

Universidad de Oviedo



Centro Internacional de Postgrado

**Máster en Sistemas de Información y Análisis Contable,  
SIAC**

**CURSO ACADÉMICO 2013-2014**

**Trabajo Fin de Máster**

**EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LOS  
AYUNTAMIENTOS ASTURIANOS**

**María Lorena Alonso Magdaleno**

**Oviedo, a Julio de 2014**

**ÍNDICE DE CONTENIDOS**

	Pág.
1. INTRODUCCIÓN .....	4
2. LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO .....	7
2.1. Concepto de transparencia .....	8
2.2. Beneficios de la transparencia .....	10
2.3. Determinantes de la transparencia: una revisión de la literatura .....	13
3. TRANSPARENCIA INTERNACIONAL .....	16
3.1. Acerca de la organización .....	16
3.2. Estructura de la organización .....	17
3.3. Índices de Transparencia .....	17
4. ESTUDIO DE LA TRANSPARENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS ASTURIANOS .....	20
4.1. Descripción de los concejos asturianos .....	20
4.2. Medida de la transparencia de los Ayuntamientos asturianos .....	25
4.2.1. Proceso de obtención de la información y elaboración de la base de datos. ....	25
4.2.2. Cálculo del ITAPA y presentación de resultados .....	34
5. CONCLUSIONES .....	43
6. REFLEXIONES Y LINEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN .....	47
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	47

## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

### TABLAS:

	Pág.
TABLA 1.1. Número de Ayuntamientos evaluados por Comunidad Autónoma .....	5
TABLA 1.2. Evolución de la transparencia a nivel nacional .....	6
TABLA 1.3. Evolución de la transparencia en Asturias .....	6
TABLA 2.1.1. Definiciones de transparencia .....	9
TABLA 2.3.1. Estudios sobre determinantes de la transparencia en municipios españoles .....	16
TABLA 3.2.1. Estructura organizativa de Transparencia Internacional .....	17
TABLA 3.3.1. Valores INCAU 2012 .....	19
TABLA 4.1.1. Municipios asturianos .....	22
TABLA 4.1.2. Municipios asturianos según población, superficie y densidad .....	24
TABLA 4.2.1.1. Grupos y subgrupos de información analizados para la elaboración del Índice de transparencia .....	26
TABLA 4.2.1.2. Cuadro general de indicadores del ITA .....	31
TABLA 4.2.2.1. Resultados del ITAPA 2014 (valores porcentuales) .....	37
TABLA 4.2.2.2. Resultados globales, mediana, primer y tercer cuartil por grupos y general .....	37
TABLA 4.2.2.3. ITAPA en relación al tamaño de la población .....	41
TABLA 4.2.2.4. Número de Ayuntamientos por rango de porcentaje ITAPA .....	41

### GRÁFICOS:

GRÁFICO 4.1.1. Mapa de Asturias: Concejos de Asturias numerados .....	21
---	----

## 1. INTRODUCCIÓN

Hoy en día la transparencia en las entidades públicas y, entre ellas, en los Ayuntamientos -objeto de estudio en este trabajo- es fundamental a la hora de cumplir con uno de los objetivos más importantes de la gestión pública; la rendición de cuentas para con sus ciudadanos, convirtiéndose en una de las características fundamentales del buen gobierno.

Actualmente la transparencia se ha convertido en un importante reto de la sociedad contribuyendo a evitar un mal uso de los fondos públicos, ineficiencias y abusos por ejercicio de la función pública, entre otras cuestiones. Más allá de ser lo que podemos considerar un instrumento preventivo de la corrupción, la transparencia promueve y favorece la participación ciudadana en el ejercicio de la función pública creando un vínculo entre ciudadanos y administraciones; lo que permite que se sientan más identificados con el sistema en el que se encuentran inmersos.

Si bien la transparencia no es un concepto nuevo<sup>1</sup>, es en los últimos años cuando más se comienza a hablar del término y de la importancia de conseguir una Administración más eficaz y eficiente, más abierta, más coherente, más imparcial y responsable para con los ciudadanos; para lo cual es imprescindible la divulgación de la información y la participación ciudadana, reforzando la legitimidad democrática de la Administración.

De acuerdo con lo anterior, y con la finalidad de medir el grado de transparencia de las Administraciones españolas surge Transparencia Internacional España (TI-España) como una organización no gubernamental y rama de *International Transparency*.

En el caso de España, y a lo largo de los últimos años, se han elaborado varios índices de transparencia<sup>2</sup> con la finalidad de medir el grado de transparencia de las Administraciones, y en su caso paliar el déficit de información y, con ello, reducir los riesgos de corrupción. Entre ellos cabe destacar el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA), elaborado por TI-España, cuya finalidad es conocer y comparar el grado de transparencia y apertura informativa de los Ayuntamientos para con sus ciudadanos y la sociedad en general.

Actualmente el ITA evalúa la transparencia de los 110 mayores Ayuntamientos españoles, incluyendo todas las capitales de provincia con independencia de su población<sup>3</sup>. La Tabla 1.1 muestra el número global de Ayuntamientos que actualmente se evalúan en cada una de las Comunidades Autónomas.

En el caso de Asturias solo tres Ayuntamientos cumplen los requisitos de tamaño exigidos para evaluación, por lo que el ITA, actualmente, solamente es calculado para Avilés, Gijón y Oviedo.

---

<sup>1</sup> Ya en el año 1977 Muñoz Machado se refiere en cierto modo a ella al apuntar que la “transformación de la Administración no puede limitarse a una simple perspectiva tecnológica, sino que también exige de un enfoque completo, multidireccional e integral para materializar los principios de participación ciudadana que recoge el texto constitucional en su artículo 9.2 -Constitución Española-, reforzando así la legitimidad democrática de la Administración”.

<sup>2</sup> Véase el apartado 3.3.

<sup>3</sup> Si bien Transparencia Internacional menciona en su página web que para el cálculo del ITA considera solo aquellos Ayuntamientos con una población superior a 65.000 habitantes, es preciso señalar que el cálculo lo extiende a todas las capitales de provincia con independencia de que su población supere o esté por debajo de tal cifra.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	AYUNTAMIENTOS POR COMUNIDAD
Andalucía	21
Aragón	3
Asturias	3
Baleares	1
Canarias	5
Cantabria	1
Castilla la Mancha	6
Castilla Leon	10
Cataluña	16
Extremadura	2
Galicia	7
La Rioja	1
Madrid	15
Murcia	3
Navarra	1
País Vasco	5
Valencia	10
<b>TOTAL AYUNTAMIENTOS EVALUADOS</b>	<b>110</b>

**TABLA 1.1. Número de Ayuntamientos evaluados por Comunidad Autónoma**

Fuente: Adaptado de TI-España

Hasta el momento se han llevado a cabo cuatro evaluaciones, correspondientes a los años 2008, 2009, 2010 y 2012. En la última evaluación realizada por TI-España se concluye que los Ayuntamientos más transparentes son los de Alcobendas, Bilbao, Gandía, Gijón, Oviedo, Ponferrada, San Cugat del Vallés y Torrent; con una transparencia del 100% en un total de 80 indicadores<sup>4</sup> que son evaluados para el cálculo del índice de transparencia.

Por otro lado, los menores valores los obtienen los Ayuntamientos de Telde, Teruel y Ciudad Real, con un ITA del 17,5%, 16,3%, y 15%, respectivamente.

En la Tabla 1.2 se observa la evolución, a nivel general<sup>5</sup>, de la medida de la transparencia para los años 2008, 2009, 2010 y 2012, correspondientes a las cuatro ediciones del ITA realizadas.

<sup>4</sup> Véase el apartado 4.2.

<sup>5</sup> Es decir, para todos los Ayuntamientos evaluados.

Puntuación	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2012
<b>Media general</b>	52,1%	64%	70,2%	70,9%

**TABLA 1.2. Evolución de la transparencia a nivel nacional**

Fuente: Adaptado de TI-España

Se puede apreciar una mejora generalizada a medida que transcurre el tiempo que pudiera corresponderse con la adaptación de los Ayuntamientos a la información solicitada<sup>6</sup>.

Respecto a Asturias, cabe señalar que aparece a la cabeza como una de las Comunidades Autónomas más transparentes, con una media de transparencia del 98,8% en la última de las cuatro ediciones del índice realizadas; si bien esta evaluación sólo tiene en cuenta a los tres mayores municipios asturianos.

En la Tabla 1.3 puede observarse la evolución en el caso de Asturias, a nivel general y para los tres Ayuntamientos asturianos analizados.

Puntuación	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2012	Media municipio <sup>7</sup>
<b>Avilés</b>	63,1%	97,5%	96,3%	96,3%	88,3%
<b>Gijón</b>	82,5%	97,5%	100%	100%	95%
<b>Oviedo</b>	78,1%	90,0%	88,8%	100%	89,22%
<b>Media Asturias</b>	74,5%	95%	95%	98,8%	

**TABLA 1.3. Evolución de la transparencia en Asturias**

Fuente: Elaboración propia

Como puede apreciarse, Gijón aparece como el municipio con una mayor media en el índice de transparencia, seguido de Oviedo y Avilés. Igualmente se puede observar una tendencia creciente en la evolución de la transparencia en la media de la Comunidad.

Si bien hasta el momento solo se ha calculado el ITA para los anteriores municipios asturianos, es propósito de este estudio evaluar la transparencia en el resto de municipios que han quedado fuera del análisis. Es por ello que nuestro trabajo se centrará sobre el total de los 78 municipios que conforman nuestra Comunidad Autónoma.

Para ello el trabajo se estructurará de la siguiente forma:

<sup>6</sup> Esto es, a los 80 indicadores que actualmente Transparencia Internacional considera representativos del grado de transparencia de un Ayuntamiento.

<sup>7</sup> En las cuatro evaluaciones realizadas.

1. En primer lugar se encuadra el marco teórico de este estudio, destacando la importancia que tiene para nuestra sociedad la apertura de las Administraciones Públicas, la transparencia y una mayor participación ciudadana. En este apartado también se analizan las principales aportaciones realizadas en este campo.
2. En segundo lugar se comenta la importante función que desarrolla Transparencia Internacional, y más concretamente, Transparencia Internacional España, en su lucha contra la corrupción, la transparencia y veracidad de la información en nuestro país.
3. En tercer lugar el trabajo se centra en analizar el panorama asturiano, estudiando y determinando la transparencia de los 78 municipios que constituyen nuestra Comunidad Autónoma, así como comentando el proceso seguido para obtener el ITA en la totalidad de los municipios.
4. Finalmente el trabajo concluye con las principales conclusiones obtenidas y reflexiones planteadas.

## **2. LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO**

Los principios de transparencia y participación públicos son hoy principios y exigencias básicas de la Administración Pública fruto de la reforzada interacción entre el Estado y la sociedad, ya que los ciudadanos exigen más información, más participación y más responsabilidad en los asuntos públicos. La participación ciudadana en sentido amplio es una de las cuestiones más vivas y a la vez más polémicas de la Administración contemporánea (García de Enterría, 1989).

Dentro de la información que las Administraciones Públicas deben presentar la información contable es especialmente relevante, y ha de presentarse no solo verazmente, sino también oportunamente, puesto que de lo contrario carecerá de valor. Esta información es un reflejo de la actuación de los poderes públicos, por lo que interesará y afectará a todos los agentes económicos, en sus distintos niveles, para la toma de las decisiones más oportunas en el entorno en el que se desenvuelven.

En este sentido, según Alcalde Hernández (2012), podemos distinguir a los siguientes usuarios de la información contable de las entidades públicas:

- Los órganos de representación política en los distintos niveles de organización territorial del Estado, los cuales exigen cuentas a los responsables sobre el uso de los fondos públicos.
- Los órganos de control externo, cuyos informes elaborados a partir de las cuentas anuales suministradas por las entidades públicas van dirigidos a los órganos de representación política.
- Los usuarios de los servicios públicos prestados por la entidad pública, a los que les interesará conocer la capacidad de la entidad para seguir prestando dichos servicios con un nivel adecuado de calidad, así como el coste en el que se incurre en su prestación.
- Los acreedores que necesitan información financiera para establecer la capacidad de la entidad pública para hacer frente a sus pagos.
- Los intermediarios financieros, prestamistas e inversores en deuda pública, que para proporcionar recursos financieros al sector público demandan información contable para

evaluar la capacidad de la entidad para cumplir con sus obligaciones y compromisos.

- Los analistas económicos y financieros, que necesitan evaluar el riesgo de las operaciones de las entidades públicas a efectos de asesorar a los inversores.
- Los ciudadanos, que son los que financian las actividades de la entidades públicas y para los cuales la información sobre la situación económica y financiera puede resultar una variable relevante a la hora de decidir su intención de voto.
- Otras entidades privadas, asociaciones o medios de comunicación que pueden demandar una información diversa sobre las distintas actuaciones de las entidades públicas.

El principio de transparencia debe plasmarse en que toda la información derivada de la gestión económica y presupuestaria pública llegue a la sociedad (ciudadanos, empresas, universidades ...) de forma legible y estructurada, así como periódica y puntualmente, y a través de medios que permitan la accesibilidad por todos los colectivos desde cualquier dispositivo fijo o móvil, así como la reutilización de la misma. No obstante, debemos puntualizar que la transparencia no implica, exclusivamente, hacer pública la información contable, sino que se refiere a toda aquella información relativa a la gestión de la entidad y útil para la rendición de cuentas. Más allá de los medios de publicación tradicionales (BOE, publicaciones en soportes físicos...), Internet constituye un cauce a través del cual la información puede llegar a los ciudadanos de forma generalizada y accesible.

Para conseguir una alta calidad de gobierno es preciso una gestión pública imparcial, ética, abierta, eficaz y eficiente, así como responsable. En esta labor, la transparencia y la participación ciudadana son fundamentales. La transparencia, que se articula sobre la publicidad y el acceso a la información administrativa, propicia la imparcialidad, la formación de una opinión pública informada y libre, y la implicación ciudadana (Razquin Lizarraga, 2011).

Ya en la fiscalización realizada sobre el sector público local, se observó la baja rendición por parte del mismo tanto en tiempo y forma, lo cual constituyó además la limitación al alcance más importante. A modo de ejemplo, según la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, hasta la fecha que fue fijada legalmente para la rendición de la Cuenta General del ejercicio 2011, únicamente habían rendido sus cuentas en plazo 29 ayuntamientos (un 37%) de un total de 78, ocupando el segundo nivel más bajo de rendición de toda España. Uno de los objetivos de ese informe sobre el sector local del Principado de Asturias<sup>8</sup> para el año 2011 era comprobar, precisamente, que las cuentas de las entidades locales estaban tanto tramitadas como formadas de forma correcta, así como que habían sido rendidas plazo.

