen Gobierno Local*: http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjJ7QfK2Z5a0yp-jGDF7hVCHy14AjBJqzzGBaprl61UXG91P195HSkFd8QIM5YD (20-7-2015 = fecha de la consulta)
- Federación Española de Municipios y Provincias (Femp) (2015b): *Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana*: <http://femp.femp.es/site/redtransparencia> (20-7-2015 = fecha de la consulta)
- Ferrajoli, Luigi (2011): *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Edit. Minima Trotta
- Guichot, Emilio (2014): "Transparencia: aspectos generales", en VV.AA. *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre* (Coord. E. Guichot). Madrid: Tecnos
- Kvale, Steinar (1996): *InterViews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. London: Sage.
- Kvale, Steinar (2007). *Doing Interviews*. London: Sage
- Kvale, Steinar (2011): *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Madrid: Morata
- Lizcano, Jesús (2011): "Importancia de la Transparencia en el sector público: el Índice de Transparencia de las Diputaciones". *Revista Democracia y Gobierno Local*, n° 15, pp. 5-9

- Lizcano, Jesús (2014): "La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y las entidades locales", en VV.AA. *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica* (Dir. I. Wences, M. Kölling, Mario & S. Ragone). Madrid: CEPC
- López Pagan, Juana (2016): "Gobierno abierto y transparencia frente a la corrupción en el nivel local", en VV.AA. *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. (Dir. M. Villoria, M.J., M. Gimeno & J. Tejedor. Barcelona: Atelier
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Registro de Entidades Locales*: <http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/municipios/all/all> (15-4-2014 = fecha de la consulta)
- Moyser, George (1988): "Non standardized Interviewing in Elite Research", en VV.AA. *Studies in Qualitative Research*, vol. 1 (Comp. R. G. Burgess) Greenwich: JAI Press
- Obama, Barack (2009): *Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*: https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyaandOpenGovernment (10-1-2015 = fecha de la consulta)
- Paricio, Ethel (2011): "El compromiso local con la transparencia". *Revista Democracia y Gobierno Local*, 15, pp. 22-26
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2010): "Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea...". *Revista Buen Gobierno*, nº 9, p. 2-35: <http://ssrn.com/abstract=1820326> (18-5-2014 = fecha de la consulta)
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2011): "Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales", *Enfoques*, vol. IX, nº 15: 99-125
- Ramírez Alujas Álvaro V. & Villoria, Manuel (2012): "Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿recuperando legitimidad ante la crisis?", *Ekonomiaz* N.º 80, 2.º cuatrimestre, : 1-45
- Rubin, Herbert J. & Rubin, Irene (2011): *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*, 3ª Ed. Thousand Oaks: Sage
- Rubio, Rafael (2007): "La guerra de las democracias". *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, pp. 79-108
- Sen, Amartya K. (1999). "Democracy as a Universal Value". *Journal of Democracy* 10 (3): 3-17: <http://scholar.harvard.edu/sen/publications/democracy-universal-value> [(20-5-2015 = fecha de la consulta)
- Transparencia Internacional España. (2017). Índice de Transparencia *de los Ayuntamientos (ITA) 2017*: <http://transparencia.org.es/ita-2017/> (27-7-2017 = fecha de la consulta)
- Valles, Miguel S. (2014): *Entrevistas cualitativas*, 2ª Ed. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas
- Villoría, Manuel & Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2011): "La transparencia: marco conceptual". *Revista Democracia y Gobierno Local*, 15, pp. 10-15.

Notas

1. Datos calculados a partir del Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: <http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/municipios/all/all>