



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA



ENFOQUE METODOLÓGICO PARA LA AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA EN LOS AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA
GRADO DE GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



SEPTIEMBRE DE 2019
AUTORÍA: PABLO CALABUIG GARCÍA
DIRECCIÓN: NURIA PORTILLO POBLADOR

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, me gustaría agradecer de todo corazón a mi madre Araceli y a mi padre Pascual por todo el apoyo que me dan, me han dado y me seguirán dando a lo largo de mi vida, parte de lo que soy se lo debo a ambos. También, me gustaría señalar al resto de mi familia y amigos, a mi hermano Pascual y mi cuñada, mis sobrinos, mis abuelas, ..., por toda la atención, la confianza, el cariño y el afecto que me dan.

Con especial cariño, me gustaría destacar todo el apoyo que me brinda mi pareja Mar, por estar en las malas y en las peores, así como en las mejores. Con ella a mi lado, lo malo no es tan malo y lo bueno es increíblemente mejor, por resumir infinidad de comparaciones que se quedarían, aun así, insuficientes.

Me gustaría agradecer también toda la ayuda ofrecida por parte de mi tutora Nuria, dado que ha significado mucho todo el apoyo, en diferentes ámbitos, que me ha depositado. Sin duda, una gran fuente de motivación y constancia, así como para alterar y despertar el interés sobre la calidad democrática y su mejora respecto al sector público. Así como agradecer el apoyo de la Càtedra de Govern Obert (Ajuntament de València-Escola Tècnica Superior d' Enginyeria Informàtica de la UPV) para realizar este trabajo final de grado.

Por último, me gustaría agradecer a todo el equipo de profesorado del Grado en GAP, su empeño y dedicación en las tareas didácticas y de soporte ofrecidas a lo largo de la carrera, así como por despertarme el gusto y el interés sobre el conocimiento y su posición estratégica, en las diferentes asignaturas que lo componen.

¡Muchísimas Gracias!

RESUMEN

La transparencia y el acceso a la información pública son elementos cada vez más demandados por la ciudadanía dado que aporta confianza en la gestión de sus recursos. Es una obligación por parte de los gestores públicos de informar y dar cuenta a los ciudadanos de toda información que sea relevante y de potencial uso para ejercer una posición de control ciudadano, siendo por ello un elemento fundamental e indispensable para que la democracia sea más directa, real y efectiva.

Con la introducción de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se realizaron avances muy importantes en cuanto a la rendición de cuentas por parte de los gobernantes y funcionarios, puesto que obliga a todas las administraciones públicas y establece el acceso a la información como un derecho de los ciudadanos tal y como dicta el Preámbulo de dicha ley, de manera que, la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política.

La falta de una auditoría por parte de la normativa interna abre un nuevo cauce para mejorar la credibilidad en la gestión de la transparencia en el ámbito municipal. Por ello, se pretende realizar un marco metodológico de aplicación práctica para auditar el cumplimiento de la normativa sobre transparencia (publicidad activa, acceso a la información, datos abiertos, ...), así como la gestión de dicho ámbito en los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana.

La auditoría está compuesta por un conjunto de fases, a través de las cuales, se reconocerá la situación actual en cuanto al cumplimiento de las obligaciones sobre transparencia municipal y su gestión, teniendo en cuenta las normas y marcos de referencia actuales sobre la auditoría, así como de las instituciones que realizan la labor de evaluación y/o fiscalización del cumplimiento, gestión y mejora de la transparencia municipal.

Palabras Clave: Transparencia, Publicidad Activa, Derecho de acceso a la Información Pública, Evaluación, Auditoría, Control, Metodología, Ayuntamientos, Comunidad Valenciana, Gobierno Abierto.

ABSTRACT

Transparency and access to public information are increasingly elements demanded by the public given that it provides confidence in the management of their resources. It is an obligation on the part of public managers to inform and give account to citizens of all information that is relevant to exercise a position of citizen control, being therefore a fundamental element for true democracy.

According with Law 19/2013, of December 9, transparency, access to public information and good governance, very important progress was made in terms of accountability by government officials, since it obliges all public administrations and establishes access to information as a right of citizens as dictated by the Preamble of said law, so that transparency, access to public information and good governance rules must be the axes fundamentals of all political action.

The lack of an audit by the internal regulations opens a new channel to improve the credibility in the management of transparency at the municipal level. Therefore, it is intended to make a methodological framework of practical application to audit compliance with transparency regulations, as well as the management of this area in the town halls of the Valencian Community.

The audit is formed by a set of phases, through which the current situation regarding compliance with municipal transparency obligations and their management will be recognized, taking into account the current laws and reference frameworks on auditing, as well as the as of the institutions that carry out the work of evaluation and / or compliance monitoring, management and improvement of municipal transparency.

Keywords: Tranparency, Right of acces to public information, Openness, Open Government, Evaluation, Audit, Control, Methodology, City Councils, Valencian Community.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS:

ACREDITA	ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ACREDITACIÓN DE LA TRANSPARENCIA
AECA	ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
AEVAL	AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS
A(A) P(P)	ADMINISTRACIÓN (ES) PÚBLICA (S)
AGA	ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO
AGE	ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO
BOE	BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
BOP	BOLETÍN OFICIAL PROVINCIAL O DE LA PROVINCIA
C(C)A(A)	COMUNIDAD (ES) AUTÓNOMA (S)
CIS	CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS
CE	CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978
CEPAL	COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
COSO	COMITÉ DE ORGANIZACIONES PATROCINADORAS DE LA COMISIÓN <i>TREADWAY</i>
CTBG	CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
DOCE	DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.
DAI	DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
DAM	DYNATRA AYUNTAMIENTOS Y MUNICIPIOS
DOUE	DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA
DOGV	DIARIO OFICIAL DE LA GENERALITAT VALENCIANA
E(E). L(L).	ENTIDAD (ES) LOCAL (ES)
EE. UU.	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
EFS	ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIORES
EUDEL	ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS VASCOS
EURORAI	ORGANIZACIÓN EUROPEA DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES DE CONTROL EXTERNO DEL SECTOR PÚBLICO
EUROSAI	ORGANIZACIÓN DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES DE EUROPA
FEMP	FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS.
FVPM	FERDERACIÓN VALENCIANA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS
GA	GOBIERNO ABIERTO
GVA	GENERALITAT VALENCIANA (GENERALIDAD VALENCIANA)
ICPA	INDICADOR DE CUMPLIMIENTO EN PUBLICIDAD ACTIVA
INAP	INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
INCAU	ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
INDIP	ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

INTOSAI	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES
INTOSAI GOV	DIRECTRICES DE LA INTOSAI PARA LA BUENA GOBERNANZA
IPC	ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN
ISSAI	NORMAS INTERNACIONALES DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES
IT - E	TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA
ITA	ÍNDICE DE TRANSPARENCIA EN LOS AYUNTAMIENTOS
ITPA	INDICADOR DE TRANSPARENCIA EN PUBLICIDAD ACTIVA
IVAP	INSTITUTO VALENCIANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
LBRL	LEY 7/1985 DE 2 DE ABRIL REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL
LOFTCU	LEY 7/1988 DE FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS
LOPD	LEY ORGÁNICA 15/1999, DE 13 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL
LOPDGDD	LEY ORGÁNICA 3/2018, DE 5 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS DIGITALES
LOTCU	LEY ORGÁNICA 2/1982, DE 12 DE MAYO, DEL TRIBUNAL DE CUENTAS
LPACAP	LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
LRISP	LEY 37/2007, DE 16 DE NOVIEMBRE, SOBRE REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO
LRJSP	LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO
LRSAL	LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
LTAIBG	LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO
LTV	LEY 2/2015, DE 2 DE ABRIL, DE LA GENERALITAT, DE TRANSPARENCIA, BUEN GOBIERNO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA
MESTA	METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN
MMGDT	MODELO DE MADUREZ EN GESTIÓN DOCUMENTAL PARA LA TRANSPARENCIA Y LA PUBLICIDAD ACTIVA
MPTFP	MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA
MHAP	MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
NAO	NATIONAL AUDIT OFFICE OF UNITED KINGDOM u OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA DE REINO UNIDO
OGP	OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP
OCEX	ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO

OCDE	ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS
ODS	OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE
ONG	ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL
ONTSI	OBSERVATORIO NACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES Y DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN
ONU	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
OTAI	OFICINA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN. DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
PA	PUBLICIDAD ACTIVA
RAE	REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA
RAWASP	REAL DECRETO 1112/2018, DE 7 DE SEPTIEMBRE, SOBRE ACCESIBILIDAD DE LOS SITIOS WEB Y APLICACIONES PARA DISPOSITIVOS MÓVILES DEL SECTOR PÚBLICO
RGPD	REAL DECRETO 1720/2007, DE 21 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LEY ORGÁNICA 15/1999, DE 13 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL
ROF	REAL DECRETO 2568/1986, DE 28 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES LOCALES
SCCV	SINDICATURA DE CUENTAS DE LA COMUNIDAD VALNCIANA
SIESTRA	SISTEMA DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LA TRANSPARENCIA
SP	SECTOR PÚBLICO
STC	SENTENDIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL
STEDH	SENTENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS
STS	SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO
TA	TRANSPARENCIA ACTIVA
TCUE	TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA
TCU	TRIBUNAL DE CUENTAS ESPAÑOL
TEDH	TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS
TFG	TRABAJO FINAL DE GRADO
TICC	TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, COMUNICACIÓN Y CONOCIMIENTO
TP	TRANSPARENCIA PASIVA
UE	UNIÓN EUROPEA
UPV	UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA

ÍNDICE:

AGRADECIMIENTOS.....	1
RESUMEN	2
ABSTRACT	3
SIGLAS Y ACRÓNIMOS:	4
INDICE:.....	7
CAPITULO I: OBJETIVOS Y CONTEXTO DEL TFG	16
1.1. INTRODUCCIÓN	17
1.2. JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO FINAL DE GRADO	18
1.3. OBJETIVO GENERAL.....	27
1.4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	28
1.5. METODOLOGÍA DEL TFG	29
1.6. DELIMITACIÓN O ALCANCE DEL TFG	32
1.7. ESTRUCTURA DOCUMENTAL DEL TRABAJO	33
CAPITULO II: MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL.....	35
2.1. INTRODUCCIÓN	36
2.2. MARCO NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL	37
2.2.1. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL.....	37
2.2.1.1. ANTECEDENTES NORMATIVOS INTERNACIONALES Y EUROPEOS.....	38
2.2.1.2. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA.....	41
2.2.1.3. ANTECEDENTES NORMATIVOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.....	49
2.2.2. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE APLICACIÓN EN LA TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL.....	59
2.3. MARCO TEÓRICO DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL.....	67
2.3.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL	69
2.3.2. SISTEMÁTICA DE LA TRANSPARENCIA: EL GOBIERNO ABIERTO.....	84
2.3.2.1. EL GOBIERNO ABIERTO COMO ANTECEDENTE Y PROPULSOR DE LA TRANSPARENCIA	85
2.3.2.2. DEFINICIÓN Y COMPONENTES DEL GOBIERNO ABIERTO.....	92
2.3.3. COMPONENTES DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL	100
2.3.3.1. PRINCIPIOS DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL	105
2.3.3.1.1. TRANSPARENCIA ACTIVA MUNICIPAL.....	110

2.3.3.1.2.	TRANSPARENCIA PASIVA MUNICIPAL	117
2.3.3.1.3.	TRANSPARENCIA COLABORTIVA MUNICIPAL.....	118
2.3.3.1.4.	LÍMITES DE LA TRANSPARENCIA.....	120
2.3.3.2.	EL PORTAL DE TRANSPARENCIA	122
2.3.4.	EL CONTROL DE LA TRANSPARENCIA	125
2.3.4.1.	EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO	125
2.3.4.2.	EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA VALENCIANO	131
2.3.5.	SISTEMAS DE CONTROL - EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL	132
2.3.5.1.	INDICE DE TRANSPARENCIA EN LOS AYUNTAMIENTOS.....	134
2.3.5.2.	METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN O MESTA	137
2.3.5.3.	DYNTRA AYUNTAMIENTOS Y MUNICIPIOS.....	140
2.3.5.4.	SIESTRA.....	142
2.3.5.5.	MAPA INFOPARTICIPA.....	146
2.3.5.6.	PROPUESTA METODOLÓGICA DE MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL ANDALUZA.....	148
2.3.5.7.	TEST DE APLICACIÓN MUNICIPAL DE LA LEY DE TRANSPARENCIA ESPAÑOLA .	150
2.3.5.8.	MODELO DE MADUREZ EN GESTIÓN DOCUMENTAL PARA LA TRANSPARENCIA Y LA PUBLICIDAD ACTIVA O MMGDT	151
2.3.5.8.1.	SÍNTESIS COMPARATIVA DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL.....	155
CAPITULO III: MARCO TEÓRICO Y JURÍDICO DE LA AUDITORÍA		161
3.1.	INTRODUCCIÓN	162
3.2.	EL CONTROL DEL SECTOR PUBLICO ESPAÑOL.....	163
3.2.1.	EL CONTROL EN LA ADMINITRACIÓN MUNICIPAL	167
3.2.2.	LA AUDITORÍA EN EL SECTOR PÚBLICO	174
3.2.2.1.	DEFINICIÓN DE AUDITORÍA	176
3.2.3.	TIPOS DE AUDITORÍA.....	178
3.2.4.	NORMATIVA DE LA AUDITORÍA PÚBLICA EN ESPAÑA.....	184
3.3.	ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO EN EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL	190
3.3.1.	EL TRIBUNAL DE CUENTAS ESPAÑOL	192
3.3.2.	LA SINDICATUA DE CUENTAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.....	195

CAPITULO IV: LA AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA EN LOS AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. UN ENFOQUE METODOLÓGICO.	197
4.1. INTRODUCCIÓN	198
4.1.1. PROPUESTA METODOLÓGICA	199
4.1.1.1. OBJETIVO GENERAL DE LA AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL	202
4.1.1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL	202
4.1.1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA	204
4.1.1.4. PERIODO DE LA AUDITORÍA	210
4.1.1.5. FASES DE LA AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL	211
4.1.1.6. RESÚMEN DE FASES Y ETAPAS O ACTIVIDADES	217
4.1.1.6.1. TABLA RESUMEN DE LAS FASES, ETAPAS Y DOCUMENTOS DE LA AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL	218
4.2. FASE A). CONOCIMIENTO PREVIO Y ESTUDIO PRLIMINAR	223
4.2.1. ADQUISICIÓN DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO ACTUALIZADO PARA LA AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA	227
4.2.1.1. EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO DEL AYUNTAMIENTO	234
4.2.2. TRABAJO PRELIMINAR AL PLAN DE AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL	239
4.3. FASE B). PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA	243
4.3.1. DETERMINAR LOS OBJETIVOS E INDICADORES Y CONTENIDOS DEL PLAN DE AUDITORÍA	247
4.3.1.1. DEFINICIÓN DE LAS PREGUNTAS DE AUDITORÍA	254
4.3.1.2. ESTABLECER EL ALCANCE DE LA AUDITORÍA	257
4.3.1.3. ESTABLECIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE LA AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL	259
4.3.1.4. DETERMINAR LAS PRUEBAS DE AUDITORÍA NECESARIAS Y SUS FUENTES	266
4.3.1.5. DEFINIR LA METODOLOGÍA PARA LA OBTENCIÓN DE DATOS, INFORMACIONES Y PRUEBAS.	269
4.3.2. DETERMINAR EL CALENDARIO, LOS RECURSOS Y LOS MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y REVISIÓN	271
4.3.3. ELABORACIÓN DEL PLAN DE AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL	272
4.4. FASE C). EJECUCIÓN	275
4.4.1. OBTENCIÓN DE PRUEBAS DE AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL	279
4.4.1.1. OBJETO Y ENFOQUE DE LA FASE DE ANÁLISIS	279
4.4.1.2. CARÁCTER DE LAS PRUEBAS EN LAS AUDITORÍAS DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL	280

4.4.1.3.	PRUEBAS SUFICIENTES, PERTINENTES Y FIABLES	284
4.4.1.4.	ORIGEN DE LAS PRUEBAS	287
4.4.1.5.	TIPOS DE PRUEBAS	288
4.4.2.	OBTENCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS.....	290
4.4.2.1.	OBJETO Y ENFOQUE DE LA OBTENCIÓN Y EL ANÁLISIS DE DATOS	290
4.4.2.2.	PROCESO DE OBTENCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS	292
4.4.2.3.	UTILIZACIÓN DE LOS TRABAJOS DE TERCEROS	296
4.4.2.4.	ANÁLISIS DE DATOS.....	297
4.4.3.	DEDUCCIÓN DE EVIDENCIAS Y CONSTATAIONES DE AUDITORÍA VÁLIDAS	298
4.4.3.1.	REDACCIÓN DE LAS EVIDENCIAS Y DE LAS CONSTATAIONES DE AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL.....	300
4.4.4.	COMUNICACIÓN DE LAS CONSTATAIONES DE AUDITORÍA	301
4.4.5.	DOCUMENTACIÓN DE LAS CONCLUISIONES Y SISTEMA DE REFERENCIAS PARA LA DOCUMENTACIÓN DE AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL.....	302
4.4.6.	AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL Y DISPOSICIONES EN MATERIA DE CONTROL DE CALIDAD	304
4.5.	<i>FASE D). ELABORACIÓN Y EMISIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA</i>	305
4.5.1.	PLANIFICACIÓN DEL INFORME	308
4.5.2.	ELABORACIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA	314
4.5.2.1.	REDACCIÓN DEL BORRADOR DEL INFORME FINAL	316
4.5.3.	REVISIÓN DEL BORRADOR DEL INFORME FINAL	321
4.5.4.	EMISIÓN DEL INFORME FINAL.....	321
4.6.	<i>FASE E). SEGUIMIENTO</i>	326
4.6.1.	RECOMENDACIONES AL FINALIZAR LA AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL.....	328
4.6.2.	SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME	329
4.6.3.	SEGUIMIENTO DE LAS REACCIONES PROVOCADAS EN EL AYUNTAMIENTO O ÁREA DE TRANSPARENCIA POR EL INFORME DE AUDITORÍA.....	330
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN.....		331
5.1.	INTRODUCCIÓN	332
5.2.	CONCLUSIONES	332
5.3.	FUTURAL LÍNEAS DE ACTUACIÓN.....	344
BIBLIOGRAFÍA:.....		345
ANEXOS:		382

ANEXO I. Normativa relacionada de manera indirecta con la transparencia a nivel estatal:	382
ANEXO II: Comparativa de la diferente normativa de la transparencia municipal sobre los indicadores ITA. (obligaciones materiales)	0
ANEXO III: Evaluación Del Catálogo de Información Pública Municipal:	0
ANEXO IV: Funciones básicas de gestión de las organizaciones públicas:	1
ANEXO V: Criterios De Cumplimiento (Obligaciones materiales y formales)	0
ANEXO VI: Información por categoría (Subcategoría) referente a las obligaciones materiales, respecto de las formales	2
ANEXO VII: Esquema del análisis del estado del derecho de acceso a la información pública. 9	
Anexo VIII: Ejemplo de Modelo de Control Interno Municipal Gestionado Manualmente....	10
ANEXO IX: Relación entre objetivos e indicadores.....	11

ÍNDICE DE TABLAS:

Tabla 1. Representación del N.º de entidades que incorporan los diferentes niveles territoriales del SP. Y el N.º de auditorías realizadas en cada nivel territorial.	21
Tabla 2. Dimensiones e instrumentos de una política de gobierno abierto	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 3. Líneas de actuación, codificación y descripción del Modelo de madurez en gestión documental de la transparencia y publicidad activa.	152
Tabla 4. Perspectivas del MMGDT.....	154
Tabla 5. Síntesis comparativa de las distintas metodologías de evaluación de la transparencia municipal.	155
Tabla 6. Tipos de auditoría o fiscalización del sector público.	181
Tabla 7. Competencias de los municipios	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 8. Servicios prestados a nivel municipal según población.....	208
Tabla 9. Etapas sobre las diferentes fases de la metodología de auditoría para la transparencia municipal.	218
Tabla 10. Componentes del sistema de control interno	236
Tabla 11. Criterios para la definición de las preguntas de auditoría.....	254
Tabla 12. Tipos y descripción de las pruebas de auditoría.....	267
Tabla 13. Fuentes para la obtención de datos e información que pueda servir como prueba de auditoría.....	268
Tabla 14. Contenido del Programa de recogida de pruebas de la auditoría.....	272
Tabla 15. Contenido habitual de un plan de auditoría.....	274
Tabla 16. Criterios de suficiencia, pertinencia y fiabilidad de las pruebas.	286
Tabla 17. Fuentes y origen de las pruebas: (datos o informaciones).....	287
Tabla 18. Tipos y procedimiento para la obtención de pruebas de auditoría.	289
Tabla 19. Metodologías de obtención y análisis de datos.	292
Tabla 20. Métodos más utilizados para la obtención de datos para la auditoría de transparencia.....	293
Tabla 21. Cualidades del informe para el control de calidad.	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 22. Modelo inductivo para ofrecer un informe convincente.	311
Tabla 23. Tipos y graduación de los incumplimientos de la gestión de transparencia.....	315
Tabla 24. Información mínima de las observaciones de la auditoría.....	319

ÍNDICE DE FIGURAS:

Figura 1. Antecedentes del gobierno abierto.....	86
Figura 2. Países miembros de la OGP Alianza para el Gobierno Abierto.	89
Figura 3. Sistema de Gobierno Abierto	98
Figura 4. Composición de la transparencia en el ayuntamiento.....	101
Figura 5. Fases de la metodología SIETRA de ACREDTRA.....	145
Figura 6. Niveles de madurez del MMGDT.....	153
Figura 7. Estructura del Real Decreto 424/2017 del régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local.....	170
Figura 8. Modelo de Control Interno Permanente en Entidades Locales.	171
Figura 9. Riesgos Potenciales de la auditoría de gestión, financiera y de cumplimiento normativo.	173
Figura 10. Diagrama de la transversalidad de la transparencia input-output.	201
Figura 11. Funciones básicas de gestión de las organizaciones públicas.....	212
Figura 12. Gestión de la organización del sector público.....	214
Figura 13. Fases de la auditoría de transparencia en base al ciclo “P-D-C-A” de mejora continua.....	215
Figura 14. Proceso para la adquisición de conocimiento previo y un estudio preliminar	226
Figura 15. Componentes del Sistema de Control Interno.	235
Figura 16. Proceso de Planificación de la Auditoría de Transparencia Municipal.	246
Figura 17. Desglose de las principales preguntas de auditoría y su interrelación con los procedimientos y fuentes de las pruebas de auditoría.....	256
Figura 18. Proceso para la ejecución de la auditoría de transparencia.	278
Figura 19. Ciclo para la obtención de evidencias de auditoría mediante los datos.....	282
Figura 20. Procesos para la redacción del Informe de auditoría.	307
Figura 21. Proceso de Emisión del Informe Final para el Ayuntamiento o Área de transparencia.....	324
Figura 22. Proceso de Difusión del Informe final para la rendición de cuentas y para la ciudadanía.	325
Figura 23. Procesos de seguimiento de la auditoría de Transparencia.	327

ÍNDICE DE GRÁFICOS:

Gráfico 1. Evolución de las principales preocupaciones políticas de la población española (política, gestión pública, corrupción y fraude).....	19
Gráfico 2. Relación entre el número de auditorías realizadas y el número de entes existentes en cada ámbito territorial de A.P.....	21
Gráfico 3. Correlación entre transparencia y eficiencia económica o ingresos per cápita.	78
Gráfico 4. Correlación entre transparencia y control de la corrupción.	80

CAPITULO I:
OBJETIVOS Y CONTEXTO DEL TFG

1.1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo está centrado en realizar un marco metodológico para la auditoría de transparencia en los ayuntamientos valencianos, como herramienta que permita prevenir y reducir el fraude, la desconfianza social y la corrupción municipal y que mejore el marco de la gestión de la transparencia y la rendición de cuentas (*Accountability*) a nivel municipal, dado que es la administración más próxima a la ciudadanía.