## 2.1. Concepto de transparencia

En la literatura podemos encontrar una gran variedad de definiciones sobre transparencia, si bien no existe una definición globalmente aceptada. No obstante, la gran mayoría de las definiciones tienen dos nexos comunes:

1. El acceso a la información
2. La oportunidad temporal de dicha información

<sup>8</sup> Para más información pueden consultarse los siguientes documentos de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias: [Resumen del informe de fiscalización del Sector Público Local del Principado de Asturias \(2011\)](#) así como el [Informe definitivo de fiscalización](#).

En la Tabla 2.1.1 se recogen algunas definiciones sobre transparencia:

AUTORES	DEFINICIÓN
Kaufmann y Kraay (2002)	Acceso sin restricciones a información social, económica y política fiable
Matheson (2002)	Publicación de forma oportuna y regular de la información fiscal relevante
Islam (2004)	Disponibilidad oportuna de los datos económicos
Armstrong (2005)	Acceso del público sin restricciones y en su momento a información fiable del sector público

**TABLA 2.1.1. Definiciones de transparencia**

Fuente: Adaptado de Vila i Vila, 2013

La transparencia va ligada al acceso público de la información, es decir, si la información es pública y está al alcance de todos se puede evitar en gran medida la existencia de asimetrías informativas y otros problemas de agencia. En este sentido, el nombre adecuado para cualquier normativa sobre transparencia suele ser el de normativa de acceso a la información pública.

El hecho de que la información no esté al alcance de la ciudadanía, afecta a la toma pública de decisiones y, al mismo tiempo, provoca que los ciudadanos no sean capaces de observar abusos por parte de los gobiernos o las autoridades públicas; generando un efecto final negativo que impactaría sobre toda la sociedad y sobre las instituciones públicas, así como sobre el buen gobierno. La transparencia resulta realmente importante en términos tanto de publicación como de difusión de la información y toma de decisiones por parte de los usuarios externos a las Administraciones. Cabe añadir que además de ser necesario que las instituciones cumplan con el objetivo de rendir cuentas en el plazo legalmente establecido, también es indispensable que la información que se suministre sea, lógicamente, veraz.

La transparencia es útil para la sociedad en todo su conjunto en varios aspectos, ya que permite que ésta se encuentre en condiciones para, entre otras cuestiones:

- Lidar en contra de la corrupción
- Promover el buen gobierno
- Mejorar en las políticas públicas
- Identificar a los responsables, o al gobierno (en su caso), de la toma de decisiones

Por lo que a este trabajo nos concierne, y por lo que a transparencia de los Ayuntamientos se refiere, podemos destacar que durante el año 2013 fueron las instituciones menos transparentes en España; o lo que es lo mismo: las “más opacas”. Durante el año 2013 las Administraciones Públicas no han respondido a las peticiones de información formuladas por los ciudadanos en un porcentaje superior que para el año 2012. A título de ejemplo, tan solo un 13% recibió una respuesta que consideró apropiada a la pregunta formulada, mientras que un 57% de las

instituciones respondieron con silencio administrativo, según datos de tuderechoasaber.es<sup>9</sup>; considerada como la primera web española que facilita solicitar información de cualquier institución pública española.

En concreto, y con respecto a los Ayuntamientos españoles, cabe destacar que según esta fuente un 81,3% respondieron con silencio administrativo; ignorando las peticiones de los ciudadanos. Este porcentaje puede ser considerado como alarmante, superando en un 11% los resultados del año 2012. Lo anterior es, una vez más, fiel reflejo de la necesidad de una mayor transparencia de nuestras Administraciones Públicas.

Los ciudadanos tienen derecho no sólo a acceder a la información, sino también a que dicha información sea oportuna, tratable y reutilizable. A lo largo del estudio trataremos de analizar en qué situación se encuentran los Ayuntamientos asturianos a la hora de facilitar esa información, verificando, entre otras cuestiones:

- la puntualidad a la hora de publicarla
- el alcance de dicha información: es decir, los diversos aspectos que se publican y que son de interés
- la precisión a la hora de hacerla pública y,
- el grado de usabilidad mecánica de dicha información

Entre otros aspectos, se busca que la información sea tanto **relevante**, como **útil** para la toma de decisiones por terceros y que se nos permita evaluar si las personas que proporcionan esa información interna han sido eficientes a la hora de hacer publicidad de la misma.

Si bien la transparencia de los Ayuntamientos españoles ya ha sido abordada, como se ha comentado en las páginas anteriores, nuestro objetivo es dar un paso más allá tratando de elaborar un índice de transparencia para los Ayuntamientos asturianos; estudio no realizado previamente y cuyo objetivo es evaluar la situación actual de la Comunidad asturiana en esta materia en mayor detalle.

## 2.2. Beneficios de la transparencia

El hecho de contar con instituciones transparentes genera una serie de beneficios, dado que promueve la confianza de la ciudadanía, la participación pública y la colaboración, entre otros aspectos.

Para conseguir lo anterior, y tal y como establece el Memorándum de Obama<sup>10</sup> sobre Transparencia y Gobierno Abierto, el gobierno debería ser:

1) *Transparente*. Es decir, los ciudadanos deben conocer que es lo que el gobierno está haciendo.

---

<sup>9</sup> La página está basada en la web británica WhatDoTheyKnow.com. Iniciativas ciudadanas similares a éstas se están poniendo en marcha en otros países a nivel europeo, como por ejemplo Alemania, y fuera de Europa, como por ejemplo Brasil, con la finalidad de facilitar el acceso a la información (una información que debe y ha de ser pública y fácilmente asequible para sus usuarios).

<sup>10</sup> Véase el Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: "Transparency and Open Government" de Barack Obama publicado por la Casa Blanca.

2) *Participativo y colaborativo*. La participación de los ciudadanos promueve la eficacia y la eficiencia del gobierno mejorando la calidad de sus decisiones. Para ello el gobierno debe promover el uso de herramientas, métodos y sistemas que faciliten esa participación y colaboración entre ambas partes.

Entre los beneficios que genera una administración transparente podemos citar los siguientes:

- *Democracia, participación y responsabilidad*

Para el buen funcionamiento de una sociedad democrática los ciudadanos necesitan saber lo que el gobierno está haciendo. Los ciudadanos únicamente pueden tener una participación efectiva, en cuanto a democracia se refiere, cuando disponen de información tanto sobre políticas de su gobierno como de las actividades que desarrollan; así como cuando conocen tanto los servicios como los beneficios a los que tienen derecho. De esta forma vemos como el hecho de tener conocimiento sobre qué es lo que hace tanto el estado, como el resto de las Administraciones, es necesario para que los ciudadanos puedan hacerles responsables y exigirles una mejora en su funcionamiento.

Para ello, entre otras cuestiones, han de ser capaces de acceder libremente a los datos e información, así como tener la oportunidad de compartir dicha información entre ellos. La transparencia implica, por tanto, no solo el acceso a la información sino también la reutilización de la misma<sup>11</sup>.

El hecho de no disponer de información, bien sea por no tener acceso a ella o bien exista una falta de la misma, puede generar una limitación de conocimiento para los ciudadanos. Si se dispone de información relevante y actualizada se evitarán las asimetrías informativas y se facilitará y mejorará el proceso de toma de decisiones.

- *Accesibilidad de la información*

La existencia de datos abiertos (Open Data) y accesibilidad de la información fortalece la democracia a la vez que promueve la eficacia y la eficiencia del gobierno. En este sentido cabe destacar que los cinco principios en los que se basa el Open Data son<sup>12</sup>:

1. La publicación de datos abiertos por defecto.
2. La publicación de datos en cantidad y calidad adecuada. Es decir, los ciudadanos no solo han de disponer de datos e información suficiente para comprender la situación, sino que esa información ha de ser comprensiva, precisa, y ha de estar escrita en un lenguaje claro. La información ha de ser correcta, tanto en tiempo como en forma.
3. Libre disponibilidad de la información para todos. Lo que implica, no solo el acceso a la información, sino también la reutilización de la misma.
4. La libre disposición de la información mejora el gobierno.
5. La libre disposición de la información promueve la innovación.

- *Buen gobierno, participación y compromiso*

---

<sup>11</sup> Véase "The Open Data Handbook".

<sup>12</sup> Véase "G8 Open Data Charter and Technical Annex".

Es decir, la transparencia es fundamental para el buen gobierno ya que, como hemos mencionado anteriormente, el hecho de disponer de información clara y pertinente a la hora de tomar decisiones incrementa la capacidad que puedan tener los ciudadanos a la hora de poder pronunciarse y poner en funcionamiento políticas. Adicionalmente, también induce a los responsables de las mismas a que ejerzan su autoridad, buscando siempre el bien colectivo; es decir, para la sociedad en su conjunto. Un gobierno participativo y comprometido con los ciudadanos es fundamental para lograr transparencia.

- *Eficacia y Eficiencia*

Una mayor transparencia no sólo genera beneficios para los ciudadanos, si no que también puede afectar a los gobiernos tanto directa como indirectamente. De ahí que sea también considerado como un factor importante en relación con la eficiencia.

Si no existieran asimetrías en la información, y la información fluyera en todas direcciones de forma adecuada, se podrían observar una serie de beneficios. Entre ellos:

1. Se podría lograr que los organismos funcionen mejor, al estar sometidos a una mayor disciplina, ya que existe esa consciencia de que las decisiones pueden ser analizadas públicamente.
2. Mejoraría la eficacia de los gobiernos, ya que necesitan por otros saber como están funcionando las políticas puestas en práctica.
3. Se mejoraría la eficiencia a la hora de distribuir los recursos, ya que los beneficios no se encontrarían concentrados únicamente en aquellos que tienen el poder, y las reformas en materias de transparencia, pueden generar ahorros en relación a los recursos públicos; así como también se puede lograr la obtención de mejores indicadores de desarrollo.

- *La transparencia permite luchar contra la corrupción*

El hecho de que los ciudadanos tengan acceso a una información adecuada, puntual y veraz, permite luchar contra la corrupción, puesto que una mayor transparencia permite:

1. Sacar a la luz casos de corrupción.
2. Incrementar la probabilidad de descubrir prácticas corruptas, pudiendo tener ésto un efecto disuasorio contra futuras prácticas. Ésto ya se había puesto de manifiesto en la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (CNUCC) que se celebró en el año 2005.

De hecho, la corrupción, en el caso que nos ocupa (gobierno a nivel local), según Tanzi (1994) tiene una presencia singular, puesto que dado su tamaño institucional se considera más probable que los funcionarios cedan a las presiones originadas por los grupos de interés (Prud'Homme, 1995).

Muchos de los conceptos mencionados anteriormente no son nuevos, ya figuraban como recomendaciones del Consejo de Europa en el año 1981 (Council of Europe. Recommendation No. R (81) 19). Así, entre ellas caben citar algunas como las siguientes: a) todo el mundo debería tener derecho a obtener información de las autoridades públicas, cuerpos legislativos y autoridades judiciales; b) los medios deberán ser efectivos y apropiados para asegurar el acceso a la información, del mismo modo que deberá ser proporcionada en un tiempo razonable desde la

solicitud; c) el acceso a la información debería proporcionarse sobre la base de igualdad; o d) las autoridades que se niegan a proporcionar información deberían justificar el porqué de acuerdo con la Ley o práctica.

### 2.3. Determinantes de la transparencia: una revisión de la literatura

Actualmente se advierte de la necesidad de que las distintas instituciones incrementen su nivel de apertura y transparencia. En este sentido, la transparencia se convierte en un elemento fundamental e indispensable para el buen gobierno; actuando, igualmente, como freno a la corrupción.

Según indican Morala Gómez y Fernández Fernández (2006), una de las premisas de la Nueva Gestión Pública pone el acento en la importancia de la rendición de cuentas como mecanismo de demostración de responsabilidades de los gobernantes. En este sentido, la transparencia presupuestaria y financiera puede, y debe, constituir una valiosa aportación en la valoración por la ciudadanía de la gestión realizada. Dichos autores subrayan la importancia de que los gobiernos municipales rindan cuentas de forma clara, adecuada y oportuna en el ejercicio de las responsabilidades que han contraído.

En este sentido cabe mencionar la importante labor del portal [rendiciondecuentas.es](http://rendiciondecuentas.es) cuya finalidad es facilitar la rendición de cuentas de las Entidades Locales y permitir a los ciudadanos tener acceso a la información; si bien, debemos puntualizar, que no permite la libre reutilización de la información divulgada ni su tratamiento en bloque mediante descarga del conjunto de la base de datos.

La transparencia no solo resulta una condición necesaria para la rendición de cuentas, sino también para el control de la actividad pública. En este sentido la remisión de las cuentas en los plazos establecidos es además un acto esencial para la fiscalización de las mismas por los órganos de control externo (Meijer, 2003).

Existen diversos estudios sobre la transparencia de los gobiernos locales, tanto a nivel nacional como internacional, pero éstos se han centrado, prioritariamente, en el estudio de diversos factores de índole política y económica que actúan como determinantes de la publicación voluntaria en Internet de información presupuestaria y financiera por parte de entes locales.

En la Tabla 2.3.1 se muestran algunas de las contribuciones más relevantes que se han realizado hasta el momento en esta línea en la Administración Local española, tratando de identificar los principales determinantes de la transparencia; si bien algunos estudios llegan a resultados contrapuestos. Los signos (+) y (-) nos indican como correlacionan las variables independientes con la variable dependiente de divulgación.

