

Raquel Valle Escolano y Ángel Guillén Pajuelo\*

# **¿Municipios transparentes? Análisis de la situación de los ayuntamientos madrileños a la entrada en vigor de la Ley 10/2019, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid**

**Transparent municipalities? Analysis of the situation of the Madrid city councils at the entry into force of Law 10/2019, on Transparency and Participation of the Community of Madrid**

Fecha de recepción: 01/08/2022

Fecha de aceptación: 17/10/2022

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. EL VALOR DE LA TRANSPARENCIA.—II. EL MARCO NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—III. METODOLOGÍA.—3.1. Objeto de la investigación. Dimensiones del análisis u objetivos específicos.—3.2. Diseño de la investigación.—IV. RESULTADOS.—4.1. El diseño de una Administración transparente. Iniciativas de gobierno abierto.—4.1.1. Requisitos y condiciones de la información.—4.1.2. Diseño de procedimientos para el acceso a la información.—4.1.3. Los responsables de la transparencia.—4.1.4. Sensibilización y capacitación de responsables y de empleados públicos.—4.2. El proceso de implantación de la transparencia.—4.2.1. El cumplimiento de la normativa de transparencia.—4.2.2. Grados de dificultad del proceso.—4.2.3. Open data y Gobierno municipal participativo.—4.3. La demanda ciudadana de información y la voluntad de participación en el ámbito local.—4.3.1. El interés por la información.—4.3.2. Las materias más y menos consultadas.—4.3.3. Perfil de los ciudadanos solicitantes de información.—4.3.4. Límites del acceso a la información.—4.3.5. Acceso parcial, denegaciones y solicitudes no respondidas.—4.4. Consecuencias de la implantación de la normativa sobre transparencia.—V. A MODO DE REFLEXIÓN.—VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

---

\* Raquel Valle Escolano, profesora de la Universidad Internacional de la Rioja. [Https://orcid.org/0000-0003-4100-3905](https://orcid.org/0000-0003-4100-3905).

Ángel Guillén Pajuelo, Doctorando de la Universidad Rey Juan Carlos. [Https://orcid.org/0000-0003-0226-1661](https://orcid.org/0000-0003-0226-1661).

## RESUMEN

*Ante la reciente entrada en vigor de la Ley 10/2019, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, de aplicación a sus entidades locales, resulta de sumo interés conocer la situación en materia de transparencia que ofrecen los municipios madrileños. Este es el objetivo de este estudio, que utiliza de forma complementaria diversas técnicas de investigación (una encuesta y entrevistas en profundidad a los responsables políticos y empleados públicos de los ayuntamientos, así como un análisis de sus páginas web), llegando a interesantes resultados en torno a aspectos clave en materia de publicidad activa y derecho de acceso a la información. El estudio permite destacar los logros conseguidos, así como los obstáculos encontrados, mostrando un balance mejorable, que al tiempo subraya los cambios y avances realizados en el camino de la transparencia, y que dibuja un panorama más positivo que el que presentan el resto de municipios españoles.*

**PALABRAS CLAVE:** *Transparencia; Municipios; Administración municipal; Comunidad de Madrid.*

## ABSTRACT

*Upon the recent enforcement of Law 10/2019, on Transparency of the Community of Madrid, applicable to its local entities, it is very interesting to know the picture that Madrid municipalities offer in terms of transparency. This is the scope of this study, which uses in a complementary way various research techniques (a survey and in-depth interviews with the politicians and municipal employees responsible for transparency, as well as an analysis of their institutional websites), reaching interesting results about key aspects of publicized data and the right of access to information. The study stands out the achievements, as well as the obstacles encountered, showing room to improvement, but it highlights at the same time the changes and advances made in the path of transparency, drawing a more positive landscape than that of the rest of Spanish municipalities.*

**KEYWORDS:** *Transparency; Municipalities; Municipal administration; Community of Madrid.*

## I. EL VALOR DE LA TRANSPARENCIA

La transparencia se presenta en nuestros días como un valor esencial, que se ha instalado en la vida pública, con mayor o menor arraigo, para satisfacer el derecho de la ciudadanía a saber, a poseer la información necesaria para conocer en detalle qué hacen aquellos que gobiernan y gestionan sus intereses, haciendo posible la toma de decisiones consciente e informada y la participación. La apertura de la actividad pública se convierte de este modo en una idea que se configura hoy como un paradigma emergente en la construcción de nuevos modelos de gobierno, considerada además en nuestros días como un verdadero termómetro del grado de realización efectiva del Estado democrático y de Derecho.

España se ha subido recientemente al tren de la transparencia, adoptando una ley estatal con importantes obligaciones en materia de publicidad activa y derecho de acceso a la información, que completó e integró exigencias de apertura informativa ya presentes en diversos ámbitos sectoriales de la gestión. Una norma que se aplica sin salvedades a las entidades locales, a partir de los dos años desde su entrada en vigor. Las leyes autonómicas y las ordenanzas locales completan un paisaje normativo complejo, cuya observancia debe posibilitar que contemos con municipios transparentes, abiertos al ciudadano y cada vez más participativos, que permitan al tiempo el control democrático de los gobiernos municipales y la creación de valor a partir de la reutilización de los datos y documentos públicos.

La transparencia y el derecho a acceder a la información pública, se consideran en la sociedad actual y a nivel internacional como factores clave de la buena gobernanza y como requisitos previos para cualquier régimen democrático, al constituir herramientas esenciales capaces de generar confianza en el gobierno, de posibilitar una toma de decisiones informada basada en el suministro de datos precisos y adecuados, siendo asimismo fórmulas idóneas para prevenir la corrupción y fomentar la participación democrática (Bertot, J. C.; Jaeger, P.T. & Grimes, J. M., 2010; Villoria, 2018; Lizcano Álvarez, 2008, 2010). Los beneficios que la buena información y la transparencia aportan a la democracia son importantísimos, y están vinculados, entre muchos otros factores, a una mayor eficiencia económica (Stiglitz, 2000; Islam, 2003); a la rendición de cuentas o accountability (Finn, 1994; Mulgan, 2000; Armstrong, 2005; Fox, 2007; Bovens, 2007; Alonso-Magdaleno, M. L. & García-García, 2014); a la prevención del abuso de poder que supone la visibilidad y la exposición de las actividades y acciones públicas (Arendt, H., 1963), y al otorgamiento de influencia a los más débiles, actuando como contrapeso a potentes intereses corporativos e individuales (Cunill, 2006), que funcionan a menudo a través del poder que da la información exclusiva o privativa. Y desde luego la transparencia constituye un prerequisito de toda participación ciudadana que pretenda la real consideración de las opiniones e intereses de todos los afectados por las decisiones públicas (Villoria, M. & Ramírez-Alujas, V., 2011).

Como señala Uvalle (2007), desde el mirador de la gobernabilidad, la transparencia responde a la nueva edad institucional del poder democrático, de modo que para restaurar la imprescindible legitimidad en la que debe descansar hoy la existencia del Estado democrático, es esencial favorecer un ambiente de confianza que presida las relaciones entre la ciudadanía y los poderes públicos, impidiendo la corrupción y el abuso de poder. Se trata de asegurar la pervivencia de la democracia representativa a través de las garantías institucionales y legislativas que nos ofrece la constitución democrática (Ferrajoli, 2011). La sociedad democrática necesita de poderes transparentes, no solo como forma de garantizar el derecho a la información de los ciudadanos, sino para conseguir la legitimación y la preservación del sistema político (Aranda Álvarez, 2013).

La transparencia y la apertura ocupan además un espacio destacado en todas las visiones que, desde el institucionalismo, se generan sobre el buen gobierno y la buena gobernanza, al tiempo que constituyen pilares esenciales del gobierno abierto (Villoria & Cruz, 2015). Por todo ello, la transparencia en la actividad pública constituye hoy no solo una apuesta de futuro, sino más bien una exigencia del tiempo presente. Su vinculación con todos los valores de la buena gobernanza la convierte en un elemento transversal irrenunciable que debe permear la organización y el funcionamiento del gobierno y la administración, a todos los niveles y en cualesquiera ámbitos.

Los municipios han asumido en nuestros días el reto de la transparencia en la gestión pública, un desafío que tiene en este ámbito perfiles propios, al tratarse del nivel más cercano a los vecinos, el de mayor sensibilidad y potencial capacidad de respuesta a sus expectativas y problemas. La calidad de vida de las personas pasa así en gran medida por las actividades y programas de los ayuntamientos, que asimismo representan el primer nivel de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, con un creciente protagonismo en las políticas públicas, y un papel que goza de un reconocimiento cada vez mayor en un mundo globalizado, tanto por el fortalecimiento de los gobiernos locales, como por los sustanciales cambios de estos en su modo de operar (Caamaño-Alegre et al, 2013).

## II. EL MARCO NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), aparece en nuestro país con el propósito, expresado en su Exposición de Motivos, de regular la transparencia, el acceso a la información pública y el buen gobierno, como paso esencial para la regeneración democrática, la promoción de la eficiencia y eficacia del Estado y el favorecimiento del crecimiento económico, ya que el legislador afirma que los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social, al tiempo que permiten a los ciudadanos juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia.

Con esta Ley, ciertamente anhelada en nuestro país, se avanza y se profundiza en la configuración de obligaciones de publicidad activa, superando las regulaciones ya existentes en muchos ámbitos; y en general la norma supone, en las tres vertientes que regula, y de nuevo remitiéndonos a su Preámbulo, un importante avance en la materia, estableciendo unos estándares homologables al del resto de democracias consolidadas. Tan esencial se consideró la norma en el momento de su aprobación, que en el Congreso de los Diputados se oyeron repetidamente, por parte de los diversos grupos

políticos y expertos participantes en el debate parlamentario sobre el proyecto de ley, expresiones como que esta norma era la más importante, o una de las más importantes, de la legislatura, además de que la misma constitúa un claro cambio de paradigma en la administración: si hasta entonces había predominado el secreto en la gestión de los asuntos públicos, que se entendían privativos de la administración y de los empleados públicos, con esta ley se abriría una era en la que la transparencia sería la norma, y en la que la información pública pasaba a ser patrimonio de la ciudadanía.

La LTAIPBG tiene carácter de legislación básica y como tal es aplicable a las entidades que integran la Administración Local, a las que concedió un plazo máximo de dos años desde su entrada en vigor, para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley.