La transparencia en el ámbito de la gestión y actuación pública (gubernamental y administrativa) ha ido tomando cada vez más fuerza, por diversas razones, como pueden ser: la mejora de los sistemas de información y control en el ámbito de las AA.PP, (Nueva Gestión Pública o *New Public Management*) el fenómeno de la corrupción y el fraude, las demandas ciudadanas de más y mejor información, así como la aparición de nuevos paradigmas que incluyen la transparencia como eje primario: Buen Gobierno y Gobierno Abierto o Gobernanza pública inteligente (Criado, 2016) y relacionada con otros principios o ejes como los de; efectividad, eficacia, eficiencia, ética, responsabilidad, integridad, coherencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, colaboración social, el uso de las TICC, conocimiento colectivo etc.,

Por ende, y dado que se está en tiempos donde la obertura o apertura del gobierno y su gestión, instrumentalizada mediante el aparato administrativo, se ha de poner atención en la gestión de nuestros representantes políticos, ya que, en caso contrario, no se podría saber cómo gestionan los servidores públicos nuestros recursos e intereses.

Es por ello, que la transparencia aparece como elemento *sine qua non* en el sistema democrático representativo y participativo, pues la necesidad de este principio se origina en que, al integrar la cultura de transparencia, posibilita un incremento de la legitimidad democrática y promueve que la ciudadanía se convierta en un agente más proactivo, participativo y menos reactivo en el ámbito de lo público. La transparencia se configura como mecanismo mediante el cual se manifiesta el principio de rendición de cuentas de los poderes públicos (Tornos et al., 2012).

1.2. JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO FINAL DE GRADO

“Cuanto más te observo, mejor te comportas” Jeremy Bentham

“La integridad es hacer lo correcto, aunque nadie nos esté mirando” Jim Stovall

Desde hace décadas, los gobiernos y las administraciones a su cargo están sometidas a presiones orientadas a mejorar su rendimiento, atender mejor las necesidades de la ciudadanía y crear valor público en entornos cada vez más digitales. Como no, la transparencia se ha convertido en un elemento clave para el objetivo de rendición de cuentas (Fuchs, 2006; Shim et al., 2008; Andersen, 2009; Cullier et al., 2009), por lo cual, los gobiernos y administraciones han tenido que adaptarse a las demandas de transformación digital y de acceso a la información por parte de la ciudadanía, pues como dice Kierkegaard (2009), “un buen gobierno debe verse para ser real” (Garrido et al., 2017).

Generalmente, en la mayor parte de los países desarrollados, la ciudadanía es más exigente respecto de la modernización del sector público y sobre que ésta obtenga mejores números respecto de la transparencia, sostenibilidad, economía, eficacia y eficiencia de la actividad y del gasto público. A su vez, la existencia de una mayor exigencia ciudadana de una asunción de responsabilidades por parte de los actores políticos y órganos directivos públicos en el ejercicio de sus funciones denota una necesidad o un *gap* en el sistema de rendición de cuentas actual que debe ser abordado.

De otra parte, Andersen (2009) entiende que la transparencia se considera un elemento esencial del “buen gobierno responsable”, que conduce a la asignación más eficientes de los recursos y, por ende, a un mayor crecimiento económico (*Anti-Corruption Resource Centre - U4, 2012; Lizcano, 2013*), transformándose así, en una potente utilidad para la participación ciudadana, prevención de la corrupción, confianza en el gobierno, y un elemento esencial para favorecer la información a la ciudadanía, y de creación de riqueza para el país al atraer inversiones extranjeras e incentivar las inversiones internas (Quinn, 2003; Mulgan, 2007; Cullier y Piotrowski, 2009; Reylea, 2009; Shuler et al., 2010). Así pues, cabe resaltar que los diferentes casos de corrupción han propiciado un ambiente de desconfianza en la ciudadanía, por lo que se percibe una

necesidad de aumentar el control de la acción pública mediante más y mejor grado de transparencia.

Así pues, como muestra la Gráfica 1. Evolución de las principales preocupaciones políticas de la población española (aparte de otros no reflejado de gran envergadura, como lo son: el paro, con un 61.8% y los problemas de índole económica, con un 25%¹), uno de los principales problemas de sociedad española que ha cobrado gran importancia en los últimos años son la corrupción y el fraude (actualmente en un 25%, aunque anteriormente, en enero de 2015 y octubre de 2017, se posicionaba tal valor en un 60% y 55%, respectivamente), seguido de los partidos políticos y la política (actualmente en un 38%). Muestra de ello es el último barómetro de CIS, el cual muestra una gran preocupación por la corrupción y el fraude en la sociedad española, a parte del paro, y los partidos políticos en general, entre otros (CIS, 2019).

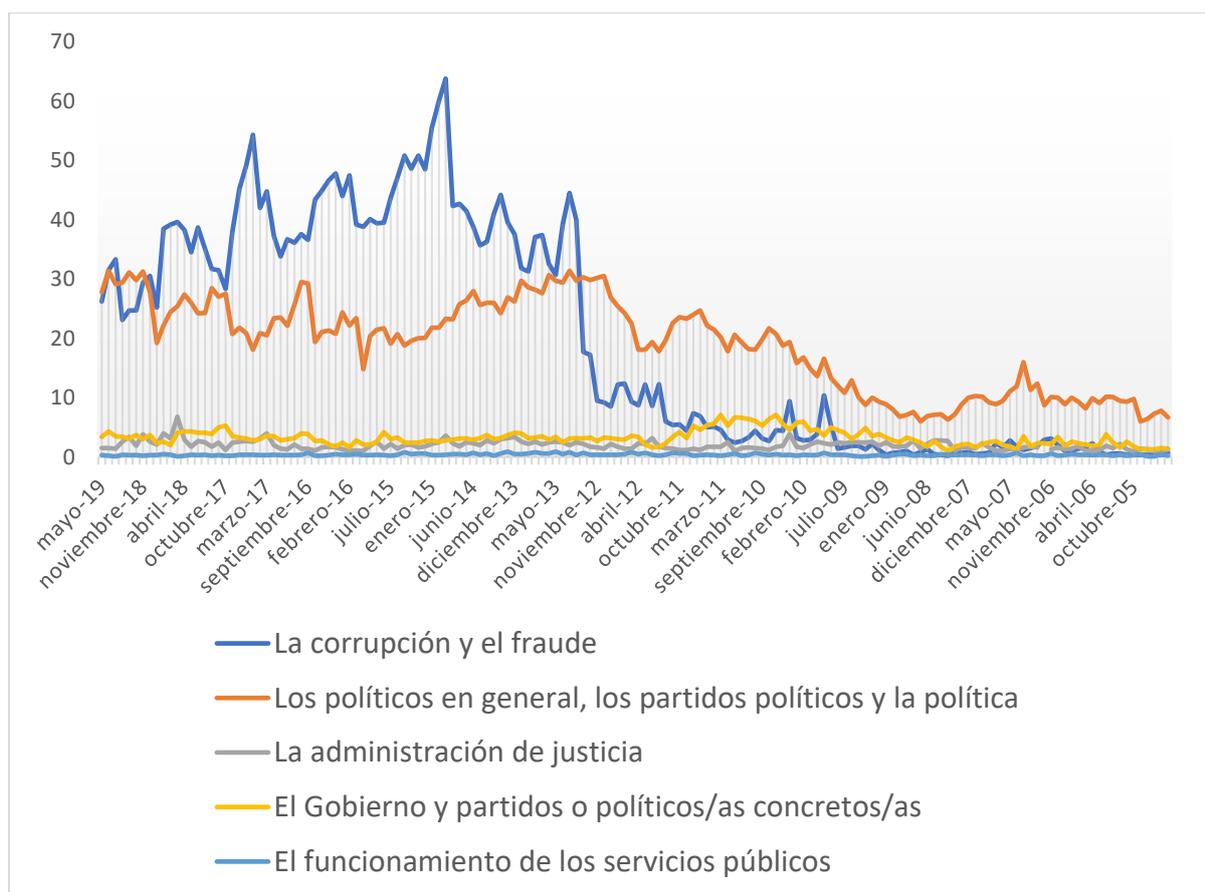


Gráfico 1. Evolución de las principales preocupaciones políticas de la población española (política, gestión pública, corrupción y fraude).

¹ Datos hasta Julio de 2019.

Fuente: Elaboración propia a partir del barómetro del CIS (2005 – 2019).

El Gráfico 1 refleja que, desde principios del año 2009, la principal preocupación en el ámbito político de la sociedad española es la corrupción, el fraude y los políticos en general (partidos políticos y la política). ¿Será porque dicho año entró en vigor la LTAIBG, la cual estimula la publicidad proactiva de datos y el acceso a la información de cualquier persona? Es una pregunta que, para darle respuesta, se atiende a lo que exponen Villoria y Jiménez (2019) en cuanto al tema. Estos autores señalan que la corrupción es el elemento que desde hace muchos años arrastra la política española, sobre todo en cuanto a lo que respecta a la gestión en los ayuntamientos españoles. En este caso, el conjunto a las CC. AA. y EE. LL., tuvieron un plazo más extendido (2 años) que el gobierno de la AGE para implementar las medidas de apertura, transparencia y rendición de cuentas. Como se puede apreciar en sentido evolutivo, la corrupción y los partidos políticos sigue una intensidad paralela, aparte de otras de índole económico no expuesto en el Gráfico 1. En este sentido, como se muestran en la Gráfica 3 y 4 del CAPITULO II de la transparencia, el grado de corrupción presenta una correlación elevada con el nivel o calidad de la transparencia ofrecida y con el desarrollo económico de un país, entre otras correlaciones², idea que ya destacan diversos autores como Villoria e Izquierdo (2015), y que se explica posteriormente con más detalle.

Por otro lado, desde un punto de vista cuantitativo, cabe señalar el porcentaje de auditorías realizadas según el nivel de la AP. Por ello, se hace referencia a la comparación realizada por Viñas (2018) en cuanto a auditorías realizadas entre los tres niveles territoriales de la administración pública (administración central, autonómica y local), para poder conocer la situación real del sector, así como su dimensión. La comparativa se puede encontrar en el informe realizado por FIASEP de 2015, donde se incluyen las auditorías realizadas en 2011 por el Tribunal de Cuentas, OCEX y empresas privadas de auditoría. En la Tabla 1. se muestra la relación entre el número de auditorías o

² Villoria e Izquierdo (2015) destacan las causas de la corrupción, como son: el bajo desarrollo moral, la desigualdad y la desconfianza social, la corrupción interna de las organizaciones políticas, una ausencia de una Administración Pública profesionalizada, unos controles insuficientes, un bajo desarrollo democrático y económico, la coartación a los medios de comunicación (prensa, redes sociales, etc.), la globalización y diversos aspectos y variables culturales, las cuales, tales autores relacionan mediante correlación del nivel de corrupción de los países con estas causas mencionadas.

fiscalizaciones anuales realizadas y el porcentaje que éstas representan sobre el total de entes susceptibles de fiscalización de cada ámbito de la administración pública:

Tabla 1. Representación del N.º de entidades que incorporan los diferentes niveles territoriales del SP. Y el N.º de auditorías realizadas en cada nivel territorial.

Ámbito territorial Administración Pública	Nº de entidades que lo conforman	Nº Auditorías realizadas	% de auditorías sobre el total de entidades
Estatal	454	429	94%
Autonómico	2.594	895	35%
Local	19.030	1.109	6%
TOTAL	22.078	2.433	11%

Fuente: Viñas (2018) a partir del informe FIASEP 2015.

Como se aprecia en el Gráfico 2, hay una gran desproporción entre el número de auditoría efectuadas respecto la cantidad de entidades que integran cada nivel territorial. Por un lado, a nivel estatal, se ha auditado el 94%, quedando únicamente 35 entidades sin auditar. Por otro lado, a nivel autonómico, son 895 (35%) las entidades que quedan sin control de auditoría.

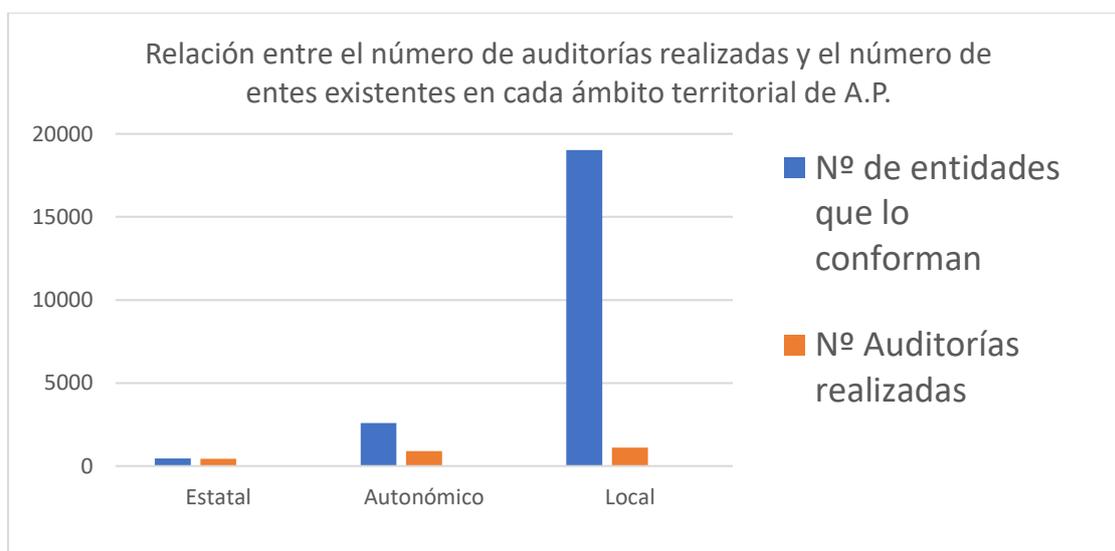


Gráfico. 2 Relación entre el número de auditorías realizadas y el número de entes existentes en cada ámbito territorial de A.P.

Fuente: Elaboración propia a partir de Viñas (2018) y el informe FIASEP (2015).

Por último, y con más relación sobre el sujeto objeto de estudio del presente trabajo, por está dirigido a las EELL, aunque más especialmente relacionado con la administración municipal (Ayuntamientos), en España existen 8125 municipios, de los que, en total, solo un 6% se ha auditado en tal fecha, y como se ha señalado anteriormente, lo que no se controla, no se puede ver. Por ello, Viñas (2018) considera necesario mejorar la transparencia haciendo cumplir todos los preceptos recogidos en la Ley 19/2013. Se debería garantizar la calidad y validez de la información presentada por los entes públicos a través de un control externo eficaz con un alcance superior al actual. Es por ello, que el presente trabajo pretende diseñar una herramienta práctica que permita evidenciar y mejorar los niveles de desempeño de los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana, en el marco de la transparencia, puesto que el sector público local es el más próximo a la ciudadanía y, por lo tanto, su gestión incidirá de una manera más directa en la satisfacción de las necesidades diarias de sus usuarios.

Como es evidente, la consecución de los nuevos fenómenos sociales causados por la normalización del uso de las Nuevas Tecnologías de la Información, Comunicación y Conocimiento (TICC), el nuevo modelo de rendición de cuentas de la gestión pública, la obligación del uso sistémico de los sistemas de información y de gestión de información por parte del sector público, el déficit de control de la eficacia sobre la aplicación de la LTAIBG, el conflicto de intereses generado por la aplicación de ésta y otras leyes y ordenanzas en el marco de la transparencia municipal, así como el déficit de control de la eficacia sobre la aplicación de la LTAIBG por parte de la mayoría de ayuntamientos, entre otros fenómenos, se evidencia una falta de supervisión y confianza en el desempeño de sus funciones y, por otra, los sistemas de supervisión que se encuentran en funcionamiento, solo están orientados a asegurar que la gestión pública realizada responda a las causas que justifiquen la existencia de la misma, olvidando que los resultados obtenidos aportan valor a la ciudadanía y ventajas competitivas.

En cuanto a la evaluación de la transparencia municipal, en la actualidad, existen metodologías publicadas, tanto por ONG's, sector privado y público, que pretenden evaluar el grado de cumplimiento e implantación de la ley de transparencia por parte del sector público y, en cierta medida, su grado de madurez o desarrollo que, en algunos

casos es de manera generalizada y en otros, de forma tediosa y ambigua. Cabría por ello realizar un cuadro comparativo con la finalidad de su continua y funcional armonización. (Véase la Tabla 5. Síntesis comparativa de las distintas metodologías de evaluación de la transparencia municipal).

Cabe resaltar que no se controla con suficiencia el cumplimiento de la normativa sobre transparencia ya que, en la actualidad, muchos ayuntamientos de la Comunidad Valenciana (Martín et al., 2016) y de España en general, no tienen un gran nivel de transparencia desarrollado e implementado dentro de su sistemática de funcionamiento, ya sea por la inexistencia de medios suficientes, por voluntad y/o estrategia política, por una formación obsoleta, u otras disfuncionalidades para la práctica de la calidad democrática. Estos autores señalan que tan solo el 9% de los municipios valencianos cumple con la normativa de transparencia en 2016. El resto no tendrían portal de transparencia (17%), estaría “en construcción” (4%), no tendría contenido el portal (12%), o lo tendría incompleto (58%). Por lo que el estudio elaborado por la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación a mediados del mes de mayo de 2017 señala que, a nivel de la Comunidad Valenciana, hay una mayoría de municipios que cuentan con un portal de transparencia (79%) frente a los ayuntamientos que todavía no cuentan con uno o lo tienen en proceso de construcción (21%), sin mencionar si tales portales se ajustan a lo dispuesto en la legalidad estatal, autonómica y local o cumplen los requisitos mínimos para poder garantizar el derecho a obtener información activa de forma actualizada, veraz, estructurada, reutilizable, gratis o coste bajo, etc., (Martín et al, 2016).

Del mismo estudio señalado, se concluye que a mayor número de habitantes que se tenga en un municipio, el cumplimiento de la ley de transparencia es sucintamente mayor por el ayuntamiento respectivo. Sin embargo, los portales con menos cumplimiento o la inexistencia de estos, son los ayuntamientos que ostentan un menor número de habitantes. Así pues, de los 274 ayuntamientos con menos de 1500 habitantes de la Comunidad Valencia, 111 ayuntamientos no tienen portal, 93 ayuntamientos tienen el portal incompleto, 60 lo tienen sin contenido y solo 10 ayuntamientos tienen completo el portal en 2016 (Martín et al, 2016).

Así pues, en el marco de la autonomía valenciana, por ser una delimitación territorial del objeto del trabajo, en base Índice de Transparencia de los Municipios y Provincias de DYNTRA sobre la evaluación continua y en abierto³ realizada en la Comunidad Valenciana a los ayuntamientos de municipios con una población superior a 15.000 habitantes, de los 74 ayuntamientos evaluados a fecha actual, solo 17 (22 %) habría obtenido una puntuación superior al 5 (sobre 10) en julio de 2019 (DYNTRA, 2019).

Así mismo, la existencia de un Objetivo de Desarrollo Sostenible (Número 16) “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas ” de la Agenda 2030 propuesta por la ONU, connota la idea de que las instituciones (públicas y privadas) han de reforzar y ser eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles y dimensiones, han de garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles y han de garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, todo ello de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales (CEPAL, 2019). Cabe desatar la importancia de la Agenda 2030 dada la coyuntura social actual, ya que estos ODS se han materializado e implementado en España mediante el “Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030” elaborado por el Gobierno y controlado por el Alto comisionado para la Agenda 2030 dependiente directamente de la presidencia y, en el ámbito autonómico valenciano, a través de la “Hoja de ruta para ciudades y pueblos de la Comunidad Valenciana en la Agenda 2030” elaborada por la Generalitat Valenciana. Pues, en palabras de Giménez (2017), *“la transparencia en el sector público cubre muchos ámbitos, además de la propia administración pública”*.

Además, siguiendo con tal autor, los órganos creados para asegurar el buen cumplimiento de la transparencia no han contemplado la posibilidad de realizar auditorías o fiscalizaciones que den fe del correcto desarrollo de la ley de transparencia. Critica que los órganos auditores regulados por el Estado (Tribunal de Cuentas, Síndic de Comptes, etc.) se centran fundamentalmente en la correcta administración de las cuentas, y no en una auditoría independiente incorporada a la gestión de la transparencia, la cual aseguraría la excelencia en el cumplimiento de la normativa

³ Participativa y colaborativa, donde cualquiera puede ayudar a evaluar la situación actual mediante la corroboración de tal ayuda.

jurídica y potenciaría el grado de confianza de los ciudadanos en el sector público, pues una auditoría independiente del sector público es el instrumento que mejor puede garantizar la lucha contra la corrupción administrativa y la deficiente práctica de los gestores y de los responsables políticos (Giménez, 2017). Además de lo señalado por tal autor, cabe destacar que se están llevando a cabo políticas de reforma en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas o “*accountability*”, pues como afirma Terraza (2017) en referencia a los Organismos de Control Externo (OCEX), en 2050, será año de automatización de la fiscalización, y de la máxima expresión en cuanto a la cultura de la rendición de cuentas y transparencia por parte de todos los agentes del servicio público y, en sí, de la sociedad, respetando los límites legales de la publicación de la información.

En consecuencia, siguiendo a la necesidad que tales autores señalan (necesidad de una auditoría de transparencia y un futuro de fiscalización automatizado), la metodología que se pretende ofrecer se basa en el principio de este tipo de fiscalización (actualmente contemplado como evaluación) en el marco de la transparencia municipal, en este caso, de los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana. Además, debería orientarse en un futuro a su automatización, en la medida que fuera posible, de las tareas que suponen tanto la gestión del área respectiva de transparencia, como para el control por parte del resto de agentes de la sociedad, de la función de fiscalización de la actividad pública municipal. Así pues, Terraza (2017) señala que la utilización de sistemas de inteligencia artificial permitiría una fiscalización permanente, actualizada y de la totalidad de las operaciones efectuadas por los agentes públicos, donde el trabajo del auditor habría de centrarse en el análisis de los datos, y la extrapolación de las conclusiones que de ellos se derivan, en vez de centrarse en la revisión de los procesos (documentación de expedientes, movimientos contables, etc.) donde estas tareas serían ofrecidas de una manera eficaz, eficiente y económica por una red de tecnología de forma automática que permita su óptimo funcionamiento. En este sentido, el Comité del Sector Público de la Federación de Expertos Contables Europeos (FEE) ha ido realizando y lanzando diversos documentos para el establecimiento tres principios o criterios del Buen Gobierno (BG) para el sector público considerado como “Moderno” de las instituciones públicas, que son (FEE, 1996): la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas. Aparte de estos tres pilares, la Oficina Nacional de Auditoría o *National Audit Office* ya

señalaba que los auditores pueden ayudar ampliamente con el proceso de modernización de las AA. PP. mediante el control de la transparencia (NAO, 2000).