AUTORES	VARIABLES ANALIZADAS	PRINCIPALES HALLAZGOS	MUNICIPIOS ESTUDIADOS
Albalate del Sol, (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población</li> <li>• Género población</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población (+)</li> <li>• Color político (+)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 110 mayores municipios españoles</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población mayor de 65 años</li> <li>• Porcentaje de deuda sobre presupuesto</li> <li>• Resultado presupuesto</li> <li>• Color político</li> <li>• Coalición</li> <li>• Capitalidad</li> <li>• Participación electoral</li> <li>• Desempleo</li> <li>• Índice de actividad económica</li> <li>• Índice de actividad turística</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coalición (+)</li> <li>• Capitalidad (-)</li> <li>• Índice turístico (-)</li> </ul>	según ITA
<b>Esteller-Moré y Polo Otero, (2012)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencia electoral</li> <li>• Color político</li> <li>• Deuda per cápita</li> <li>• Participación electoral</li> <li>• Población</li> <li>• Población mayor 65 años</li> <li>• Tipo impositivo IBI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencia política (+)</li> <li>• Población (-)</li> <li>• Deuda acumulada (-)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 691 municipios catalanes</li> </ul>
<b>Caamaño-Alegre et al. (2013)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población</li> <li>• Desempleo</li> <li>• Resultado presupuestario</li> <li>• Gasto municipal sobre PIB</li> <li>• Deuda municipal</li> <li>• Recaudación fiscal</li> <li>• Participación electoral</li> <li>• Gobierno de coalición o</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultado presupuestario (+)</li> <li>• Color político (+)</li> <li>• Competencia política (+)</li> <li>• Coalición (-)</li> <li>• Desempleo (-)</li> <li>• Gasto municipal sobre PIB (-)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 33 municipios gallegos</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>monocolor</li> <li>• Color político</li> <li>• Competencia política en el consistorio</li> </ul>		
<b>Cárcaba García y García-García, (2008 y 2010)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población</li> <li>• Nivel de endeudamiento</li> <li>• Inversiones</li> <li>• Competencia política</li> <li>• Notoriedad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población (+)</li> <li>• Inversiones (+)</li> <li>• Competencia política (+)</li> <li>• Notoriedad (-)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipios españoles mayores de 20.000 habitantes</li> </ul>
<b>Guillamón et al. (2011a)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población</li> <li>• Deuda per cápita</li> <li>• Renta per cápita</li> <li>• Déficit per cápita</li> <li>• Presión fiscal</li> <li>• Transferencias recibidas per cápita</li> <li>• Color político</li> <li>• Competencia política</li> <li>• Participación electoral</li> <li>• Distribución de concejales por sexo</li> <li>• Sexo del alcalde</li> <li>• Entidades dependientes del Ayuntamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presión fiscal (+)</li> <li>• Transferencias recibidas (+)</li> <li>• Color político (+)</li> <li>• Población (+)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100 mayores municipios españoles según ITA</li> </ul>
<b>Guillamón et al. (2011b)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Color político</li> <li>• Competencia política</li> <li>• Gasto total per cápita</li> <li>• Transferencias recibidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Color político (+)</li> <li>• Competencia política (+)</li> <li>• Gasto total per cápita (+)</li> <li>• Transferencias recibidas (+)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100 mayores municipios españoles según ITA</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desempleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desempleo (-)</li> </ul>	
<b>Serrano et al. (2009)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población</li> <li>• Deuda</li> <li>• Renta per cápita</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población (+)</li> <li>• Deuda No</li> <li>• Renta per cápita (+)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 92 Municipios capitales de provincia y municipios mayores de 75.000 habitantes</li> </ul>
<b>Vila i Vila, (2013)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población</li> <li>• Inversión</li> <li>• Competencia política</li> <li>• Deuda</li> <li>• Porcentaje de votantes</li> <li>• Signo político</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población (+)</li> <li>• Inversión (+)</li> <li>• Competencia política (-)</li> <li>• Deuda (+)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 529 municipios valencianos</li> </ul>

**TABLA 2.3.1. Estudios sobre determinantes de la transparencia en municipios españoles**

Fuente: Adaptado de Vila i Vila, 2013

Si bien hasta el momento los estudios realizados sobre transparencia en municipios españoles se han centrado, fundamentalmente, en el análisis de los principales determinantes de la transparencia observando su relación o influencia en ella, el presente trabajo lo que persigue es determinar el grado de transparencia de los Ayuntamientos asturianos. Para ello procederemos a observar el grado de divulgación de la información solicitada en los indicadores establecidos por Transparencia Internacional.

### 3. TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

#### 3.1. Acerca de la Organización

Transparencia internacional (TI) es una organización no gubernamental que fue fundada en el año 1993 y creada bajo la legislación alemana, manteniendo su Secretariado Internacional en Berlín. A través del mismo, y de sus delegaciones en el mundo, trata de luchar contra la corrupción política y económica. Dicha organización centra su actividad en luchar contra la corrupción, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, y sin ningún ánimo de lucro; considerando la corrupción como uno de los temas prioritarios dentro de la conciencia global.

Entre sus labores se encuentran:

- El establecimiento de convenciones internacionales sobre el tema.
- Infundir una mayor transparencia y un mayor cumplimiento en la rendición de cuentas, como normas públicamente reconocidas.
- Impulsar, a nivel internacional, campañas de concienciación.

- Lucha, a nivel nacional e internacional, contra la corrupción mediante la construcción y el fortalecimiento de sistemas de integridad.
- Fortalecimiento del marco político-legal de los negocios internacionales.
- Evaluar el nivel de apertura informativa y transparencia de las instituciones ante la sociedad y ciudadanos.
- La constitución del Fondo de Alianza para la Transparencia que ayuda a la sociedad civil a ser más eficaz en su papel financiando, por ejemplo, la participación de expertos en el diseño e implementación de programas anticorrupción.

### 3.2. Estructura de la Organización

La organización<sup>13</sup> está formada por una Junta Directiva compuesta por doce miembros, constituyendo el poder ejecutivo el Presidente de la Junta Directiva y dos Vicepresidentes. Cada una de las delegaciones nacionales, o Capítulos Nacionales de Transparencia Internacional, constituyen una organización legalmente autónoma que elige a su Junta Directiva y designa a un representante para la asistencia a las reuniones generales anuales de TI. Finalmente, dispone de un Consejo Asesor formado por cuarenta personas encargadas de asesorar en base a sus conocimientos y experiencia a la organización.

<b>Junta Directiva<sup>14</sup>:</b> 12 miembros (Tres años, renovables)	<b>Presidente de la Junta Directiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opinar sobre la dirección estratégica de la organización</li> <li>• Aprobar el presupuesto anual</li> <li>• Nombrar al Director General</li> <li>• Acreditación de los Capítulos Nacionales</li> </ul>
	<b>Vicepresidentes:</b> 2 miembros	
<b>Resto de integrantes</b>		
<b>Consejo Asesor:</b> 40 miembros		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesoramiento de la organización</li> </ul>

**TABLA 3.2.1. Estructura organizativa de Transparencia Internacional**

Fuente: Elaboración propia

### 3.3. Índices de Transparencia

Cada Capítulo Nacional selecciona autónomamente aquellas líneas que considera de especial interés para generar un mayor nivel de transparencia social y combatir la corrupción. En el caso de España se proceden a elaborar cinco Índices de Transparencia:

1. ITA: Índice de Transparencia de los Ayuntamientos
2. INCAU: Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas

<sup>13</sup> Para más información puede consultarse su página web: <http://www.transparencia.org.es>

<sup>14</sup> El Presidente y Vicepresidentes constituyen el comité ejecutivo.

3. INTRAG: Índice de Transparencia de la gestión del agua
4. INDIP: Índice de Transparencia de las Diputaciones
5. IPAR: Índice de Transparencia de los Parlamentos

Por otro lado, TI-España ha emprendido una nueva línea de evaluación en el sector privado. En este sentido ha elaborado los denominados Principios de Transparencia y Prevención de la Corrupción para las Empresas. Su finalidad es ofrecer a las empresas consejos, o pautas, que les sirvan de ayuda a la hora de desarrollar actividades que tengan un adecuado nivel de transparencia y responsabilidad social, reduciendo de este modo los riesgos de corrupción.

Además de estos índices, TI elabora el Índice de Percepción de la Corrupción y el Índice de Fuentes de Soborno en base a diversos estudios sobre países.

A continuación se describe cada uno de los cinco índices comentados anteriormente según Transparencia Internacional<sup>15</sup>:

### **1. ITA: Índice de Transparencia de los Ayuntamientos**

Este índice está orientado a conocer y comparar el nivel efectivo de transparencia y de apertura informativa, un exponente importante de la calidad democrática de los Ayuntamientos para con los ciudadanos y vecinos de los municipios, y ante la sociedad en general. En las últimas ediciones del ITA, se ha evaluado la transparencia de los 110 mayores Ayuntamientos de España, incluidas capitales de provincia, los cuales en conjunto acumulan más de la mitad de la población española.

### **2. INCAU: Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas**

Este índice, de forma similar a los demás índices de TI-España, tiene un doble objetivo: a) por una parte, realizar una evaluación del nivel de transparencia de los gobiernos de las diferentes Comunidades Autónomas, y b) por otra, impulsar y propiciar el aumento de la información que estas instituciones ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad en su conjunto. Con este índice se lleva a cabo la evaluación de la transparencia de las diecisiete Comunidades Autónomas españolas, o más concretamente de los gobiernos responsables de dichas CCAA. La metodología empleada en la elaboración de este índice es muy similar a la del ITA. La diferencia radica en que el INCAU evalúa a la Administración Autonómica en vez de a la Administración Local.

Para el cálculo de este índice se evalúa un total de 80 indicadores que son agrupados de la siguiente manera:

- GRUPO A. Información sobre la CCAA (22 indicadores)
- GRUPO B. Relaciones con los ciudadanos y la sociedad (13 indicadores)
- GRUPO C. Transparencia Económico-Financiera (14 indicadores)
- GRUPO D. Transparencia en las contrataciones de servicios, obras y suministros (9 indicadores)
- GRUPO E. Transparencia en materias de ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas (7 indicadores)
- GRUPO F. Indicadores de la nueva Ley de Transparencia (15 indicadores)

A continuación se muestra los resultados arrojados por el INCAU en el 2012 para las 17 Comunidades Autónomas analizadas por Transparencia Internacional.

<sup>15</sup> Fuente: <http://www.transparencia.org.es>

CCAA	INCAU	CCAA	INCAU	CCAA	INCAU
Andalucía	92,50%	Castilla La Mancha	58,80%	Murcia	55,00%
Aragón	75,00%	Castilla-León	90,00%	Navarra	91,30%
Asturias	66,30%	Cataluña	78,80%	País Vasco	97,50%
Baleares	83,80%	Extremadura	87,50%	La Rioja	97,50%
Canarias	63,80%	Galicia	90,00%	Valencia	63,80%
Cantrabria	95,00%	Madrid	72,50%		

**TABLA 3.3.1. Valores INCAU 2012**

Fuente: Transparencia Internacional

### 3. INTRAG: Índice de Transparencia de la gestión del Agua

El índice de Transparencia del Agua constituye una herramienta para medir y divulgar el nivel de transparencia informativa de los organismos que gestionan el agua en España. A través de este índice se lleva a cabo la evaluación de catorce Organismos: Nueve Confederaciones Hidrográficas y cinco Agencias Autonómicas del agua. Aparte de la situación individual de cada organismo gestor del agua, con el INTRAG se llegan a conocer, además, aquellos aspectos en los cuales los organismos, a un nivel conjunto, presentan mayores o menores niveles de transparencia, bien en cuanto a su información económico-financiera se refiere, a la planificación hidrográfica, a los concursos y licitaciones, etc.

### 4. INDIP: Índice de Transparencia de las Diputaciones

A través de este índice se lleva a cabo la evaluación del nivel de transparencia de cuarenta y cinco Diputaciones: las Diputaciones Provinciales propiamente dichas, las Diputaciones Forales vascas, dos Consells baleares y dos Cabildos insulares canarios; y ello mediante un procedimiento de evaluación similar al ITA y al INCAU pero aplicado a la Administración Provincial. Se basa en un conjunto de 80 indicadores que tratan de abarcar las áreas más importantes de la información que en TI-España se estima se debe ofrecer a la ciudadanía por parte de una Diputación. En la edición 2013 cabe destacar la importante mejora que por término medio ha experimentado el nivel de transparencia de estas instituciones.

### 5. IPAR: Índice de Transparencia de los Parlamentos

TI- España ha puesto en marcha recientemente un nuevo índice, el Índice de Transparencia de los Parlamentos, el cual persigue un doble objetivo: a) por una parte, realizar una evaluación del nivel de transparencia de los diecinueve Parlamentos existentes en España (Congreso, Senado y los diecisiete Parlamentos Autonómicos), y b) por otra, impulsar y propiciar el aumento de la información que estas instituciones ofrecen a los ciudadanos y la sociedad en su conjunto. El procedimiento de evaluación se basa en contrastar si estas instituciones públicas publican la información relativa a un conjunto integrado de ochenta indicadores (muchos de ellos distintos a los de los otros índices), pertenecientes igualmente a seis áreas de transparencia.

Los resultados arrojados por estos índices se aprecian observando los niveles de mejora informativa y transparencia que progresivamente las distintas instituciones públicas van alcanzando. Estos índices únicamente evalúan el nivel de transparencia en las instituciones públicas. No se trata de particularizar midiendo el grado de corrupción o conducta de las personas que puedan pertenecer a dichas instituciones, sino que tienen un carácter institucional. Para ello TI cuenta con el apoyo financiero de la Unión Europea, fundaciones privadas y empresas que comparten los objetivos de transparencia y la colaboración de los voluntarios.

#### **4. ESTUDIO DE LA TRANSPARENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS ASTURIANOS**

Como hemos comentado anteriormente, según establecen Caamaño-Alegre *et al.* (2011) no cabe duda que la transparencia en la gestión pública resulta particularmente importante en los gobiernos locales porque estos representan el primer nivel de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, con un creciente peso en las políticas públicas; lo que en un mundo globalizado aumenta el reconocimiento de su papel.

El problema de transparencia y corrupción se ha convertido para la ciudadanía en uno de los problemas que más preocupa a los españoles según el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Atendiendo al Barómetro de Marzo de 2014, la corrupción y el fraude sería uno de los problemas que más preocupan a los españoles después del paro, seguido de los políticos en general, los partidos y la política. Todo ello refuerza que la corrupción y el fraude en la gestión pública constituyen un problema relevante para la sociedad.