Hasta la llegada de la LTAIPBG, la publicidad activa, e incluso el derecho de acceso a la información pública, se encontraban presentes en numerosas normas del ámbito local<sup>1</sup>, aunque de un modo fraccionado y disperso. Con todo, eran ya muchas las regulaciones existentes, referidas a materias bien diversas, en las que se consagraban derechos de transparencia, información, participación, consulta, acceso a los datos de la actividad local.... Entre estas cuestiones podemos mencionar previsiones relativas a la publicidad de normas, procedimientos, planes; a recibir información de la actividad municipal y sus diversas actuaciones; a la participación de los vecinos; favorecimiento de asociaciones para la defensa de los intereses vecinales; consultas populares; al planeamiento urbanístico; a las retribuciones, dedicación y nombramientos de empleados públicos; a los bienes y actividades de los representantes locales; a las ordenanzas; a la oferta de empleo público y convocatorias de personal; a los bienes patrimoniales y comunales; a las obras; a numerosos actos y acuerdos municipales de contenido bien diverso, etc. En definitiva, que los entes locales no partían en absoluto de cero cuando entró en vigor la LTAIPBG en su ámbito; por el contrario, muchas materias gozaban de un saludable grado de publicidad y transparencia, realizada por canales bien diversos.

Por otro lado, aunque la LTAIPBG es el eje fundamental de la normativa de transparencia en nuestro país, dado su carácter básico, con ella no acaba la regulación existente en la materia. De forma previa a su irrupción en el panorama legislativo, existían ya algunas leyes autonómicas en este terreno, y posteriormente a la aprobación de ley estatal, han sido muchas las Comu-

<sup>1</sup> Entre ellas, el Decreto, de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL); la Ley 7/1985, de 2 de abril, de las Bases de Régimen Local; el Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local; el Real Decreto 1372/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; el Real Decreto 2568/1986, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales; el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; o el Real Decreto 500/1990, por el que se desarrolla el capítulo I del título VI de la Ley 39/1998, que regula las Haciendas Locales.

nidades autónomas que han dictado leyes de desarrollo. Y no solo eso, sino que también han aparecido Ordenanzas en algunos ayuntamientos, dirigidas a regular de la transparencia.

En su momento, la aparición de la ley estatal generó numerosos estudios académicos y opiniones diversas, que giraban ya en torno a la norma globalmente considerada —su oportunidad, su demora, su procedimiento de elaboración (Guichot (2014)— como a numerosos aspectos que la misma regulaba, tales como su ámbito subjetivo (Barrero, 2014); objetivo (Ares, 2014); el silencio administrativo (Ballesteros, 2014); la publicidad activa (Blanes, 2014); el Consejo de Transparencia (Jiménez, 2014); o los límites del derecho de acceso a la información pública (Moretón, A.), entre otras muchas cuestiones.

En particular, y centrándonos en la Comunidad de Madrid y en sus municipios, la Asamblea de Madrid aprobó en fechas relativamente recientes la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, cuya entrada en vigor ha tenido lugar el 1 de enero de 2020. Su objeto es la regulación en el ámbito de la Comunidad de Madrid de la transparencia en su doble vertiente de publicidad activa y de derecho de acceso a la información pública, al tiempo que establece mecanismos de participación y colaboración ciudadana en los asuntos públicos.

Esta Ley se declara aplicable, en todo aquello que no afecte a la autonomía local reconocida constitucionalmente, a las entidades que integran la Administración local, las asociaciones, fundaciones y demás entes constituidos por las entidades locales, en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, así como las empresas públicas que por ejercer una posición dominante, conforme a la legislación estatal, hayan sido adscritas al sector público local.

Este trabajo documenta los resultados parciales de un estudio sobre la transparencia en el ámbito municipal, centrándose en los municipios de la Comunidad de Madrid, y lo hace buscando tomar la temperatura al nivel de transparencia alcanzado en los ayuntamientos, precisamente en el momento de entrada en vigor de la ley de transparencia autonómica. El hecho de disponer de estudios y análisis previos sobre los municipios españoles, permite además realizar comparaciones, estableciendo paralelismos de la situación de la Comunidad de Madrid con la de los ayuntamientos españoles o, por el contrario, poniendo de manifiesto sus diferencias en cuanto a la transparencia de sus actuaciones.

### III. METODOLOGÍA

#### **3.1. Objeto de la investigación. Dimensiones del análisis y objetivos específicos**

El objeto de la investigación pone directamente el foco en los municipios de la Comunidad de Madrid, con objeto de medir su grado de transparencia cuando empieza su andadura la Ley autonómica en la materia, la Ley

10/2019, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, de aplicación a las entidades locales de su ámbito territorial.

El objeto central de la investigación es susceptible de desgranarse en diversos objetivos específicos, que constituyen interesantes perspectivas en dicho análisis. A través de las mismas, los grandes propósitos de la investigación son los siguientes:

- Identificar las políticas, acciones e iniciativas puestas en marcha en los municipios madrileños, conducentes a la efectiva implantación de las obligaciones que la Ley estatal estableció, junto a las derivadas de otras normativas locales en vigor, tanto en materia de publicidad activa como las dirigidas a posibilitar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
- Analizar las experiencias de dichos municipios, desde el momento de entrada en vigor de la ley estatal. Para ello, el estudio se centra en los dos polos protagonistas de sus previsiones, esto es, por un lado, los ayuntamientos (comprobando el grado de cumplimiento de la normativa alcanzado en relación a la publicidad activa y el derecho de acceso a la información), así como la utilización que el ciudadano está haciendo de los datos publicados, y la intensidad y características del ejercicio del derecho de acceso a la información.
- Determinar las debilidades y fortalezas de la Administración municipal en la Comunidad de Madrid, a la hora de implantar la transparencia efectiva en su ámbito, y con ellas las eventuales oportunidades y dificultades para conseguir dicho objetivo.
- En definitiva, hacer balance de las transformaciones y avances realizados en el ámbito de la transparencia, y medir asimismo la magnitud del reto que se abre ante los ayuntamientos madrileños en esta materia, situándolo en el contexto del resto de la administración municipal española, comparando los indicadores de cumplimiento de los municipios de la Comunidad del Madrid y los del conjunto del Estado español.

### **3.2. Diseño de la investigación**

Los numerosos y variados objetivos específicos de esta investigación, exigían necesariamente la aplicación de diferentes métodos o técnicas de aproximación a dicha realidad.

Las técnicas de investigación utilizadas han sido las siguientes:

1. Análisis y estudio de Fuentes documentales: fundamentalmente, el examen de los textos legales vigentes en la materia en el ámbito local, así como el análisis de las leyes de transparencia estatal y autonómica de la Comunidad de Madrid.

2. Examen de páginas web: se han analizado las sedes electrónicas y portales de transparencia de diversos ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, dado que conocer su situación en materia de transparencia, así como el grado de implantación real de las leyes existentes a la entrada en vigor de la normativa autonómica, particularmente en lo referente a publicidad activa, exigía dicho análisis. Para ello se han examinado páginas web y portales de una muestra de municipios adicional a la utilizada para la encuesta. Al escoger la muestra de ayuntamientos (45 en total), se procuró además que estos fueran de diferentes tamaños, así como que tuvieran características diversas, de orden socioeconómico, población, etc., factores que estuvieron en la base de dicha selección.

La metodología a utilizar es la matriz de observación o de análisis de datos, útil para categorizar y codificar los frutos de la observación, como herramienta que permite ordenar y clasificar los datos consultados y analizados, facilitando así su sistematización y la elaboración de conclusiones. La matriz sirvió para operacionalizar variables, unidades observables y medibles de la investigación. Matriz e indicadores vienen en este caso dados por la normativa de transparencia, en la medida en que los aspectos a comprobar constituyen aspectos de la publicidad activa de obligado cumplimiento.

3. Encuesta a una muestra representativa de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.

La encuesta se llevó a cabo en dos fases. En un primer momento, se realizó una encuesta on line de ámbito nacional, a un elevado número de Ayuntamientos españoles (339) encuadrados en las 17 Comunidades Autónomas, encuadrándose un importante grupo de los mismos en la Comunidad de Madrid. Con objeto de completar dicha selección, se enviaron cuestionarios y se llevaron a cabo encuestas telefónicas a un cupo adicional de municipios madrileños, cuyas respuestas sirvieron para reforzar la muestra y llevar a cabo un estudio monográfico centrado en la administración municipal de dicha CCAA.

En cuanto al tipo de entrevista, se utilizó un cuestionario remitido y devuelto on line, con asistencia por email cuando existían dudas sobre alguna cuestión determinada, o en otros casos leído y recogidas las respuestas al mismo por vía telefónica.

Se consiguió con ello un número de encuestas importante de ayuntamientos madrileños con tamaño y cifras de población muy diversas. Este dato es fundamental, en la medida en que la experiencia de implantación de la transparencia es muy diferente para ayuntamientos de gran población (tomando como tales los de más de 50.000 vecinos/as), de tamaño mediano (una categoría que abarcaría los que tienen más de 5.000 y menos de 50.000 habitantes), que abar-

caría municipios, o para pequeños ayuntamientos (los de menos de 5.000 habitantes).

El número (78) y tipología de respuestas recibidas a esta encuesta la convierten en una herramienta capaz de proporcionar datos e información numerosos y extraordinariamente ricos a la hora de analizar el proceso de implantación de la transparencia en los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.

Los datos extraídos de las respuestas al cuestionario se codificaron y trabajaron utilizando un soporte informático, el paquete estadístico S.P.S.S. Statistical Package for the Social Sciences), en su versión 24.

4. Realización de Entrevistas en profundidad especializadas (8) a especialistas técnicos, junto a algunos responsables políticos, todos ellos con responsabilidades en materia de efectiva implantación de la transparencia en diversos ayuntamientos de la Comunidad de Madrid. Son personas concededoras de esta materia, comprometidas en el objetivo de adaptar los entes locales a los requerimientos de una nueva administración, que el ciudadano pueda conocer y en la que pueda tener mayores niveles de participación.

Se trata de entrevistas especializadas y a élites, tal y como las describe Vallés (2014), siguiendo en gran parte a Dexter (1970), quienes la recomiendan siempre que los objetivos del estudio lo requieran, y estemos ante un entrevistado experto o bien informado. Son, además, entrevistas en profundidad, pero al tiempo semi-estructuradas. En profundidad, por la riqueza del juego conversacional que se establece en el diálogo entre entrevistado y entrevistador, en el que el primero, a partir de las cuestiones que le presenta el investigador, va desplegando a lo largo de la conversación elementos cognoscitivos (información sobre sus experiencias y vivencias en torno al objeto de análisis), así como creencias (orientaciones personales, predisposiciones...) y desde luego deseos (motivaciones y expectativas) en torno a las variadas temáticas que la persona que lo entrevista le va planteando.

<b>DETALLE DE LOS DATOS DEL ESTUDIO</b>	
Encuestas recibidas	78 municipios
Webs institucionales y portales de transparencia analizados	45 municipios
Entrevistas semi-estructuradas en profundidad realizadas	8 entrevistas

Tabla 1. Detalle de los datos del estudio. Elaboración propia.

En definitiva, la riqueza de los datos recabados responde a la aplicación de las técnicas de investigación descritas, que nos han proporcionado información sobre un elevado número de ayuntamientos (123) de los 179 situados en la Comunidad de Madrid, tal y como muestran las tablas 1 y 2.