Por todo ello, se pretende elaborar un control desde el marco de la auditoria (y en su caso, de la fiscalización) de transparencia pública municipal, para que puedan asumir ese cambio de foco centrado únicamente en el cumplimiento de la legalidad y la aplicación de los procedimientos, a una alternativa que permita verificar el grado de logro de los resultados obtenidos, y puesta en marcha de futuras acciones correctoras, tomando como referencia las buenas o mejores prácticas conocidas hasta el momento y enfocado en una sistemática de mejor continua que evidencie el nivel de desempeño de la gestión de la transparencia municipal y su grado impacto. Pues se entiende que el control debe componerse de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones de normativas y las infracciones de los principios relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas. Por lo que cabe resaltar que, en un futuro no muy lejano, este tipo de prácticas de control y asunción de las correspondientes responsabilidades deberían ser obligatorias, imprescindibles y habituales con el fin de garantizar la imagen fiel de la gestión pública realizada, conjuntamente enlazado con la mejora de la calidad de la información (claridad, fiabilidad, comprensibilidad, reutilización, lugar de publicación, accesibilidad, actualización, disponibilidad, estructuración, soporte, formato) entre otros, para garantizar que se cumplen e interrelacionan todos aquellos principios y elementos orientados a obtener un nivel de transparencia óptimo desde el punto de vista del funcionamiento democrático y constitucional que es un Estado de Derecho, que establece como eje propietario la Buena Gobernanza y el Gobierno Abierto e Inteligente.

Así mismo y como se ha señalado al principio de este apartado, la existencia de un Gap en la rendición de cuentas por parte de los agentes que controlan y evalúan la transparencia denota la necesidad de abordar un enfoque que permita auditar la transparencia incluida la gestión que se desempeña dentro de la organización, compuesta por tres posiciones, la gestión de la publicidad activa, de la gestión del derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía y de la transparencia colaborativa (las cuales se desarrollan en apartados posteriores) de los ayuntamientos como gestoras de los intereses públicos que le competen, con el objetivo

de evidenciar el nivel cumplimiento de la legalidad y nivel de rendimiento en la gestión transparente, así como promover las buenas prácticas en cuanto a transparencia y su interrelación con el paradigma del Gobierno Abierto e Inteligente que sean conocidas y ofrecidas (desarrolladas ya o que estén por desarrollar) por diferentes organismos referentes del campo de la auditoría, la evaluación, fiscalización y control que resulte necesaria para la gestión efectiva de la transparencia municipal, sin que ello suponga un gran esfuerzo.

1.3. OBJETIVO GENERAL

Señalada ya la justificación del porqué se desarrolla este documento, el objetivo general del Trabajo Final de Grado (TFG) es el desarrollo de un marco metodológico que sea de aplicación práctica para el desarrollo de auditorías de transparencia en los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana. Para su consecución, se parte del estudio de la situación actual en cuanto a cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa europea, estatal, autonómica y, en su medida, local mediante la evaluación de indicadores de transparencia existentes sobre el grado de cumplimiento e indicadores de ofrecimiento voluntarios, teniendo en cuenta los marco y normas de referencia a nivel internacional y nacional de auditoría de gestión y de legalidad o cumplimiento.

El objeto general de estudio para consecución del objetivo general es el conjunto de obligaciones de transparencia que establece la normativa estatal, autonómica y local sobre transparencia (publicidad activa, derecho de acceso a la información pública y datos abierto) en los portales de transparencia de los ayuntamientos para comprobar posteriormente el grado de su cumplimiento y aplicación, mediante el establecimiento de indicadores que lo evidencien, para posibilitar la emisión de un informe, basado en los principios que ofrecen las distintas organizaciones de fiscalización, acerca del grado de cumplimiento mínimo de la legalidad, información ofrecida de modo voluntario, gestión del derecho de acceso a la información, de los datos abiertos y del portal de transparencia y *open data* en su caso, así como de la gestión eficaz, económica, eficiente y efectiva de las actuaciones de transparencia a nivel municipal.

1.4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para alcanzar el objetivo general o principal del punto 1.3., se definen una serie de metas a cumplimentar para el desarrollo del presente trabajo, incluida la metodología para la auditoría de transparencia municipal en la Comunidad Valenciana:

- Objetivo específico 1. Conocer los antecedentes, (evolución y la normativa actual) sobre la transparencia que sea potencialmente necesaria y aplicable, así como de los organismos de control, evaluación y acreditación en el ámbito nacional e internacional referentes en la innovación y mejora en esta materia en el ámbito municipal.

- Objetivo específico 2. Apoyarse en las normas, marcos y manuales de trabajo que sean prácticos, actuales y relevantes, tanto de la transparencia, como del ámbito de la auditoría del sector público local para el desarrollo de la metodología.

- Objetivo específico 3. Desplegar una metodología que permita la consecución de auditorías de transparencia y su gestión en los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana, de manera estructurada, clara y concisa, que evidencie si la estrategia y los objetivos globales de la organización en cuanto a la transparencia, se están llevando a cabo de manera legal, eficaz, eficiente y económica.

1.5. METODOLOGÍA DEL TFG

Dado que el objetivo general es crear un marco metodológico que sea de aplicación práctica para la ejecución de auditorías de transparencia en los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana, primero se realiza una revisión estratégica de los antecedentes normativos de la transparencia, en los distintos niveles territoriales (europeo, estatal, autonómico y local) que resulten relevantes para el ámbito municipal, así como un análisis sobre la interrelación con el resto de elementos dentro de la sistemática de Gobierno Abierto (Participación, Colaboración, uso de las TIC, Buen Gobierno, *Accountability*) para la consecución del *OBJETIVO ESPECÍFICO 2* del presente trabajo.

En cuanto a la transparencia, se realiza un análisis de fuentes secundarias para obtener toda aquella información que pueda resultar importante para la eficacia del desarrollo de la metodología, con la finalidad de garantizar su correcta y fácil aplicación. La metodología se centra en la Publicidad Activa (o Transparencia Activa), dado que ésta fomenta la sostenibilidad y el uso eficiente de los recursos públicos, en la medida en que el derecho de acceso a la información (o Transparencia Pasiva) requiere de su explotación o utilización, aunque en el sistema se prevé con indicadores de área de derecho de acceso, y datos abiertos.

También, en este sentido, se provee desarrollar un inventario de indicadores, herramientas, aplicaciones, buenas prácticas, entre otros, sobre la transparencia municipal con la finalidad de maximizar el impacto y eficacia en el respectivo ámbito municipal, en el que se vayan incluyendo nuevos anteriormente no considerados. La metodología se centra en la inclusión de indicadores, tanto de gestión (economía, eficacia y eficiencia) que incluye de cumplimiento de la legalidad de transparencia. Por ello, se debe ir desarrollando conforme la normativa vaya variando y conforme se vayan conociendo nuevos indicadores no incluidos en la metodología, de manera que funcione como un inventario de indicadores, de los cuales se vaya cribando los que resulten duplicados, de manera que se simplifique la labor del equipo auditor.

En este sentido, se pretende conocer los elementos que componen las sistemáticas de funcionamiento y evaluación de la transparencia a nivel municipal existentes, ofrecidas por las diferentes asociaciones, organizaciones y/o plataformas, públicas (CTBG, FEMP,

EUDEL, FVMP, Universidades Públicas, Comisionado de Canarias, de Castilla y León, etc.) y privadas como fundaciones, asociaciones, ONG's (Acreditra, TI-España, Dyntra, InfoLibre, NovaGob) que servirán de referencia a la hora de conocer los criterios, principios, objetivos, ítems, etc., se han de tener en cuenta, tanto para el cumplimiento mínimo legal, como para la transparencia aportada de manera voluntaria y la mejora de la gestión de la transparencia municipal.

Posteriormente, se analizan diferentes fuentes secundarias referentes a la sistémica de la auditoría de gestión y de cumplimiento ofrecida por los diferentes organismos internacionales y nacionales de fiscalización y auditoría como pueden ser la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores o INTOSAI, el Tribunal de Cuentas Europeo o TCUE, El Tribunal de Cuentas Español (TCU), la Sindicatura de cuentas de la Comunidad Valenciana o SCCV, entre otros.

También, se ha consultado numerosas publicaciones científicas de repositorios y revistas relacionadas con el tema como puede ser EUNOMIA, CIGGAP, ASOCEX (y su revista Auditoría Pública), CEMCI, INAP, IVAP, entre otros. Por otro lado, se reconoce de manera breve la normativa referente de la auditoría y/o fiscalización del sector público, para conocer la metodología que aportan los diferentes organizaciones internacionales y Entidades Superiores de Fiscalización o EFS, y realizar una analogía práctica para el producto que se pretende ofrecer en el Capítulo IV, que es una propuesta metodológica para la auditoría de transparencia en los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana.

Cabe mencionar que, para el desarrollo de la metodología, se ha utilizado como referentes genéricos, el Manual de Auditoría de Gestión del Tribunal de Cuentas Europeo, publicado en el año 2017, y los Principios y normas de auditoría del sector público ofrecidos por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español, dado que permiten la inclusión de todos los potenciales elementos necesarios para desarrollar un análisis profundo de legalidad, así como de cualquier actividad, política, programa o plan público, como lo es la gestión del en el ámbito de la transparencia municipal.

Por último, hay que señalar que, para la eficacia sobre la realización del enfoque se realiza en forma de manual para la consecución de auditorías por parte de profesionales

especializados y no especializado en el ámbito de la transparencia municipal y la auditoría, de manera que se referencian toda la normativa que se deberá conocer de manera ex – ante, para su óptimo desarrollo. por lo que nos encontramos ante un estudio de aplicación práctica, cuya finalidad es la de mejorar, resolver o corregir un vacío o error existente en el ámbito de la transparencia municipal, desde el conocimiento y el análisis de dicha fenomenología.

La metodología que se pretende ofrecer se establece de forma sistemática y consecutiva para la relación de los trabajos de auditoría. Por ello, la sistematización precisa un método de uso general aplicable a cualquier ayuntamiento de la Comunidad Valenciana, independientemente de los servicios que preste o los habitantes que tenga tal municipio, entre otros. Dentro de esta sistemática se debe realizar diferentes análisis en respondiendo a las preguntas de: Qué se quiere, cómo y cuándo se quiere, dónde, por qué, qué medios se deben utilizar, se cumple con la legalidad, etc., realizando las siguientes investigaciones: Estudio de los elementos que componen la transparencia municipal, diagnóstico de situación detallado, determinación de finalidades y medios para su consecución, investigación de las disfuncionalidades y deficiencias, balance informativo analítico, comprobación de la eficacia y la eficiencia, búsqueda de problemas, proposición de soluciones, indicación de alternativas y mejora de la situación, entre otros.

Para el desarrollo lógico de la metodología, se ha resaltado las funciones de planificación estratégica, así como el análisis de *benchmarking*. Por último, y en base a todo lo anterior, se presentará conclusiones y futuras líneas de actuación para el desarrollo óptimo y continuo de tal sistemática como herramienta de control de transparencia mediante la ejecución de auditorías.

1.6. DELIMITACIÓN O ALCANCE DEL TFG

La presente metodología se centra en la revisión sobre el cumplimiento de la legislación aplicable en el ámbito de la transparencia municipal de la Comunidad Valenciana. Por ello, y a modo de delimitar el objeto del trabajo, habrá que tener en cuenta las diferencias entre los ayuntamientos que componen la esfera municipal en el ámbito autonómico en base a las competencias que le son propias y la que se desarrolle en base a la respectiva autonomía local. Tal sistemática se pretende integrar en cualquier tipo de ayuntamiento de la Comunidad Valenciana, con lo que únicamente será válido para la gestión de transparencia de los respectivos órganos de gobierno de la administración municipal en el desempeño de sus funciones, para dar cuenta de ello, al poder legislativo municipal (pleno del ayuntamiento) con la finalidad de ofrecer mayor control sobre la actuación del ejecutivo a tal nivel.

Cabe señalar que, la metodología está orientada a que, con independencia del tipo de régimen en el que se encuentre el ayuntamiento en el que se proceda a su ejecución respecto al número de habitantes y correspondientes servicios públicos municipales atribuidos y asumidos conforme a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, se pueda desarrollar. Sin embargo, es recomendable para ayuntamientos de más de 15000 habitantes, dado que, a partir de esta cantidad, los ayuntamientos poseer mayor autonomía de gestión (DYNTRA, 2017). A este respecto, se habrá de atendiendo la normativa que así declare la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma respectiva, en caso de que se vaya a utilizar en ayuntamientos que no pertenezcan a la Comunidad Valenciana.

Como resulta obvia, los esfuerzos a la hora de desplegar y ejecutar la auditoría serán menores respecto de aquellos ayuntamientos que cuenten con mayor número de servicios asumidos por el acogimiento del tipo de régimen que se establezca por el pleno de la corporación local.

1.7. ESTRUCTURA DOCUMENTAL DEL TRABAJO

En este apartado se ofrece un resumen de manera resumida acerca de cada uno de los capítulos que configuran la estructura del presente trabajo final de grado y que, por ende, se componen como patrones elementos a tener en cuenta para el producto o resultado final de este TFG, que es ofrecer una metodología sobre la auditoría de transparencia municipal:

- Capítulo I. Introducción: Este apartado contiene un resumen de lo que comprende el presente trabajo desde una perspectiva genérica y resumida. En esta parte se incluye el qué y para qué se lleva a cabo el TFG, a parte del establecimiento y satisfacción de los objetivos específicos para el alcance del objetivo general.
- Capítulo II. La transparencia en los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana: Se contextualiza sobre el marco legal de la transparencia y la situación actual de la transparencia tanto a nivel estatal, autonómico y local. También en este epígrafe se desarrolla y analiza las distintas metodologías de evaluaciones de transparencia existentes a nivel municipal.
- Capítulo III. La auditoría: En este apartado se analiza la auditoría y la fiscalización del sector público, el tipo de auditorías existentes, los principios y ejes de actuación y de consecución de auditoría a nivel estratégico, táctico y operativo en el ámbito del sector público. También se referencia la normativa y manuales existentes sobre la fiscalización de la gestión pública municipal, tanto proporcionada por los diferentes organismos internacionales, como nacionales y autonómicos que servirán como referencia para el desarrollo metodológico.
- Capítulo IV. Metodología para la auditoría de transparencia municipal en la comunidad Valenciana: En este apartado se ofrece una síntesis de fases secuenciales de cada una que se han de llevar a cabo y productos que encada fase se obtendrán. La metodología está basada en la auditoría de gestión y de cumplimiento. A nivel global, las distintas fases serían: 1º). Estudio preliminar de

la organización y conocimiento de la misma. 2º). Planificación de la Auditoría, donde se desarrolla el plan global de auditoría que incluirá las preguntas, criterios, indicadores, etc., que permitan obtener evidencia suficiente sobre el desempeño. 3º). Análisis de las actividades ejecutadas y por ejecutar y de las informaciones ofrecidas y su calidad, y de las que se han quedado por publicar. 4º). Emisión de informe de auditoría de transparencia, en el que se muestre el grado de transparencia y de eficacia, eficiencia, efectividad y economía sobre la misma. Por último, también se incluye una secuencia lógica de los pasos para publicar los hallazgos encontrados en la auditoría.

- Capítulo V. Conclusiones y futuras líneas de actuación y de mejora: Una vez ofrecida toda la información y conocimiento generado en el presente trabajo, se ofrece las ideas más generales y las deducciones del mismo correspondientes a las conclusiones obtenidas en los diferentes objetivos específicos, ofrecidos de manera separada para una mejor comprensión del potencial lector. También, en este apartado se ofrece las futuras líneas de actuación y ampliación del trabajo de la transparencia y el *Accountability* municipal de la Comunidad Valenciana.

CAPITULO II:
MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA
MUNICIPAL

2.1. INTRODUCCIÓN

Para comenzar con el ámbito de la transparencia, en el presente trabajo se desarrolla bajo el objeto de la gestión de lo público y más concretamente de la gestión de la transparencia a nivel de la entidad municipal: el ayuntamiento. Por ello, es necesario y procedente el desarrollo de los antecedentes para su posterior comprensión y análisis, ya sean normativos, históricos o teórico-prácticos, así como la comprensión de su significado y su procedencia, descomposición, interrelación con otros sistemas como, por ejemplo, con el sistema democrático, de Gobierno Abierto (GA), entre otros.

También se verá en apartados posteriores los diferentes sistemas de evaluación y/o control de ésta en el ámbito de gestión municipal, y diferentes agentes, órganos y organizaciones públicas y privadas destinadas al fomento, control, innovación y mejora continua de la transparencia y su gestión, que servirá todo ello para el desarrollo del objeto del trabajo, que es, proponer una metodología para la auditoría de transparencia en el ámbito municipal.

Cabe señalar que, el sentido propio de la transparencia del que se hace referencia al objeto de trabajo, está relacionado con la transparencia en el sector público, el cual está compuesto por los diferentes poderes que Montesquieu (1748) diferencia: Transparencia del poder legislativo, ejecutivo o del gobierno y, con ello, de la administración pública que le sea confiada en cada nivel territorial, por ser titulares de los órganos superiores de cada administración, y del poder judicial el cual se extiende en única jurisdicción nacional en el caso de España, a diferencia de los dos anteriores.

En este caso en particular, el presente trabajo se centra tanto en el ejercicio de transparencia ejercitado por el gobierno municipal (transparencia gubernamental) como por la transparencia administrativa bajo el mandato de éste, así como un elemento incluido *per sé*, que es la rendición de cuentas, ya que deben ir unidas para complementarse, o dependiendo de la perspectiva, la rendición de cuentas puede estar incluida en el término transparencia. Incidir también que la transparencia requiere que, además de que haya una voluntad política que quiera implementar una nueva cultura basada en la apertura de las instituciones públicas a la ciudadanía requiere también que la comunidad política y social sea crítica y comprensiva con los sucesos que ocurren en

su comunidad, así como una educación basada en ello. Requiere, por ende, de unos ciudadanos íntegros, críticos y racionales, capaces de prever la necesidad que despierta el tener información pública que sea gratuita, reutilizable, usable, veraz, objetiva, que ofrece los datos, información y conocimiento que en ella opera, para la creación de valor público y ventajas competitivas entre sus agentes socioeconómicos.

2.2. MARCO NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL

En este apartado se expone el marco que va a conformar la metodología para la auditoría de transparencia referenciando los diferentes antecedentes normativos existentes en los distintos niveles territoriales para conocer los precedentes necesarios de aplicación a los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana, así como la normativa les resulta de aplicación y por la cual se va a regir la metodología de auditoría de transparencia, en cuanto a cumplimiento mínimo que exige de la legalidad.

Por ello, se va a ofrecer la normativa que ha permitido establecer el sistema de transparencia municipal desde la perspectiva internacional y europeo, nacional y de la autonomía valenciana.

2.2.1. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL

En cuanto a los diferentes antecedentes normativos de la transparencia, se dispone de las diferentes normativas existentes a diferentes ámbitos territoriales (internacional, europeo, estatal y autonómico) para conocer los antecedentes necesarios de aplicación a los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana y abstraer la normativa que les resulta de aplicación y por la cual se va a regir la metodología de auditoría de transparencia.

Trata de todos los ámbitos de la transparencia que se exponen en el apartado de elementos de la transparencia, donde se incluyen tres tipos: la transparencia activa, pasiva y colaborativa. Con tal finalidad, se realiza un breve análisis de la normativa que ha servido, y servirá, para entender el contexto normativo de la transparencia a nivel local, más concretamente el municipal.

2.2.1.1. ANTECEDENTES NORMATIVOS INTERNACIONALES Y EUROPEOS

En este apartado cabe señalar las disposiciones internacionales que actúan como promotor de todas estas normativas que incluyen y delimitan el sentido de la libertad de información, de acceso y, de transparencia en general, a nivel internacional y europeo, que sirven de precedentes de nuestra normativa interna española.

En primer lugar, a nivel internacional, se encuentra la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948), que en el artículo 19 establece que: todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación ni fronteras, por cualquier medio de expresión. También, en este nivel, en cuanto a la libertad de expresión, es en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU (1966), donde se establece que nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. También, se señala que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, comprendido como la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. Para el ejercicio de tal derecho, se debe de garantizar de antemano deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesaria para: a) Asegurar el respeto al derecho o a la reputación de los demás; y b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.

Para Finalizar en el ámbito internacional, se hace necesario destacar la existencia de la Convención de la ONU contra la corrupción, dada la gran importancia que entraña tal fenómeno (ONU, 2014).

En cuanto al ámbito europeo, nos encontramos en primer lugar con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2009), en la que se establece en el artículo 42 el derecho de acceso a los documentos. En cuanto a este derecho, se dispone que todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las

instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte. Así pues, de manera semidirecta con la transparencia pública, el artículo 41 establece el derecho a una buena administración, el cual reconoce que toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. Particularmente en cuanto a: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente; el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; y la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. También, que toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros y podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua. Por último, cabe señalar otras que se han aprobado con posterioridad que tienen mayor relevancia por impactar en la normativa interna del estado español:

- Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público
- Corrección de errores de la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público
- Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.
- Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público
- Reglamento (CE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos)

También, cabe resaltar otras como el Libro Blanco sobre Gobernanza (2001), el Libro Verde sobre la iniciativa europea a favor de la Transparencia (2006), el *Government at a Glance 2015: A dashboard of key indicators to help you analyse international comparisons of public sector performance* (2015-2017), y el *OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying* o Principios de la OCDE para la Transparencia e Integridad en el Cabildeo (2014), disponibles con un enlace para que puedan ser analizados por los potenciales lectores del presente trabajo, y que completan los trabajos realizados ante los antecedentes normativos y teóricos de la transparencia.

De modo resumido, la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público, establece las normas mínimas para la reutilización de los datos sobre los principios de la transparencia, un acceso equitativo, proporcional y no discriminatorio que busca armonizar mínimamente las diferentes condiciones que existan a nivel comunitario. La directiva no obliga a los países a autorizar la reutilización. Tal normativa relaciona la reutilización con y sin fines comerciales respecto del concepto de documento, que la propia directiva define como “*cualquier contenido sea cual sea el soporte (escrito en papel o almacenado en forma electrónica o como grabación sonora, visual o audiovisual); o cualquier parte de tal contenido*” (UE, 2003).