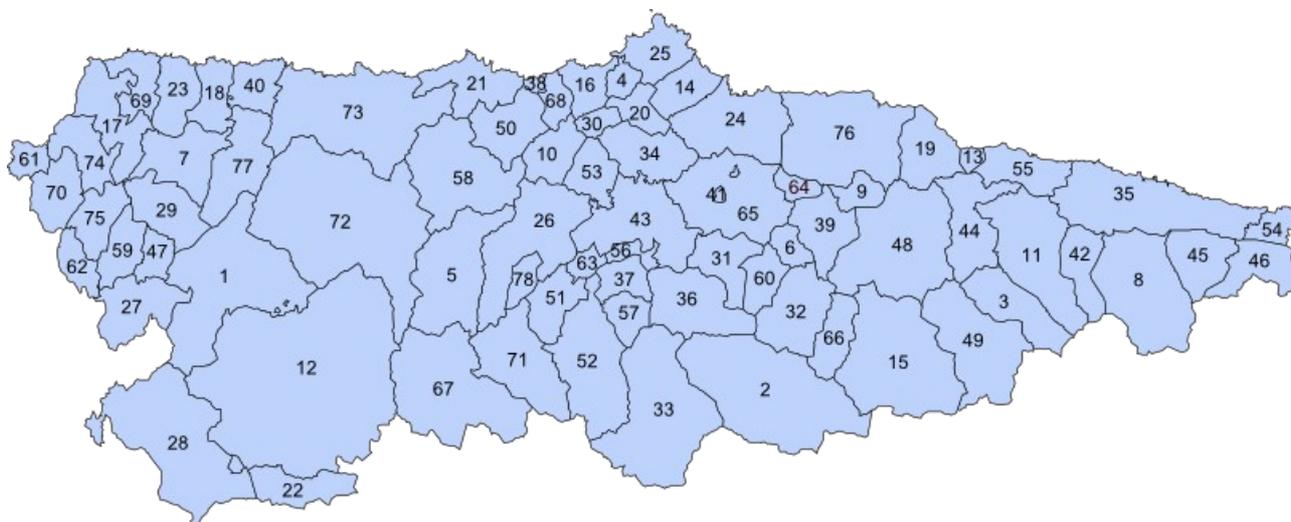
A modo de ejemplo, según Jerez Darias *et al.* (2012) sólo en la Comunidad Valenciana entre los años 2000 y 2010 se han visto afectados por corrupción urbanística 94 Ayuntamientos, lo que representa más del 17% del total. Continuando con la Comunidad Valenciana, Vila i Vila (2013) señala que según los datos oficiales del Tribunal Superior de Justicia valenciano, los juzgados valencianos investigan 141 causas de corrupción en las que están imputados políticos en activo. Por lo que el problema de la transparencia y la corrupción no es nada desdeñable en la sociedad actual.

A lo largo de las siguientes páginas trataremos de analizar el grado de transparencia de los Ayuntamientos asturianos. Para ello el apartado se estructurará de la siguiente manera:

- a) en primer lugar se hace una breve referencia y descripción de los concejos asturianos,
- b) se explica brevemente el proceso de recopilación de datos y elaboración de la base de datos,
- c) se introduce la metodología utilizada y elaboración del índice,
- d) finalmente, se muestran los principales resultados obtenidos.

##### **4.1. Descripción de los concejos asturianos**

Según datos del Instituto Nacional de Estadística, el Principado de Asturias es una Comunidad Autónoma situada al norte de España que ocupa 10.603,57 km<sup>2</sup> de área total y que presenta un total de 1.068.165 habitantes; INE (2013). Ésta está constituida por un total de 78 municipios o concejos.



**GRÁFICO 4.1.1. Mapa de Asturias: Concejos de Asturias numerados**  
 Fuente: Wikimedia Commons

La Tabla 4.1.1 muestra un listado con los 78 concejos asturianos ordenados alfabéticamente, correspondiéndose con la numeración del Gráfico 4.1.1. El municipio que presenta una mayor población es Gijón con 275.274 habitantes, seguido de Oviedo (la capital autonómica de Asturias), con un total de 225.089 habitantes y Avilés con 82.568 habitantes. Por debajo de los anteriores se encontraría Siero, con 52.301 habitantes y concejos cercanos a los 50.000 habitantes como Mieres (41.730 habitantes) y Langreo (con 43.070 habitantes). El municipio más pequeño se corresponde con Yernes y Tameza (168 habitantes).

La Tabla 4.1.2 muestra el listado de concejos atendiendo al tamaño, superficie y densidad de población.

1. Allande	21. Cudillero	41. Noreña	61. San Tirso de Abres
2. Aller	22. Degaña	42. Onís	62. Santa Eulalia de Oscos
3. Amieva	23. Franco, El	43. Oviedo	63. Santo Adriano
4. Avilés	24. Gijón	44. Parres	64. Sariego
5. Belmonte de Miranda	25. Gozón	45. Peñamellera Alta	65. Siero
6. Bimenes	26. Grado	46. Peñamellera Baja	66. Sobrescobio
7. Boal	27. Grandas de Salime	47. Pesoz	67. Somiedo
8. Cabrales	28. Ibias	48. Piloña	68. Soto del Barco
9. Cabranes	29. Illano	49. Ponga	69. Tapia de Casariego
10. Candamo	30. Illas	50. Pravia	70. Taramundi

11. Cangas de Onís	31. Langreo	51. Proaza	71. Teverga
12. Cangas del Narcea	32. Laviana	52. Quirós	72. Tineo
13. Caravia	33. Lena	53. Regueras, Las	73. Valdés
14. Carreño	34. Llanera	54. Ribadeva	74. Vegadeo
15. Caso	35. Llanes	55. Ribadesella	75. Villanueva de Oscos
16. Castrillón	36. Mieres	56. Ribera de Arriba	76. Villaviciosa
17. Castropol	37. Morcín	57. Riosa	77. Villayón
18. Coaña	38. Muros de Nalón	58. Salas	78. Yernes y Tameza
19. Colunga	39. Nava	59. San Martín de Oscos	
20. Corvera de Asturias	40. Navia	60. San Martín del Rey Aurelio	

**TABLA 4.1.1. Municipios asturianos**

Fuente: Elaboración propia

NOMBRE	POBLACIÓN	SUPERFICIE (km2)	DENSIDAD (hab/km2)
Gijón	275274	181,84	1513,85
Oviedo	225089	186,84	1204,68
Avilés	82568	26,62	3101,29
Siero	52301	212,72	245,87
Langreo	43070	81,26	530,02
Mieres	41730	143,57	290,67
Castrillón	22851	55,49	411,82
San Martín del Rey Aurelio	17770	55,32	321,19
Corvera de Asturias	16146	46,37	348,18
Villaviciosa	14971	278,52	53,75
Llanera	14138	107,59	131,41
Laviana	13892	130,30	106,62
Cangas del Narcea	13878	812,37	17,08
Llanes	13572	265,46	51,13
Valdés	12871	350,11	36,76
Lena	12162	311,52	39,04

Aller	11906	368,21	32,33
Carreño	10858	538,19	20,17
Gozón	10760	65,69	163,81
Grado	10595	214,67	49,35
Tineo	10344	82,04	126,09
Pravia	8919	102,76	86,79
Navia	8845	62,63	141,24
Piloña	7650	281,07	27,22
Cangas de Onís	6784	213,66	31,75
Ribadesella	6097	83,58	72,95
Parres	5615	223,61	25,11
Salas	5578	125,61	44,41
Cudillero	5568	100,05	55,65
Nava	5511	95,17	57,91
Noreña	5435	5,62	966,96
Soto del Barco	4052	65,25	62,10
Vegadeo	4045	81,55	49,60
Tapia de Casariego	3971	35,24	112,67
Franco, El	3960	76,78	51,58
Castropol	3677	124,28	29,59
Colunga	3607	96,46	37,39
Coaña	3446	65,48	52,62
Morcín	2820	49,18	57,34
Cabrales	2140	235,66	9,08
Riosa	2137	46,13	46,32
Candamo	2097	72,31	29,00
Ribera de Arriba	1943	65,22	29,79
Regueras, Las	1931	21,89	88,21
Allande	1891	337,94	5,60
Muros de Nalón	1890	8,00	236,15
Ribadedeva	1888	32,48	58,12
Teverga	1853	173,47	10,68

Bimenes	1812	118,59	15,28
Boal	1776	35,62	49,86
Caso	1746	306,50	5,70
Belmonte de Miranda	1711	203,68	8,40
Ibias	1580	326,33	4,84
Villayón	1430	130,47	10,96
Peñamellera Baja	1331	83,43	15,95
Somiedo	1314	291,12	4,51
Sariego	1303	205,61	6,34
Quirós	1291	25,47	50,69
Degaña	1119	87,31	12,82
Cabranes	1081	38,28	28,24
Illas	1048	110,87	9,45
Grandas de Salime	973	25,81	37,69
Sobrescobio	877	69,17	12,68
Proaza	794	77,64	10,23
Onís	784	113,86	6,89
Amieva	772	76,06	10,15
Taramundi	737	82,06	8,98
Ponga	679	209,12	3,25
Peñamellera Alta	563	93,77	6,00
San Tirso de Abres	515	30,76	16,74
Caravia	504	13,08	38,52
Santa Eulalia de Oscos	500	47,98	10,42
San Martín de Oscos	472	111,04	4,25
Illano	416	68,20	6,10
Villanueva de Oscos	330	68,42	4,82
Santo Adriano	260	24,16	10,76
Pesoz	183	40,04	4,57
Yernes y Tameza	168	33,15	5,07

**TABLA 4.1.2. Municipios asturianos según población, superficie y densidad**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

## 4.2. Medida de la transparencia de los Ayuntamientos Asturianos

### 4.2.1. Proceso de obtención de la información y elaboración de la base de datos

El primer paso, previo a la elaboración de un índice de transparencia que nos permita medir este concepto en los distintos Ayuntamientos, fue la obtención de datos.

Para ello se procedió a elaborar una exhaustiva base de datos (Enero-Abril, 2014) que recoge un total de 6.240 entradas que fueron tratadas con CALC, hoja de cálculo de Libre Office. El proceso de elaboración supuso una ardua tarea en tiempo y esfuerzo.

El procedimiento seguido fue similar al utilizado en la elaboración del ITA, en este sentido se realizó un estudio web-métrico; para cada uno de los Ayuntamientos se analizó su página web en busca de la información necesaria para poder medir el nivel de transparencia acorde con la metodología de Transparencia Internacional España para el ITA 2012.

Ello supuso analizar seis tipos de información:

- a) Información sobre la corporación municipal
- b) Información sobre su relación con los ciudadanos y la sociedad
- c) Información económico-financiera
- d) Información sobre las contrataciones de servicios
- e) Información sobre materias de urbanismo y obras públicas
- f) Información sobre los indicadores de la nueva Ley de Transparencia

Cada grupo de información se divide, a su vez, en subgrupos con la finalidad de tener más catalogada la información. En la Tabla 4.2.1.1 se pueden observar los seis grupos de información mencionados anteriormente con sus respectivas categorías, señalando el número de indicadores recogidos tanto en el grupo como en cada una de sus categorías.

<b>GRUPOS Y SUBGRUPOS DE INFORMACIÓN Y NÚMERO DE INDICADORES</b>	
<b>GRUPO A. INFORMACIÓN SOBRE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL</b>	<b>17</b>
A1. Información sobre los cargos electos y el personal	4
A2. Información sobre la organización y el patrimonio	8
A3. Información sobre normas e instituciones municipales	5
<b>GRUPO B. RELACIONES CON LOS CIUDADANOS Y LA SOCIEDAD</b>	<b>13</b>
B1. Información y atención al ciudadano	7
B2. Grado de compromiso para con la ciudadanía	6
<b>GRUPO C. TRANSPARENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA</b>	<b>14</b>
C1. Información contable y presupuestaria	5
C2. Transparencia en los ingresos y gastos municipales	5
C3. Transparencia en las deudas municipales	4

<b>GRUPO D. TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES DE SERVICIOS</b>	<b>4</b>
D1. Procedimientos de contratación de servicios	2
D2. Relaciones y operaciones con proveedores y contratistas	2
<b>GRUPO E. TRANSPARENCIA EN MATERIAS DE URBANISMO Y OBRAS PÚBLICAS</b>	<b>17</b>
E1. Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos	4
E2. Decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas	2
E3. Anuncios y licitaciones de obras públicas	3
E4. Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones	2
E5. Seguimiento y control de la ejecución de obras	3
E6. Indicadores sobre urbanismo y obras públicas	3
<b>GRUPO F. INDICADORES NUEVA LEY DE TRANSPARENCIA</b>	<b>15</b>
F1. Planificación y organización	2
F2. Contratos, convenios y subvenciones	6
F3. Altos cargos del Ayuntamiento y entidades participadas	4
F4. Información económica y presupuestaria	3

**TABLA 4.2.1.1. Grupos y subgrupos de información analizados para la elaboración del Índice de Transparencia**

Fuente: Transparencia Internacional, 2012

Por otro lado, en la Tabla 4.2.1.2 se recoge el detalle de los ochenta indicadores que son considerados como indicativos del grado de transparencia, y que fueron analizados en los 78 Ayuntamientos para la elaboración de este estudio.