Todas las estrategias utilizadas en esta investigación son intercambiables y se han beneficiado, sin duda, de su aplicación mutua y complementaria, sin que exista predominio de ninguna de ellas. Por el contrario, han sido articuladas y combinadas al mismo nivel en el presente estudio, en función de los diferentes objetivos específicos a cubrir en los diversos momentos por los que atravesó su desarrollo. La idea fue profundizar mediante las entrevistas realizadas en los diversos temas cuyas tendencias e importancia apuntaran los resultados de la encuesta, técnica esta última que no permite a las personas que respondan al cuestionario explayarse. Por otro lado, ambos tipos de estrategias de investigación, cuantitativas y cualitativas, son útiles en cualquier caso para llevar a cabo una función importantísima, una respecto a la otra: validar o refutar los resultados alcanzados a través de cada una de ellas. Finalmente, el análisis de las páginas web institucionales de los ayuntamientos, nos aportó una información extraordinariamente valiosa en materia de publicidad activa.

La complementariedad entre técnicas de investigación utilizadas es un elemento muy positivo del presente estudio, que por otro lado analiza un importante número de temas, los más relevantes que plantea la implantación del proceso de transparencia, a partir de las experiencias de un numeroso grupo de ayuntamientos madrileños de muy diversa tipología, lo que subraya la representatividad y la riqueza de la información obtenida, acerca de un importante conjunto de cuestiones que son singularmente relevantes para conocer la situación de los municipios de la Comunidad de Madrid, a la entrada en vigor de su Ley autonómica de transparencia.

<b>MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID PARTICIPANTES EN EL ESTUDIO</b>		
Ajalvir	El Vellón	Rivas-Vaciamadrid
Alcalá de Henares	Fresnedillas de la Oliva	Robledo de Chavela
Alcobendas	Fuente el Saz de Jarama	Robregordo
Alcorcón	Fuentidueña de Tajo	San Agustín del Guadalix
Aldea del Fresno	Galapagar	San Martín de Valdeiglesias
Algete	Gascones	San Sebastián de los Reyes
Alpedrete	Getafe	Santa María de la Alameda
Ambite	Griñón	Santorcaz
Anchuelo	Guadarrama	Serranillos del Valle
Aranjuez	Horcajo de la Sierra-Aoslos	Sevilla la Nueva
Arganda del Rey	Hoyo de Manzanares	Soto del Real
Arroyomolinos	Las Rozas de Madrid	Talamanca de Jarama
Batres	Loeches	Tielmes
Belmonte de Tajo	Los Molinos	Torrejón de Ardoz
Berzosa del Lozoya	Madrid	Torrejón de la Calzada
Boadilla del Monte	Majadahonda	Torrejón de Velasco
Brunete	Manzanares el Real	Torrelaguna
Buitrago del Lozoya	Meco	Torrelodones
Cabanillas de la Sierra	Moraleja de Enmedio	Torremocha de Jarama
Cadalso de los Vidrios	Moralzarzal	Torres de la Alameda
Carabaña	Morata de Tajuña	Valdarcete
Casarrubuelos	Móstoles	Valdeavero
Cenicientos	Navacerrada	Valdelaguna
Cercedilla	Navalcarnero	Valdemanco
Cervera de Buitrago	Navarredonda y San	Valdemaqueda
Chinchón	Mamés	Valdemorillo
Ciempozuelos	Navas del Rey	Valdemoro
Cobeña	Nuevo Baztán	Valdeolmos-Alalpardo
Collado Mediano	Paracuellos de Jarama	Valdetorres de Jarama
Colmenar de Oreja	Parla	Valdilecha
Colmenar del Arroyo	Perales de Tajuña	Velilla de San Antonio
Colmenarejo	Pezuela de las Torres	Villa del Prado
Corpa	Pinilla del Valle	Villaconejos
Coslada	Pinto	Villalbilla
Cubas de la Sagra	Piñuécar-Gandullas	Villamanrique de Tajo
Daganzo de Arriba	Pozuelo de Alarcón	Villamanta
El Álamo	Pozuelo del Rey	Villanueva de Perales
El Atazar	Prádena del Rincón	Villanueva del Pardillo
El Berrueco	Puentes Viejas	Villarejo de Salvanés
El Boalo	Quijorna	Villaviciosa de Odón
El Escorial	Rascafría	
El Molar	Ribatejada	

Tabla 2. Municipios de la Comunidad de Madrid participantes en el estudio.

## IV. RESULTADOS

El estudio nos ha procurado interesantes resultados en cuatro órdenes de cuestiones:

### 4.1. El diseño de una Administración transparente. Iniciativas de gobierno abierto

#### 4.1.1. Requisitos y condiciones de la información

La normativa aplicable en materia de transparencia a las entidades locales (la ley estatal de transparencia, las leyes autonómicas y la normativa específica de aplicación en la Administración local), no solo establece la obligación de publicar información de muy diversa índole en los portales de transparencia, sedes electrónicas o páginas web, sino que además describe las condiciones y requisitos que dicha información debe cumplir. Así la ley estatal señala que la información será publicada de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables, así como la necesidad de establecer los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, su identificación y localización. Accesibilidad, interoperabilidad y reutilización se alzan así en características clave de la información a publicar.

También la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, menciona la necesidad de publicar de modo comprensible, estructurado y actualizado la información pública; la obligatoriedad de elaborar y difundir un índice de información pública que obre en poder de la Administración, con indicaciones claras de dónde puede encontrarse dicha información; exige mecanismos de gestión de información adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad, la geolocalización, la reutilización y la divulgación de la información pública; la utilización de un lenguaje no sexista ni discriminatorio; la accesibilidad de la información para las personas discapacitadas, etc.

Tales exigencias hacen pensar que en los dos años que transcurrieron desde la publicación de la Ley 19/2013, LTAIPBG, hasta la efectiva entrada en vigor de la misma en los municipios, los ayuntamientos debieron planificar esta cuestión, y con ello ir avanzando hacia la elaboración y difusión de una información que fuera clara, accesible, interoperable, segura, etc; unos requerimientos que no han sido ni son fáciles de implementar.

La información constituye un activo importantísimo de las organizaciones, y en el caso de los ayuntamientos, su seguridad es la de los datos de los ciudadanos y del interés público que la misma gestiona. De ahí que sea esencial poner en marcha estrategias reflejadas en políticas, tecnologías,

procedimientos y controles capaces de detectar riesgos y vulnerabilidades y de proteger y salvaguardar tanto la información como los sistemas que la almacenan y administran.

Los municipios así lo han entendido, por lo que tales exigencias de seguridad, integridad y conservación de la información han sido implementadas en el 81,1 % de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, en una proporción superior a la observada en los ayuntamientos del conjunto del Estado español (73 %).

El balance también es bastante favorable si analizamos la puesta en funcionamiento de técnicas de accesibilidad de la información, entendiendo por tal los medios, mecanismos y alternativas comunicativas y técnicas que posibilitan el acceso a la comunicación e información de toda la población. Tales requisitos de accesibilidad de la información han sido implementados por el 76,7 % de los municipios encuestados, restando casi la cuarta parte de los mismos con tal objetivo pendiente. De nuevo, la situación de los municipios madrileños es mejor, en este punto, que la del resto de municipios españoles, ya que solo el 65,8 % afirman contar con una información accesible.

Una tercera condición clave que debe reunir la información para posibilitar su transparencia, es su interoperabilidad, entendida como la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. Hoy en día, la interoperabilidad de los datos es una exigencia de funcionamiento diario en las Administraciones públicas, y así lo establecen las normativas de transparencia. Para los municipios de la Comunidad de Madrid, el mayor grado de dificultad se encuentra precisamente en conseguir que la información sea interoperable, lo que solo han logrado dos tercios de los mismos (66,6 %), mientras que para el resto constituye una importante asignatura pendiente. En el conjunto español, tan solo un 42,1 % de los ayuntamientos lo ha conseguido, por lo que también para esta variable, la Comunidad de Madrid presenta un mejor balance que el resto del paisaje municipal español.

Finalmente, interesaba conocer la situación de los municipios respecto a la tenencia y mantenimiento de una política de gestión integral de la información, concebida como una estrategia que hiciera posible, entre otras cuestiones, el almacenamiento y gestión de los datos, su actualización, el flujo de datos, la comunicación eficaz, la gestión de la documentación y de los procesos, la difusión de la información mediante portales y otras herramientas de índole diversa, el seguimiento de indicadores, la toma de decisiones basada en dicha información, etc.

Se trata de un reto ambicioso, pero a la vez irrenunciable en aras a la eficacia y a la eficiencia de las organizaciones pública, y que además constituye hoy en día una exigencia de las leyes de transparencia vigentes, configurándose como un requisito ineludible para la consecución del derecho de acceso a una información pública de calidad. Lo cierto, sin embargo, es que hoy

por hoy esta condición no parece concurrir en los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, ya que solo un tercio de los mismos (33,3 %) cuenta con una política de gestión integral de la información, de la que el resto (66,7 %) carecen. De nuevo, esta situación se enmarca en un panorama general, el que presentan los ayuntamientos españoles, que es verdaderamente alarmante, ya que solo 2 de cada 10 de los mismos declaran poseer una política de gestión integral de la información (el 20,5 %), careciendo de ella el resto, esto es, 8 de cada 10 (el 79,5 %).



Gráfico 1. Características de la información en los municipios de la Comunidad de Madrid. Elaboración propia.

Todos los datos anteriores, conformadores de una información de calidad (seguridad, accesibilidad, interoperabilidad y gestión integral de la misma), se encuentran fuertemente mediatizados por el tamaño del municipio, ya que los datos globales mejoran ligeramente en el caso de los ayuntamientos de mayor tamaño y población, mientras que resultan mucho menos exitosos en el caso de los ayuntamientos más pequeños, donde las cifras descienden de forma importante.

#### 4.1.2. *Diseño de procedimientos para el acceso a la información*

La Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno, menciona el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información, señalando que se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, al tiempo que detalla qué cuestiones deberá mencionar, sus causas de inadmisión, y finalmente regula algunos aspectos

de su tramitación y de la resolución que le pondrá fin, concediendo o denegando el acceso. Las leyes autonómicas también lo hacen, y singularmente la Ley 10/2019, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, regula de forma pormenorizada en el Capítulo II de su Título III toda una serie de aspectos clave de dicho procedimiento, relativos a su solicitud, posible inadmisión de la misma, remisión al órgano competente, resolución, plazo y sentido del silencio, costes, etc. Esta norma también prevé un Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones y establece derechos específicos de la ciudadanía en relación con el acceso a la información, entre otras cuestiones.

La norma estatal señala asimismo que las Administraciones Públicas incluidas en su ámbito de aplicación establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna.

Con respecto a esta cuestión, la consulta realizada sobre la existencia de previsión de un procedimiento que regule en cada municipio la solicitud o el derecho al acceso a la información pública, nos indica que una proporción importante de municipios madrileños (el 83,3 %) han previsto un procedimiento para ello que integrara las previsiones legales al respecto, mientras que resta un 16,7 % que no lo han hecho. Un dato éste que, aunque mejorable, supera la cifra correspondiente al conjunto de municipios españoles, donde solo uno de cada dos (el 50,3 %) cuenta con una vía específica de obtención de datos para satisfacer el derecho de acceso a la información consagrado en las leyes.