Tras la publicación de la Directiva 2003/98/CE sobre reutilización, se publicó la Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 con la finalidad de modificar la de 2003, realizado una consulta pública a cerca del conjunto de grupos de interesados en la reutilización de datos a nivel de Europa. Se introducen, entre otros: autorización generalizada de la reutilización, se clarifica el ámbito de aplicación y se amplía, se clarifica el concepto de confidencialidad comercial, en el que incluyen los «*secretos comerciales, profesionales o empresariales*», se dispone de la obligación de que los documentos reutilizables se publiquen en formatos interoperables «mediante formatos abiertos y legibles por máquina junto con sus metadatos, con los niveles más elevados de precisión y granularidad, en un formato que garantice su interoperabilidad, introducción de tarifas, etc.

Por último, se ha aprobado la Directiva Inspire (*Infrastructure for Spatial Information in Europe*) la cual establece las reglas generales para el establecimiento de una

Infraestructura de Información Espacial en la Comunidad Europea basada en las Infraestructuras de los Estados miembros.

Una vez revisada tal normativa de ámbito internacional y europeo que concierne a España y al presente trabajo, en el apartado posterior se refiere la normativa de transparencia a nivel estatal de modo interno, ya sea por iniciativa propia o por obligaciones por haber transpuesto normativa internacional y europea señalada con anterioridad.

2.2.1.2. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA

A continuación, se va a proceder a realizar una enumeración exhaustiva de la normativa referentes a cerca de la transparencia a nivel nacional, ya que resulta necesario para la consecución del *OBJETIVO ESPECÍFICO 1* del presente trabajo. Así pues, de modo esquemático, se muestran las diferentes normas que tienen una relación directa e indirecta (en el *ANEXO I. Normativa relacionada de manera indirecta con la transparencia a nivel estatal*) con la transparencia a nivel nacional, de las cuales se habrá de tener en cuenta para el desarrollo posterior de la auditoría de transparencia municipal, y son:

- Constitución Española de 1978.
- Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales.
- Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.
- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.
- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

- Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.
- Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.
- Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.
- Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.
- Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental
- Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el
- Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.
- Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

- Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público.
- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
- Real Decreto-ley 5/2018, de 27 de julio, de medidas urgentes para la adaptación del Derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de protección de datos.

Sin embargo, cabe mencionar los aspectos legales más relevantes para el presente trabajo. En primer lugar, cabe señalar algunos de los antecedentes normativos a nivel estatal, que ofrecen estas garantías informativas y de publicidad “activa” o PA. Antes de la entrada en vigor de la LTAIBG, ya existían obligaciones constitucionales de publicidad que debían dar audiencia a los organismos democráticos como, por ejemplo (CE, 1978): la publicidad normativa (art. 9.3), la publicidad de las sesiones plenarias del Congreso y del Senado (art. 80), las actuaciones públicas judiciales (art. 120.1), las sentencias serán siempre motivadas y se pronunciarán en audiencia pública (120.3). También otros de carácter orgánico como lo son el artículo 20, donde se reconocen y protegen los derechos de expresión, (expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción) la producción y creación literaria, artística, científica y técnica y la libertad de cátedra. También, este artículo, de manera más directa con la transparencia, establece el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. Así pues, el artículo 23 dispone que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los

asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Pues en este sentido la transparencia actúa como nutriente de información para obtener una visión crítica de la actuación pública y en caso de desconfianza, renovar las cámaras legislativas como medio de control democrático. También, no puede faltar el artículo 105, apartado b), donde se dispone del acceso por parte de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo las expresiones determinadas por las leyes (secretos de estado, protección de derechos orgánicos, etc.) que se desarrolla en la LTAIBG y la LPAC como se dispone posteriormente.

También, a nivel de rango legal, se dispone de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones⁴, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la cual, establece en su artículo 6 el principio de transparencia⁵, la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado (derogada por la actual Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado), el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público⁶ (derogado por la actual Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector

⁴ Desarrollada por el Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.

⁵ Para la obtención de información con regularidad suficiente que permita el seguimiento de las cuentas y del cumplimiento de los objetivos de todos los subsectores públicos respecto de la política presupuestaria. Tal normativa desarrolla el artículo 135 de la CE. Desde un enfoque del ámbito local, se desarrolló, en consecuencia de tal Ley Orgánica, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local con la finalidad de definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándose así de las competencias estatales y autonómicas e incluir los planes económico-financieros de las Entidades Locales, entre otras medidas.

⁶ La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, se aplicará a los expedientes de contratación que se inicien con posterioridad a su entrada en vigor, entendiéndose por su inicio la publicación de la convocatoria de la licitación o la aprobación de los pliegos en los procedimientos sin publicidad, ya que los contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley de contratos posterior, se registrarán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior.

Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014) que actúan como elementos legales que conforman las distintas normas sectoriales donde la transparencia se encuentra regulada con la finalidad de ofrecer una garantía de información y publicidad sobre las distintas actuaciones desempeñadas en el sector público respectivo (fomento, autoorganizativo, control, etc.).

También establecían distintas disposiciones en materia de acceso a la información y publicidad/audiencia en los artículos 35, 52, 60, 84, 86 y 112 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, actualmente derogadas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o LPAC y por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público o LRJSP, cuasi respectivamente.

Actualmente, en este sentido, la LPAC dispone el artículo 13, en el apartado d), el acceso a la información pública, archivos y registros, como derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas. También, esta ley establece que el impulso del procedimiento administrativo respetará siempre los principios de transparencia y publicidad y se hará de oficio en todos sus trámites, a través de medios electrónicos, (artículo 71) así como principio de buena regulación, ya que se dispone que “las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria y, en base a su aplicación; las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la LTAIBG; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas (artículo 129 LPAC), todo ello relacionado con la transparencia y su funcionamiento, dentro del marco democrático español.

En lo que respecta a la LRJSP, esta establece como principio general de actuación la participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa, (artículo 3.1.c)⁷. Además, en el Capítulo V del Título Preliminar, establece el funcionamiento electrónico del sector público, del cual se ha de hacer mención especial al artículo 38, referente a la sede electrónica, la cual es considerada como dirección electrónica que ha de estar disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias. Cabe señalar que el establecimiento de una sede electrónica comporta la responsabilidad del titular en cuanto a la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que se pueda de acceso mediante tal sede.

Como potestad discrecional, se establece en tal artículo que cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad, tendiendo que garantizar en todo caso la identificación del órgano titular de la sede, los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas, y siempre disponiendo de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras en caso de que sean necesarias.

En cuanto a la transparencia administrativa digital, se establecen los principios de accesibilidad y uso de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos, en la publicación en las sedes electrónicas de informaciones, servicios y transacciones.

⁷ A parte de servir con objetividad los intereses generales, actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, y con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho, servicio efectivo a los ciudadanos, simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos, racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión, buena fe, confianza legítima y lealtad institucional, responsabilidad por la gestión pública, planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas, eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados, economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, así como de cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas, establecido en el mismo artículo.

Cabe señalar que para la identificación y comunicación en las sedes electrónicas sean seguras, se han de utilizar certificados reconocidos o cualificados de autenticación de sitio web u otro medio de equivalente reconocimiento o calificación. Seguido del anterior ese encuentra lo dispuesto sobre el portal de internet, comprendido como *“el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente”* (artículo 39 de la LRJSP).

En referencia a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno o LTAIBG, no cabe hacer más referencia que la realizada con anterioridad, ya que el presente objeto del trabajo es la transparencia, la cual se ha desarrollado con suficiencia en los apartados posteriores relativos a los componentes de este principio o elemento que es la transparencia.

Cabe señalar que, a nivel autonómico, desde la aprobación de la legislación nacional, las diferentes comunidades autónomas han ido aprobando y desarrollando una propia normativa reguladora de la materia, en base al principio de autonomía que le confiere la constitución mencionado anteriormente. Prueba de ello es el conjunto de normas que mejoran y amplían el marco de la transparencia y el Gobierno Abierto en sí (participación, reutilización de datos e información, buen gobierno, colaboración, el uso de la TIC, etc.). En la actualidad, se encuentran vigentes 16 leyes de transparencia a nivel autonómico que se relacionan a continuación:

- Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears.
- Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.
- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.
- Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja
- Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública de Canarias.

- Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Catalunya.
- Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León
- Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.
- Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.
- Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno (deroga a la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega).
- Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.
- Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Navarra, que deroga a la ley foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra.
- Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés del Principado de Asturias.
- Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (*Vacatio Legis*, en tramitación).
- Proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público Vasco.

Dado que el objeto del trabajo es el desarrollo de una metodología para la auditoría de transparencia municipal valenciana, cabe destacar la existencia, y con ello posterior comprensión y análisis de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, la cual, regula las diversas materias vinculadas con la transparencia, el buen gobierno, los datos abiertos y la colaboración y participación en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

2.2.1.3. ANTECEDENTES NORMATIVOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

En este epígrafe se desarrolla la situación actual de normativa de la Comunidad Valenciana en cuanto al despliegue de la cultura de transparencia pública autonómica, para conocer de los factores que se compone (normativa, sistema de evaluación y control, ítems, principios, desarrollo estratégico, etc.) el sistema de transparencia en este término territorial afectante a los municipios que integran la administración local valenciana.

En la Comunidad Valenciana, con la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y en consecuencia a ésta, se desarrolló, en el marco de las competencias y la potestad autoorganizativa de la propia Comunidad y en base al plazo de 2 años que otorgaba la propia ley para la adaptación de Comunidades autónomas y entidades locales, la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen gobierno y Participación Ciudadana, la cual resulta de obligado cumplimiento para las entidades de la Administración local de la Comunidad Valenciana como es en este caso, la de los ayuntamientos (administración municipal).

En este apartado se dispone de la normativa en la Comunidad Valenciana sobre transparencia para conocer la situación legal y de desarrollo en el ámbito de la transparencia autonómico, para la consecución de uno de los objetivos específicos del presente trabajo (*OBJETIVO ESPECÍFICO 1*) y, por consiguiente, para el cumplimiento del objetivo general. La normativa a la que se ha de atender, tanto para el desarrollo del trabajo, como para el desarrollo de la propia metodología de auditoría de transparencia mundial valenciana que se pretende ofrecer es:

- Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana (la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio).
- Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano.
- Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana y la ley 4/2016, de 22 de abril, de la Generalitat, de modificación del

artículo 139 de la Ley 8/2010 de Régimen Local de la Comunidad Valenciana para Garantizar el Derecho a Asistir y Grabar los Plenos Municipales.

- Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.
- Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, de modificación de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat. Modificada por las siguientes leyes: Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, ley 21/2017, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat; y Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat.
- Ley 2/2016, de 4 de marzo, de la Generalitat, de modificación de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.
- Ley 5/2016, de 6 de mayo, de cuentas abiertas para la Generalitat Valenciana.
- Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat.
- Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- Decreto 195/2018, de 31 de octubre, del Consell, por el que aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación.
- Decreto 238/2018, de 21 de diciembre, del Consell, de modificación del Decreto 195/2018, de 31 de octubre de 2018, del Consell, por el cual se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación. [2019/255] (Agenda 2030)
- Resolución de 21 de febrero de 2019, del conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, por la que se declara la inaplicación de los artículos del título III del Decreto 56/2016, de 6 de mayo, del

Consell, y modelos vinculados, por la puesta en marcha del Registro de Control de Conflictos de Intereses.

Cabe señalar que se deberá estar a lo dispuesto en la jurisprudencia que se vaya asentando en esta materia a nivel autonómico. En cuanto a la normativa de transparencia de dimensión organizativa de recursos humanos, buen gobierno, prevención y lucha contra el fraude, se puede distinguir entre:

- Decreto 95/2016, de 29 de julio, del Consell, de regulación, limitación y transparencia del régimen del personal directivo del sector público instrumental de la Generalitat.
- Ley 8/2016, de 28 de octubre, de la Generalitat, de Incompatibilidades y Conflictos de Intereses de Personas con Cargos Públicos no Electos.
- Resolución de 14 de abril de 2016, del conseller de Hacienda y Modelo Económico, por la que se aprueban las instrucciones sobre medidas de control y publicidad activa en el sector público instrumental de la Generalitat.
- Orden 5/2016, de 13 de septiembre, de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, por la que se concretan los requisitos de los criterios contenidos en el artículo 4 del Decreto 95/2016, de 29 de julio, del Consell, de regulación, limitación y transparencia del régimen de personal que ocupa puestos de carácter directivo del sector público instrumental de la Generalitat.
- Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana.
- Decreto 65/2018, de 18 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla la Ley 8/2016, de 28 de octubre, de la Generalitat, de incompatibilidades y conflictos de intereses de personas con cargos públicos no electos.

Antes de comenzar con un análisis de los elementos de la legislación estatal y autonómica sobre la transparencia y la publicidad en el ámbito municipal, cabe remarcar que el artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía valenciano, encuadra el Título II “De los derechos de los valencianos y valencianas” en el cual, establece que “Sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, una Ley de Les Corts regulará el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y

administraciones públicas valencianas". Es entonces en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, donde se regula expresamente el derecho de los ciudadanos y las ciudadanas a la información sobre su actividad y la participación ciudadana en el ámbito local (artículo 138.1. g), h), y j)).

En cuanto a la normativa sectorial de transparencia, la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana es la ley que, en ejercicio de sus competencias y potestad de autoorganización en los términos previstos en el artículo 49.1.1 del Estatuto de Autonomía valenciano, se desarrolla para la mejora de la transparencia en tal ámbito territorial. Esta norma regula diversas materias vinculadas con la transparencia, el buen gobierno, los datos abiertos y la colaboración y participación a nivel autonómico, a parte de la normativa que resulte básica para su aplicación en todo el conjunto de la nación, como la normativa relacionada de manera directa para el desarrollo de este trabajo señalada anteriormente para la consecución de la finalidad de este estudio.

En cuanto a su estructura, se organiza en el título preliminar (donde se engloba los aspectos transversales de la ley, como pueden ser su objeto, el ámbito subjetivo y los principios generales que han de regir para su interpretación) y los cinco títulos que regulan las siguientes materias:

- En el título I, denominado "transparencia en la actividad pública" donde se regula la transparencia en la gestión en la actividad pública, tanto la publicidad activa como el derecho de acceso a la información pública, así como la reutilización de datos o "datos abiertos".
- En el título II, denominado "Buen gobierno", se desarrollan los principios éticos y de actuación que deben regir en las actuaciones de los miembros del Consell, sus altos cargos y los directivos asimilados del sector público instrumental de la Generalitat.
- El título III, denominado "Régimen sancionador", se establece y detalla el régimen sancionador con el objetivo de prevenir su incumplimiento y garantizar su aplicación en el ámbito autonómico, sin perjuicio del régimen sancionador previsto en el título II de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

- El título IV, denominado "Garantías de transparencia y buen gobierno", se establece la regulación de las funciones, competencias y funcionamiento del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- Por último, el título V, denominado "Participación ciudadana", donde se regulan los derechos a la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos y se establecen mecanismos para su aplicación efectiva.

En esta ley se establecen diferentes reglas referentes al objeto de estudio de este trabajo que es la transparencia y su gestión en los ayuntamientos, en base al ámbito subjetivo de la ley, que se regula en sus artículos 2 y 3. En primer lugar, el artículo 2 incluye a la administración de la Generalitat y su sector público instrumental incluyendo los órganos estatutarios⁸, las entidades que conforman la administración local valenciana, así como en el artículo 3 de la ley establece "otros sujetos obligados".⁹ Como se ha mencionado anteriormente, el artículo 2 (El artículo 2.1. apartado d) establece como sujeto pasivo a las entidades integrantes de la Administración local de la Comunidad Valenciana y sus entidades de su sector público vinculadas o dependientes) por lo que cita a las entidades locales valencianas como sujeto pasivo y obligado, por lo que resulta de aplicación para la administración municipal valenciana y, por ende, de aplicación para el desarrollo del presente trabajo.

⁸ *Les Corts, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes, el Consell Valencià de Cultura, la Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Comitè Econòmic i Social y el Consell Jurídic Consultiu.* También, se incluyen las entidades integrantes de la administración local de la Comunitat Valenciana y las entidades de su sector público vinculadas o dependientes, las universidades públicas valencianas y las entidades de su sector público vinculadas o dependientes, las corporaciones de derecho público, respecto de las actividades sujetas a derecho administrativo y las asociaciones constituidas por las administraciones públicas, organismos y entidades mencionadas en tal artículo.

⁹ Referentes a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales o las entidades privadas que perciban durante el periodo de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando, al menos, el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros. Este mismo artículo, obliga a cualquier persona jurídica privada que perciba ayudas o subvenciones durante el periodo de un año de la administración autonómica o de cualquier otra entidad enumerada en el artículo anterior, por importe superior a 10.000 euros, así como las personas físicas que desarrollen actividades económicas o profesionales para las que hayan percibido ayudas o subvenciones de la administración autonómica o de cualquier otra entidad enumerada en el artículo anterior en el periodo de un año, por un importe superior a 10.000 euros. Por último, también obliga a las entidades privadas o personas jurídicas que presten servicios públicos, así como a las personas físicas o jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan funciones delegadas de control u otro tipo de funciones administrativas.

En primer lugar, ya en el preámbulo se dispone que en lo que concierne a las administraciones locales, se opta a que sean estas, en uso de la autonomía que tienen reconocida, las que amplíen sus obligaciones de publicidad activa sobre las establecidas en la legislación estatal básica mediante la aprobación de sus propias normas u ordenanzas. También, a los efectos de lo previsto en la ley, las entidades locales de la Comunidad Valenciana tendrán la consideración de administraciones públicas.

A tenor del artículo 7, se dispone de la Transparencia en la actividad pública donde se establece que la Generalitat y las organizaciones comprendidas en el artículo 2 mencionadas anteriormente, (incluidas las entidades que comprenden la administración local) actuarán con transparencia y la promoverán mediante la publicidad y difusión de la información y la actividad pública mediante la utilización de diferentes canales, especialmente a través de internet, en términos que se establezcan en esta ley y en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, fomentado y ofreciendo las garantías necesarias para el acceso a la información pública por la ciudadanía, ya sea en soporte papel como digital.

En cuanto a la base por la que se ha de entender o inspirarse y aplicarse la ley autonómica, en el número 2 se establecen los principios generales a los efectos de interpretación y aplicación de la ley, y son los de: Transparencia; Publicidad; Libre acceso a la información pública por la ciudadanía; Orientación a la ciudadanía; Modernización y neutralidad tecnológica; Responsabilidad y Rendición de cuentas; y Reutilización de la información, los cuales se desarrollan en un apartado posterior.

En base a los anteriores principios y con la finalidad de realizar un control sobre su aplicación respecto de cada ítem o informaciones que se deba ofrecer de manera proactiva dentro de cada área informativa. Por ello, se hace referencia al término que la normativa entiende como “información pública”, dispuesto en el artículo 4 “*el conjunto de contenidos o documentos que obren en poder de cualquiera de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*”. Por lo que información pública se entiende de manera muy extensa, aunque siempre respetando los límites señalados en el artículo 14 y 15 de la LTAIBG.

Así pues, la ley remarca en el artículo 8 que las entidades que forman la Administración local de la Comunidad Valenciana “sujetarán sus obligaciones de publicidad activa a lo establecido en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 19/2013, y a las normas y ordenanzas que ellas mismas aprueben en uso de su autonomía”. Por lo que se ha de realizar un análisis entre estos elementos/indicadores de publicidad activa para el desarrollo de la metodología que se pretende ofrecer, aunque si, se han de entender sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad sobre las obligaciones de transparencia contenidas en el Capítulo I, ya que tienen carácter de mínimas y generales (Art.8.5, LTV).

Por ello, cabe hacerse la pregunta de si, en caso de que la ley estatal no contemple diferentes aspectos o apartados de información, se aplicará de manera supletoria la ley autonómica, ya que en el artículo 9 se establece la difusión de la información en las organizaciones comprendidas en el artículo 2, punto 3.1 (incluidas las entidades que integran la administración local) que han de publicar como mínimo en sus páginas web, de manera actualizada y estructurada, la información regulada en la LTV de índole económica, presupuestaria, estadística, organizativa y jurídica no contemplada en la ley estatal ni en la normativa que establezca cada municipio en el uso de su autonomía.

Por otra parte, y en el ámbito del “Buen Gobierno”, el artículo 27 señala que el Código de buen gobierno que elabora el Consell, basado en los principios recogidos en esta ley, podrá ser adoptado por las entidades locales mediante su adhesión en las condiciones previstas por la legislación vigente.

Así mismo, la disposición adicional primera señala el establecimiento de colaboración de la Generalitat con las entidades locales valencianas, de medidas para la puesta en marcha de mecanismos de promoción y fomento de la transparencia, acceso a la información pública y participación ciudadana en el ámbito autonómico local.

En cuanto al derecho de acceso a la información a nivel local valenciano, ya se ha señalado con anterioridad que los ayuntamientos deben designar a un órgano competente en materia de publicidad activa, el cual deberá atender y dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública. En caso de su incumplimiento este es

el órgano competente para establecer las correspondientes sanciones derivadas de la normativa.

En relación a la administración electrónica, como las solicitudes se han de presentar “preferentemente por vía telemática”, los ayuntamientos podrán poner a disposición de los ciudadanos plataformas informáticas que faciliten tal tarea, aunque cabe señalar que las solicitudes también podrán presentarse por medios ordinarios. Hay que señalar un remaque muy importante y de mejora sobre el silencio administrativo, ya que tal ley establece el silencio administrativo positivo o estimatorio, frente al negativo de la ley LTAIBG estatal en los casos del transcurso del plazo legal para la contestación a la solicitud de derecho de acceso a la información.

En cuanto a datos abiertos, cabe señalar que los ayuntamientos valencianos deberán exponer en la web toda aquella información de carácter estadístico o producto de la investigación científica y técnica que pueda ser aprovechada por los ciudadanos, en formatos accesibles y reutilizables. De manera indicativa, algunas materias en las que pueden ofrecerse datos son:

- Información económica y presupuestaria
- Vivienda
- Transporte
- Urbanismo e infraestructuras
- Cultura y ocio
- Población
- Servicios
- Sector público
- Medio ambiente

Además, como objeto del trabajo, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno establece diferentes regulaciones el derecho de acceso a la información pública. El título I se incluye el objeto del decreto y su ámbito de aplicación, en base al artículo 2.1 apartado c), a las entidades integrantes de la administración local de la

Comunidad Valenciana. No obstante, las disposiciones de este Decreto relativas a publicidad activa (Capítulo I del Título II), a la reutilización de la información pública (Capítulo III del Título II) y a la organización administrativa en materia de transparencia (Título III), se aplican únicamente a la administración de la Generalitat y su sector público instrumental.

Por consiguiente, resultará de aplicación lo dispuesto para el Derecho de acceso a la información pública (Capítulo II del Título II), el Régimen sancionador (Título IV) y sobre las disposiciones establecidas para el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (Título V) únicamente en lo relativo al ámbito de actuación en materia de acceso a la información pública (Artículo 74 del Decreto) sobre las entidades integrantes de la Administración local de la Comunidad Valenciana y las entidades de su sector público vinculadas o dependientes.