De forma pormenorizada, los ochenta indicadores analizados aparecen desglosados por grupos y subgrupos de la siguiente manera:

<b>GRUPO A. INFORMACIÓN SOBRE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL</b>	<b>17</b>
<b>A1. Información sobre los cargos electos y el personal del Ayuntamiento</b>	<b>4</b>
1-.Se especifican datos biográficos del Alcalde/sa y de los concejales/as del Ayuntamiento	
2-.Se especifican las direcciones electrónicas del Alcalde/sa y de los concejales/as del Ayuntamiento	
3-.Se publica la relación de Cargos (puestos) de confianza del Ayuntamiento, y el importe individual o colectivo de sus retribuciones	
4-. Se publica de forma completa la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del Ayuntamiento	

<b>A2. Información sobre la organización y el patrimonio del Ayuntamiento</b>	<b>8</b>
5-. Se especifican los diferentes Órganos de Gobierno y sus funciones	
6-. Se especifican los datos básicos de organismos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales, así como los enlaces a las webs de los mismos	
7-. Se publica de forma completa la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) o Plantillas de Personal de los organismos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales	
8-. Está aprobada/o y se publica la Agenda Local 21, y el Plan Estratégico (o Mapa estratégico) municipal	
9-. Se publica la relación de Inmuebles (oficinas, locales, etc.), tanto propios como en régimen de arrendamiento, ocupados y/o adscritos al Ayuntamiento	
10-. Se publica el número de vehículos oficiales (propios o alquilados) adscritos al Ayuntamiento	
11-. Se publica la relación de bienes muebles de valor histórico-artístico y/o los de alto valor económico del Ayuntamiento	
12-. Se publica el Inventario de Bienes y Derechos del Ayuntamiento	
<b>A3. Información sobre normas e instituciones municipales</b>	<b>5</b>
Se divulga información de los Órganos de Gobierno Municipales:	
13-. Órdenes del día previas de los Plenos Municipales	
14-. Actas de los Plenos Municipales	
15-. Acuerdos de los Plenos Municipales	
16-. Acuerdos de las Juntas de Gobierno	
17-. Existe y se publica un “Código ético o de buen gobierno” del Ayuntamiento (preferentemente adaptado al Código de buen gobierno local aprobado por unanimidad de los grupos políticos en la FEMP)	
<b>GRUPO B. RELACIONES CON LOS CIUDADANOS Y LA SOCIEDAD</b>	<b>13</b>
<b>B1. Información y atención al ciudadano</b>	<b>7</b>
18-. Se publican los horarios y precios de los establecimientos culturales y deportivos municipales abiertos al público	
19-. Pueden los interesados seguir <i>on line</i> el estado de tramitación y las incidencias del procedimiento administrativo que han planteado	
20-. Se puede ver el Mapa de la propia web del Ayuntamiento	
21-. Se informa en la web sobre situación y cortes en el tráfico, y/o incidencias en los servicios municipales	
22-. Se recoge en la web información actualizada sobre la situación medioambiental (contaminación del aire y acústica) en el municipio	
23-. Se contempla en la web un espacio reservado para las diferentes Asociaciones de	

vecinos del municipio	
24-. Existen foros de discusión en la web municipal	
<b>B2. Grado de compromiso para con la ciudadanía</b>	<b>6</b>
25-. Existe y se publica un Reglamento de Participación ciudadana	
26-. Existen y se informa sobre los Consejos municipales de participación ciudadana	
27-. Se informa sobre la composición y el funcionamiento de las Juntas municipales de Distrito o de los Barrios del municipio	
28-. Existen canales de participación ciudadana en los temas estratégicos (Foros ciudad, Consejos sociales de Urbanismo, Mesas ciudadanas para planes estratégicos o de ciudad,...)	
29-. Se posibilitan las sugerencias y la participación ciudadana en la elaboración de los Presupuestos municipales	
30-. Existe y se informa sobre una/s Carta/s de Servicios municipales, y del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en las mismas	
<b>GRUPO C. TRANSPARENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA</b>	<b>14</b>
<b>C1. Información contable y presupuestaria</b>	<b>5</b>
31-. Se publican las alegaciones formuladas a los Presupuestos en el periodo de información pública	
32-. Se publican las Modificaciones presupuestarias aprobadas por el Pleno	
33-. Se publican los Presupuestos de los organismos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales	
Se publican los siguientes indicadores financieros y presupuestarios:	
34-. *Superávit (o déficit) por habitante (Resultado presupuestario ajustado/Nº habitantes)	
35-. *Autonomía fiscal (Derechos reconocidos netos de ingresos tributarios/Derechos reconocidos netos totales).	
<b>C2. Transparencia en los ingresos y gastos municipales</b>	<b>5</b>
Se difunden los siguientes indicadores, relacionados con los ingresos y gastos de la Corporación:	
36-. *Ingresos fiscales por habitante (Ingresos tributarios/Nº habitantes)	
37-. *Gasto por habitante (Obligaciones reconocidas netas (Cap. VI y VII)/Nº habitantes)	
38-. * Inversión por habitante (Obligaciones reconocidas netas (Cap. VI y VII)/Nº habitantes)	
39-. * Periodo medio de pago (Obligaciones pendientes de pago x 365/Obligaciones reconocidas netas))	
40-. * Periodo medio de cobro (Derechos pendientes de cobro (Cap. I a III) x365/Derechos reconocidos netos))	
<b>C3. Transparencia en las deudas municipales</b>	<b>4</b>

41-. Se publica el importe de la deuda pública municipal	
42-. Se facilitan datos acerca de la evolución de la deuda en comparación con ejercicios anteriores	
Se divulgan los siguientes indicadores:	
43-. *Endeudamiento por habitante (Pasivo exigible (financiero)/Nº habitantes)).	
44-. Endeudamiento relativo (Deuda Municipal/Presupuesto total Ayuntamiento).	
<b>GRUPO D. TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES DE SERVICIOS</b>	<b>4</b>
<b>D1. Procedimientos de contratación de servicios</b>	<b>2</b>
45-. Se informa sobre la composición, forma de designación y convocatorias de las Mesas de contratación	
46-. Se publican las Actas de las Mesas de Contratación	
<b>D2. Relaciones y operaciones con proveedores y contratistas</b>	<b>2</b>
47-. Se publica la lista y/o la cuantía de las operaciones con los proveedores más importantes del Ayuntamiento	
48-. Se publica la lista y/o la cuantía de operaciones con los adjudicatarios y contratistas más importantes del Ayuntamiento	
<b>GRUPO E. TRANSPARENCIA EN MATERIAS DE URBANISMO Y OBRAS PÚBLICAS</b>	<b>17</b>
<b>E1. Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos</b>	<b>4</b>
49-. Tiene una sección visible en la Web dedicada al Urbanismo	
50-. Está publicado el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)	
51-. Se publican los mapas y planos que detallan el PGOU	
52-. Se publican (y mantienen publicadas) las modificaciones aprobadas del PGOU	
<b>E2. Decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas</b>	<b>2</b>
53-. Se publica información precisa de los Convenios urbanísticos del Ayuntamiento	
54-. Se publica información precisa de los Planes parciales sobre los usos y destinos del suelo	
<b>E3. Anuncios y licitaciones de obras públicas</b>	<b>3</b>
55-. Se publica información precisa de la normativa vigente en materia de gestión urbanística del Ayuntamiento	
56-. Se publican los proyectos, los pliegos y los criterios de licitación de las obras públicas más importantes	
57-. Se publican las modificaciones de los proyectos de las obras más importantes	
<b>E4. Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones</b>	<b>2</b>
58-. Se publica el listado de empresas que han concurrido a la licitación de las obras públicas	

59-. Se publica el nombre de las empresas que han realizado las obras de urbanización más importantes	
<b>E5. Seguimiento y control de la ejecución de obras</b>	<b>6</b>
60-. Se aporta información precisa sobre cada una de las obras más importantes de infraestructura que está en curso (Objetivos de la obra y responsable municipal; contratista/s responsable/s; importe presupuestado; período de ejecución)	
61-. Se publica la fecha concreta prevista para la finalización de las obras municipales más importantes (más de 500.000 euros), o bien la fecha concreta de inicio y el plazo de ejecución de dichas obras	
62-. Se difunde periódicamente (al menos semestral) información sobre las obras de infraestructura realizadas, y/o las aprobadas pendientes de ejecución (informes, comunicados, notas de prensa, etc.)	
63-. Inversión en infraestructuras por habitante (Gastos del ejercicio (ejecutados) en inversión (capítulo 6) en infraestructuras /Nº habitantes)	
64-. (a) Porcentaje de ingresos derivados del urbanismo / Presupuesto total de ingresos	
65-. (a) Porcentaje de gastos derivados del urbanismo / Presupuesto total de gastos	
<b>GRUPO F. INDICADORES NUEVA LEY DE TRANSPARENCIA</b>	<b>15</b>
<b>F1. Planificación y organización del Ayuntamiento</b>	<b>2</b>
66-. Se publican los Planes y Programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución	
67-. Se publica un Organigrama actualizado que permite identificar a los responsables de los diferentes órganos	
<b>F2. Contratos, convenios y subvenciones</b>	<b>6</b>
68-. Se publican todos los Contratos formalizados, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado, los instrumentos a través de los que en su caso se haya publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad de los adjudicatarios	
69-. Se publican las modificaciones de los Contratos formalizados	
70-. Se publican periódicamente (como mínimo trimestralmente) los Contratos menores formalizados, al menos de forma agregada (Nº de contratos e importe global)	
71-. Se publican datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de Contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público	
72-. Se publica la relación de los Convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto y en su caso las obligaciones económicas convenidas	
73-. Se publican las Subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios	
<b>F3. Altos cargos del Ayuntamiento y Entidades participadas</b>	<b>4</b>

74-. Se publican las retribuciones percibidas por los Altos cargos del Ayuntamiento y los máximos responsables de las Entidades participadas en el mismo	
75-. Se hacen públicas las indemnizaciones percibidas con ocasión del abandono de los cargos	
76-. Se publica el Registro de Intereses de Actividades y de Bienes de los Altos cargos del Ayuntamiento (contemplado en la Ley de Bases de Régimen Local)	
77-. Se publican las resoluciones dictadas por la oficina de Buen Gobierno y Conflictos de Interés (u órgano análogo) sobre la compatibilidad de las actividades privadas a realizar por los cargos	
<b>F4. Información económica y presupuestaria</b>	<b>3</b>
78-. Se publican los Presupuestos del Ayuntamiento, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada sobre su estado de ejecución	
79-. Se publican las Cuentas Anuales/ Cuenta General del Ayuntamiento (Balance, Cuenta de Resultado económico-patrimonial, Memoria y liquidación del Presupuesto)	
80-. Se publican los informes de Auditoría de cuentas y los de Fiscalización por parte de los Órganos de control externo (Cámara o Tribunal de Cuentas), del Ayuntamiento y de las entidades del sector público municipal	

**TABLA 4.2.1.2. Cuadro general de indicadores del ITA**

Fuente: Transparencia Internacional, 2012

\* Estos ocho indicadores son obligatorios en la Contabilidad de los Ayuntamientos, por las Instrucción del Modelo normal de Contabilidad Local (23-11-2004). Memoria de la Cuenta General, obligatorios para municipios de más de 50.000 habitantes. Si bien no es obligatorio su publicación en la Web. EHA/4041/2004, de 23 de Noviembre (BOE de 9 de Diciembre de 2004).

(a) En los indicadores nº 64 y 65 se indicarán los conceptos incluidos en los mismos, por ejemplo: Licencias urbanísticas, IBI, ICIO, aprovechamientos urbanísticos, enajenación de terrenos, etc.

Para los 78 Ayuntamientos se procedió a analizar los 80 indicadores; puntuando con 1 si el ítem de información estaba presente y con 0 en caso contrario. La valoración de la información no fue sencilla puesto que algunos Ayuntamientos presentan información muy dispar o incompleta en relación a algunos indicadores<sup>16</sup>. Es por ello necesario realizar las siguientes puntualizaciones respecto a los criterios seguidos en determinadas situaciones, que podemos denominar “excepcionales”, con la finalidad de unificar criterios en la medición. Así, analizando por orden los indicadores nos hemos encontrado con casos como los siguientes:

**1º** En términos generales, y atendiendo al tipo de información, aquellos Ayuntamientos que publican la información que solicita el indicador pero que se encuentra temporalmente desfasada, se le puntúa con 0 en el indicador correspondiente.

**2º** Acorde al indicador A(1)1 se deberán especificar los datos biográficos del alcalde/sa y sus

<sup>16</sup> Lo cual consideramos que puede estar influenciado en ocasiones por el tamaño del Ayuntamiento.

concejales/as. Algunos Ayuntamientos presentan esta información incompleta, reflejando los datos relativos a los concejales/as pero no los relativos al alcalde/sa. En este caso se estimó oportuno asignar 0 al indicador.

**3º** Atendiendo al indicador A(1)2 se deben especificar las direcciones electrónicas del Alcalde/sa y de los concejales/as del Ayuntamiento. De nuevo es frecuente encontrar Ayuntamientos en los cuales se publican direcciones electrónicas incompletas, o bien se publican las direcciones de los concejales/as, pero no la del alcalde/sa. Dado el elevado número de Ayuntamientos que se encontraban en esta situación, se procedió a reasignar el indicador asignando un 1 cuando se publican todas las direcciones electrónicas de los concejales/as, aunque no estuviera publicada la del alcalde/sa.

**4º** Según el indicador A(1)4 el Ayuntamiento debe publicar de forma completa la Relación de Puestos de Trabajo (RPT). Muchos de los Ayuntamientos analizados o no presentan esta información o lo hacen de forma incompleta. En este caso se le adjudica valor 0 al indicador A(1)4.

**5º** Según el indicador A(2)8 debe estar aprobada/o y publicada/o la Agenda Local 21 y el Plan Estratégico municipal. Es frecuente encontrar a Ayuntamientos con esta información incompleta, de modo que en algunos casos esta aprobada y publicada la Agenda Local pero no el Plan Estratégico y, en otras ocasiones, o no está publicado ninguno de los dos conceptos, o bien la Agenda Local 21 aparece no adaptada al municipio. Se procedió a reformular el indicador de modo que en la primera circunstancia el valor asignado es un 1 y en la segunda un 0.

**6º** Aquellos Ayuntamientos que aunque presentan las actas de plenos lo hacen:

- a) de forma incompleta
- b) presentan las convocatorias de plenos y no sus actas
- c) enlazan, única y exclusivamente, un vídeo del Pleno celebrado, dificultando así la búsqueda en su contenido
- d) las últimas actas presentadas corresponden a plenos de años anteriores y no a los correspondientes al año en curso, o al anterior,

se les asigna 0 al indicador A(3)14.

**7º** El indicador B(1)18 establece que se han de publicar los horarios y precios de los establecimientos culturales y deportivos municipales abiertos al público. En algunas ocasiones esta información aparece poco detallada o incompleta, o bien en apartados dispares. Por ejemplo, algunos servicios muestran el horario pero no el precio. Se procedió igualmente a asignar 1 al indicador.

**8º** En relación al indicador B(1)21 acerca de la comunicación de las incidencias en los cortes de tráfico, la mayor parte de los Ayuntamientos no disponen de un apartado específico para notificar este tipo de información. En algunos casos lo notifican en la sección de noticias, no obstante, es muy ambiguo porque al no disponer de un apartado específico para esta información, si no existe notificación al respecto es muy difícil conocer si la causa es que no ha sido publicada o simplemente no se ha producido ningún corte reciente. Por esta razón se asignó 0 al indicador cuando en la web no existe un enlace específico a este tipo de datos.

**9º** Según el indicador B(1)24 deben existir foros de participación en la web del propio Ayuntamiento. Si bien algunos Ayuntamientos disponen de enlaces a las redes sociales más habituales, como Facebook y Twitter, no disponen de foros de participación ciudadana en la Web,

por lo que se optó por puntuar con 0 al indicador en estas circunstancias.