Por otro lado, aunque el balance en relación con esta cuestión es bueno, se observa que, a medida que nos hallamos ante municipios más grandes, con un número más elevado de habitantes, su capacidad y facilidad para instrumentar un procedimiento específico de acceso a la información pública es mayor, mientras que en el grupo de municipios más pequeños la proporción de aquellos que cuentan con este procedimiento desciende de forma importante. Valgan dos datos que lo atestiguan: en los municipios más grandes, de 100.001 a 500.000 habitantes, solo el 8,3 % carecen de un procedimiento *ad hoc* para facilitar información a la ciudadanía, dato que en los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes asciende hasta el 25 %.

En otro orden de cosas, en el procedimiento de acceso a la información, las competencias suelen estar divididas entre una unidad que tramita el proceso, y un órgano que finalmente resuelve.

Por lo que respecta a la unidad tramitadora, en los municipios de la Comunidad de Madrid se encuentran igualados, y suponen en cada uno de los cuatro casos el 22,2 % del total, los ayuntamientos en los que el procedimiento está a cargo de una Concejalía o una unidad de transparencia de la información pública competente para suministrar la información; aquellos en que se encarga la Secretaría General o Intervención; los que lo hace la Regiduría o unidad responsable del área a que pertenece la información o,

finalmente, el grupo en los que la responsabilidad corresponde a una Oficina de Atención, Asistencia y Servicio Ciudadano.

En cuanto al órgano competente para resolver el procedimiento de acceso a la información pública, de nuevo se encuentran igualados como tales, en cada caso para una quinta parte de los municipios, la Alcaldía, la Concejalía u órgano responsable del área a que la información se refiere, y la Secretaría o los Servicios centrales, como órganos centrales para la resolución del procedimiento. Igualmente reseñables resultan esa décima parte de municipios en los que resuelve la Concejalía o Regidoría de Transparencia o Calidad, las dependencias de Administración general o los Servicios Jurídicos, entre otros.

#### 4.1.3. *Los responsables de la transparencia*

El diseño de una Administración transparente debe tener en cuenta como pilar esencial el factor humano, considerando tanto a las personas que van a asumir la responsabilidad de diseñar y liderar desde sus responsabilidades políticas el perfil de las organizaciones tradicionales, convirtiéndolas en entes transparentes, como a los empleados públicos municipales, que realizan todos los cometidos diarios que deben de asumir los municipios, garantizando en todos los ámbitos los derechos de la ciudadanía en este terreno.

A los primeros compete planificar, dirigir, impulsar y coordinar, todos los recursos dedicados a la transparencia, procurando el cumplimiento íntegro de la ley, mientras que los empleados públicos son quienes día a día tienen que instrumentar las obligaciones que conlleva la ley de transparencia, así como garantizar el derecho de acceso a la información a todos los ciudadanos. Unos y otros han de estar concienciados, sensibilizados y formados, en una materia que es novedosa y que supone en gran medida un cambio cultural importante en nuestro país.

La responsabilidad de la puesta en marcha de la transparencia en una organización podríamos señalar que se sustancia a tres niveles, político, jurídico-organizativo y tecnológico, tres ejes todos ellos esenciales en dicho proceso.

Comencemos por el nivel político, analizando si en la corporación municipal existe una Concejalía, o incluso si es la propia Alcaldía, en función de las materias y carga de trabajo, tamaño de los municipios y distribución interna de responsabilidades, la instancia específicamente competente de los temas de transparencia. Dicha cuestión entraña además con la visibilidad y relevancia que desde el ámbito municipal se otorgue a tales atribuciones, dado que la existencia de una persona responsable de forma concreta de la transparencia, en la medida en que tal cometido resulte mencionado de forma expresa en la relación de áreas de su competencia, contribuye a resaltar la idea de que la transparencia es importante para dicho municipio, que existen

numerosos y relevantes cometidos asociados a tal atribución, y que para ello se ha previsto específicamente en el organigrama un miembro de la corporación municipal que trabaja en la materia y que, en última instancia, responde políticamente de la misma.

Un 91,7 % de los municipios de la Comunidad de Madrid cuentan, en este sentido, con una persona responsable de asumir políticamente los temas de transparencia. Una cifra muy superior a la del conjunto del resto de municipios españoles, donde solo el 51,5 % se hallaban en idéntica situación. En los ayuntamientos en los que existe un cargo político encargado del tema de la transparencia, en más de la mitad de los casos (54,5 %), se trata de una persona con el rango de Concejal o Regidor, adscribiéndose dicha materia a un área específica de Transparencia, o a otras muy diversas, tales como Modernización, Comunicación, Régimen Interior, Calidad, Organización, Relaciones Ciudadanas, Nuevas Tecnologías o Coordinación, entre otras. En un 27,3 % de los ayuntamientos, la responsabilidad política de los temas de transparencia se atribuye directamente al titular de la Alcaldía, mientras que casi en uno de cada diez municipios (9,1 %) es el titular de una Tenencia de Alcaldía (de Transparencia, Modernización, Innovación, Gobierno Abierto...) quien los asume.

Otra de las vertientes fundamentales que presenta la implantación de la transparencia en las administraciones, es la jurídica-organizativa. La normativa de publicidad activa y acceso a la información, pese a la existencia de obligaciones previas en ordenamientos sectoriales ya existentes, es muy novedosa, y su cumplimiento entraña necesariamente un importante número de obligaciones de índole jurídico, así como las oportunas adaptaciones de carácter procedural y organizativo, que por otra parte, deben ser permanentemente evaluadas, a efectos de introducir, en su caso, modificaciones y/o mejoras.

De nuevo la Comunidad de Madrid presenta, en su vertiente municipal, un panorama mucho más positivo que el del resto de ayuntamientos españoles, ya que un 91,7 % de sus municipios cuentan con un responsable de esta índole, frente al 40,9 % del resto del conjunto español. En el 36,4 % de los ayuntamientos que disponen de un responsable jurídico-organizativo, este cometido se ha asignado al Secretario, Secretario General o Secretario/Interventor. En un 27,4 % de los mismos, tal perfil se identifica con la figura de un Responsable o técnico especializado, que recibe diversas denominaciones, en función de su área de competencias (Transparencia, Participación ciudadana, Gobierno Abierto, Modernización Administrativa). Y ya igualados, con un 9,1 % de los ayuntamientos en cada uno de los casos, asumen las responsabilidades derivadas de los requerimientos de la transparencia los juristas, asesores jurídicos o letrados del ayuntamiento; técnicos especializados o generalistas, encargados de otras áreas afines (Técnico o Director de Organización; Atención ciudadana; Calidad; Régimen Interior; o los administrativos.

Finalmente, los requerimientos tecnológicos que precisa la puesta en marcha de la ley de transparencia son numerosos y altamente especializados. Las obligaciones de publicidad activa afectan a un considerable número de áreas, y dicha información debe estar permanentemente actualizada, y difundirse a través de portales de transparencia o páginas web. Por otro lado, debe mostrarse de forma estructurada y comprensible, y para todo ello hacen falta profesionales formados, con cometidos bien diversos, entre los cuales ocupan un lugar esencial aquellos de perfil tecnológico. Y en ese campo resulta esencial que exista una persona en el ayuntamiento que asuma la responsabilidad máxima.

En tres de cada cuatro ayuntamientos de la Comunidad de Madrid sí que existe dicha figura —con la que solo cuentan el 43,5 % del conjunto de los ayuntamientos españoles— (Valle, 2020). En cuanto al cargo que ostenta el responsable tecnológico encargado de las cuestiones derivadas de la implantación de la normativa de transparencia, en un número importante de ayuntamientos (22 %), dicha responsabilidad la asume un informático, técnico de nuevas TIC, de actualización de contenidos, etc. Con denominaciones diversas se trata de un técnico informático, esto es, una persona con conocimientos especializados, que realiza las tareas directa y personalmente. Dicha cifra está igualada con los casos en que el servicio se encuentra externalizado, desempeñándolo un conjunto de técnicos informáticos o una empresa ajena al ayuntamiento. Finalmente, el resto de municipios atribuyen dicha tarea a figuras como un Responsable Técnico de Transparencia y Buen Gobierno; un Director Área Informática/Gerente Empresa Municipal Informática; un Jefe de Sistemas de Información/Director Técnico Proceso Datos; o un Webmaster de la web municipal.

Los resultados globales y las tendencias apuntadas resultan matizables al tamizarlos en función del tamaño y población de los municipios, ya que si los ayuntamientos grandes suelen contar con responsables políticos, jurídicos y técnicos para la transparencia en una proporción elevada, tales cifras descienden cuando hablamos de municipios pequeños, con menores recursos, tanto humanos como materiales, y con un menor volumen de gestión municipal, que no hace necesaria una división de las funciones administrativas tan exhaustiva.

#### *4.1.4. Sensibilización y capacitación de responsables y de empleados públicos*

La transparencia, configurada tal y como aparece en las normativas estatal y autonómicas en la materia, fue en España una cuestión novedosa cuando se reguló, a finales de 2013. De hecho, nuestro país fue uno de los últimos europeos y occidentales en tener una normativa en la materia. También para las entidades locales lo era, y tuvieron dos años a partir de esa fecha para instrumentar los cambios y planificar en todos

los ámbitos necesarios para realizar, en lo posible, un tránsito fácil hacia el cumplimiento de la ley.

Entre las cuestiones en las que más había que incidir para conseguir que esa nueva regulación fuera eficaz, destacan dos terrenos complementarios, que son absolutamente cruciales: la formación y la sensibilización o concienciación de todos los responsables y de los empleados públicos. De ahí que este estudio abordara esta materia, determinando que en el 66,6 % de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, se realizó alguna acción formativa o de sensibilización o concienciación en materia de transparencia, mientras que un tercio de los municipios iniciaron la andadura de una ley compleja y novedosa sin recibir ninguna capacitación, lo cual resulta preocupante en términos de falta de planificación y previsión de la administración local. Un dato todavía más negativo lo ofrecen el resto de municipios españoles, ya que el 49,4 % de los mismos no procuró adiestramiento alguno en la materia a sus empleados públicos. Esta ausencia de políticas de formación se agudiza también a medida que nos encontramos ante municipios con menor población, frente a la mayor capacitación que ofrecen aquellos más grandes.

## **4.2. El proceso de implantación de la transparencia**

La implantación de transparencia no es un proceso sencillo, y en la evaluación de su desarrollo cabe analizar diversos aspectos, entre los que destacan los abordados a continuación.