En primer lugar, el Capítulo II, referido al derecho de acceso a la información pública, se divide en cuatro secciones y matiza diferentes apartados de la ley de transparencia valenciana. Cabe prestar atención sobre el matiz de las causas de inadmisión de solicitudes, la aplicación de los límites al derecho de acceso y el desarrollo del régimen de reclamaciones ante el Consejo de Transparencia Valenciano. En cuanto al primer aspecto relevante para el presente trabajo que se refleja en este Decreto, el artículo 42 establece el derecho de acceso en base a que cualquier ciudadano o ciudadana ostenta el derecho de acceso a los contenidos o documentos, sin motivación¹⁰, cualquiera que sea su formato o soporte, ya sea título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este decreto mediante solicitud previa, sin más limitaciones que las contempladas en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Este derecho se entenderá sin perjuicio de otros, como, por ejemplo, el derecho de petición o de los servicios de atención a la ciudadanía que los sujetos obligados ofrezcan, en relación con las quejas, sugerencias, consultas o peticiones de información general sobre el funcionamiento de dichas entidades o sobre sus novedades o procedimientos.

¹⁰ Aunque su motivación será valorada para ponderar su procedencia.

Las solicitudes de acceso a la información pública se podrán presentar, a lo que respecta a nivel municipal, únicamente por la sede electrónica o web institucional del organismo o entidad de que se trate y en cualquiera de los lugares previstos en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Cabe resaltar la inclusión de un artículo sobre la inadmisión por el uso abusivo del derecho de acceso del artículo 49, el que establece que cuando el derecho de acceso se origine con la finalidad de causar un perjuicio o alteración ilegítimos al órgano o entidad a la que se dirige o a sus titulares o dependientes o existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla. Por último, sobre el derecho de acceso se establece que se regirán por su normativa específica y por este decreto con carácter supletorio aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

En cuanto a lo que se refiere al régimen sancionador establecido en el título IV del Decreto, desde la regulación establecida en la Ley 2/2015, de 2 de abril, en el que se desarrollan varios aspectos cruciales para la seguridad jurídica, se presta mayor concreción de algunos conceptos jurídicos y la clarificación de los órganos que en cada caso ejercen las competencias sancionadoras aunque, sin perjuicio del régimen sancionador previsto en el título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y sin menoscabo de otras responsabilidades que pudieran concurrir. En este sentido, se establecen los criterios de aplicación de las infracciones en materia de transparencia y acceso a la información (artículo 70) donde a los efectos de la aplicación de las infracciones establecidas en los artículos 31, 32 y 33 de la Ley 2/2015, de 2 de abril se establece que:

- Se entenderá que una denegación del derecho de acceso a la información pública es arbitraria cuando la resolución desestimatoria no esté motivada.
- Se entenderá por incumplimiento reiterado la comisión en el término de dos años de más de un incumplimiento cuando así haya sido declarado por resolución firme.
- Se entenderá que un incumplimiento es injustificado cuando no haya una causa legal que lo justifique.

- Se entenderá por principio de veracidad lo establecido en el artículo 6.3 de este decreto: la información debe ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia.

El título V incluye la regulación del Consejo de Transparencia, con la que se completa lo dispuesto en la Ley 2/2015, de 2 de abril. Se dispone de una serie de normas para el funcionamiento del órgano, sin perjuicio de la normativa organizativa interna que el propio Consejo Valenciano puede aprobar en virtud de su independencia y su facultad de autoorganización, el cual se desarrolla en un apartado propio posterior.

Por último, en sentido del Gobierno Abierto y en relación funcional que tiene con la transparencia, el Buen gobierno, establecido en el artículo 27 de la ley de transparencia valenciana (LTV) se dispone la posibilidad de que el código de buen gobierno: “Podrá ser adoptado por las entidades locales, mediante su adhesión en las condiciones previstas por la legislación vigente”. Por lo que las administraciones municipales (ayuntamientos) podrán adherirse de forma voluntaria al código de buen gobierno mediante acuerdo del Pleno.

2.2.2. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE APLICACIÓN EN LA TRANSPARENCIA A NIVEL MUNICIPAL

Por último, señalar la normativa nacional de aplicación municipal que tenga relación con la configuración de la transparencia a nivel municipal en toda España, incluida la Comunidad Valenciana. En este apartado se desarrolla la normativa local dictada a nivel estatal, para conocer los diferentes ítems o elementos que establece tal normativa básica en relación con la transparencia o publicidad, el acceso a la información pública, así como parte de la rendición de cuentas en este ámbito territorial, para la consecución de dos objetivos. Uno es el de conocer y analizar la normativa sectorial y territorial que afecte a nivel municipal sobre publicidad y transparencia, y el otro, ofrecer el marco normativo de referencia al que se habrá de atender, aparte del de los apartados de normativa estatal y autonómica anteriores, para la consecución del producto que se

pretende ofrecer, que es el de una metodología para el desarrollo de una auditoría de transparencia municipal. La normativa a la que se ha de atender es la siguiente:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local o LBRL.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales o ROF.
- Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local.
- Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local.
- Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, por el que se integra en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.
- Real Decreto 705/2002, de 19 de julio, por el que se regula la autorización de las emisiones de Deuda Pública de las entidades locales.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local o LRSAL.
- Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

- Real Decreto 337/2018, de 25 de mayo, sobre los requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias.
- Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Primeramente, cabe mencionar los ítems o elementos legales más contundentes y delimitados en el ámbito local relacionados con la transparencia o publicidad. Así pues, el artículo 18.1.e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local o LBRL, habilita el *“derecho de los vecinos a ser informados, previa petición razonada, y a dirigir solicitudes a la Administración municipal con relación a todos los expedientes o documentación municipal”*, conforme a lo previsto en el artículo 105 de la CE. Así mismo, el artículo 69 obliga a las Corporaciones Locales a difundir la más amplia información sobre su actividad. También, en el artículo 77 se enmarca el acceso de los electos a la información municipal.

Así pues, el Capítulo IV del Título V de la LBRL denominado la *“información y participación ciudadana”*, se dispone de una serie de medidas relacionadas con la transparencia y la publicidad de los asuntos públicos. En primer lugar, señala la obligación de las Corporaciones Locales de facilitar la información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local (art. 69). En segundo lugar, se refieren a la publicidad de las sesiones del pleno de las entidades locales, cuyas convocatorias y órdenes del día deben transmitirse a los medios de comunicación social de la localidad y publicarse en el tablón de anuncios de las Corporaciones, art. 229.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROF), y la obligación de notificar a las asociaciones vecinales registradas, cuando así lo soliciten expresamente y en el orden del día figuren cuestiones relacionadas con el objeto social de la entidad, (art. 234.a) ROF). Además, cabe señalar que, el art. 88.2 ROF añade la posibilidad de retransmisión en audio o video por iniciativa de la entidad. Sin embargo, las sesiones de la Junta de Gobierno Local no son públicas, aunque sí lo son las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno, aunque en todo caso, según el artículo 229.2 del mismo reglamento señala que son públicos los acuerdos adoptados. En el caso de los municipios de gran población se dispone expresamente que sus

sesiones sean secretas. En tercer lugar, la publicidad, ya sea mediante publicación o notificación, de los acuerdos de las corporaciones locales en la forma prevista por la ley. Las ordenanzas y el resto de la articulación normativa sobre planificación urbanística y los acuerdos correspondientes a éstas, cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se han de publicar en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP), y las entidades que tengan atribuidas competencias urbanísticas deben tener a disposición de los ciudadanos que lo soliciten copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial, así como los documentos de gestión y los convenios urbanísticos y publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor (art. 70 LRBRL).

También, se prevé la transparencia de los acuerdos realizados en el Pleno referentes a la retribución de los cargos con dedicación total o parcial, régimen de dedicación, indemnizaciones, asistencias y acuerdos del presidente de la Corporación determinando los miembros de la misma que realicen funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial, la de las declaraciones anuales de bienes y actividades, la de instrumentos de ordenación y estructuración de los recursos humanos, relaciones de puestos de trabajo, plantilla, oferta de empleo público, convocatoria y base de los procesos selectivos, perfil del contratante, convocatoria y bases de las subvenciones, presupuestos generales y demás documentación económico-financiera.

Por último, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) obliga a dar publicidad de la masa salarial del personal laboral del sector público local y semestralmente del número de personal eventual. De manera resumida, se puede apreciar diferentes ítems o indicadores a los cuales deberá atenderse para la adaptación del contexto estatal de la transparencia al ámbito municipal (Campos, 2014):

- Obligación de facilitar información sobre la actividad de la gestión y la participación de los ciudadanos en la esfera local.
- Publicidad de las sesiones plenarias (con la salvedad del artículo 18.1 de la CE).
- Publicación de los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican en la forma prevista por la Ley.

- Derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros, conjunto al derecho de todos los vecinos a ser informados, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal (artículo 18.1.c de la LBRL), ambos en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b), de la CE.
- Obligación de establecer y regular los procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local.
- Impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.
- Derecho de acceso y copia de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos.
- Publicación por medios telemáticos del contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración.

En cuanto al ámbito organizativo del ayuntamiento, (en consonancia con el artículo 6¹¹ de la LTAIBG y bajo el artículo 9 apartado 3.2¹² de la LTV y en lo no contemplado por su

¹¹ Se incluyen en el artículo 6 de la LTAIBG: Información organizativa: Publicación de información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación, así como a su estructura organizativa mediante un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.

¹² Se incluyen en el artículo 9 apartado 3.2 de la LTV: a) La estructura organizativa de cada organización, funciones que desarrolla, sus órganos y centros directivos, sede, dirección y los distintos medios de contacto de aquéllos y la identificación de sus responsables; b) La plantilla orgánica de plazas, la relación de puestos de trabajo o instrumento análogo de planificación de los recursos humanos y retribución económica anual; c) La relación de puestos de trabajo o plazas reservadas a personal eventual, entidad, centro directivo u órgano al que se encuentran adscritos y retribución íntegra anual; d) La oferta anual de empleo público incluyendo sus convocatorias y estado de desarrollo y ejecución; f) Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a sus empleados; g) La relación actualizada de los procedimientos administrativos, con indicación de los que están disponibles en formato electrónico, así como las sedes de los registros en los que pueden presentarse escritos y comunicaciones;

normativa específica) cabe señalar los distintos ítems de publicidad referente a información organizativa local, en base a los dispuesto por Campos (2014):

- Acuerdos plenarios referentes a retribuciones de los cargos con dedicación exclusiva y parcial y régimen de dedicación de estos últimos, indemnizaciones y asistencias, así como los acuerdos del presidente de la corporación con indicación de los miembros integrantes que realizarán sus funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial.
- Declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual.
- Instrumentos de ordenación y estructuración de los recursos humanos. Relación de puestos de trabajo, plantilla, oferta de empleo público, convocatoria y bases de los procesos selectivos.
- La información que integra el perfil del contratante.
- Convocatorias y bases de procesos de subvenciones.
- Masa salarial del personal laboral del sector público local y publicación semestral del número de personal eventual (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local o LRSAL).

Por último, cabe señalar en este apartado que, en la Comunidad Valenciana, la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP) suscribió un “Protocolo de Intenciones sobre la Carta de Buenas Prácticas en la Administración Autonómica y Local de la Comunidad Valenciana” el cual expresa el compromiso del Consell junto a las Administraciones Locales con la ciudadanía como complemento de los derechos de los ciudadanos garantizados por la Constitución y el ordenamiento jurídico.

h) La cartera de servicios; así como las cartas de servicios, y los procedimientos para presentar quejas o reclamaciones y los informes sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos, así como la información disponible que permita su valoración; i) Información estadística desagregada sobre el número y distribución por organizaciones y órganos o entidades de los representantes sindicales y unitarios de los empleados públicos, detallando el crédito horario anual del que disponen; j) Los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen los objetivos concretos, las actividades, los medios necesarios para ejecutarlos, y el tiempo previsto para su consecución. El grado de cumplimiento en el tiempo previsto y los resultados, deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica, con los indicadores de medida y valoración; y k) Los informes de evaluación de las políticas públicas y de calidad de los servicios públicos.

Para asumir el compromiso de transparencia en los municipios (y también de las provincias), la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) conllevó la realización y aprobación de una Ordenanza tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización para facilitar a los gobernantes de las EELL la inclusión de este elemento. La ordenanza se establece con el enfoque sobre la aplicación y desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) y de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (LRISP), mediante el establecimiento de normas que regulen la transparencia de la actuación a nivel local. También la del ejercicio del derecho de reutilización y acceso a la información pública, estableciendo los medios necesarios para ello, que serán preferentemente electrónicos. Para más información sobre la Ordenanza tipo de la FEMP consulte el enlace disponible¹³.

Por último, cabe señalar que la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana, es de obligado cumplimiento para las entidades locales (apartado *d.* del artículo 1, de la LTV). Aunque no en lo que respecta a la Publicidad activa el artículo 8, ya que se especifica que " las entidades que forman la Administración local de la Comunidad Valenciana sujetarán sus obligaciones de publicidad activa a lo establecido en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y a las normas y ordenanzas que ellas mismas aprueben en uso de su autonomía", por lo que habrá que descomponer los distintos elementos que estructuran los artículos anteriormente mencionados.

En cuanto a Información institucional, organizativa y de planificación, se ha de publicar la información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación y su estructura organizativa. En base a ello, se han de ofrecer las funciones, normativa y estructura organizativa, por lo que se incluirá un organigrama actualizado,

¹³ Federación Española de Municipios y Provincias o FEMP. Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización: En línea. disponible en: <<http://femp.femp.es/files/3580-864-fichero/Ordenanza%20Transparencia,%20Acceso%20y%20Reutilizaci%C3%B3n%20de%20la%20informaci%C3%B3n.pdf>> [Fecha de consulta: 02/07/2019]

que identifique a los responsables de los diferentes órganos, su perfil y su trayectoria profesional mediante la inclusión de un *Currículum Vitae*.

También, se deben de publicar 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. Cabe señalar que deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica el grado de cumplimiento de los objetivos y resultados junto con los indicadores de medida y valoración (Conselleria de Tansparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, 2019).

También, en base al artículo 7 de la Ley 19/2013 sobre “Información de relevancia jurídica”, se ha de publicar la relación de directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos, los proyectos normativos (reglamentos) cuya iniciativa les corresponda; las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos; y los documentos que deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación.

En cuanto la a información económica, presupuestaria y estadística, el art. 8 de la Ley 19/2013, se han de publicar todos los contratos¹⁴ (respecto a todo el procedimiento); los convenios¹⁵ suscritos; subvenciones y ayudas públicas concedidas¹⁶; los presupuestos¹⁷; las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización; las retribuciones percibidas anualmente de altos cargos y máximos responsables de las entidades, así como las indemnizaciones percibidas con ocasión del

¹⁴ Con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos.

¹⁵ Con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.

¹⁶ Con identificación y cuantificación del importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.

¹⁷ Con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas

abandono del cargo; las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecta a los empleados públicos: las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales¹⁸, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local o LBRL.; la información estadística que permita valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos, y, por último, la relación de bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.

Una vez contemplada la normativa que servirá para el desarrollo metodológico, cabe señalar y entender que cabida tiene una auditoría de transparencia, y que elementos se han de auditar dentro del ámbito municipal.

2.3. MARCO TEÓRICO DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL

Una vez descrito el marco normativo por el cual se va a guiar el presente trabajo, cabe realizar un análisis sobre el marco teórico de la transparencia pública municipal para conocer qué se entiende por transparencia, y con ello, transparencia en el municipio.

En este epígrafe del trabajo, se introducen los conceptos que resultan potencialmente más relevantes para poder ofrecer un contexto sobre tal materia y responder a preguntas como ¿Qué se conoce como la transparencia y qué implica? ¿Cómo se estructura? ¿Se controla o evalúa la transparencia? ¿Quién la controla o evalúa?... entre otras muchas más, con la finalidad de conocer mejor las ideas y concepciones relacionadas con este principio o eje, como pueden ser: Rendición de cuentas o *Accountability*, Gobierno Abierto y Buena Gobernanza, Publicidad Activa, Acceso a la Información Pública, *Open data*, *Open Acces* y las Tecnologías de la Información, Comunicación y Conocimiento o TICC.

Para el conocimiento del área externa a la transparencia, también se desarrolla y se analiza el funcionamiento de este principio o elemento dentro de la sistemática del Gobierno Abierto y su interrelación con los componentes de este paradigma de gestión

¹⁸ Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado.

pública (rendición de cuentas, participación ciudadana, colaboración, uso de las TICC, calidad de los servicios, etc.) para determinar el potencial que representa la transparencia en la coyuntura actual de la gestión pública.

Por consiguiente, se realiza un repaso de los componentes internos de la transparencia pública y de los sistemas de control o evaluación existentes en el ámbito de la transparencia municipal para conocer las distintas metodologías existentes dentro de tal ámbito, analizarlas y abstraer las ideas clave para ofrecer mayor control de transparencia municipal, desde una perspectiva metodológica de la auditoría, en base a la información analizada en el CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO Y JURÍDICO DE LA AUDITORÍA del presente trabajo.

El producto de este capítulo es el de conocer la dimensión (externa e interna) de la transparencia municipal, y con ello se elaboran dos tablas, una con el cuadro resumen de los diferentes sistemas existentes de evaluación de la transparencia municipal (Tabla 5) que servirá para determinar la metodología práctica de control de la transparencia más cercana a la ciudadanía, y otro cuadro resumen comparativo compuesto de las diferentes normas relevantes para el presente trabajo (ANEXOII):

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.
- Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana
- Ordenanza tipo de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

En base a este cuadro resumen se establecerán las directrices que determinen los criterios, indicadores, alcance y con ello, preguntas, riesgos, etc., que de manera recurrente, se necesitará en el momento de seguir e implementar la metodología que se ofrece en el CAPÍTULO IV: AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA EN LOS AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA: UN ENFOQUE METODOLÓGICO, y en base a los manuales y buenas prácticas ofrecidas por las diferentes organizaciones y entidades de Fiscalización Superior existentes en sector público español, relevantes para el presente trabajo que son: INTOSAI y las ISSAI-ES, Tribunal de Cuentas Europeo y los manuales de auditoría de gestión y de cumplimiento, ratificados por el estado español, en el que se

encuentra el Tribunal de Cuentas Español, como supremo órgano fiscalizador de las cuentas del estado y, en base al objetivo de centrarse en los municipios de la Comunidad Valenciana, referencia a la Sindicatura de Comptes de tal autonomía, todas ellas proactivas en el fomento de la transparencia, tanto dentro de los órganos a controlar-evaluar-auditar-fiscalizar, como dentro de las propias organizaciones actuando como ejemplo para los sujetos a tal control.

2.3.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL

Para llegar a entender lo que significa y se requiere para poder ser transparente en el ámbito municipal, se requiere previamente entender que se entiende por transparencia. En tal sentido, desde un aspecto metafórico y en relación al ámbito de la gestión del sector público, ser transparente conlleva una serie de requisitos que los distintos autores describen y que se mencionan a continuación. Una vez entendido tal término se realizará una analogía para el ámbito de la gestión de la transparencia pública municipal¹⁹.

Dicho lo anterior y en este camino, la transparencia es apreciada como metáfora y tal vez sea entendida de mejor manera como analogía. El uso primordial de la palabra “Transparencia” es empleada para referir a la propiedad física. Tal y como dice el *Oxford English Dictionary*, es poseer “la propiedad de transmitir luz, de manera que permite hacer visibles los cuerpos que está detrás de ella”²⁰. En su uso metafórico, se entiende que es la capacidad de ser observado sin distorsiones o ruido que impida, desvirtúe o limite tal observación.

Consecuentemente y desde una perspectiva del ámbito público, para poder ser “transparente” es necesario exponer de manera óptima²¹ (oportuna, sencilla, entendible, estructurada, desarrollada, legible por máquinas para su tratamiento, entre otros aspectos) la información sobre la planificación, la implementación, el desempeño

¹⁹ Referente al nivel ofrecido y ejercicio realizado en pro de la transparencia respecto del ámbito de actuación que le compete al municipio y ayuntamiento de que se trate.

²⁰ *The compact edition of the oxford english dictionary* 3383 (1971).

²¹ Óptimo referente al qué, cómo, cuándo, cuánto, dónde, por qué, para qué, etc. con una finalidad social que sea funcional y en base a una mejora continua sobre los aspectos mencionados.

concomitante y el resultado final de la gestión de los recursos públicos. La transparencia, como se señala posteriormente, es uno de los tres pilares fundamentales del Gobierno abierto (ONTSI, 2013), y como tal, referido a la holística de la información que resulte relevante sobre la gestión que realiza un gobierno en el desempeño de sus funciones, con arreglo a los recursos públicos potencialmente productivos, que permita actuar de forma óptima y poder ejercer de manera eficaz el control ciudadano, al ser conocedor de información objetiva, fiable y verídica, oportuna, independiente, etc., sobre tal actuación pública y para tomar decisiones sobre quién o qué formación política debe representar sus intereses en la esfera pública municipal.

Pero, a modo de aumentar la precisión de lo que significa transparencia en el ámbito de la democracia y el sentido público municipal (gestión pública de los recursos públicos más cercanos al conjunto de la ciudadanía), se hace una revisión de lo que señalan los diferentes autores y profesionales del tema. Señalando a De León (2008), tal autor ofrece la conclusión de que existe un fuerte consenso, a nivel global, de que la transparencia es una parte indispensable y determinante en los procesos democráticos. En este sentido, en democracias debilitadas existe poca transparencia y, en su contra, en los países con una cultura democrática más madura, es donde se promueve la transparencia de la información (De León, 2008). En estas sociedades, la transparencia mejora la gobernanza y reduce la aparición de conductas conducentes a la corrupción. Por lo tanto, la transparencia, en cuanto a la publicación y difusión de la información y el acceso a la toma de decisiones, capacita a la sociedad civil para el fortalecimiento y desempeño de un nuevo rol.

La transparencia pues, *“capacita a la sociedad civil para responsabilizar al gobierno y a las personas responsables de la toma de decisiones, fomentar la buena gobernanza, mejorar las políticas públicas y la eficiencia y luchar contra la corrupción”* (Villoria, 2012). En base al desarrollo de la primera idea de capacitación de la sociedad civil del párrafo anterior, la transparencia es un elemento necesario para que las distintas dimensiones de la rendición de cuentas se basen en información objetiva para su óptimo funcionamiento, desmintiendo las noticias falsas o *Fake News* que conducen a error, e

impidiendo así la manipulación política²² y, por ende, garantizar la participación no manipulada (Villoria, 2012 y Schedler, 2011) y, con ello, fomentar y consolidar una mayor inercia, inclusión e interés sobre el control, por parte de los actores o agentes sociales, del ámbito público. También, cabe resaltar la idea de *“un mayor aumento de la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental”* (Lizcano et al., 2012)., debido a que tiende a dotar de mayor objetividad a las decisiones públicas, aumentan la seguridad jurídica y colabora positivamente en la recuperación de la legitimidad institucional pública (Villoria, 2012).

Así mismo, Transparencia Internacional España (TI-España o TI-E) la define como *“cualidad de cualquier tipo de organización o persona (pública o privada) de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones”*, organización la cual la comprende desde un aspecto integral de cualquier actuación, independientemente del sector donde se halle²³ (público o privado), si repercute de cualquier manera al resto de agentes sociales. Como regla general, los funcionarios públicos, empleados públicos, gerentes y directores de empresas y organizaciones, y las juntas directivas tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas. La transparencia pues, *“es el requisito previo para una democracia sólida y funcional, las personas tienen derecho a saber qué está haciendo su gobierno de manera integral”* (TI-España, 2018).