**10º** En cuanto a la sección de urbanismo, debe indicarse que en muchos casos los Ayuntamientos cuentan con la misma en su página web pero, o bien está vacía de contenido (en estos casos, se les asigna valor 0 al indicador E(1)49) o bien, en otros casos, suelen confundir el contenido de este apartado incorporando simplemente datos de la oficina (como dirección o teléfono) o algún formulario de solicitud de información, para el que no se comprobó su correcto funcionamiento.

**11º** Se reformulan los indicadores E(4)58 y E(4)59 relativos a la publicación del listado de empresas que concurren a licitación de las obras públicas y se publica el nombre de las empresas que han realizado las obras de urbanización más importantes, respectivamente. La razón es que se trata de Ayuntamientos pequeños, o muy pequeños en algunos casos, y publican esta información incompleta. Es por ello que se puntuó positivamente a aquellos Ayuntamientos que publican, al menos, las licitaciones con importe y nombre del adjudicatario, aunque no cuenten con un listado expreso ni detalles de plazo.

Cabe señalar que el no disponer de listado dificulta mucho la comprobación de la información, puesto que es necesario analizar contrato a contrato. No obstante, podemos indicar que el hecho de que en las páginas de los Ayuntamientos se remita a la página web del Ministerio, puede ser debido a una obligación impuesta por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad del mercado, de publicar las licitaciones en la plataforma del Estado, bien directamente o mediante interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información de las distintas Administraciones Públicas. Sin embargo, debemos puntualizar que lo anterior no tiene que ver con la transparencia tal y como la interpreta TI, donde el indicador pide los datos en la web municipal.

Según la *Disposición adicional tercera* relativa a la *Plataforma de Contratación del Sector Público*, se establece lo siguiente:

*La Plataforma de Contratación del Estado, que se encuentra regulada en el artículo 334 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, pasará a denominarse Plataforma de Contratación del Sector Público.*

*En esta Plataforma se publicará, en todo caso, bien de forma directa por los órganos de contratación o bien por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información de las diferentes administraciones y entidades públicas, tanto la convocatoria de licitaciones como sus resultados, para todas las entidades comprendidas en el apartado 1 del artículo 3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.*

**12º** Del mismo modo, por lo que respecta al indicador E(5)61 y dado el tamaño de los Ayuntamientos analizados, se procedió a reducir el límite de las obras municipales consideradas como más importantes de 500.000 a 100.000 euros. No debemos olvidar que la metodología utilizada por TI es de aplicación a municipios de gran tamaño, por lo que en determinados aspectos ha sido necesario adaptarla para el estudio.

**13º** Respecto al perfil del contratante, al igual que hemos mencionado en el punto 11º, cabe destacar que algunos Ayuntamientos remiten a la plataforma de contrataciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, dificultando enormemente la localización de la información;

que debería facilitar la consulta al usuario teniendo dicha información disponible en su propia página web. En estos casos se optó por asignar un 0 al indicador correspondiente.

#### 4.2.2. Cálculo del ITAPA y presentación de resultados

Una vez obtenida la información y en relación a la base de datos elaborada, se procedió a calcular el Índice de Transparencia para los Ayuntamientos del Principado de Asturias (ITAPA). Para ello se utilizó la metodología empleada por Transparencia Internacional en el cálculo del ITA<sup>17</sup>, es decir, se calculó un promedio de los indicadores presentes en cada uno de los Ayuntamientos; analizando dicha información por grupos y subgrupos de información.

En la Tabla 4.2.2.1 se recogen los resultados obtenidos, medidos en términos porcentuales, para cada uno de los Ayuntamientos; ordenados de mayor a menor transparencia.

AYUNTAMIENTO	ITAPA	GRUPO A	GRUPO B	GRUPO C	GRUPO D	GRUPO E	GRUPO F
Oviedo	76,25	76,47	69,23	100,00	50,00	64,71	80,00
Gijón	75,00	94,12	92,31	21,43	100,00	82,35	73,33
Avilés	67,50	88,24	76,92	50,00	00,00	58,82	80,00
Carreño	45,00	52,94	61,54	0,00	75,00	70,59	26,67
Castrillón	23,75	17,65	15,38	0,00	25,00	58,82	20,00
Onís	21,25	23,53	30,77	0,00	0,00	47,06	6,67
Navia	20,00	23,53	30,77	0,00	25,00	29,41	13,33
Grado	18,75	11,76	30,77	0,00	0,00	35,29	20,00
Caravia	17,50	5,88	23,08	0,00	25,00	47,06	6,67
Gozón	17,50	29,41	23,08	0,00	50,00	11,76	13,33
Morcín	17,50	5,88	38,46	0,00	50,00	35,29	0,00
Tapia de Casariego	17,50	5,88	23,08	14,29	0,00	35,29	13,33
Langreo	16,25	29,41	30,77	0,00	0,00	11,76	13,33
Muros de Nalón	16,25	23,53	30,77	0,00	0,00	29,41	0,00
Corvera de Asturias	15,00	5,88	30,77	0,00	0,00	29,41	13,33
Nava	15,00	5,88	38,46	0,00	0,00	29,41	6,67
Sobrescobio	15,00	17,65	23,08	0,00	50,00	17,61	6,67

<sup>17</sup> Véase la Tabla 4.2.1.2 de indicadores del ITA. Dicha tabla ha sido ajustada e interpretada conforme a las observaciones citadas en el apartado 4.2.1.

Colunga	13,75	17,65	30,77	0,00	0,00	23,53	0,00
Illas	13,75	11,76	30,77	0,00	0,00	29,41	0,00
Mieres	13,75	17,65	15,38	0,00	25,00	17,65	13,33
Parres	13,75	17,65	30,77	0,00	0,00	5,88	20,00
Regueras, Las	13,75	11,76	23,08	0,00	0,00	35,29	0,00
Siero	13,75	23,53	23,08	0,00	0,00	23,53	0,00
Lena	12,50	5,88	23,08	0,00	50,00	11,76	13,33
Llanera	12,50	0,00	15,38	0,00	75,00	17,65	13,33
Salas	12,50	5,88	38,46	0,00	0,00	11,76	13,33
Tineo	12,50	5,88	30,77	0,00	0,00	23,53	6,67
Amieva	11,25	23,53	15,38	0,00	0,00	17,65	0,00
Villaviciosa	11,25	11,76	30,77	0,00	0,00	17,65	0,00
Candamo	10,00	5,88	46,15	0,00	0,00	0,00	6,67
Pravia	10,00	5,88	23,08	0,00	0,00	23,53	0,00
Proaza	10,00	11,76	23,08	0,00	0,00	17,65	0,00
San Martín del Rey Aurelio	10,00	17,65	15,38	0,00	0,00	17,65	0,00
Castropol	8,75	5,88	23,08	0,00	0,00	17,65	0,00
Degaña	8,75	5,88	23,08	0,00	50,00	5,88	0,00
Franco, El	8,75	0,00	23,08	0,00	0,00	23,53	0,00
Ribera de Arriba	8,75	17,65	30,77	0,00	0,00	0,00	0,00
Teverga	8,75	11,76	23,08	0,00	0,00	11,76	0,00
Bimenes	7,50	11,76	15,38	0,00	0,00	11,76	0,00
Boal	7,50	0,00	23,08	0,00	0,00	17,65	0,00
Cabrales	7,50	0,00	30,77	0,00	0,00	11,76	0,00
Caso	7,50	11,76	30,77	0,00	0,00	0,00	0,00
Riosa	7,50	0,00	30,77	0,00	25,00	5,88	0,00
Valdés	7,50	11,76	15,38	0,00	0,00	11,76	0,00
Coaña	6,25	0,00	23,08	0,00	0,00	11,76	0,00
Grandas de Salime	6,25	5,88	30,77	0,00	0,00	0,00	0,00
Ibias	6,25	0,00	38,46	0,00	0,00	0,00	0,00
Piloña	6,25	5,88	15,38	0,00	0,00	11,76	0,00

Cangas del Narcea	5,00	5,88	23,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Noreña	5,00	5,88	23,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Ribadedeva	5,00	5,88	23,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Ribadesella	5,00	0,00	30,77	0,00	0,00	0,00	0,00
Somiedo	5,00	5,88	23,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Vegadeo	5,00	0,00	15,38	0,00	0,00	11,76	0,00
Aller	3,75	0,00	23,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Cabranes	3,75	0,00	23,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Cangas de Onís	3,75	0,00	23,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Cudillero	3,75	0,00	23,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Illano	3,75	0,00	23,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Laviana	3,75	5,88	15,38	0,00	0,00	0,00	0,00
Llanes	3,75	5,88	15,38	0,00	0,00	0,00	0,00
Pesoz	3,75	0,00	23,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Ponga	3,75	0,00	23,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Quirós	3,75	0,00	23,08	0,00	0,00	0,00	0,00
San Martín de Oscos	3,75	0,00	23,08	0,00	0,00	0,00	0,00
San Tirso de Abres	3,75	0,00	23,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Santo Adriano	3,75	0,00	23,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Soto del Barco	3,75	0,00	23,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Taramundi	3,75	0,00	23,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Villayón	3,75	0,00	23,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Allande	2,50	0,00	15,38	0,00	0,00	0,00	0,00
Peñamellera Alta	2,50	5,88	7,69	0,00	0,00	0,00	0,00
Peñamellera Baja	2,50	0,00	15,38	0,00	0,00	0,00	0,00
Santa Eulalia de Oscos	2,50	0,00	15,38	0,00	0,00	0,00	0,00
Sariego	2,50	0,00	15,38	0,00	0,00	0,00	0,00
Villanueva de Oscos	2,50	0,00	15,38	0,00	0,00	0,00	0,00
Yernes y Tameza	2,50	0,00	15,38	0,00	0,00	0,00	0,00

Belmonte de Miranda	1,25	0,00	7,69	0,00	0,00	0,00	0,00
---------------------	------	------	------	------	------	------	------

**TABLA 4.2.2.1. Resultados del ITAPA 2014 (valores porcentuales)**

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 4.2.2.2 muestra los valores globales (media), y los valores correspondientes a la mediana y primer y tercer cuartil, respectivamente.

	GENERAL (ITA)	GRUPO A	GRUPO B	GRUPO C	GRUPO D	GRUPO E	GRUPO F
<b>GLOBAL (Media)</b>	11,70%	10,78%	26,43%	2,38%	8,65%	14,63%	6,15%
<b>Q<sub>1</sub></b>	3,75%	0 %	23,08%	0 %	0 %	0 %	0 %
<b>Q<sub>2</sub> (Mediana)</b>	7,5%	5,88%	23,07%	0 %	0 %	11,76%	0 %
<b>Q<sub>3</sub></b>	13,75%	11,76%	30,77%	0 %	0 %	23,53%	6,67%

**TABLA 4.2.2.2. Resultados globales, mediana, primer y tercer cuartil por grupos y general<sup>18</sup>**

Fuente: Elaboración propia

Atendiendo al valor global del índice se observa que los Ayuntamientos con mayor índice de transparencia (superior al 70%) se corresponden con Oviedo, Gijón y Avilés, que son actualmente los Ayuntamientos evaluados por TI-España.

El grado de transparencia cae de forma tremendamente significativa en el resto de Ayuntamientos, con porcentajes inferiores al 50%, e incluso, insignificantes en la mayoría de nuestros Ayuntamientos con porcentajes inferiores al 10%.

Resulta paradójico que Asturias sea considerada en los medios de comunicación como una Comunidad transparente cuando 73 Ayuntamientos del total de 78 que constituyen nuestra Comunidad Autónoma tienen un índice de transparencia inferior al 50%. La razón es que Transparencia Internacional solo mide el grado de transparencia de los tres Ayuntamientos citados anteriormente (Oviedo, Gijón y Avilés), los más grandes, provocando un problema de generalización de los resultados hacia toda la Comunidad Autónoma por parte de los medios de comunicación<sup>19</sup>.

Por otra parte, debemos señalar que en cierto modo los resultados obtenidos por Transparencia Internacional pueden estar distorsionados debido a que:

<sup>18</sup> Datos obtenidos a partir de los valores del índice calculado y que muestran la media, mediana y cuartiles por grupos y general para todos los Ayuntamientos Asturianos ofreciéndonos, por tanto, una media para la Administración Local Asturiana; que no debe confundirse con el índice encargado de medir la transparencia de las CCAA (INCAU). Véase el apartado 3.3.

<sup>19</sup> No debemos olvidar que estamos hablando de transparencia a nivel local, no a nivel autonómico.

1. dichos Ayuntamientos conocen que van a ser evaluados, lo que pudiera influir en un mayor esfuerzo en hacer pública su información, y
2. los Ayuntamientos evaluados conocen el listado de indicadores en base a los cuales van a ser evaluados; lo que pudiera suponer que se esforzaran más en cuidar la presentación de aquella información recogida en los indicadores objeto de evaluación.

Respecto a los Ayuntamientos más pequeños y no evaluados la explicación a sus resultados pudiera ser justo la contraria:

1. El tamaño pudiera influir negativamente a la hora de hacer pública su información vía Web. Es decir, a menor tamaño del municipio parece existir una mayor tendencia a no hacer pública determinada información; quizá derivado de una mayor confianza o familiaridad entre la ciudadanía del municipio. No obstante, consideramos que esta no es razón para no rendir cuentas a sus ciudadanos de una forma abierta y formal. Por otro lado, dado el reducido tamaño del municipio también lo suele ser de su operativa, lo que facilita mucho más la labor de actualización y buena información.
2. El hecho de no ser objeto de evaluación pudiera ser la consecuencia de una mayor relajación a la hora publicar datos.

Excluyendo los Ayuntamientos de Oviedo, Gijón y Avilés, cabe destacar al Ayuntamiento de Carreño, dado que es el que más alto puntúa en transparencia (45%) y, sin embargo, no es un Ayuntamiento excesivamente grande (10.858 habitantes).

Atendiendo a la Tabla 4.1.2 en términos poblacionales, por encima de Carreño, se encontrarían Siero (52.301 habitantes), Langreo (43.070 habitantes), Mieres (41.730 habitantes), Castrillón (22.851 habitantes), San Martín del Rey Aurelio (17.770 habitantes), Corvera de Asturias (16.146 habitantes) y Aller (11.906 habitantes), sin embargo todos ellos tienen un menor índice de transparencia: 13,75%, 16,25%, 13,75%, 23,75%, 10%, 15% y 3,75%, respectivamente.