### *4.2.1. El cumplimiento de la normativa de transparencia*

Una cuestión relevante en el presente estudio ha sido la evaluación del grado de cumplimiento global de la Ley de Transparencia estatal por parte de los municipios de la Comunidad de Madrid, que arroja un balance razonablemente positivo, ya que todos ellos se sitúan en la franja de cumplimiento que va del 50 al 100 %, mientras que uno de cada dos declara cumplir dicha norma en un porcentaje superior al 90 %. Finalmente, un 9,1 % de los mismos estima que cumple la mitad de las previsiones de la ley, mientras que el 18,2 % afirman respetar el 70 % de las obligaciones legales.

<b>INFORMACIÓN CUYA PUBLICACIÓN RESULTA MÁS FRECUENTEMENTE INCUMPLIDA POR LOS AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID</b>
Gestión contractual, incluyendo contratos menores y estadística sobre procedimientos de adjudicación
Cartas de servicios y grado de cumplimiento de los compromisos
Convenios suscritos
Agenda institucional del Alcalde y Concejales
Relación de puestos de trabajo (RPT) y retribuciones del personal
Subvenciones y ayudas públicas concedidas
Estadísticas sobre grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos
Urbanismo, Obras públicas y Medio Ambiente
Funciones, Organigrama, Corporación Municipal
Información presupuestaria
Planes y Programas de Objetivos (Municipal, de Gobierno, Estratégico...)
Ordenanzas y Reglamentos. Reglamento de Participación Ciudadana
Cuentas anuales e Informes de Auditoría y Fiscalización
Declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales
Información básica (biografía y/o currículum, datos de contacto) de cargos electos
Catálogo general de servicios municipales
Código Ético, Código de Conducta y Buen Gobierno de los altos cargos
Inventario general del patrimonio
Catálogo actualizado de procedimientos administrativos
Diretrices, instrucciones, acuerdos, circulares
Retribuciones de Altos Cargos
Gestión de personal (Oferta Empleo público, procedimientos selectivos...)

Tabla 3. Información cuya publicación resulta más frecuentemente incumplida por los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid. Elaboración propia.

En cuanto a los ítems más frecuentemente incumplidos por los ayuntamientos, existe una importante coincidencia de los municipios madrileños con la situación que presenta el resto de ayuntamientos españoles. En la tabla 3 se puede apreciar cuáles son los datos cuya publicidad activa resulta más frecuentemente infringida, ordenados de mayor a menor grado de incumplimiento.

Sorprende que muchas de estas cuestiones son importantes, y en muchos casos, como los contratos y las subvenciones o ayudas públicas, figuran desde hace tiempo en normativas sectoriales, que obligan a publicitar los datos correspondientes a tales actuaciones públicas. En otros casos, sin embargo

(p. ej., estadística sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos), se trata de un tipo de información más novedosa, cuya dificultad de elaboración desde los municipios puede ser mayor.

#### 4.2.2. *Grados de dificultad del proceso*

La implantación de las leyes de transparencia, tanto la estatal como las autonómicas (con requerimientos en algunos casos adicionales y diversos), e incluso las ordenanzas municipales en la materia, entraña a priori no poca dificultad para los municipios. Precisamente en este campo resulta de sumo interés conocer la opinión de los ayuntamientos, con objeto de apreciar hasta qué punto les ha resultado difícil o, en el otro extremo, sencillo, cumplir las numerosas obligaciones que, en materia de publicidad activa, de acceso a la información pública y en materias conexas, establece nuestro ordenamiento jurídico.

El estudio ha permitido concluir que para los municipios de la Comunidad de Madrid no ha resultado ni resulta fácil poner en marcha la normativa de transparencia. En este sentido, en una puntuación de 0 a 10 (0 = Ninguna dificultad; 10 = Máxima dificultad), los ayuntamientos arrojan una media de 6,25, lo que equivale a reconocer a la efectiva implantación de la transparencia un grado de dificultad notable. Además de ello, un tercio de los mismos, ha puntuado dicha dificultad con valores de 8, 9 o 10.

El nivel de dificultad se eleva a medida que nos encontramos ante municipios más pequeños, con un número menor de vecinos, de modo que sus carencias de todo tipo y lo complicado que les resulta instrumentar unos requerimientos complejos, provocan que la valoración que realizan de la dificultad que les supone el cumplir las leyes de transparencia aumente significativamente. Y en el extremo opuesto encontramos los municipios más grandes, cuyos recursos humanos, financieros y tecnológicos son mayores, lo que lógicamente es un elemento esencial que está en la base de la menor puntuación que asignan al grado de dificultad para cumplir íntegramente la ley.

#### 4.2.3. *Open data y Gobierno municipal participativo*

Los municipios de la Comunidad de Madrid participantes en el estudio también aportaron información sobre si, además de cumplir la normativa de transparencia, desde su ayuntamiento desarrollaban políticas o acciones tanto de open data y reutilización de la información, como de gobierno participativo, dos principios absolutamente priorizados por la Ley 10/2019, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid. En virtud el primero, la norma establece que la información pública podrá ser

reutilizada con cualquier objetivo legítimo, en especial la reproducción y divulgación, por cualquier medio, de los datos objeto de publicidad activa y la creación de productos o servicios de información basados en estos datos. Por lo que respecta al segundo, aunque el presente estudio no se centra en dicha cuestión, la ley prevé toda una regulación detallada y extensa, destinada a promover la participación y la colaboración ciudadana en la dirección de los asuntos públicos.

Comenzando con la primera cuestión, existe sobrado espacio para la mejora, ya que solo un tercio de los municipios madrileños (el 33,3 %) realiza actualmente políticas de open data y reutilización de la información, mientras que los dos tercios restantes no han puesto en marcha ninguna acción en este ámbito. Una proporción realmente baja, que hay que poner en relación con el desarrollo todavía escaso de sistemas y técnicas de accesibilidad o interoperabilidad de la información, así como de gestión integral de la misma, en la administración local. Porque difícilmente se pueden difundir y hacer accesibles los datos, documentos, y en general la información de una organización, si la misma no se genera de forma ágil, está actualizada, y existen cauces y herramientas para ofrecerla en formatos abiertos, de modo que esté disponible y pueda utilizarse por la ciudadanía, generando en su caso un valor añadido a través de los nuevos productos que puedan surgir a partir del uso de la misma.



Gráfico 2. Tipología de acciones y políticas de gobierno abierto emprendidas por los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid (% municipios). Elaboración propia.

Por lo que respecta a la participación ciudadana, ésta ha sido un valor en alza en los últimos tiempos, habiéndose incorporado en algunos casos a las diversas normativas de transparencia o de otros ámbitos sectoriales

(entre ellas, al procedimiento de elaboración de normas, previsto en la Ley 39/2015, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), y en todo caso ha dado lugar a diversas iniciativas de las organizaciones públicas, que invitan a la ciudadanía a actuar en el espacio público. En este terreno, la cercanía de los municipios como primer nivel administrativo a los vecinos, los convierte en administraciones ideales para canalizar un cambio de cultura mucho más tendente a la participación ciudadana. El balance que presenta el fomento de la participación en los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid es bastante más positivo que el de las políticas de open data, ya que el 83,3 % de los municipios encuestados ha declarado contar con algún tipo de medida participativa en marcha. La tipología de tales acciones se aprecia claramente en el gráfico 2.

#### **4.3. La demanda ciudadana de información y la voluntad de participación en el ámbito local**

La Ley 10/2019, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, alude repetidamente en su Preámbulo a la existencia de una importante demanda ciudadana que exige una mayor transparencia en la actuación de los poderes públicos, así como un notable aumento de interés ciudadano por participar activamente y de forma continuada en el devenir político, social y económico de la sociedad de la que forma parte. La norma se erige precisamente en la respuesta legislativa a tales expectativas, subrayando que el hecho de que la apertura de la actividad y la documentación públicas se plasme en una ley, pone de relieve su importancia y puede contribuir a que se cree y expanda la cultura de la transparencia administrativa.

Estas ideas, que la norma madrileña de transparencia destaca, justifican varios son los objetivos del estudio en esta área. Nos interesa así, en primer lugar, medir el interés de la ciudadanía por la información, saber si éste es o no elevado, si se ha incrementado a partir de la entrada en vigor de una normativa que abre puertas y ventanas de las Administraciones. Una segunda cuestión relevante es conocer qué tipo de información, de entre la que necesariamente debe ser objeto de publicidad, se consulta en mayor medida. Los datos que los ayuntamientos publicitan son de muy diversa índole: la normativa de transparencia ha realizado una selección de información organizativa, jurídica, económica y estadística, entre otros aspectos, que entiende es esencial que los ciudadanos puedan conocer. Pero a partir de ahí, es la ciudadanía la que consulta una u otra tipología de datos en mayor o menor medida.

En directa conexión con el tema anterior, interesa saber quiénes son los peticionarios de información, los individuos o grupos que la solicitan a

los ayuntamientos de forma repetida y con qué frecuencia lo hacen. Finalmente, también resulta relevante conocer las pautas seguidas por los ayuntamientos desde la entrada en vigor de la ley hasta ahora, en relación con las respuestas a las consultas de información habidas. En particular, interesa conocer la eventual existencia y volumen de solicitudes no respondidas; si se ha denegado el acceso a la información; así como si han otorgado el acceso parcial a alguna de las peticiones, circunstancias todas ellas previstas en las normativas estatal y autonómicas de transparencia y acceso a la información pública.

#### *4.3.1. El interés por la información*

Los ciudadanos de los municipios de la Comunidad de Madrid no parecen tener un gran interés por la información, puesta de manifiesto a través de un número importante de solicitudes de acceso a la misma, que haya aflorado a partir de la entrada en vigor de la Ley 19/2013, LTAIPBG, normativa que facilita y con ello incentiva el poder conseguir datos y documentación sobre el funcionamiento de los ayuntamientos y el perfil de actividad de sus responsables.

Así, solo un 16,6 % de los ayuntamientos madrileños declara haber respondido a un número relevante de solicitudes de acceso a la información (el 8,3 % habla de un número importante, idéntica cifra a aquellos que señalan haber gestionado muchas). En el otro extremo, un 83 % de los municipios apenas ha tramitado peticiones de información, cifra que se desglosa en un 50 % de ayuntamientos que ha atendido a pocas, mientras que un 33 % lo ha hecho a muy pocas, o incluso jamás ha recibido ninguna.

Los datos anteriores dan idea de que en 8 de cada diez ayuntamientos, existe un interés muy limitado por parte de sus habitantes de conocer datos relativos a la actividad municipal, que como vecinos les atañen.