Así pues, la INTOSAI por su parte, en la *ISSAI 20 - Principios de transparencia y rendición de cuentas*, establece la transparencia como una presión que, si se aplica de manera coherente, puede facilitar el combate contra la corrupción, mejorar el gobierno y promover la obligación de rendir cuentas. Transparencia pues, se refiere a la información pública difundida de manera oportuna, fidedigna, clara y pertinente, sobre su situación, competencia, estrategia, actividades, gestión financiera, actuaciones y rendimiento de cualquier organismo sometido a derecho público que resulte o pueda resultar de interés para el conjunto de la ciudadanía. Además, incluye la obligación de informar sobre los resultados y conclusiones de las auditorías o fiscalizaciones, y

²² Y con ello, la manipulación sobre el ejercicio participativo de la sociedad en los asuntos públicos.

²³ Desde una perspectiva del Estado español, con los límites establecidos en la constitución y las leyes.

habilitar la accesibilidad de la información obtenida a la ciudadanía, de acuerdo con su principio número 7: “Las EFS informan públicamente de los resultados de sus auditorías y de sus conclusiones acerca del conjunto de las actividades gubernamentales”, concluyendo en la obligación de rendir cuentas y la de transparencia han de ir unidas, pues ambas abarcan a las mismas acciones (ISSAI 20, 2010).

Por otra parte, Lizcano et al (2012), en atención a los dispuesto por la Anti-Corruption Resource Centre - U4 (2012), señala que la transparencia es: *“La cualidad de ser claro, honesto y abierto”, lo cual, “implica que los funcionarios públicos, directivos y administradores tienen el deber de actuar de manera visible, predecible y comprensible”*. Tal autor también señala que *“la información debe ser disponible y ha de ser suficiente para que otras instituciones y el público en general puedan evaluar si los procedimientos que se siguen son consonantes con el mandato otorgado”*. Por lo tanto, *“la transparencia se considera un elemento esencial del buen gobierno responsable, que conduce a la asignación de los recursos, a una mayor eficiencia, y a mejores perspectivas de crecimiento económico en general”* (Lizcano et al., 2012).

Para Viñas (2018), la transparencia es la capacidad de una organización (sin referencia a que sea pública o privada) para divulgar información sobre normas, procesos, acciones y resultados, teniendo en cuenta que los directivos y trabajadores de dichos entes tienen la obligación de actuar de manera visible y comprensible en la promoción de la participación, cooperación y rendición de cuentas. Además, Sosa (2011) destaca que convergen distintas modalidades de transparencia. Esta puede ser opaca, clara, activa y pasiva:

- La Transparencia Opaca: Es aquella cuya finalidad es impedir a los ciudadanos que sean controladores y concedores de información. Se comprende por una situación en la que se aporta información aislada, desintegrada, innecesaria para disuadir a los lectores, y que desmotive en el momento de abstraer datos e informaciones, y con ello, desmotivar al potencial lector.
- La Transparencia Clara: es aquella que *“auxilia mejor control y escrutinio ciudadano, y habilita para que los ciudadanos sean concedores de la información que resulte necesaria para poder controlar a sus representantes y poder tomar decisiones en consecuencia”*, por lo que resulta necesario que se

aporten datos necesarios, utilizables, integrados, agregados, comparables, veraces, accesibles (Cotino, 2012).

- La Transparencia Activa. Se basa en la aportación proactiva de bases de datos compatibles y reutilizables, así como toda información que resulte potencialmente necesaria para conocer y controlar el funcionamiento de las instituciones públicas. En la actualidad, la transparencia activa se realiza a través de plataformas integradas, (portales de transparencia, sedes electrónicas, páginas webs institucionales, etc.) habilitadas por las nuevas tecnologías de la información, comunicación y conocimiento, las cuales permiten el acceso inmediato a datos en abierto²⁴ de todo tipo que, al reutilizarse, generan un mayor valor añadido.
- La Transparencia Pasiva. Hace referencia al derecho de acceso a la información bajo demanda del ciudadano (“interesado” desde una posición administrativa al requerir, para su posterior ofrecimiento y recepción, una acción previa por parte de un administrado que se interese). Ésta puede ser obstruida o distorsionada mediante un exceso de datos innecesarios y una demora en la respuesta a la solicitud de acceso.

La transparencia en el ámbito municipal se podría coincidir pues, como elemento o propiedad que incluye un gobierno local considerado como transparente, a través del cual, es posible contemplar de manera holística como se desempeña y se ha desempeñado la gestión de las autoridades y personal al servicio, sobre los recursos públicos para el control ciudadano mediante la publicación de datos e información de calidad (contenido, forma, actualización, accesibilidad, claridad/comprendible, estructuración, reutilización, lugar, *banner*).

También, es visto como un proceso, una responsabilidad (rol ciudadano, auditoría cívicas, etc.), una cultura, una nueva forma de comunicación, demanda ciudadana, calidad democrática, etc., pues ya, García De Enterría (1995) resumía con suficiente

²⁴ Referente a la Transparencia Colaborativa, la cual, es la ejercida en abierto mediante el almacenamiento, publicación y difusión continuada y actualizada de los datos que dispone cualquier organización (pública o privada). Resulta obvio que las organizaciones privadas con ánimo de lucro serán más reacias o menos proactivas a la difusión en abierto de datos que, en caso de no publicarse en abierto, les puedan resultar una ventaja competitiva al usarse y explotarse, salvo su posición antagónica (que les sea conveniente por esperar un retorno de algún aspecto económico deseado), para tal finalidad de lucro.

claridad la importancia de la Transparencia en cuanto a que *“la democracia exige para que pueda funcionar eficazmente transparencia absoluta y, en su servicio, libertad de información, libertad de investigación de la gestión pública, libertad de crítica, derecho de pedir justificaciones al poder y a someterse a éste, en último extremo, a un juicio independiente”*, ya que, aparte de referirse a publicar una serie de datos, informaciones e indicadores en la página web, como ha destacado el autor Villoria (2014), la transparencia implica también un cambio cultural, organizativo y estratégico de manera transversal. Reforzando esa creencia, autores como Blanes (2015) ya lo ven como un derecho fundamental de tercera generación, el derecho a la transparencia, el cual engloba a su vez otros derechos:

- Derecho a saber. La ciudadanía debe conocer que sucede en las instituciones, las cuales se desarrollan, gestionan y controlan con sus recursos.
- Derecho a controlar. Puesto que, si se conoce la actuación de los poderes públicos, es posible controlarlos en cuanto a legalidad y oportunidad de las decisiones que se adoptan, pudiendo saber en este sentido, cómo se utilizan los fondos públicos, cuál es su destino y el impacto generado.
- Derecho civil activo en la vida política. No limitar la participación al ejercicio de sufragio activo, el cual solo se puede hacer cada 4 años, a priori, salvo los otros casos que la normativa prevea.

También, la transparencia en la gestión es vista como las técnicas de comunicación de la gestión y de los resultados obtenidos por dicha gestión a la ciudadanía como principal institución interesada, con las que se pretende establecer un sistema periódico de transferencia de información de la gestión pública y de los fines conseguidos. En cuanto a ello, señala Guarini (2003) que *“el objetivo principal de los informes del Gobierno es la transmisión de la idea de responsabilidad”*, es decir, rendir cuentas de que lo que se ha realizado, el cómo, cuánto, porqué, cuándo, etc., y conjuntamente, asumir la responsabilidad en el ejercicio de sus funciones. En cuanto a la importancia de la emisión de información pública, Guarini (2003) menciona al GASB (*Governmental Accounting Standard Board*) el cual establece la prioridad la responsabilidad como eje fundamental de toda información, sobre todo de la financiera, pues la responsabilidad del gobierno está basada en el ejercicio del derecho que tiene el ciudadano de conocer los sucesos

ocurridos que puedan conllevar un debate de interés público entre los representantes políticos elegidos y los ciudadanos. Señala que el Sector Público se ha de regir por una filosofía del “*Accountability*”, responsabilidad pública. Por lo que se entiende que la información solo debe de tener el límite que se defina de forma imperativa y que no suponga un riesgo al interés general o vulnere otro tipo de derechos constitucionales, señala Alejos (2003).

Pues, en base a tal entendimiento, Villoria (2012) señala que la transparencia y la apertura de datos, se generan sobre el buen gobierno y la buena gobernanza, comentadas con anterioridad. Este autor señala con más precisión que el ofrecer normas que promuevan y fomenten la transparencia, el establecimiento de procedimientos que habiliten el acceso a la información pública y la construcción de instituciones que garanticen la eficacia, eficiencia y economía de la normativa y los procedimientos en el ámbito de la transparencia e información, son estrategias clave para alcanzar la buena gobernanza y con ello un gobierno abierto. Siguiendo con tal autor, en referencia a la relación de la variable transparencia con otras en clave democrática y como incentivadora del Buen Gobierno y Gobierno Abierto, se establece que la transparencia es (Villoria, 2012):

- El primer paso para la rendición de cuentas, “*ya que no puede haber accountability si no hay información*” (Schedler, 2011).
- Imprescindible y predecesor para la participación no manipulada.
- Importante para la eficiencia y eficacia gubernamental.
- Un elemento vital en la recuperación de legitimidad de los poderes públicos, dentro del sistema democrático.

En base a lo anterior, como introducción a lo que significa o requiere ser transparente, señalan algunos autores mencionado anteriormente, que la transparencia es el primer paso para la rendición de cuentas, por lo que “*no puede haber accountability si no existe información*” (Schedler, 2011). No obstante, y en la actualidad, desde una perspectiva politóloga, el concepto de rendición de cuentas se ha extendido a: el control institucional, el electoral y el social (O’Donnell, 1998 Y 2002; Smulovitz y Peruzzoti, 2000). Con ello, el *accountability* o rendición de cuentas se ha redefinido como “*proceso*”

a través del cual los gobernantes, los representantes y los servidores públicos informan, responden y justifican sus actos, sus decisiones y sus planes de acción a los gobernados y se sujetan a las sanciones y recompensas procedentes” (Villoria y Wences, 2010). Por consiguiente, se requiere de un sistema de publicidad y transparencia por parte de las instituciones públicas (y privadas) en pro del resto de la ciudadanía, para que pueda seguir rodando el sistema de rendición de cuentas, entendido como se ha señalado anteriormente por dicho autor. Transparencia Internacional España (TI-E), señala la existencia de tres tipos de rendición de cuentas: la Rendición de cuentas Diagonal, la Rendición de Cuentas Horizontal, y la Rendición de Cuentas Vertical, las cuales se definen a continuación (TI-E, 2009):

- La rendición de cuentas diagonal se produce cuando los ciudadanos recurren a las instituciones gubernamentales para conseguir un control más eficaz de las acciones del Estado y, como parte del proceso, participan en actividades como formulación de políticas, elaboración de presupuestos y control de gastos.
- La rendición de cuentas horizontal somete a los funcionarios públicos a restricciones y controles, o a un “sistema de contrapesos”, por parte de organismos gubernamentales (p. ej., tribunales, defensor del pueblo, organismos de auditoría, bancos centrales) con facultades para cuestionar, e incluso sancionar, a los funcionarios en casos de conducta indebida.
- La rendición de cuentas vertical responsabiliza a los funcionarios públicos ante el electorado o la ciudadanía a través de elecciones, la libertad de prensa, una sociedad civil activa y otros canales similares.

Por otro lado, en cuanto a la transparencia para la participación no manipulada, se señala que un mayor nivel de control y seguimiento de la actividad gubernamental por parte ciudadana se da cuando existen niveles de transparencia y niveles de participación superiores. La rendición de cuentas no se centra solo en el control, sino que incluye también la capacidad de los ciudadanos de demandar un diálogo democrático y deliberativo con los poderes públicos, lo que implica una actividad dialéctica en la que los poderes públicos responden, explican y justifican sus decisiones a través del diálogo abierto y debate (Mulgan, 2000).

Cabe hacer mención especial a que, la transparencia es importante para la eficiencia y eficacia gubernamental (Villoria, 2012), ya que existen numerosos estudios que relacionan la transparencia con efectos beneficiosos en el mundo de la economía, como los de Akerlof (1970) y Stiglitz (2000; 2002) que, actualmente tanto se cuestionan. En este caso, se referencia a que el sistema económico global no podría funcionar sin datos objetivos, independientes y fiables sobre variables e índices económicos como los de inflación, déficit o endeudamiento público, para poder realizar inversiones con el menor riesgo económico posible.

En este sentido, aunque por otro lado en cuanto a mejora de eficacia y eficiencia, también señala el autor Villoria (2012) que la transparencia vinculada con el uso de TIC produce incrementos de eficiencia notables, ya que, a través de las aplicaciones y los portales wiki, este proceso se encuentra en una dimensión desconocida históricamente. Así pues, el *Open Government* crea la posibilidad de integrar en el sistema normativo, plataformas de colaboración y *Wiki-Government*. Con este movimiento social se ha consolidado una tendencia a exponer y disponer de datos y, con tal hecho, generar conocimiento, lo que permite llegar a una tendencia de facilidad a la incorporación de *feedback* o retroalimentación de usuarios con el propósito de la mejora de la calidad democrática, económica y otras que todavía no se han descubierto por haber llegado, en el uso habitual de las TIC por toda la ciudadanía, a una situación anteriormente desconocida en el desarrollo humano. Es lo que los tecnólogos denominan el “*perpetual beta*”, una funcionalidad integrada en el sistema que permite a este su continua mejora.

También, Cunill (2006) señala que la transparencia en la gestión pública podría mejorar la calidad de la democracia y de la eficiencia. En base a lo mencionado por tal autora, y para consolidar la idea principal de este apartado en relación a la transparencia, tal y como se aprecia en el Gráfico 3, existe una fuerte correlación entre la transparencia y la riqueza del país. Por ende, una inversión en transparencia podría significar una mejora de la economía por destapar, por ejemplo, la economía sumergida y todo lo que ello conlleva.

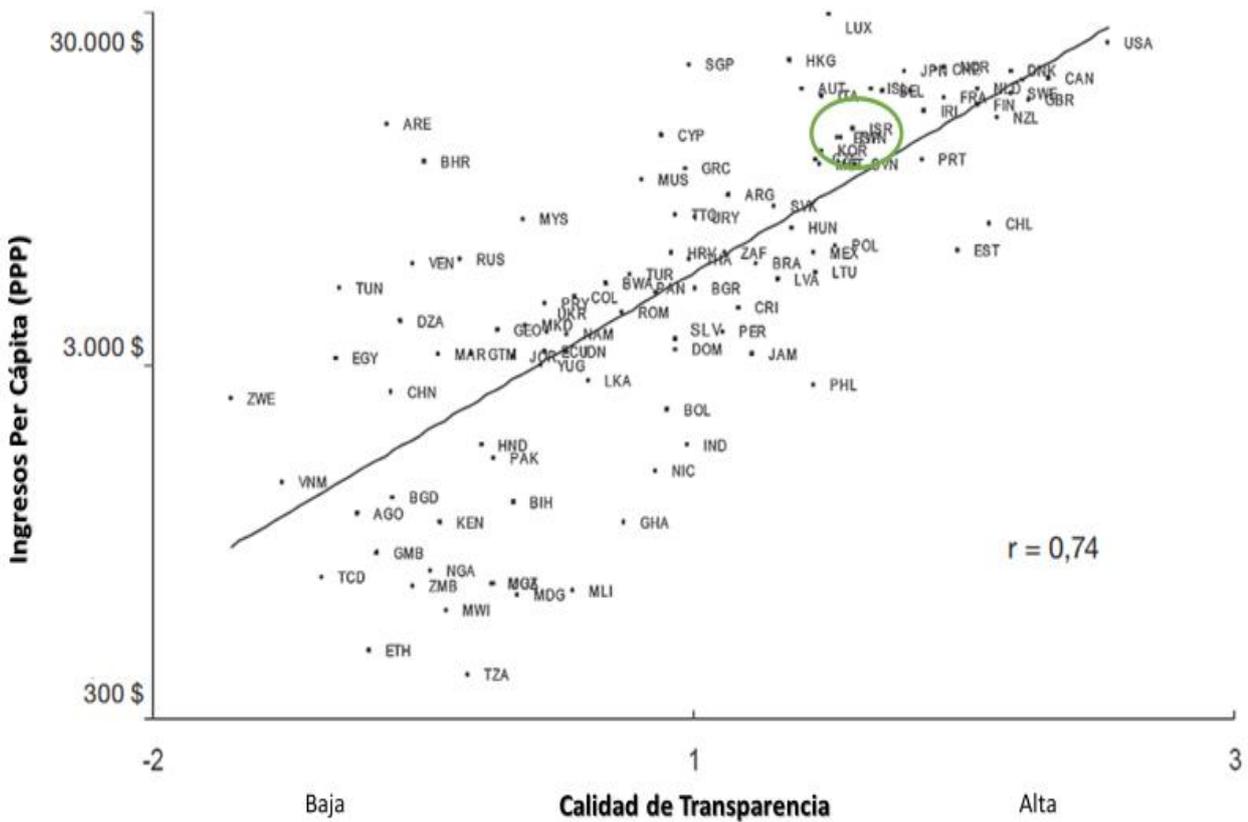


Gráfico. 3. Correlación entre transparencia y eficiencia económica o ingresos per cápita.

Fuente: Banco Mundial (2004).

Sin embargo, en países donde el grado de transparencia (calidad) es alto, se aprecia que la correlación con los Ingresos per Cápita es más fuerte respecto de los países donde se tienen unos Ingresos per Cápita inferiores y un grado de transparencia menor. Dentro de estos último, se aprecia a nivel visual mayor dispersión (parte izquierda del Gráfico) entre los ingresos per cápita y la calidad democrática. La corrupción es menor en países que tienen un desarrollo económico más avanzado, ya que la población suele estar mejor formada y educada y la separación del terreno público y el privado está mucho más definida (Treismann, 2007). Por lo que, en base a este autor, podría deducirse que el bajo crecimiento o desarrollo económico se relacionaría con la corrupción. Con ello, se podría conducir a que el objetivo sería poseer una economía abierta, con una alta inversión en educación e investigación (Mungiu, 2013).

También es posible apreciar que, en países con tenencia de recursos naturales geoestratégicos, a nivel mundial existe un elevado ingreso per cápita y bajos niveles de

transparencia, pues el Producto Interior Bruto del país respectivo puede ser elevado por esta situación geoestratégicamente competitiva, y no por tener un alto grado de transparencia. Estos países son, por ejemplo: Emiratos Árabes Unidos, Venezuela, Baréin, Zimbabue, Túnez, Argelia, etc. Se puede evidenciar, que países con un alto grado de ingresos per cápita y con un grado de transparencia bajo, poseen recursos geoestratégicos, como puede ser el petróleo, coltán, carbón, gas, o un desarrollo tecnológico óptimo, como China o Rusia, respecto de otras, puede aparecer con unos niveles superiores de eficiencia económica pero, sin embargo, lo que se está reflejando es una desproporción de información que genera asimetría informativa en la sociedad. Cabe destacar del Gráfico que, en países donde el desarrollo económico es mayor, la correlación es más potente. En la actualidad puede apreciarse que algunos países mencionados anteriormente, pueden encontrarse en una mejor situación, tanto de transparencia, como de eficiencia económica, ya que el Gráfico 3 es de 2004, y no se ha podido acceder a una información más actual.

También cabe señalar que son países donde el grado de corrupción es altísimo y el desarrollo educativo y formativo (y con ello moral) no es muy elevado. Cómo es obvio, también hay muchos estudios que evidencian que la transparencia es buena herramienta para el control público, y en sí, para tener un menor grado de corrupción. Resultaría efectivo contra este fenómeno disfuncional, especialmente porque ayudaría a detectar la mala praxis o la negligencia profesional, el fraude, la corrupción, etc. y, con ello, un desincentivo de las mismas, sobre todo si la persecución y la sistemática de las infracciones y correspondientes sanciones se aplican y son efectivas (efectividad en el *accountability* o rendición de cuentas, en relación con el Buen Gobierno y Gobierno Abierto) para coaccionar, de algún modo, la acciones disfuncionales para el interés general. Así pues, para amparar esta idea, se destaca que en los países donde se ofrece mayor control de la corrupción, tienen un nivel más desarrollado de transparencia. En el Gráfico 4. de correlación entre transparencia y corrupción, se muestra la fuerte relación existente entre el control de la corrupción y el nivel de transparencia que ofrece un país, salvo alguna excepción. Con ello, se evidencia que en los países donde existe más transparencia, la corrupción es más baja.

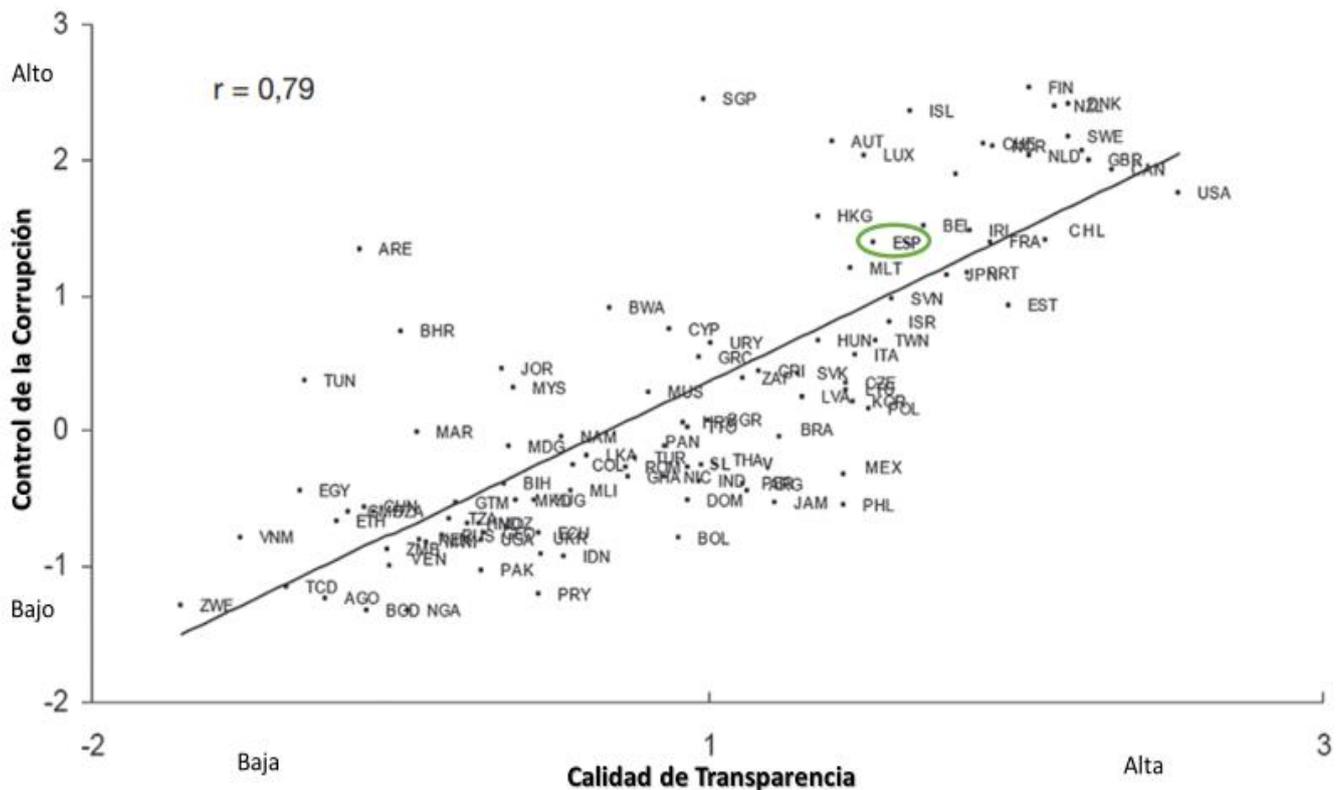


Gráfico 4. Correlación entre transparencia y control de la corrupción.