Por otro lado, atendiendo a los datos, el Ayuntamiento menos transparente sería Belmonte de Miranda (1.711 habitantes) con una tasa de transparencia del 1,25% y no Yernes y Tameza (ITAPA 2,5%) como cabría esperar atendiendo al tamaño, dado que es el municipio con menor número de habitantes de nuestra Comunidad (168 habitantes).

Según lo anterior se observa que el tamaño del municipio no justificaría realmente el grado de transparencia (Tabla 4.2.2.3).

Por otro lado, también se observa una reducción en el índice de transparencia para los Ayuntamientos de Avilés, Gijón y Oviedo desde la última evaluación realizada en el año 2012. Esto pudiera corresponderse con una cierta "relajación" por parte de los Ayuntamientos en la publicación de cierta información al encontrarse en un periodo no evaluable, presentando en algunas ocasiones datos desfasados correspondientes a los años 2011 y 2012 (periodo evaluatorio)<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> La próxima evaluación de TI-España está prevista para el segundo semestre de 2014.

AYUNTAMIENTO	POBLACIÓN	ITAPA
Gijón	275274	75,00 %
Oviedo	225089	76,25%
Avilés	82568	67,50%
Siero	52301	13,75%
Langreo	43070	16,25%
Mieres	41730	13,75%
Castrillón	22851	23,75%
San Martín del Rey Aurelio	17770	10,00%
Corvera de Asturias	16146	15,00%
Villaviciosa	14971	11,25%
Llanera	14138	12,50%
Llaviana	13892	3,75%
Cangas del Narcea	13878	5,00%
Llanes	13572	3,75%
Valdés	12871	7,50%
Lena	12162	12,50%
Aller	11906	3,75%
Carreño	10858	45,00%
Gozón	10760	17,50%
Grado	10595	18,75%
Tineo	10344	12,50%
Pravia	8919	10,00%
Navia	8845	20,00%
Piloña	7650	6,25%
Cangas de Onís	6784	3,75%
Ribadesella	6097	5,00%
Parres	5615	13,75%
Salas	5578	12,50%
Cudillero	5568	3,75%
Nava	5511	15,00%
Noreña	5435	5,00%

Soto del Barco	4052	3,75%
Vegadeo	4045	5,00%
Tapia de Casariego	3971	17,50%
Franco, El	3960	8,75%
Castropol	3677	8,75%
Colunga	3607	13,75%
Coaña	3446	6,25%
Morcín	2820	17,50%
Cabrales	2140	7,50%
Riosa	2137	7,50%
Candamo	2097	10,00%
Ribera de Arriba	1943	8,75%
Regueras, Las	1931	13,75%
Allande	1891	2,50%
Muros de Nalón	1890	16,25%
Ribadedeva	1888	5,00%
Teverga	1853	8,75%
Bimenes	1812	7,50%
Boal	1776	7,50%
Caso	1746	7,50%
Belmonte de Miranda	1711	1,25%
Ibias	1580	6,25%
Villayón	1430	3,75%
Peñamellera Baja	1331	2,50%
Somiedo	1314	5,00%
Sariego	1303	2,50%
Quirós	1291	3,75%
Degaña	1119	8,75%
Cabranes	1081	3,75%
Illas	1048	13,75%
Grandas de Salime	973	6,25%
Sobrescobio	877	15,00%

Proaza	794	10,00%
Onís	784	21,25%
Amieva	772	11,25%
Taramundi	737	3,75%
Ponga	679	3,75%
Peñamellera Alta	563	2,50%
San Tirso de Abres	515	3,75%
Caravia	504	17,50%
Santa Eulalia de Oscos	500	2,50%
San Martín de Oscos	472	3,75%
Illano	416	3,75%
Villanueva de Oscos	330	2,50%
Santo Adriano	260	3,75%
Pesoz	183	3,75%
Yernes y Tameza	168	2,50%

**TABLA 4.2.2.3. ITAPA en relación al tamaño de la población**

Fuente: Elaboración propia

En la siguiente tabla puede apreciarse el número de Ayuntamientos por porcentaje de transparencia. La mayoría de los Ayuntamientos (45) tienen un índice de transparencia inferior al 10%, y el siguiente grupo más numeroso (26) se moverían entre valores iguales o superiores al 10% pero inferiores al 20%.

RANGO DE PORCENTAJES ITAPA	NÚMERO DE AYUNTAMIENTOS
= > 70%	3
= > 50% - < 70%	0
= > 20% - < 50%	4
= >10% - < 20%	26
< 10%	45
<b>TOTAL .....</b>	<b>78</b>

**TABLA 4.2.2.4. Número de Ayuntamientos por rango de porcentaje ITAPA**

Fuente: Elaboración propia

### ***Ayuntamiento de Carreño: un ejemplo a seguir***

Carreño es un Ayuntamiento de 10.858 habitantes. Por encima se encuentran, en cuanto a número de habitantes se refiere y Ayuntamientos no evaluados por el ITA, municipios como Aller, Lena, Valdés, Llanes, Cangas del Narcea, Laviana, Llanera, Villaviciosa, Corvera de Asturias, San Martín del Rey Aurelio, Castrillón, Mieres, Langreo y Siero. El índice de transparencia de este Ayuntamiento es el más alto, después de Avilés, situándose en un 45%, muy superior al de otros Ayuntamientos similares en población como Aller (11.906 habitantes con un índice de transparencia del 3,75%) o de población más elevada como Siero (52.301 habitantes con un índice de transparencia del 13,75%).

Presenta una página web bastante diferente al resto de Ayuntamientos pequeños en cuanto a presencia y organización, y puntúa positivamente en varios indicadores en los que muchos de los Ayuntamientos puntúan negativamente. Por ejemplo, si bien no especifica los datos biográficos del Alcalde/sa y Concejales/as, sí publica las direcciones electrónicas asemejándose a Ayuntamientos como Avilés, Gijón y Oviedo. Por otro lado, y aunque no publica explícitamente la relación de cargos de confianza e importe (individual o colectivo) de sus retribuciones, sí lo hace para sus Concejales/as y representantes municipales en organismos externos (dietas y asistencias a plenos, juntas y comisiones informativas) lo cual supone un gran avance respecto a otros Ayuntamientos en el camino hacia la transparencia.

A diferencia de otros Ayuntamientos publica una relación completa de puestos de trabajo, publica la Agenda Local 21 y el plan estratégico municipal. Si bien casi todos los Ayuntamientos que presentan alguna información relativa a los plenos son las actas, Carreño presenta también las convocatorias y, adicionalmente, ficheros de audio en formato MP3 de los plenos que completa la información anterior<sup>21</sup>. A diferencia de otros Ayuntamientos también publica los acuerdos de las Juntas de Gobierno.

Cumple estrictamente el indicador B(1)18 indicando horarios y precios de los establecimientos culturales y deportivos municipales abiertos al público, a diferencia de la mayoría de los Ayuntamientos de menor tamaño que solo publican los horarios y, en determinados casos, los precios de algunos de sus servicios.

Publica información sobre la situación medioambiental, mostrando el estado de las aguas de sus playas e incluso un censo de gaviotas.

Cabe destacar que también publica el Reglamento de Participación Ciudadana y se informa sobre los consejos municipales de participación ciudadana, a diferencia de otros Ayuntamientos distintos a los evaluables por TI. Publica los presupuestos puntualmente y el estado de gastos e ingresos.

Ofrece información detallada sobre las mesas de contratación, adjudicaciones provisionales y definitivas para distintos contratos por obras, servicios y suministros, si bien no aparece de forma detallada un apartado para contratos menores (inferiores a 50.000 euros para contratos de obras y 18.000 para el resto de contratos)<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> En este sentido la información que presenta es muy completa puesto que otros Ayuntamientos no publican las Actas, y en algunos casos tan solo el fichero de audio; lo cual dificulta mucho la búsqueda de información en ausencia de otra información complementaria.

<sup>22</sup> Ley de Contratos del Sector Público. Real Decreto Legislativo 3/2011.

Aunque no ofrece una lista sobre los proveedores más importantes y la cuantía de las operaciones, esta información se recoge en las licitaciones por lo que, si bien se le ha puntuado negativamente en este aspecto al dificultar la obtención de dicha información, si se le ha puntuado positivamente en el indicador que establece que se publica una lista de las operaciones con los adjudicatarios o contratistas más importantes del Ayuntamiento E(2)48.

Por otro lado, y aunque no dispone de una sección visible en la Web dedicada a urbanismo, sí está publicado en detalle el PGOU con sus mapas y planos a diferencia de muchos de los Ayuntamientos no evaluados por TI.

Estos son algunos ejemplos de indicadores que Ayuntamientos de mayor y menor tamaño a Carreño descuidan. Por lo que, como ya hemos señalado anteriormente, es más bien cuestión de interés y voluntad, más que de dificultad el publicar puntualmente y ordenadamente cierta información; dado que se trata de publicar ficheros de texto y pdf para lo cual no se necesitan grandes herramientas ni plataformas digitales pudiendo, incluso, elaborarse con Software Libre y disponible de forma gratuita.

## 5. CONCLUSIONES

A la vista de los resultados obtenidos de este estudio podemos extraer las siguientes conclusiones:

1-. En términos generales se concluye que existe un déficit en la divulgación de la información por parte de los Ayuntamientos asturianos. Este déficit se traduce en no presentar la información en tiempo y forma, o bien en la ausencia de información catalogada como relevante para la medición de la transparencia de la institución, acorde a los indicadores establecidos por Transparencia Internacional.

2-. Los Ayuntamientos con mayores índices de transparencia se corresponden con los Ayuntamientos evaluados por Transparencia Internacional, esto es Avilés, Gijón y Oviedo (ITAPA superior al 70%). Se observa un incremento en sus niveles de transparencia durante el periodo 2008-2012. Esos incrementos a lo largo del periodo pudieran deberse a una adaptación progresiva a los indicadores evaluados<sup>23</sup>.

Por otro lado, se observa que en la fecha de realización del trabajo el valor de los índices ha decaído respecto a la última evaluación realizada por Transparencia Internacional en el año 2012<sup>24</sup>. Esta variación pudiera explicarse como una cierta relajación por parte de los Ayuntamientos a la hora de publicar determinada información (que o bien no aparece, o aparece desfasada, o los enlaces no funcionan correctamente) dado que no se encuentran aún en periodo de evaluación. Esto nos puede llevar a pensar que existe una mayor predisposición a divulgar aquella información que se conoce que es evaluable y en el periodo temporal en el que se conoce que va a ser evaluada<sup>25</sup>. Ser transparente implica divulgar información veraz, en tiempo y forma para ponerla a disposición de todos aquellos agentes que pudieran estar interesados en conocerla

<sup>23</sup> Si consideramos la evolución de la media por año, y para los tres Ayuntamientos, se observa un incremento porcentual en el grado de transparencia entre los años 2008 y 2012, si bien permanece constante entre los años 2009 y 2010. Ello pudiera explicarse por el cambio producido en ciertos indicadores (introducción de nuevos indicadores y reorganización de los existentes) que supuso una caída en el Índice de Transparencia de dos de los tres Ayuntamientos evaluados (Avilés y Oviedo) en la nueva edición del índice (2010); no obstante, en términos globales la media de transparencia para los tres Ayuntamientos se ve compensada y no cambia (Tabla 1.3).

<sup>24</sup> En la última evaluación realizada (año 2012) sus índices de transparencia alcanzaban el 100%.

y a disposición de la sociedad en general. Pero esta labor ha de realizarse de manera constante y continua, no solamente cuando tiene lugar la evaluación. Si bien se observa un esfuerzo por parte de estos Ayuntamientos en esta línea, actualizando la información disponible y haciéndola cada vez más asequible al usuario, hay ciertos indicadores en los que existe una mayor relajación a la hora de hacer disponible la información.

3-. El grado de transparencia desciende de forma estrepitosa en el resto de Ayuntamientos no evaluables con porcentajes inferiores al 50% e, incluso, inferiores al 10% en 45 municipios.

4-. No podemos concluir que exista una relación entre transparencia y población. Si atendemos a los Ayuntamientos no evaluados no se observa tal correlación, puesto que nos encontramos con casos de Ayuntamientos, que a pesar de tener una menor población, son más transparentes que otros con mayor población. Consideramos que la transparencia es un valor fundamental que debiera existir independientemente del tamaño del municipio. Todo ciudadano, o usuario en general, tiene derecho a acceder a la información y conocer en que se van sus impuestos, independientemente del tamaño del municipio al que pertenezca. Tampoco consideramos que sea un gran esfuerzo puesto que el volumen de datos manejados sería inferior al de municipios de mayor tamaño y operativa. A título de ejemplo, podemos destacar el Ayuntamiento de Onís (700 habitantes), puntúa en algunos indicadores que no lo hacen otros Ayuntamientos más grandes, por ejemplo, publicando su inventario de bienes y derechos municipales. Su índice de transparencia es superior al de otros municipios con un mayor número de habitantes. Esto corrobora que se trata de un tema de predisposición, voluntad y saber hacer más que de tamaño, ya que la transparencia no es costosa ni a nivel de recursos humanos ni de software.

5-. Los Ayuntamientos más pequeños tienen una mayor tendencia a orientar sus páginas hacia el turismo, dando a conocer su municipio, ofreciendo fotos, rutas, playas, mapas de acceso, servicios de alojamiento y restauración, parroquias, monumentos, etc. Es también destacable que muchos de ellos tienen la misma página web (color, distribución...) o muy similar y con muy pocas variaciones. Se observa claramente que para estos municipios la transparencia está más bien en un segundo plano, siendo prioritaria la atracción del turismo dando a conocer su concejo (lo que podemos denominar como “webs ornamentales”).

6-. En cuanto al formato de la información publicada el formato por excelencia es el PDF, con sus limitaciones en el manejo de información. Es decir, se trataría de información consultable pero no tratable mecánicamente. En este punto el Ayuntamiento de Gijón es el que ofrece una mayor tratabilidad de sus datos, disponiendo de un apartado de datos abiertos donde se puede consultar información en distintos formatos. Algunos de ellos, además del formato PDF, son EXCEL, TXT,

---

<sup>25</sup> Se observan ciertos fallos u omisiones, así como desfase de información en algunos de los indicadores objeto de estudio durante el año 2013 y el año en curso, que pudiera corresponderse con cierto “descuido” en su labor al no encontrarse en periodo evaluable.