#### *4.3.2. Las materias más y menos consultadas*

La normativa estatal de transparencia establece la obligación de publicidad activa, relativa a una serie de temas, que las leyes autonómicas en la materia reproducen y en muchos casos amplían. En particular, la ley de transparencia de la Comunidad de Madrid relaciona a lo largo de 18 artículos un elenco de datos de tipología diversa, prácticamente coincidente con el resto de normativas en la materia (información institucional; en materia organizativa, relativa a altos cargos, personal directivo y personal eventual; en materia de empleo en el sector público, de retribuciones, normativa; sobre los servicios y procedimientos; económico-financiera;

del patrimonio; de la planificación y programación; de las obras públicas; de los contratos; de los convenios, encomiendas de gestión y encargos a medios propios; sobre concesión de servicios públicos; de las ayudas y subvenciones; en materia de ordenación del territorio y estadística). Por su parte, las cuestiones objeto de publicidad activa se agrupan en la ley estatal tres bloques:

- Información institucional, organizativa y de planificación
- Información de relevancia jurídica
- Información económica, presupuestaria y estadística

Los municipios no cumplen tales obligaciones en su totalidad; de hecho, algunos de ellos presentan grandes carencias en la información pública, limitándose a difundir lo más básico. Por otro lado, muchos de ellos no disponen de una herramienta que específicamente les informe del cómputo de consultas para cada materia, por lo que las respuestas a esta cuestión, en muchos casos son intuitivas.

En general la ciudadanía de los municipios de la Comunidad de Madrid no examina la información publicada con demasiada frecuencia. Las materias menos consultadas, son las siguientes:

- Resoluciones de autorización de compatibilidad
- Obsequios recibidos
- Viajes de los responsables
- Declaraciones de bienes de los representantes
- Estadística sobre servicios públicos
- Agendas de los responsables

Algunas de estas informaciones en gran parte de los municipios pequeños son inexistentes, ya porque apenas se producen los hechos que las justifican (por la inexistencia de obsequios, la falta de complejidad de las agendas, los limitados viajes...), y en otros casos no se ofrecen a la ciudadanía porque no se elaboran, como la estadística sobre servicios públicos.

En el otro extremo figuran los ítems que en mayor medida consulta la población, entre ellos:

- Contratos
- Subvenciones concedidas
- Presupuestos
- Perfil y Trayectoria profesional de los responsables
- Retribuciones Altos Cargos
- Directrices, Circulares, Consultas
- Cuentas e Informes de Control Financiero
- Declaraciones de Bienes de los Representantes



Gráfico 3. Información consultada con bastante o mucha frecuencia (% municipios). Elaboración propia.

Como puede constatarse, son los contratos y subvenciones concedidas el ítem que mayor interés despierta en una proporción muy elevada de ayuntamientos. Resulta fácil concluir que este patrón de consulta puede corresponderse con personas directamente interesadas, que hayan participado en los procedimientos de licitación contractual o hayan optado a recibir una subvención, más que los vecinos del municipio en general. A continuación figura el presupuesto, que un 54,6 % de los ayuntamientos identifica como un documento que sus ciudadanos examinan bastante, lo cual también es lógico, dado su carácter esencial en el ámbito económico: se trata del instrumento fundamental para conocer los ingresos y gastos del municipio. Una proporción idéntica de ayuntamientos destaca también la relativa frecuencia de la consulta del perfil y trayectoria profesional de los responsables, así como de las retribuciones de los altos cargos. También resulta comprensible que la índole de dichos datos despierte la curiosidad de los vecinos, especialmente en municipios de pequeño tamaño, en los que la población conoce personalmente a sus representantes. Un argumento que explica también ese 45,5 % de los municipios que destaca el acceso de la ciudadanía a las declaraciones de bienes de los representantes. Idéntica proporción alcanza la información relativa a las cuentas e informes de control financiero, que resulta muy o bastante analizada por los ciudadanos; de nuevo nos encontramos ante datos de índole económico que son básicos y que por ello suelen ser visualizados por la población. Y lo mismo vale para las directrices, circulares y consultas, que contienen normativa de general aplicación, y por ello de interés para muchos ciudadanos y colectivos. La frecuencia de la consulta del resto de datos está por debajo de las cifras anteriores, y todo ello puede ser claramente advertido en el gráfico correspondiente.

Finalmente, hay que mencionar que el interés por la información que se ofrece por parte de los municipios en los portales de transparencia y/o páginas web, está más acentuado en los ayuntamientos de mayor tamaño y población, mientras que en los más pequeños, especialmente en algunas cuestiones, resulta absolutamente irrelevante. Esta tendencia se produce en relación con todos los tipos de información que comprenden las obligaciones de publicidad activa.

#### *4.3.3. Perfil de los ciudadanos solicitantes de información*

Otra cuestión importante en el presente estudio ha sido conocer quiénes son los peticionarios de la información, las personas o colectivos que aprovechan en mayor medida las facilidades de acceso a los datos de que disponen los municipios de la Comunidad de Madrid en las distintas esferas de la gestión pública, que las nuevas normativas han procurado.

En este sentido, el mayor volumen de solicitudes de información procede de ciudadanos que las formulan de forma individual. Valorada la afluencia de peticiones de datos en una escala de 0 a 10, los municipios han cuantificado como media las solicitudes ciudadanas en un 5,5. Tras los ciudadanos que solicitan información por razones personales, el siguiente grupo de peticionarios por importancia lo constituyen las personas que actúan en representación de otros grupos o entidades, cuya cantidad y frecuencia se evalúa en un 4, de 0 a 10. El tercer puesto lo ostentan las empresas, cuya incidencia como solicitantes de información a los municipios de la Comunidad de Madrid se ha cuantificado en un 3,92, en una escala de 0 a 10. Puede suponerse que algunas de ellas podrían estar interesadas en diversos datos e información municipal de cara a elaborar estrategias de mercado para incrementar y/o fidelizar su actividad comercial. Finalmente, quienes menos solicitan información municipal son los profesionales, personas que requieren información que puede serles necesaria o útil por motivos relacionados con su ocupación habitual (periodistas, abogados...). Sus solicitudes de información no son, sin embargo, muy numerosas, ya que han sido evaluadas con un valor medio de 3,92, en una escala de 0 a 10. Y solo resta por referirnos a un grupo adicional, heterogéneo, de peticionarios, no encuadrables en las categorías anteriores, cuyas solicitudes, en una escala de 1 a 10, se han cuantificado en una media de 2,25, y que responden a perfiles como investigadores, sindicatos, estudiantes, etc.

Una conclusión asimismo interesante en relación con esta cuestión, es el hecho de que todos los grupos de peticionarios resultan valorados en mucha mayor medida en los municipios madrileños, que lo están en el resto de ayuntamientos españoles. No es de extrañar, porque el importante dinamismo económico, cultural, social, profesional, etc., de esta Comunidad autónoma frente a otras, se desarrolla en gran parte en sus municipios, por

supuesto en la capital, pero también en muchos otros del área metropolitana, que son grandes y que concentran un elevado número de población y por tanto pueden ser tremadamente activos. Todo ello genera interés y las consiguientes solicitudes de información de los individuos y grupos a que tales actividades afectan.

Si estos son los datos generales, la estratificación de los mismos atendiendo al tamaño y población de los municipios permite matizar ligeramente los resultados anteriores, en el sentido de que los ayuntamientos grandes declaran recibir un mayor volumen de solicitudes de información de todos los grupos de peticionarios, mientras que en los pequeños, dichas cifras se desploman. Las razones que lo explican, especialmente el limitadísimo número de peticiones en los municipios más pequeños, responde a factores diversos. En primer lugar, en los pueblos más pequeños la actividad general posee un ritmo mucho más limitado que en los más grandes, y el número de actores en las diversas esferas social, económica, etc., es mucho menor. En los municipios más pequeños y menos poblados, no solo hay una menor población en general, sino que por grupos también existe una cifra menor de profesionales, así como de empresas radicadas en su término municipal. Lo mismo ocurre con las organizaciones, asociaciones y en general entidades de diverso objeto y finalidad: su número en los grandes municipios es mayor, mientras que su existencia en los más pequeños es, por lógica, más escasa. Y respecto de las peticiones de información de personas individuales, sus propias características en cuanto a edad, nivel cultural, habilidades y destrezas digitales, así como tenencia y manejo de recursos informáticos para cursar las solicitudes de información, difieren muchísimo en los municipios pequeños y en los grandes núcleos de población.

#### 4.3.4. *Límites del acceso a la información*

La Ley 10/2019, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, establece que el derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser limitado o denegado en los supuestos previstos en la normativa de la Unión Europea y en la legislación básica del Estado. Se remite así a la regulación que sobre los límites estableció la ley española, una de las cuestiones más controvertidas en su proceso de elaboración.

Esta última establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

- a) La seguridad nacional.
- b) La defensa.
- c) Las relaciones exteriores.
- d) La seguridad pública.
- e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.

- f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
- g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
- h) Los intereses económicos y comerciales.
- i) La política económica y monetaria.
- j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
- k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
- l) La protección del medio ambiente.

La norma subraya asimismo la necesidad de que la aplicación de los límites sea justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y de que atienda a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. También establece el modo en que se publicarán las resoluciones que se dicten en aplicación de este apartado, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran. Y la norma concluye estableciendo una previsión especial en materia de protección de datos personales, ya se trate de datos especialmente protegidos, o el resto de información, que es objeto de una protección ordinaria, a través de los diversos mecanismos que prevé la normativa en la materia.

En este estudio, enfocado en los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, se han eliminado aquellos límites que por definición son inoperantes en el ámbito local, ya que tienen una directa relación con competencias que son exclusivas del Estado, y por tanto difícilmente podrá una solicitud de información en el área municipal toparse con una de estas materias. En esta situación estarían, por ejemplo, el que el revelar ciertos datos pudiera ocasionar un perjuicio para la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores o la política monetaria. El resto de motivos que pueden actuar como límites según la LTAIPBG se han mantenido.

La primera conclusión que cabe señalar al analizar los datos sobre los límites que han operado en las solicitudes de información existentes en los municipios de la Comunidad de Madrid, es que aquellos han tenido muy poca incidencia, en un panorama en el que ya de por sí las peticiones de acceso a la información han sido pocas. Casi todas las razones que según la normativa constituyen límites al derecho de acceso a la información tienen una nula o muy escasa relevancia cuantitativa, salvo alguna de ellas.

Así, para cuatro de los ocho posibles motivos que pueden eventualmente operar como límites, la proporción de municipios que declaran haberlos apreciado efectivamente, a la hora de responder a solicitudes de información recibidas, está por debajo del 10 %. En ese caso se encontrarían los siguientes límites:

- Perjuicio para la protección del medio ambiente, así como Vigilancia, Inspección, Control: Estas razones no han operado como límites en ninguno de los municipios de la Comunidad de Madrid.

- Perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, así como Perjuicio para la seguridad pública: en ambos casos han limitado el derecho a la información en un 8,3 % de los municipios.

Tres de los límites para el acceso a la información establecidos por la legislación básica, han tenido una incidencia media, no demasiado elevada, y en los tres casos han impedido el acceso a las peticiones de información en un 16,7 % de los municipios españoles. Se trata de los siguientes:

- Confidencialidad, Secreto en la toma de decisiones.
- Secreto Profesional, Propiedad Intelectual e Industrial.
- Protección de Información de terceros.

El límite que verdaderamente tiene una incidencia notable, y de hecho resulta regulado monográficamente por la ley básica, es la protección de datos. Tanto es así, que uno de cada dos ayuntamientos de la Comunidad de Madrid declara haber limitado el acceso a la información por esta importante razón.

Finalmente, de nuevo puede subrayarse que, aunque los límites al acceso a la información no operan de forma demasiado destacable, sí lo hacen en los municipios de la Comunidad de Madrid en mayor medida que en el resto de los municipios españoles. Una segunda cuestión a subrayar es que la incidencia de estos límites es mayor en los ayuntamientos de mayor tamaño y población, que en los más pequeños. En ambos casos, el hecho de que los municipios madrileños grandes gestionen una actividad municipal más intensa, es la explicación que está en la base de que los límites de acceso a los datos tengan también un mayor protagonismo.

#### 4.3.5. *Acceso parcial, denegaciones y solicitudes no respondidas.*

El juego de las limitaciones al derecho de acceso a la información puede ocasionar que tan solo se favorezca por parte de los ayuntamientos el acceso parcial a los datos y/o documentación solicitada, o incluso que se deniegue dicho acceso, en el caso de que, tras la ponderación efectuada por los responsables de dicha información, entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos que los límites previstos en la norma tratan de proteger, se estime que deben prevalecer estos últimos. En ambos casos, la Ley 19/2013, LTAIPBG, prevé que la resolución deberá ser motivada.

Al acceso parcial se refiere la normativa estatal de transparencia señalando que en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en dicha norma no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite, salvo que de ello re-

sulte una información distorsionada o carente de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante qué parte de la información ha sido omitida.

Prácticamente cuatro de cada diez municipios de la Comunidad de Madrid (el 41,7 %), afirma haber resuelto solicitudes de acceso parcial a la información, frente al 58,3 % de los municipios que no lo ha hecho. Se trata de una cifra no excesiva, pero importante, y en todo caso superior a la media de municipios españoles, que se situaba en el 28,5 %. Sin embargo, solo un 8,3 % de tales ayuntamientos declara que tales solicitudes de acceso parcial han sido bastantes, mientras que el resto (91,7 %) las cuantifica como pocas.

Cuando la ponderación de los derechos protegidos por las distintas limitaciones legales supera la otorgada al derecho que posee la ciudadanía a obtener información objetiva y veraz sobre las distintas facetas de la gestión pública —criterio fijado por la LTAIPBG, cuando señala que la aplicación de los límites que la misma fija atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso—, los responsables públicos que están al frente de los municipios, deniegan dicho acceso a los datos solicitados. Uno de cada cuatro ayuntamientos de la Comunidad de Madrid declara haberlo hecho, frente a tres de cada cuatro en los que no se da tal condición. De nuevo, sin embargo, son pocas las solicitudes denegadas en un 95 % de los municipios, y tan solo un 5 % afirma haber denegado bastantes.

Finalmente, la Ley 19/2013, LTAIPBG, regula el procedimiento de acceso a la información pública, que ordinariamente concluye mediante la resolución a través de la cual los responsables facilitan a los peticionarios la información solicitada. Dicha resolución en la que se conceda o deniegue el acceso, deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, plazo que podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante. La ley de transparencia de la Comunidad de Madrid, por su parte, señala que las resoluciones sobre las solicitudes de acceso se adoptarán y notificarán en el plazo máximo de veinte días desde su recepción. Cuando el volumen o la complejidad de la información solicitada lo justifiquen, el plazo se podrá ampliar por otros veinte días más, informando de esta circunstancia al solicitante.

En el caso de que la Administración no resolviera en dicho plazo, tanto la ley estatal, en este punto con carácter básico, como la ley de la Comunidad de Madrid, otorgan carácter desestimatorio al silencio administrativo. Una situación que se invirtió en algunas CCAA, en las que el significado del silencio en esta materia, aunque poco relevante en su incidencia práctica, tiene un carácter estimatorio o positivo<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Sobre este punto, es conocida la Sentencia del Tribunal Constitucional 104/2018, de 4 de octubre de 2018, Cuestión de inconstitucionalidad 5228-2017, que declaró nulo el artículo 31.2 de la Ley

A partir de dicha regulación legal, resulta interesante conocer cuántos municipios de la Comunidad de Madrid han desatendido solicitudes de información recibidas. Sin ser demasiados, lo cierto es que un 8,3 % de los mismos manifiesta haber dejado de responder peticiones de datos y documentación municipal procedentes de la ciudadanía (una proporción ligeramente inferior a la del conjunto de los municipios españoles en idéntica situación, que son el 13,5 %). Dentro de este grupo de ayuntamientos, el 90,6 % señala que las solicitudes no respondidas han sido alguna o pocas. Sin embargo, un 8,3 % de los mismos afirma que éstas han sido bastantes, e incluso un 1,1 % de los ayuntamientos manifiesta que las peticiones de información sin respuesta han sido muchas.

Al considerar el tamaño de los municipios, vemos que existe un mayor volumen de solicitudes denegadas o a las que se concede acceso parcial en los ayuntamientos a medida que aumenta su tamaño y población. Este incremento responde al hecho de que en los ayuntamientos más grandes, en primer lugar, hay más peticiones de datos y documentación por parte de la ciudadanía, de modo que ese primer factor es ya importante, al actuar como criba. Y a ello se une el hecho de que la mayor actividad socioeconómica, pública y privada, esto es, el mayor número de población involucrada, de actividades de tipología diversa en todas las esferas, hace que exista una mayor probabilidad de que los límites a la información existan, especialmente los dos que hemos visto que inciden en mayor medida, esto es, los perjuicios que la difusión de los datos solicitados pudieran ocasionar a terceros, al tratarse de información propia, así como los derechos que consagra la normativa de protección de datos

#### **4.4. Consecuencias de la implantación de la normativa sobre transparencia**

Las leyes de transparencia llevan poco tiempo implantadas en la Administración local. Ello no obstante, algunos de sus más importantes efectos han podido ya sentirse, siendo por ello posible evaluar las consecuencias de dicha normativa en toda una serie de cuestiones, esenciales para perfilar el tipo de Administración local que tiene España y su calidad en la respuesta que da a la sociedad al gestionar los intereses públicos. La propia Ley estatal de transparencia ya destaca que los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. Dicha ley resalta asimismo los efectos que la implantación de esta normativa puede desarrollar, en aras de que la ciudadanía pueda juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y con ello tomar las oportunas decisiones.

---

8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón, así como la expresión «y sentido del silencio» contenida en su rúbrica.

Esta circunstancia, el posibilitar una mejor fiscalización de la actividad pública, así como el contribuir con ello a la necesaria regeneración democrática, sin duda promoverá, en opinión del legislador estatal, la eficiencia y eficacia de la Administración y favorecerá el crecimiento económico.

En la misma línea, la Ley de transparencia de la Comunidad de Madrid, Ley 10/2019, considera la transparencia como uno de los valores esenciales para que las instituciones y administraciones sean consideradas como propias, cercanas y abiertas a las expectativas, necesidades y percepciones de la ciudadanía, subrayando asimismo en su Preámbulo que la misma constituye un instrumento vital para lograr que la actuación de los poderes públicos sea más eficaz y eficiente. El legislador autonómico también considera que la transparencia es una vía eficaz de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción.

En definitiva, son varios los efectos que las diversas normas de transparencia, estatal y autonómicas, pretenden conseguir, muchos de ellos íntimamente conectados: la mejora de la rendición de cuentas a la ciudadanía; la promoción de la participación ciudadana, a partir de una mejor información; el facilitar el ejercicio de derechos de los ciudadanos; la mejora de la relación de la Administración con la ciudadanía; la lucha contra la corrupción; la eficacia y eficiencia de la Administración; la mejora de la organización de la información pública; la satisfacción ciudadana; o de una forma más amplia, el contar con una democracia de mayor calidad.

Nuestro estudio ha sistematizado las opiniones de los responsables de la transparencia de los ayuntamientos madrileños, pudiendo concluirse que los efectos de la ley de transparencia más valorados —un hecho que se refleja en que más de la mitad de los municipios los han evaluado otorgándoles una puntuación de 6 a 10—, son los siguientes (y en cada caso se indica la proporción de ayuntamientos que les otorga tal valoración):

- Mejora de la relación de la Administración pública con la ciudadanía (81,8 %).
- Mejora de la rendición de cuentas a la ciudadanía (72,7 %).
- Facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos (72,7 %).
- Mejora de la organización de información administrativa (63,6 %).
- Consecución de una democracia de mayor calidad (63,6 %).

Por el contrario, las consecuencias de la normativa de transparencia menos apreciadas, una conclusión avalada por el hecho de que más de la mitad de los municipios las valoran escasamente, de 0 a 5, son las siguientes (de nuevo se indica la proporción de ayuntamientos que otorga tal valoración):

- Lucha contra la corrupción (63,6 %).
- Eficacia y eficiencia de la Administración (54,5 %).
- Promoción de la participación ciudadana (45,5 %).
- Satisfacción ciudadana (45,5 %).

El gráfico 4 muestra claramente las valoraciones descritas.

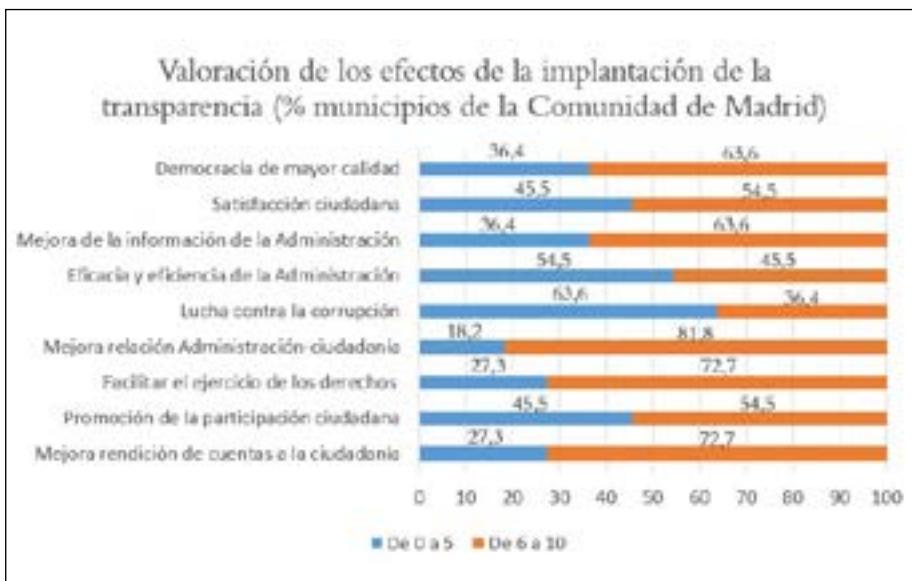


Gráfico 4. Valoración de los efectos de la implantación de la transparencia (% municipios de la Comunidad de Madrid). Elaboración propia.

Vemos, pues, que calidad y mejor organización de la información, rendición de cuentas y relación con el ciudadano, y por ende, una democracia de mayor calidad, son los efectos más ponderados. Las expectativas no son tan positivas en materia de corrupción, o de eficacia y eficiencia administrativas.