HTML, XML<sup>26</sup>, CSV<sup>27</sup>, JSON<sup>28</sup>, RDF<sup>29</sup> y RSS<sup>30</sup>, entre otros.

7-. Por otro lado, y como ya se ha indicado, resulta paradójico que Asturias sea considerada una Comunidad transparente puesto que de los 78 Ayuntamientos que existen en nuestra Comunidad Autónoma, 73 arrojan un índice de transparencia inferior al 50%. Atendiendo a los resultados que muestra la Tabla 4.2.2.2, si consideramos la medida de transparencia en términos globales y para los 78 Ayuntamientos, el grado de transparencia global, o el grado de transparencia para la Administración Local Asturiana<sup>31</sup>, sería tan solo de un 11,70%. Si bien Avilés, Gijón y Oviedo<sup>32</sup> presentan índices de transparencia elevados, la media de la Comunidad se ve claramente reducida por los valores alcanzados por los 75 Ayuntamientos restantes<sup>33</sup>. No debemos olvidar que un gran peso recae sobre los Ayuntamientos con un porcentaje de transparencia inferior al 10% (más de la mitad de los Ayuntamientos asturianos y con una población de casi 152.000 habitantes), aunque deberíamos aclarar que no tenemos razones para pensar que en otras CCAA el panorama resulte diferente en los municipios no evaluados.

8-. Finalmente, el Grupo B de relaciones con los ciudadanos y la sociedad<sup>34</sup>, es el que mayor puntuación alcanza en transparencia, en términos globales 26,43%. Ello es debido a que prácticamente todos los Ayuntamientos puntúan positivamente en indicadores tales como la publicación precios y horarios de establecimientos culturales y deportivos, tramitación electrónica, mapa web del Ayuntamiento y espacio reservado para diferentes asociaciones. Sin embargo, el grupo peor evaluado es el Grupo C -Transparencia Económico-Financiera- con un 2,38% de transparencia, seguido del Grupo F -Indicadores Nueva Ley de Transparencia- (6,15%). Dicho grupo, (Grupo C. Información Económico-Financiera), contiene una serie de indicadores destacados [C(1)34, C(1)35, C(2)36, C(2)37, C(2)38, C(2)39, C(2)40 y C(3)43] que, como se ha indicado en el apartado 4.2, son considerados obligatorios en la Contabilidad de los Ayuntamientos para aquellos municipios mayores de 50.000 habitantes. El desglose se muestra a continuación:

<sup>26</sup> Metalenguaje extensible de etiquetas desarrollado por el W3C. Permite definir lenguajes específicos para un dominio. Es el estándar para el intercambio de información estructurada entre diferentes plataformas.

<sup>27</sup> Formato de texto o para la representación de datos en forma de tabla. Las columnas son separadas por comas y las filas por saltos de línea. Su ventaja frente al uso de lenguajes XML es una mayor sencillez.

<sup>28</sup> Formato ligero para el intercambio de datos basado en la notación literal de objetos de Javascript. Sus ventajas frente a XML son su sintaxis simple, que facilita su tratamiento en los navegadores web, y su concisión, lo que reduce el tamaño del flujo de datos entre cliente y servidor.

<sup>29</sup> Especificación del W3C para el modelado de información y la descripción de recursos. Permite la representación de la información en diferentes formatos o notaciones como XML, N3 o Turtle. Facilita la utilización de vocabularios estándar reconocidos sobre dominios de conocimiento concretos.

<sup>30</sup> Formato XML para la sindicación o distribución de contenidos de páginas web. Facilita la publicación de contenidos como noticias o eventos a usuarios que se hayan suscrito a la fuente RSS, sin necesidad de utilizar un navegador web, sino mediante el uso de software especializado en este formato.

<sup>31</sup> Debemos insistir de nuevo en la importancia de no confundir el grado de transparencia de la Administración Local con el grado de transparencia de la Administración Autonómica, para cuya medición disponemos del INCAU.

<sup>32</sup> Lo que supone una población de 582.931 habitantes.

<sup>33</sup> Con una población de 485.234 habitantes; lo que supone un 45,42% de la población total.

<sup>34</sup> Véanse las Tablas 4.2.1.2 y 4.2.2.2.

**Subgrupo C1. Información contable y presupuestaria**

**Indicador 34.** Superávit (o déficit) por habitante

**Indicador 35.** Autonomía fiscal

**Subgrupo C2. Transparencia en los ingresos y gastos municipales**

**Indicador 36.** Ingresos fiscales por habitante

**Indicador 37.** Gasto por habitante

**Indicador 38.** Inversión por habitante

**Indicador 39.** Periodo medio de pago

**Indicador 40.** Periodo medio de cobro

**Subgrupo C3. Transparencia en las deudas municipales**

**Indicador 43.** Endeudamiento por habitante

Debemos señalar que, a pesar de ser obligatorios para municipios de más de 50.000 habitantes, se trata de una información relevante para cualquier municipio desde un punto de vista de transparencia proactiva, por lo que deberían ser divulgados voluntariamente.

Por otra parte, se puede afirmar que en lo relativo a la prestación de servicios, los municipios son más transparentes que en lo referente a rendición de cuentas.

Por último y para finalizar este apartado, podemos hacer mención a la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Concretamente, nos interesa centrarnos de forma especial en el artículo 9 de la citada ley. Este hace referencia al control.

En este artículo se presenta de forma expresa, que el cumplimiento de las obligaciones que se recogen en el Capítulo por parte de la Administración General del Estado, va a ser controlado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. El Título III de la Ley es el que va a regular y a crear este Consejo, tratándose éste de un órgano independiente, que va a tener una serie de competencias; siendo al término, un órgano dedicado tanto al control como a la supervisión para así garantizar que la Ley se aplica correctamente.

Igualmente, en dicho artículo, se establece que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, podrá dictar resoluciones en las que se pongan de manifiesto medidas que sean necesarias para acabar o concluir con el incumplimiento y el inicio de las actuaciones disciplinarias que sean oportunas. No obstante, debemos indicar que este Consejo no ha sido todavía creado a fecha de hoy<sup>35</sup>.

Por otro lado, también debemos destacar de este artículo, que se establece que el incumplimiento sucesivo de las obligaciones de publicidad activa que son reguladas en el mismo, será considerado como infracción grave en cuanto a la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario que esté previsto en la normativa reguladora correspondiente.

---

<sup>35</sup> Vozpópuli 11/03/14. [Moncloa no cumple su propia ley de transparencia: retrasa la creación de su gran órgano supervisor](#)

No obstante, debemos aclarar que, en general, cuando hablamos de transparencia, no estamos hablando del cumplimiento de una Ley, lo cual se presupone, sino de transparencia proactiva; esto es, que los municipios divulguen la información aunque no estén obligados a ello. En el caso de que estén obligados a divulgar esta información y no lo hicieran, estarían incumpliendo la Ley.

## 6. REFLEXIONES Y LINEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN

En base a los resultados obtenidos de este estudio nos planteamos dos reflexiones. En primer lugar consideramos que un cambio de criterio en la valoración de la transparencia nos ofrecería resultados más fiables y tendría a medio-largo plazo efectos positivos sobre la transparencia. El hecho de que los Ayuntamientos conozcan el periodo en el que van a ser evaluados consideramos que les incentiva en mayor medida a cumplir con los criterios de evaluación en esas fechas, relajándose en los periodos que no son evaluables. Es por ello, que la realización de “evaluaciones sorpresa”, o no esperadas por las instituciones, reflejaría con mayor exactitud la transparencia de la misma en un momento dado.

En segundo lugar, consideramos que el hecho de que las instituciones evaluadas conozcan con exactitud los indicadores que van a ser objeto de evaluación, quizá no sea un buen reflejo de la transparencia dado que tenderían a ser mejores en esos indicadores evaluables descuidando otros puntos que no son objeto de evaluación.

Cabe destacar que los resultados aquí obtenidos son meramente orientativos puesto que los valores que arrojan los índices se corresponden, única y exclusivamente, al momento de realización de este estudio. Dado que se trata de un proceso dinámico y continuo, la evaluación en otro momento de tiempo puede ser diferente por varios motivos: a) actualización de la información, b) introducción de nueva información y c) mejoras en las páginas web, entre otras razones.

Finalmente, y como líneas futuras en este campo, nos planteamos analizar la evolución del ITAPA en sucesivas ediciones, correspondientes a etapas evaluables y no evaluables por TI, observando su evolución en cada momento.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albalade del Sol, D., 2013. The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90-107.

Alcalde Hernández, J.C., 2012. Transparencia y acceso a la información económico-financiera del sector público. *Revista de Control Externo*, XIV(42), 17-41.

Armstrong, E. 2005. *Integrity, transparency and accountability in public administration: recent trends, regional and international developments and emerging issues*. New York: United Nations.

Caamaño-Alegre, J., Lago-Peñas, S., Reyes-Santías, F., y Santiago-Boubeta, A., 2011. Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis. International Studies Program, *Working Paper*, 11-02, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, febrero, 2011.

- Caamaño-Alegre, J., Lago-Peñas, S., Reyes-Santías, F., y Santiago-Boubeta, A., 2013. Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis. *Local Government Studies*, 39(2), 182-207.
- Cárcaba García, A., y García-García, J., 2008. Determinantes de la divulgación de información contable a través de Internet por parte de los gobiernos locales. *Revista española de financiación y contabilidad*, XXXVII(137), 63–84.
- Cárcaba García, A., y García-García, J., 2010. Determinants of Online Reporting of Accounting Information by Spanish Local Government Authorities. *Local Government Studies*, 36(5), 679-695.
- Esteller-Moré, A., y Polo Otero, J., 2012. Fiscal Transparency. (Why) does your local government respond? *Public Management Review*, 14(8), 1153-1173.
- García de Enterría, E., 1989. Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vía administrativa, en Gómez-Ferrer Morant, R. (coor.), *Libro Homenaje a Jose Luis Villar Palas*, Ed. Civitas, Madrid, 437-452.
- Guillamón, M.D., Bastida, F., y Benito, B., 2011a. The Determinants of Local Government's Financial Transparency. *Local Government Studies*, 37(4), 391-406.
- Guillamón López, M. D., Ríos Martínez, A. M., y Vicente Oliva, C., 2011b. Transparencia financiera de los municipios españoles. Utilidad y factores relacionados. *Auditoría pública: revista de los Organos Autónomos de Control Externo*, 55, 109–116.
- Islam, R. 2004. Do more transparent governments govern better?. *Policy Research Working Paper*, 3077, World Bank.
- Jerez Darías, L. M., Martín Martín, V. y Pérez González, R., 2012. Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España. *Ería*, 87, pp. 5-18.
- Kaufmann, D., y Kraay, A. 2002. Growth without Governance. *Policy Research Working Paper*, 2928, World Bank.
- Matheson, A. 2002. Better Public sector governance: the rationale for budgeting and accounting reform in western nations, en *Models of public budgeting and accounting reform*, *OECD Journal on budgeting*, 2(1), 37-49.
- Meijer, A., 2003. Transparent Government: Parliamentary and Legal Accountability in an Information Age. *Information Polity*, 8(1-2), 67-78.
- Morala Gómez, M. B., y Fernández Fernández, J. M., 2006. Análisis de entidades públicas mediante indicadores: Instrumento de rendición de cuentas y demostración de responsabilidades. *Pecunia*, 2, 79-100.
- Muñoz Machado, S., 1977. Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración. *RAP*, 84, 519-535.
- Prud'Homme, R., 1995. On the dangers of decentralization. *World Bank Research Observer*, 10

(2), 201-220.

Razquin Lizarraga, J.A., 2011. La transparencia y la participación pública en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. *Revista Jurídica de Navarra*, 51, 123-154.

Serrano, C., Rueda, M., y Portillo, P., 2009. Factors Influencing e-Disclosure in local Public Administrations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27(2) 355–378.

Tanzi, V., 1994. Corruption, governmental activities and markets. *IMF Working Paper* 94/99, Fiscal Affairs Department.

Vila i Vila, J., 2013. Determinantes de la transparencia contable en los municipios. *Auditoría Pública*, 60, 57-64.

#### **OTRAS REFERENCIAS:**

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Barómetro de 2014. Disponible en: [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3000\\_3019/3017/es3017mar.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3000_3019/3017/es3017mar.html)

Council of Europe 25/11/1981. Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers To Member States on the access to information held by Public Authorities.

El Confidencial 9/4/2014. Los Ayuntamientos fueron las instituciones más opacas en “el año de la transparencia”. Disponible en: [http://www.elconfidencial.com/espana/2014-04-09/los-ayuntamientos-fueron-las-instituciones-mas-opacas-en-el-ano-de-la-transparencia\\_114086/](http://www.elconfidencial.com/espana/2014-04-09/los-ayuntamientos-fueron-las-instituciones-mas-opacas-en-el-ano-de-la-transparencia_114086/)

G8 Open Data Charter and Technical Annex. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>

Instituto Nacional de Estadística. <http://www.ine.es/>

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de Noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. BOE nº276 de 16/11/2011.

Rendición de Cuentas. <http://www.rendiciondecuentas.es/es/index.html>

Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias. <http://www.sindicatur.es/>

The Open Data Handbook. Disponible en: <https://okfn.org/opendata/>

The White House. “Transparency and Open Government”. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies de Barack Obama. Disponible en: [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment)

Transparencia Internacional. [www.transparencia.org.es](http://www.transparencia.org.es)

Tu derecho a saber. <http://tuderechoasaber.es/>

20 minutos, 23/01/2013. Un total de 33 Ayuntamientos españoles sacan “sobresaliente” en transparencia. Disponible en:

<http://www.20minutos.es/noticia/1709316/0/transparencia/ayuntamientos/ranking/#xtor=AD-15&xts=467263>

Vozpópuli, 11/03/2014. Moncloa no cumple su propia Ley de Transparencia: retrasa la creación de su gran órgano supervisor. Disponible en: <http://vozpopuli.com/actualidad/40129-moncloa-no-cumple-su-propia-ley-de-transparencia-retrasa-la-creacion-de-su-gran-organo-supervisor>

Wikimedia Commons. Mapa de Asturias con concejos.

[http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mapa\\_de\\_Asturias\\_con\\_concejos.png](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mapa_de_Asturias_con_concejos.png)