Finalmente, es interesante destacar algunas conclusiones adicionales. La primera de ellas, que existe una coincidencia entre las consecuencias más valoradas de la implantación de la normativa de transparencia entre los municipios de la Comunidad de Madrid y los del conjunto del Estado español. La segunda cuestión es que la valoración de los municipios madrileños es superior, ya que existe una proporción de los mismos mayor que en el resto de España que valora positivamente los cinco efectos más destacados de la puesta en marcha de dicha normativa, a los que ya se ha hecho referencia.

Finalmente, si filtramos los resultados generales de los ayuntamientos madrileños por el tamaño y población de los mismos, podemos concluir que los municipios pequeños aprecian escasamente las consecuencias de la ley de transparencia en los diversos ámbitos, mientras que a medida que el tamaño de los mismos aumenta, sus responsables se muestran más sensibles a los efectos positivos de la norma, siendo los más grandes los que valoran en mayor medida el conjunto de factores analizados.

## V. A MODO DE REFLEXIÓN

El nivel local es la esfera de la Administración pública más idónea para posibilitar la participación del ciudadano en los asuntos públicos. La premisa para lograrlo no es otra que lograr un elevado grado de transparencia en sus relaciones con la ciudadanía. Por otro lado, y particularmente en los municipios de menor tamaño, el trabajo y las actividades que llevan a cabo los ayuntamientos resultan muy cercanos a los vecinos, lo que puede incentivar en mayor medida su interés de conocer de qué modo se gestionan sus intereses.

En este trabajo hemos visto una serie de resultados, relativos a algunas de las cuestiones más importantes en el proceso de implantación de la transparencia a nivel municipal, cuyo conocimiento resulta sumamente interesante a la hora de aplicar la Ley 10/2019, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, ya que algunos de estos rasgos operan como fortalezas o, en el otro extremo, debilidades de los municipios madrileños en el terreno de la transparencia, y por tanto las estrategias y medidas públicas pueden incidir en mayor grado sobre los mismos.

El paisaje de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid presenta un grado de transparencia bastante más elevado, en la inmensa mayoría de aspectos, que el que observan el resto de municipios españoles en conjunto. La capitalidad de Madrid y la propia centralidad de la Comunidad, que cuenta con algunos de los municipios más ricos de España, sin duda actúan como motor de una actividad municipal más relevante, así como con una población con determinado perfil económico y sociocultural, siendo todas ellas cuestiones que actúan como acicate de la transparencia de los ayuntamientos. Ello sin perjuicio de destacar que el tamaño y población de los municipios opera como un tamiz importantísimo, que matiza estos resultados generales, ya que los resultados del estudio son mucho menos halagüeños en los ayuntamientos más pequeños, mientras que mejoran en aquellos de poblaciones medianas y grandes.

En este sentido, cuestiones como las cualidades de la información —seguridad, integridad y conservación de la información, o su accesibilidad—; el liderazgo a nivel político jurídico-organizativo o tecnológico; la formación y sensibilización de los empleados municipales; o el diseño de sistemas y procedimientos para integrar la gestión de solicitudes de información, presentan un panorama que, aunque mejorable, es razonablemente positivo, si consideramos que las exigencias en materia de transparencia son novedosas, y aparecieron en un contexto de crisis económica, en el que la Administración local no pudo contar con los recursos materiales y personales que hubiera dedicado a tales objetivos en otros contextos. Otros aspectos, sin embargo, no merecen idéntica valoración, como ocurre con la carencia de sistemas integrales de información; o con las políticas y acciones en materia de open data. El grado de cumplimiento global de la Ley de Transparencia no resulta demasiado elevado, y hemos podido

ver, en este sentido, la gran variedad de ítems pendientes de cumplimiento, en materia de publicidad activa. No en vano el proceso de la efectiva implantación de la transparencia presenta un grado de dificultad bastante notable, tal y como han señalado los responsables municipales.

Por otro lado, la demanda ciudadana de información es muy escasa; la ciudadanía tiene un interés por la información muy limitado, atribuible a factores culturales, a la sobreabundancia de información en múltiples canales, a un déficit democrático y finalmente, en los municipios de menor tamaño, al predominio del contacto directo frente a los canales oficiales, entre otros factores, como pueden ser una gestión municipal centrada en un número y tipología más limitada de temas que en los municipios grandes, la edad avanzada de la mayor parte de sus habitantes, su perfil, con intereses muy alejados en muchos casos de la gestión municipal, o el menor uso por parte de los mismos de las tecnologías de la información.

De ahí que, si consideramos todos los posibles efectos de la ley en las diversas áreas, desde los municipios madrileños no se considera que la entrada en vigor de las diversas normas en la materia haya propiciado grandes cambios tendentes a la mejora de la Administración, ni a incentivar de un modo destacable la participación ciudadana, ni que los ayuntamientos hayan avanzado de forma apreciable en la rendición de cuentas, ni que nos encontramos ante una sociedad en la que la lucha contra la corrupción y con ella la calidad de la democracia hayan experimentado alteraciones cualitativamente relevantes. Y dichas valoraciones son todavía menores en los municipios más pequeños, mientras que gozan de una mejor apreciación en los ayuntamientos de mayor tamaño y población, donde factores como la mayor capacidad y recursos de toda índole de la Administración para cumplir con la normativa, así como un interés y una demanda ciudadana de información más acentuados, han permitido estimar en mayor medida cambios fruto de la transparencia en los diversos terrenos.

En definitiva, y valorando positivamente los cambios habidos en el panorama de la administración local española, medida en este caso a través de los municipios madrileños, en materia de transparencia en los últimos años, queda todavía mucho terreno para la mejora en terrenos diversos que pasan por el compromiso político, la dotación de recursos humanos, tecnológicos y económicos, la formación y sensibilización de los empleados públicos, y las transformaciones culturales en la propia administración y en su relación con la ciudadanía. Son necesarios avances que traspasen la superficie y provoquen cambios de fondo en el funcionamiento de la administración municipal en materia de apertura y rendición de cuentas, capacitando con ello a los ciudadanos para la participación en la toma de decisiones, en el marco del desarrollo de políticas de gobierno abierto, hasta alcanzar un grado de cumplimiento razonable de los estándares de calidad que nos permita calificar a los municipios españoles como ayuntamientos transparentes del siglo XXI.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO-MAGDALENO, M. L. & García-García, J. (2014). “Evaluación de la transparencia municipal en el Principado de Asturias”. Auditoría Pública núm. 64, pp. 75-86.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2013). “Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno”. Revista “*Cuadernos Manuel Giménez Abad*”, núm. 5, pp. 214-229.
- ARES,V. (2014). “Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública”, *Revista Jurídica de Castilla y León* 33, 1-27.
- ARENKT, H. (1963). *On Revolution*. Nueva York: Penguin Books.
- ARMSTRONG, E. (2005). *Integrity, transparency and accountability in public administration: recent trends, regional and international developments and emerging issues*. New York: United Nations.
- BALLESTEROS, L. A. (2014). “La inactividad de la Administración frente al «derecho a saber» del ciudadano”, *Revista Jurídica de Castilla y León* 33, 1-29.
- BARRERO, C. (2014). “Transparencia: Ámbito subjetivo”, pp. 63-96. En Guichot, E. (Coord.). Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Op. Cit.*
- BERTOT, J. C.; JAEGER, P.T. & GRIMES, J. M. (2010). “Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for society.” *Government Information Quarterly* núm. 27, pp. 264-271. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001>
- BLANES, M. A. (2014). “La información activa en la nueva Ley de transparencia y en la legislación sectorial”, *Revista española de derecho administrativo*, n.º 165, pp. 339-376.
- BOVENS, M. (2007). *Public Accountability. A framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain*. The Oxford Handbook of Public Management. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0009
- CAAMAÑO-ALEGRE, J.; LAGO-PEÑAS, S.; REYES-SANTIAS, F. & SANTIAGO-BOUBETA, A. (2013). *Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis*. Local Government Studies, 39:2, pp. 182-207. DOI: 10.1080/03003930.2012.693075
- CUNILL, N. (2006). “La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad?”. *Estado, Gobierno, Gestión pública. Revista chilena de Administración pública*, pp. 22-44.
- FERRAJOLI, L. (2011). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.
- FINN, P. (1994). Public Trust and Public Accountability. *Griffith Law Review*, vol. 3 núm. 2, pp. 224-244.
- FOX, J. (2007). “The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability”. *Development in Practice*, 17 (4-5), pp. 663-671.

- GUICHOT REINA, E. (2014a) (Coord.). *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.* Madrid: Tecnos.
- GUICHOT REINA, E. (2014b). “El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. En Guichot Reina, E. (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Op. Cit.* pp. 17-34.
- ISLAM, R. (2003). “Do More Transparent Governments Govern Better?” *Policy Research Working Paper No. 3077.* World Bank, Washington, DC.
- JIMÉNEZ, F. (2014). “El Consejo de Transparencia en la ley española: una visión comparativa”, *Tiempo de paz*, n.º 114, 2014, pp. 17-24.
- LIZCANO ÁLVAREZ, J. (2008). “La transparencia como antídoto contra la corrupción”. *Cuadernos de periodistas*, pp. 17-30.
- (2010). “Corrupción y transparencia: el ámbito municipal”. *Economía Exterior*, núm. 54, pp. 137-144.
- MORETÓN, A. (2014). “Los límites del derecho de acceso a la información pública”, *Revista Jurídica de Castilla y León* 33, 1-24.
- MULGAN, R. (2000). *Accountability: an ever-expanding concept?* Discussion Paper No. 72. Disponible en [https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41945/1/dp\\_72.htm](https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41945/1/dp_72.htm) [Consulta: 2 julio 2018].
- STIGLITZ, J. (2000). “The Contribution of the Economics of Information to the Twentieth Century Economics.” *The Quarterly Journal of Economics*, 115 (4), pp. 1441-1478.
- UVALLE BERRONES, R. (2007). “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14, núm. 45, pp. 47-74.
- VALLE, R. (2020). *Arrojando luz sobre la gestión municipal: el necesario camino hacia la transparencia de los municipios españoles.* Granada: Centro Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.
- VILLORIA MENDIETA, M. (Dir); FORCADELL ESTELLER, X. (Coord.) (2015a). *Bon Govern, Transparència i Integritat Institucional al Govern Local.* Barcelona: Tecnos, Diputació de Barcelona.
- (2018). “La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia”. *Dilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, núm. 27, pp. 311-331. En <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/is-sue/view/28>
- VILLORIA MENDIETA, M. & Cruz-Rubio, C. (2015). *Govern Obert, transparència i rendició de comptes: marc conceptual.* En Villoria Mendieta, M. (Dir.); Forcadell Esteller, X. (Coord.). *Op. Cit.*
- VILLORIA MENDIETA, M. & RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2011). “La transparencia: marco conceptual”. *Revista Democracia y Gobierno Local* núm. 5, pp. 10-15.