Fuente: Banco Mundial (2004).

En países donde el ingreso per cápita es elevado, la calidad de la transparencia también lo es, así como en los países donde se ejerce alto grado de control de la corrupción, la calidad de la transparencia es mayor, por lo que se puede concluir que, la transparencia sirve como promotor de la eficiencia y eficacia gubernamental y con ello, de los recursos públicos y en la distribución de la economía y su reinversión, generando un mejor efecto o proceso multiplicador de la economía. También, al contar con mejores datos sobre el control de la actividad pública, se incentiva a que la ciudadanía conozca tal actuación y reduzca el riesgo de fraude o corrupción pública con el correspondiente coste de oportunidad que ello supone.

Por último, en cuanto a la a transparencia como elemento esencial en la recuperación de legitimidad institucional de los poderes públicos para con la ciudadanía, se referencia a que la legitimidad del poder sigue siendo imprescindible para el sostenimiento de los Gobiernos. Si los gobiernos ofrecen más transparencia, generando con ello mayor valor para la ciudadanía y la sociedad en general, resulta una herramienta de legitimidad y confianza, para su continuidad, dado que las administraciones son gestoras de gran

cantidad de datos e informaciones, en caso de que esta se revierta a la sociedad y se viralice la reutilización de estos datos, la legitimidad de las instituciones públicas se vería reforzada por su papel predominante en cuanto a capacidad generativa de conocimiento, y con ello, reforzar aquella antigua frase de que “el conocimiento es poder”. Por su parte, Suchman (1995) define la recuperación de la legitimidad como “*la percepción o asunción generalizada de que las actividades de una entidad son deseables, correctas y apropiadas en el marco de un sistema de normas, valores, creencias y definiciones construido socialmente. A partir de esta, se pueden distinguir tres tipos de legitimidad*” (Deephouse y Suchman, 2008). La primera se refiere a la legitimidad pragmática, la cual está vinculada a la garantizar las necesidades e intereses de los actores afectados o grupos de interés (todas las organizaciones públicas tienen un importante conjunto de *stakeholders* que dependen de los productos y servicios de la Administración). Dichos productos exigen derechos y más recursos para consolidar el estado de bienestar. Sin embargo, es necesario focalizarse en otro tipo de legitimidad: la legitimidad moral (Villoria, 2012). Esta legitimidad trata de responder a la pregunta de si los procesos, las formas de implementar políticas, etc., son deseables en sí mismas por reflejar valores de nivel superior. Finalmente, existe la legitimidad cognitiva (Bitektine, 2011), cuya finalidad es contrarrestar la ausencia de crítica, a convención y percepción natural de los programas y estructuras gubernamentales correspondientes. Cuando esta existe, tales conductas no deseadas para la mejora de la legitimidad se podrían evitar con un ambiente empático, de “escucha activa, ofreciendo *rapport*²⁵, habilitando así la eficacia y eficiencia del programa de gobierno. Por todo ello, para asegurar estas dos modalidades de legitimación tan importantes en la actualidad. Resulta pues imprescindible que los poderes públicos recuperen la legitimidad social y democrática (Villoria, 2012).

Concluyendo con el sentido de la transparencia, por ser el objeto de análisis y estudio del presente trabajo, fue ya un término que se señaló como imprescindible, en la Nueva Gestión Pública o *New Public Management*, y posteriormente tomó más vigor en la Nueva Gobernanza. Sin embargo, se consolida en el paradigma del Gobierno Abierto como un eje fundamental y primario, sin el cual, los ejes restantes (participación,

²⁵ *Rapport* definición: <https://psicologiymente.com/psicologia/rapport-ambiente-confianza>

rendición de cuentas, cooperación y uso de las TICC) resultan dañados por la retroalimentación de información que propicia la formación de opiniones y la toma de decisiones que puedan ser o no previsibles de ámbito público en situación de certeza, y no de riesgo, incertidumbre o ambigüedad²⁶. Las dimensiones de las posibles situaciones para tomar decisiones, referente a la posición que presentan los sujetos en cuanto a la disponibilidad de datos e información se describen con términos de Certidumbre, Riesgo, Incertidumbre y Ambigüedad (CRIA) y, desde una perspectiva centrada en la situación estratégica de la ciudadanía, se definen como²⁷ (Adaptación de: De Miguel et al., 2012):

- Certidumbre: Situación en la que el decisor (en este caso en ciudadano para la toma de decisiones en el ámbito público) posee la totalidad de los datos e información que requiere para ello. También se referencia que, en tal situación, la finalidad a conseguir es evidente y/o se reconoce y conoce, así como que la posibilidad de cometer fallos por la decisión acatada es cuas inexistente o inexistente (la finalidad es que funcione mejor el sistema democrático).
- Riesgo: En tal situación, no se pose la totalidad de la información, aunque sí, la finalidad es evidente o se reconoce y conoce. En esta situación, los riesgos empiezan a ser mayores a la hora de asumir las consecuencias liberadas por la ejecución de las decisiones.
- Incertidumbre: Es la situación en la que la figura del decisor conoce su finalidad, pero resulta incompleta la información o datos que requiere para poder tomar la decisión e imposibilita la cuantificación de los riesgos, por lo que éstos, son más elevados que en la situación de riesgo.
- Ambigüedad: Situación en la cual el decisor no posee la información o datos que se requieren para la toma de decisiones y desconoce la finalidad totalmente y los riesgos que supone tomar decisiones en tal situación.

²⁶ Las definiciones de las posibles situaciones para tomar decisiones, referente a la posición de los sujetos en cuanto a la disponibilidad de datos e información (CRIA) ofrecido por De Miguel et al., (2012) *Fundamentos de Dirección estratégica para organizaciones públicas. 1ª Edición*. Valencia. Ed. Servicio de publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia.

La transparencia, por ende, está para que los ciudadanos, votantes, administrados, interesados, o cualquier tipo de calidad de sujetos pasivos en supuestos de la relación pública y democrática, tomen decisiones en posición de Certidumbre, y no en el resto de las situaciones (Riesgo, Incertidumbre o Ambigüedad) en la medida que no sea disfuncional para la calidad de la práctica democrática o el interés general. Tal situación (certidumbre) posibilita el mejor control de la actuación de los representantes políticos en cuanto a las facultades legislativas y ejecutivas que poseen y aminora la posibilidad de corrupción pública, así como facilitara y fomenta la inversión extranjera en el país (Perramón, 2013).

Señalar pues, que la transparencia requiere que, además de que haya una voluntad política que quiera implementar una nueva cultura basada en la apertura de las instituciones públicas a la ciudadanía, requiere también que ésta sea crítica y comprensiva con los sucesos que ocurren en su comunidad, así como una educación basada en ello. Requiere por ende de unos ciudadanos íntegros, críticos y racionales, capaces de prever la necesidad que despierta el tener información pública que sea gratuita, reutilizable, usable, veraz, objetiva, que ofrece los datos, información y conocimiento que en ella opera, para la creación de valor público y ventajas competitivas entre sus agentes socioeconómicos, con lo que fortalece la calidad democrática, facilita la rendición de cuentas y facilita el control ciudadano, promueve la participación y colaboración social, facilita el intercambio de datos, información y conocimiento, equilibra el nivel de asimetría de información social, aumenta la confianza ciudadana el sector público, promueve la consolidación del estado de derecho, mejora la eficacia y eficiencia de los gobiernos y administraciones, incremento de conductas responsables reduciendo y previniendo la aparición de conductas corruptas, y por último, incrementa la seguridad jurídica, a nivel municipal.

De manera concluyente en la concepción del término, cabe destacar el resumen conceptual de Garrido et al (2017) en referencia a otros autores que definen la transparencia. Así pues, Kauffmann et al. (2002) y Villoria (2012), consideran el término transparencia como *“el flujo incremental de información oportuna y contable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores afectados por una decisión pública”*. Sin embargo, añadido a lo anterior, Matheson (2002) la define como

“la publicación oportuna y regular de información fiscal relevante”. También, Islam (2004) señala, en base a una posición temporal, la necesidad de la disponibilidad continuada de los datos económicos y su continua actualización y almacenamiento del contenido para posibilitar la revisión y control de su evolución. Por su parte, Meijer (2003) considera la transparencia como un *“elemento indispensable para la rendición de cuentas”* (*accountability*). De otra parte, para Andersen (2009), se considera un *“elemento esencial del buen gobierno responsable sobre su gestión”*, que conduce tal gestión a la asignación más eficiente, eficaz y efectiva de los recursos y, con ello, a un mayor desarrollo y crecimiento, desde un sentido positivo, en el ámbito socio-económico (Anti-Corruption Resource Centre - U4, 2012; Lizcano, 2013), transformándose así, en una *“potente utilidad para la participación ciudadana, prevención de la corrupción, confianza en el gobierno, y un elemento esencial para favorecer el control y gestión de la información para con la ciudadanía”* y el resto de agentes sociales (Quinn, 2003; Mulgan, 2007; Cullier y Piotrowski, 2009; Reylea, 2009; Shuler et al. 2010).

Por último, es un elemento imprescindible para el óptimo funcionamiento del paradigma del Gobierno Abierto (Obama, 2010 y Villoria, 2013). En base a esta última idea, a continuación, se señala el paradigma del Gobierno abierto como principal precursor de la transparencia al encontrarse en un escenario donde la transparencia es un elemento sin el cual el funcionamiento del resto de elementos, de los que se compone tal sistemática, resultan perjudicados o dañados.

2.3.2. SISTEMÁTICA DE LA TRANSPARENCIA: EL GOBIERNO ABIERTO

El sistema de transparencia tiene que ver con la interacción de sus elementos, para la consecución de su fin, que es ofrecer información a la ciudadanía sobre la administración de sus representantes y el aparato administrativo que le precede, con la finalidad de una rendición de cuentas sobre la mala gestión, como herramienta de control de la actividad pública. Con ello, y en base a tal información, la ciudadanía tiene que formarse su opinión, para poder otorgar la confianza que se requiere en el sistema democrático representativo.

Por ende, la transparencia requiere de diferentes elementos, como lo son: la publicidad activa, el derecho de acceso a la información, el *Open Data* y *Open Acces*, el uso de TIC (portal de transparencia, datos abiertos, foros, sistema de información, RR.SS., etc) e interactúa con otros elementos o principios del Gobierno Abierto, como son: la rendición de cuentas o *Accountability*, participación ciudadana, colaboración social, entre otras.

También, cabe destacar de manera encarecida que, como se ha señalado anteriormente, la transparencia también requiere de una ciudadanía actualizada, proactiva, íntegra, crítica y racional, capaz de prever la necesidad que despierta el tener información pública que sea gratuita, reutilizable, usable, veraz, objetiva, que ofrece los datos, información y conocimiento que en ella opera, para la creación de valor público y ventajas competitivas entre sus agentes socioeconómicos. Si la ciudadanía no posee las características descritas, de poco servirá que exista una normativa o una sistemática que fomente la publicidad de la actuación y gestión pública.

2.3.2.1. EL GOBIERNO ABIERTO COMO ANTRECEDENTE Y PROPULSOR DE LA TRANSPARENCIA

Un gobierno abierto es *“una expresión de moda cuya intención general es bastante clara, pero cuyo significado práctico espera por ser aclarado”*.

Ronald Wraith, *Open Government, the British Interpretation*,
Royal Institute of Public Administration, 1977.

Para entender el potencial que representa la transparencia, se hace un análisis previo al marco de la transparencia municipal, sobre qué es, cómo se estructura y con qué otros elementos se relacionan dentro del sistema de Gobierno Abierto (GA), dentro del cual, el principio o elemento de la transparencia forma parte.

La expresión de Gobierno Abierto no es novedosa, ya que a finales del siglo XX este nuevo paradigma se asomó al espacio político británico que, originalmente, trataba diversas cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con la finalidad de reducir la opacidad administrativa (Chapman y Hunt, 1987). De otro modo, la promoción de leyes

sobre el derecho de acceso a la información pública²⁸ y la implementación de diversos dispositivos institucionales para potenciar los niveles de transparencia, probidad y participación ciudadana en los asuntos públicos ha ido consiguiendo más espacio en la agenda política mundial a partir de una oleada de legislaciones que se orientan a regular su aplicación, lo cual, ha propiciado la creación de una cultura de apertura y de ajuste de mentalidad que hacía que los asuntos públicos no fueran ajenos al ciudadano, permitiendo nuevas maneras de proceder en el *accountability* (o rendición de cuentas), la transparencia, el control de la corrupción y el ejercicio de presión para la adopción de novedosas e innovadoras actitudes y prácticas.

Hasta la mitad del siglo XX no se puede observar su aparición en las primeras agendas y debates oficiales, pues es en ese momento en el que comienzan a sucederse una serie de presiones a través de movimientos ciudadanos para mejorar el acceso a la información. Así pues, se refleja en la Figura 1 un diagrama secuencial que representa la evolución de hitos más importantes, a nivel mundial, respecto de la transparencia y el Gobierno Abierto (Ramírez, 2012; ONTSI, 2013):

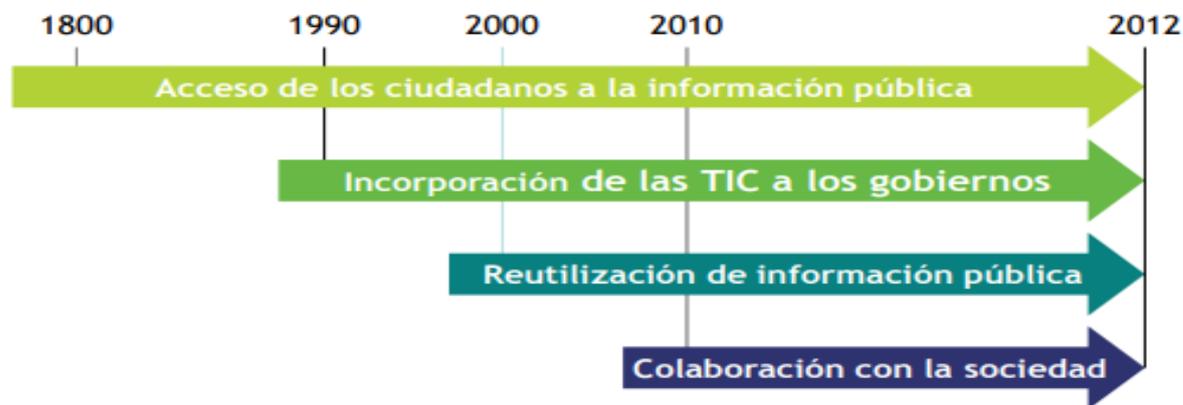


Figura 1. Antecedentes del Gobierno Abierto.

Fuente: ONTSI (2013).

²⁸ Un Gobierno abierto se puede apreciar como una característica clave de la práctica democrática en los estados con determinada madurez social y se vincula a la aprobación de marcos legales sobre libertad de información, prensa, entre otros. Considerando lo expuesto antes, en su acepción original está en directa relación con el concepto *foi* (*Freedom of Information*): normas que garantizan el acceso a los datos en poder del Estado. En ellas se establece un proceso legal para ejercer el *derecho a saber* por el que se podrán hacer las solicitudes de información en poder del Gobierno, para ser recibidas gratuitamente o a un costo mínimo, salvo excepciones estándares. Desde que los Estados Unidos aprobara la Ley de Libertad de Información (*Free of Information Act-foia*) en 1966, se han multiplicado con rapidez los esfuerzos en otros lugares del mundo (Ramírez, 2010).

Como se puede ver, son cuatro los antecedentes que conlleva la aparición del gobierno abierto; El acceso de los ciudadanos a la información pública; la incorporación de las Tecnologías de la Información, la Comunicación y el Conocimiento (TICC), la reutilización de la información pública y, por último, la colaboración con la sociedad (ONTSI, 2013):

- Acceso a los ciudadanos. Originada en Suecia (S. XVIII) y surgida por una serie de movimientos ciudadanos exigiendo mejor acceso a la información generada o en poder de los poderes públicos.
- La incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). El avance proporcionado por la implementación de éstas en la gestión de las organizaciones públicas y el impacto de la revolución digital (desarrollo de la Sociedad de la Información por la incorporación de las nuevas tecnologías a la vida personal y profesional con la consecuente eliminación de barreras anteriormente existentes) y posibilidad de realización de trámites administrativos y servicios públicos a través de medios telemáticos (Administración electrónica).
- Reutilización de información Pública para ofrecer y/o crear servicios de mayor valor añadido, con límites legales (Ley de protección de datos personales, secretos de estado, etc.).
- Colaboración con la sociedad (nuevas posibilidades ofrecidas por Internet para incrementar los canales de colaboración entre los gobiernos y la ciudadanía).

Cabe señalar los elementos que han favorecido la propagación del modelo de Gobierno Abierto en los últimos tiempos. Los diferentes Hitos han sido, las demandas ciudadanas (desafección ciudadana respecto a la política), el contexto socioeconómico actual (crisis financieras mundiales), la revolución digital del siglo XX y XXI, el impulso clave del Gobierno de EE. UU. (Obama, 2009), “Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto 2009” y, por último, la extensión del Gobierno Abierto en el mundo mediante la organización *Open Government Partnership* (ONTSI, 2013).

En este sentido y a modo de síntesis, la OCDE afirma que el término ha evolucionado y se ha establecido en “tres dimensiones” relevantes que refieren a que exista una administración pública transparente, accesible y receptiva, con capacidad de respuesta,

(OCDE, 2005) a “un enfoque donde se le considera como plataforma para resolver cómo el Gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para cocrear valor público” (OCDE, 2010). Bajo la perspectiva anteriormente citada, Ramírez Alujas señala que este tipo de políticas debieran concretarse para fomentar acciones de apertura que faciliten la construcción de (Ramírez, 2013-2014):

- Un gobierno transparente y accesible a cualquier tipo de público (que las acciones de los responsables públicos e instituciones estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas, y la capacidad para los ciudadanos de acceder a información comprensible, obtener servicios y realizar transacciones en cualquier momento y lugar).
- Un gobierno con capacidad de respuesta (receptividad) desde el gobierno/administración a las nuevas demandas, ideas y necesidades que presenta la ciudadanía y la oportunidad de participar en el proceso decisorio.
- Un gobierno responsable y que rinde cuentas (por sus acciones y omisiones).
- Un gobierno sensible y receptivo (a las posibilidades de consulta, participación e interacción permanente con los ciudadanos y sus demandas).

En este sentido, el concepto de “apertura” (*openness*) comprende y, supera el uso que normalmente se hace del término “transparencia”. Se presenta en dos aspectos que lo matizan: la “accesibilidad” (*accessibility*) y la “capacidad de respuesta responsable (receptividad)” (*responsiveness*), con el fin de capturar otras cualidades de la interfaz entre el gobierno y la comunidad en general a la que sirve (OCDE/INAP, 2006).

Por ser el antecedente más actual, y relevante por el impacto que ha generado en los países de la OCDE, del cual España forma parte, en este apartado siguiente se analiza que es la Alianza de Gobierno Abierto (AGA) u *Open Government Partnership* (OGP), que finalidad tiene y, por último, el impacto que ha supuesto que nuestro estado pertenezca a dicha organización. La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), u “*Open Government Partnership*” (OGP) por su origen sajón, es una iniciativa voluntaria e internacional que busca obtener compromisos concretos de los gobiernos hacia su ciudadanía para la promoción de la transparencia, empoderamiento de los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza y el

aprovechamiento de las TICC para mejora de la gobernabilidad. La Alianza busca que, de manera sostenida, los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos, con el objetivo de mejorar la calidad del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos. La transparencia, la participación y la rendición de cuentas deben convertirse en el eje básico de toda acción política (ONTSI, 2013).

En la actualidad, son más de 70 países los que participan en la OGP y 15 gobiernos subnacionales los que han asumido más de 2.500 compromisos para hacer que sus gobiernos sean más abiertos y responsables (OGP, 2017). En la Figura 2, se muestran los distintos países pertenecientes a la OGP, según el número de planes abordados en este ámbito:

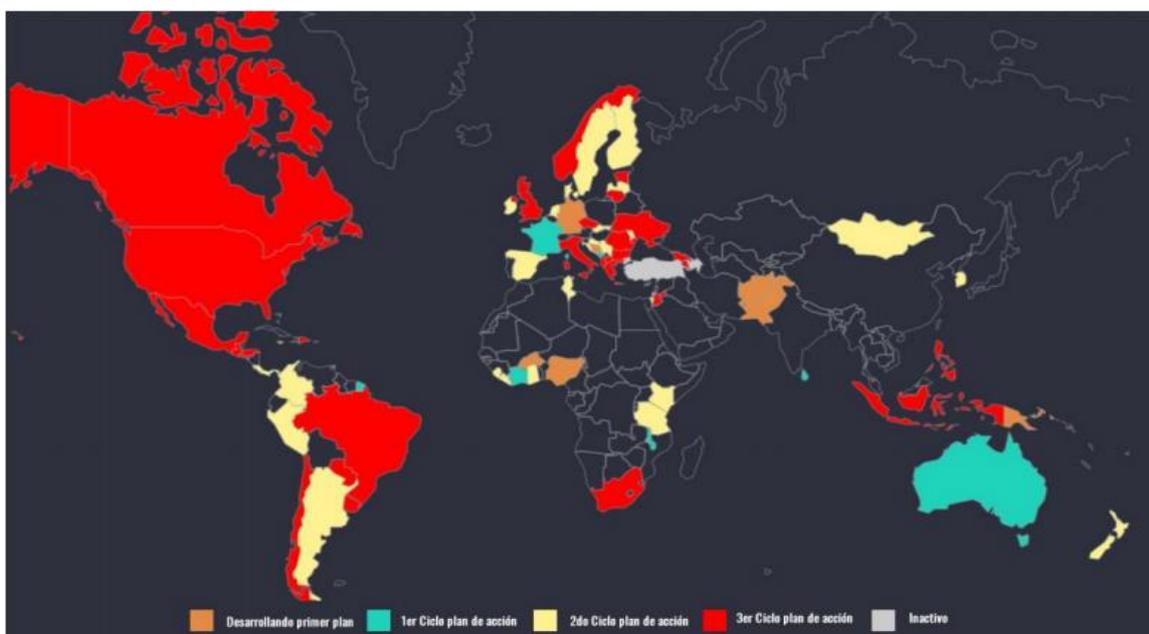


Figura 2. Países miembros de la OGP o Alianza para el Gobierno Abierto.

Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership, 2017*).

La OGP entiende que las organizaciones o individuos deberían encontrar sus propias formas de participar en OGP a través de la comunidad global, el diálogo nacional o ambos. En cuanto a la financiación de la OGP, viene de los países participantes, donantes y agencias de desarrollo. Como señala Villoria, la OGP incorpora cuatro valores clave (Cruz, 2015; Villoria, 2015), en referencia a la web de la OGP:

- **Transparencia:** referente a que la información acerca de las actividades y las decisiones de gobierno debe ser abierta, comprensiva, puntual, disponible de forma libre a la sociedad y conforme a los estándares básicos de datos abiertos (bases de datos legibles por máquina).
- **Participación ciudadana:** la gobernanza que se ejerza debe fomentar, cohesionar y movilizar a la ciudadanía para que participe en el debate público y contribuya al desarrollo de un gobierno más responsable, responsivo (*accountable*), innovador y efectivo.
- **Rendición de cuentas:** en referencia a que deben existir mecanismos, herramientas, normas, reglas, ..., para que los actores de gobierno justifiquen sus acciones u omisiones, actúen en respuesta a las críticas y depuren y acepten las consecuencias de las faltas de cumplimiento con leyes y/ o compromisos.
- **Tecnología e innovación:** los gobiernos aceptan la importancia de proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología; del rol de las nuevas tecnologías en el fomento de la innovación, y de aumentar la capacidad de los ciudadanos para usar las tecnologías. Este valor es instrumental en el sentido en que el mismo se debe usar para lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas.

En cuanto a España, se formalizó su participación en tal organización el 31 de agosto de 2011. Más adelante, se formalizaron elecciones generales, lo cual no supuso en aquel momento un impedimento para el desarrollo de medidas de esta índole, pues los países que participan en el OPG se acogen al compromiso de desarrollar planes de acción bienales que deben integrar compromisos dirigidos a cambiar la práctica habitual en materia de transparencia, participación y colaboración, ya sea mediante esfuerzos existentes o a través de la identificación y promoción de nuevas acciones (López, 2016).

A lo largo de su pertenencia, en España se han adoptado diferentes planes estratégicos donde se estipulan una serie de compromisos en los que se transforman en la adopción de nuevas formas de entender el gobierno, la actuación pública y la creación de valor público, mediante una mejora de la legalidad, la integridad, la calidad democrática, entre otras cuestiones. El Primer Plan Nacional de Gobierno Abierto 2012-13, se realizó con 13 medidas y el Segundo Plan Nacional de Gobierno Abierto 2014-15, con 10. Algunas de las medidas o compromisos son los de: Aumento de la integridad pública,

Transparencia y Rendición de Cuentas, la conocida Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, modificación de la Ley de Subvenciones, administración de Justicia en red, revisión y simplificación de las regulaciones, tecnologías de la información al servicio de la gestión de la salud (e-salud), sistema RED, portal de la Transparencia, el Marco General para la Mejora de la Calidad, establecido en el Real Decreto 951/2005 de 29 de julio, articula una serie de programas relevantes para mejorar los servicios públicos, entre otras.

En la actualidad, se está ejecutando el III Plan Nacional de Gobierno Abierto, el cual no fue aprobado en 2016 (en su periodo normal de bianualidad), por estar el gobierno en funciones, con lo que España perdió un año de planes de acción en gobierno abierto. Algunos de los compromisos desarrollados son: Carpeta ciudadana²⁹, Recursos educativos abiertos, Justicia abierta en España, Sensibilización y capacitación de la sociedad civil, Formación a empleados públicos. De este plan, a fecha de 31 de marzo de 2019³⁰, todavía se encuentran en curso alrededor de 67 compromisos, un 30% del total. Otros compromisos han sido cancelados (4), se prevén realizar de manera futura (5) o no se han iniciado (11).

Por último, en la actualidad se está implementado el IV Plan de Gobierno Abierto³¹, con un plazo de entre 2019 y 2021, con los propósitos generales de impulsar, fortalecer y mejorar la calidad de la participación en la gestión pública y una mayor calidad democrática, profundizar en la transparencia, en los datos abiertos y en la rendición de cuentas de las Administraciones Públicas, construir un sistema de integridad pública, fortaleciendo valores éticos y mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas y reforzar la confianza de los ciudadanos y sensibilizar a la sociedad y a los empleados públicos sobre los valores del Gobierno Abierto, contribuyendo al

²⁹ La carpeta ciudadana es un área privada de los ciudadanos en su relación con la administración, que ofrece un punto de acceso desde el que se puede realizar seguimiento de los trámites, acceder a sus notificaciones y realizar la comparecencia electrónica y, en general, acceder a la información personal en su relación con las Administraciones Públicas. Permite: Realizar el seguimiento de su actividad con la Administración, conocer y acceder a sus datos en poder de la administración y conocer el uso que las Administraciones Públicas realizan de sus datos.

³⁰ Última actualización disponible.

³¹ Con los restantes compromisos que no se han realizado en el Plan III de Gobierno Abierto.

cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, para avanzar hacia una sociedad más inclusiva, justa y pacífica (MPTFP, 2019).

Una vez entendidos los antecedentes del gobierno abierto, cabe entender lo que tal paradigma supone y como se interrelaciona con la transparencia a nivel municipal. En el apartado posterior se detalla tal información.

2.3.2.2. DEFINICIÓN Y COMPONENTES DEL GOBIERNO ABIERTO

Para entender la concepción del Gobierno Abierto municipal, convendrá conocer lo que diferentes autores entienden sobre este término. Desde una perspectiva más lejana, Calderón y Lorenzo definieron como Gobierno Abierto: *“aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y demandan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”* (Calderón et al, 2010). Sin embargo, posteriormente, Ramírez (2012) lo entiende como *“un medio para reformar la sociedad y el Estado, para pasar de los modelos organizativos verticales a las redes de colaboración horizontal, a partir de la atención de los asuntos públicos individualizados por sectores a la gestión integral, para crear compromisos transversales y generar valor público en colaboración”*.

Así pues, para Cruz (2014) es *“una filosofía político-administrativa que articula un modelo distinto de interacción sociopolítica, Está basado en los valores y principios de la transparencia, de la democracia participativa, del empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, del open data y del uso de avances tecnológicos. Se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas (incluidas las de modernización administrativa), que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad y configura los gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción, ofreciendo así una alternativa holística para la gestión de lo público”*. Tal autor lo señala como una filosofía político-administrativa, muy diferenciada respecto de otras precedentes y ya existentes Cruz (2015).

Por ende, se refiere entonces al compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el Gobierno y los servicios públicos son administrados y gestionados correctamente estén abiertos al eficaz análisis público y a la supervisión de la sociedad. Ello debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, participación y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria colaboración que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y las energías disponibles en los distintos sectores de la sociedad, el mercado y las organizaciones de voluntariado y sin fines de lucro (Ramírez, 2010; 2011). De forma más esquemática, y en relación con el buen gobierno, el gobierno abierto es aquel que (Bourgon, 2007):

- 1) Promueve la ciudadanía, la integración y la discusión pública;
- 2) Fomenta la participación de los ciudadanos en el diseño y la prestación del servicio;
- 3) Determina la agenda de las políticas, convoca a la mesa a los jugadores apropiados y facilita y gestiona soluciones sostenibles para los problemas públicos;
- 4) Difunde la información para enriquecer el debate público y promover una visión compartida de los asuntos públicos.

Por lo que, un gobierno abierto es un modelo de gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red (Lathrop y Ruma, 2010).

En refuerzo de esta idea, la OCDE señaló que el término había evolucionado desde una mirada basada en tres dimensiones relevantes que apelan a contar con una administración pública transparente, accesible y receptiva –con capacidad de respuesta– (OCDE, 2005) a un enfoque donde se le considera como plataforma para resolver cómo el Gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para, de manera cooperativa, crear valor público (OCDE, 2010).

Se puede concluir aquí que, de cualquier modo, existe un acuerdo entre las distintas perspectivas disponibles que concluyen en que los elementos que lo configuran son: La transparencia y apertura; la participación, la colaboración, la rendición de cuentas, las TIC como catalizadores del resto de principios o elementos (Villoria, 2014; Obama, 2009; Ramírez, 2013; Ramírez, 2014). También, desde el enfoque paradigmático, el gobierno abierto se asocia a los avances tecnológicos, al incremento de la conectividad, el advenimiento de la Web 2.0, a las presiones ciudadanas por una mayor transparencia y “*accountability*” o rendición de cuentas, la demanda de mayores y mejores espacios de participación con menor número de intermediarios y la emergencia de los nuevos movimientos sociales, así como a la consolidación de gobiernos relacionales y de la gobernanza colaborativa y de redes como formas predominantes de conducción sociopolítica de los asuntos públicos (Cruz, 2015).

Una vez entendido la concepción del Gobierno Abierto, en base a lo dispuesto por los autores en la materia, conviene señalar los objetivos a los que ha de orientarse el Gobierno Abierto como modelo, y son (Ramírez, 2010): A) Orientación en mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas), y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); B) Facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y C) Favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público³².

Por último, cabe señalar que el medio más utilizado para llegar al concepto de Gobierno Abierto es a través del uso de las TICC, las cuales posibilitan toda participación telemática y apertura de datos. De forma más concreta, se utiliza internet o la Web 2.0, o Web Social. Una plataforma multidireccional y multidimensional, donde todos los actores pueden interactuar con todos. En este sistema, el ciudadano posee un papel activo y protagonista (Villoria, 2014). En cuanto a la sistemática del gobierno abierto, el

³² La raíz prefija “co-” hace referencia a cualquier acción realizada, de manera colaborativa, encaminada a la creación y satisfacción de sinergias de ámbito social, y con ello, crear mayor valor añadido.

funcionamiento se apoya en tres elementos o principios, aparte de la rendición de cuentas. Como se ha mencionado con anterioridad, los elementos generalmente reconocidos del paradigma de Gobierno Abierto son tres, la transparencia, la participación y la colaboración (Obama, 2009; Ramírez, 2010; ONTSI, 2013):

- La *Transparencia*, (Saber) referente a la capacidad de difusión proactiva de mostrar una imagen fiel e íntegra de la información susceptible para ejercer el control ciudadano y de crear valor social. Dicha información debe de ser actualizada y almacenada permanentemente y estar fácilmente accesible, comprensible, representada gráficamente y que permita el fácil y ágil entendimiento para cualquier ciudadano. Está muy relacionado con la apertura de datos públicos (*Open Data*), la rendición de cuentas (*Accountability*: capacidad de probidad en el ejercicio de los cargos públicos o de garantía de control de la acción administrativa por parte de los ciudadanos) y con el acceso abierto (*Open Acces*). Este concepto se desarrolla con mejor precisión en un apartado posterior, puesto que se refiere al objeto de estudio y tratamiento del trabajo, el cual está referido a generar información y conocimiento para mejorar la calidad de la toma de decisiones participativas y colaborativas con y para la sociedad.
- La *Participación*, es entendida como la capacidad de un gobierno de favorecer el derecho de la ciudadanía de participar activamente en la configuración de los planes y políticas públicas, por una parte, y de beneficiar a la administración mediante la creación de conocimiento y experiencia de la voluntad de sus ciudadanos. Algunas de las herramientas que configuran la participación, a nivel municipal, son: el reconocimiento en una Carta (con rango de Ordenanza a nivel municipal) de los “derechos de participación”; la Iniciativa legislativa popular, el derecho de petición, la consulta popular, las asambleas ciudadanas, las reuniones con las asociaciones, los presupuestos participativos, el buzón de quejas y sugerencias. Referido a tomar parte en los asuntos públicos, entre los más relevantes.
- La *Colaboración*, se refiere a la capacidad de compromiso por parte de un Gobierno de implicar a todos (o a la mayoría) de los agentes sociales en el trabajo de las AAPP. Dicha colaboración supone también la cooperación con todos los

agentes sociales (ciudadanos, empresas, asociaciones, etc., ...) para la resolución de sus problemas. Se refiere a contribuir en la medida de lo posible.

En términos prácticos y para concretar dichos principios, las estrategias de gobierno abierto se han venido cristalizando a través de dos ejes fundamentales que son el común denominador en la base de los esfuerzos por promover su aplicación: La apertura de datos públicos u *“open data”* y la apertura de procesos u *“open process”* y el uso de redes sociales y plataformas para la participación ciudadana dentro del *“Gobierno 2.0”* (Ramírez, 2013; 2014):

- La apertura de datos públicos u *“open data”*, la cual supone publicar información del sector público en formatos estándar, abiertos e interoperables, facilitando su acceso y permitiendo su reutilización. Ello promueve, por un lado, la innovación usando (o reutilizando) los datos públicos como promotores y catalizador de nuevas aplicaciones y servicios y, por tanto, una transformación de un gobierno proveedor de servicios, a un gobierno que gestiona plataformas y espacios (virtuales y físicos) de diálogo, lo cual, permite que otras entidades y/o usuarios puedan crear nuevas mejoras en la Web, crear nuevas actividades económicas, agregar valor público y cívico, y más, todo ello utilizando los datos públicos liberados previamente. Por otro lado, la publicación proactiva de datos relevantes y de interés sobre gestión presupuestaria, procesos de compras y adquisiciones, contratos, declaración de bienes e intereses de las autoridades, entre otros, permiten incrementar la transparencia, la rendición de cuentas, el escrutinio público permanente, así como la prevención de conductas disfuncionales o contrarias a la ética o la moral.
- La apertura de procesos u *“open process”* y el uso de redes sociales y plataformas para la participación ciudadana dentro del Gobierno 2.0, la cual tiene la finalidad de facilitar la comunicación e interacción, maximizar el conocimiento y la experiencia del conjunto de agentes que forman la sociedad, para ayudar en el diseño y ejecución de políticas y provisión de servicios públicos, así como la colaboración, en forma de red, dentro y fuera las AA. PP. y más allá, generando un árbol del conocimiento continuo. El concepto de apertura de procesos (*open process*) referencia al ideal de compartir y distribuir la responsabilidad por

encontrar soluciones adecuadas a los problemas públicos desde una perspectiva que considere los enfoques de innovación abierta, crowdsourcing (inteligencia colectiva) y aplicación del modelo de cocreación, codiseño y coproducción de valor público, social y/o cívico. Desde un punto teórico, se refiere al acto de externalizar las tareas vinculadas a resolver un problema complejo, o de generar ideas novedosas y efectivas, que, de manera tradicional, han sido realizadas por los propios trabajadores de la organización, a un grupo indefinido de personas ajenos a la organización, a través de una convocatoria abierta. De otro modo, el paradigma de la innovación abierta (Chesbrough, 2009), originalmente propone la colaboración, la co-creación con diferentes grupos de interés y la implicación en un esfuerzo interorganizativo y sinérgico, de otras organizaciones con misiones similares, comprometidas con el territorio o incluso con finalidades mixtas, de interés lucrativo y/o no lucrativo, en un proceso que permita integrar el conocimiento interno y externo a dicha organización. La innovación pues, requiere creatividad, pensamiento divergente, perspectiva sistémica y trabajo en equipo o en colaboración (Ramírez, 2011).

A modo de interpretación visual, como se muestra en la Figura 3. Sistema de Gobierno Abierto, el ONTSI (2013) ofrece una síntesis gráfica de lo que implica y comporta el Gobierno Abierto:

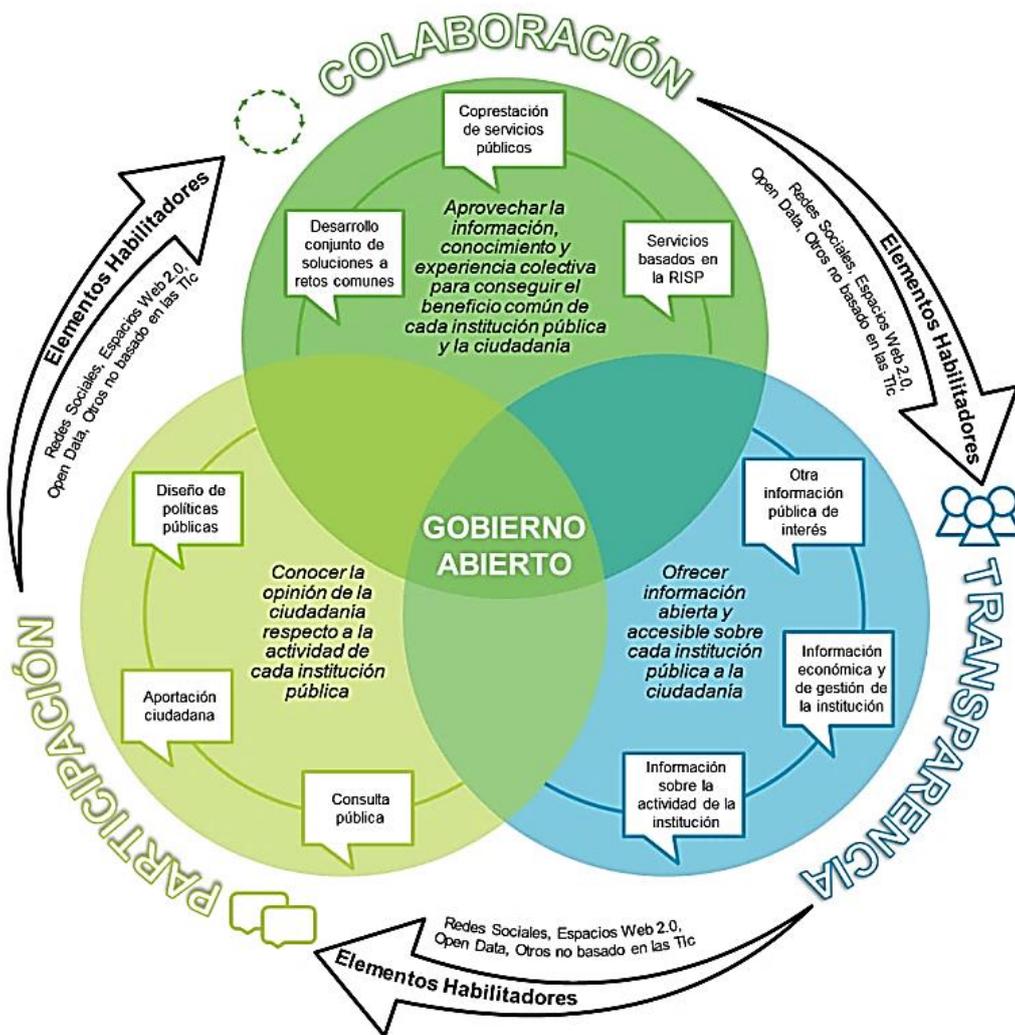


Figura 3. Sistema de Gobierno Abierto

Fuente: Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información u ONTSI (2013).

De forma resumida, el funcionamiento de la sistemática del Gobierno Abierto se distribuye de la siguiente manera. En primer lugar, el elemento de la transparencia (donde se incluye la rendición de cuentas en este trabajo) ofrece cobertura informativa para que pueda nutrirse de manera eficiente, el resto de los principios de este paradigma. Los elementos facilitadores (las TICC) son los que permiten la interrelación entre los diferentes elementos.

Como se puede observar, en tal sistemática existen también dos tipos de elementos facilitadores para la puesta en marcha de las actuaciones de Gobierno Abierto (ONTSI, 2013) las basadas en TICC y las no basadas en estas. Las primeras hacen referencia a los elementos más utilizados mediante el uso y explotación de las TICC, como son los

portales web de Datos Abiertos, los espacios web 2.0 y las redes sociales (Portales web de Open Data, Web 2.0, Redes sociales). Algunos ejemplos son: *crowdsourcing* ciudadano, *Challenge.gov*, *SantanderCityBrain*, *GitHub*, *NovaGob*. Las segundas (no basados en las TICC), hacen referencia a las actuaciones dirigidas a la participación pública, las asambleas, encuentros y foros de ciudadanos son las principales formas de canalizar el contacto de la Administración con sus ciudadanos (Participación ciudadana, Asambleas, Encuentros, Foros...). Las basadas en TICC, facilitan y fomentan las no basadas en éstas. En base a la interacción de los diferentes elementos que componen el Gobierno Abierto, Villoria (2010) ofrece un resumen para la justificación de la vigencia y la clara necesidad de promover políticas ligadas a la transparencia y la rendición de cuentas:

- Un Gobierno abierto aporta información suficiente para configurar adecuadamente el voto, no abusa de las asimetrías de información, mejorando así la calidad del voto.
- Un Gobierno opaco se apodera de lo público y lo gubernamentaliza e incluso lo patrimonializa.
- Un Gobierno transparente, permite la comprobación de la imparcialidad de sus decisiones.
- Un Gobierno que rinde cuentas, se somete realmente al derecho.
- Un Gobierno que rinde cuentas, aporta información para definir el voto con objetividad e independencia.
- Un Gobierno que rinde cuentas no traiciona la soberanía popular y la igualdad política.

Por lo que, una vez contemplados los antecedentes teóricos del gobierno abierto, y vista sus sistemáticas de funcionamiento, en el apartado posterior se dispondrá de una concepción de lo que implica el elemento de la transparencia, como parte del paradigma mencionado con anterioridad, como se descompone e interrelaciona, en sus diferentes vertientes, a modo de subsistema dentro del gobierno abierto.

2.3.3. COMPONENTES DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL

A continuación, se muestra el conjunto de elementos internos que rodean a la transparencia con el ánimo de que sirvan de mapa para conocer las necesidades de información sobre esta área para el desarrollo de la presente metodología y de la auditoría, como puede ser la transparencia proactiva, el acceso a la información pública, los datos abiertos u *open data*, los principios que se deben seguir para su correcta aplicabilidad, así como señalar los diferentes elementos o plataformas digitales que sirven de canal para la interacción entre el sistema de la información y potencial usuario de tal servicio, como lo es el portal de transparencia y/*Open Data* que, en algunos casos, se encuentra dentro del propio portal de transparencia de la institución.

Desde una perspectiva lógica, todo gobierno de una corporación local querrá dar la sensación de que se preocupa, desde un enfoque estratégico, por ser transparente como medida de utilidad funcional y/o de marketing político, ya que la transparencia es un concepto que, desde hace una larga temporada, ha adquirido mayor fuerza y valor en el ámbito de la gestión del sector público (y privado). Por consiguiente, dentro del apartado de gobierno de la institución municipal, puede que se encuentre o cuente un área o concejalía destinada a la transparencia, rendición de cuentas, o en sí del Gobierno Abierto.

Por ello, dentro de la sistemática se deberá incluir un análisis del área o concejalía que se encargue de las gestiones de publicidad (activa, pasiva y colaborativa, ya que, de forma genérica, se habla de tres grandes ámbitos de la transparencia: la Transparencia o Publicidad Activa (PA), la Transparencia Pasiva o Derecho de Acceso a la Información (DAI) que las entidades proporcionan a medida que la ciudadanía ejerce su derecho de acceso a la información pública y la transparencia colaborativa, relacionada con los datos abiertos u *Open Data*, acceso abierto u *Open Acces*, y Acción Abierta u *Open Action*. A continuación, en la Figura 4. se muestran los diferentes elementos que componen o, desde un sentido básico, deben comportar la transparencia del ámbito municipal.

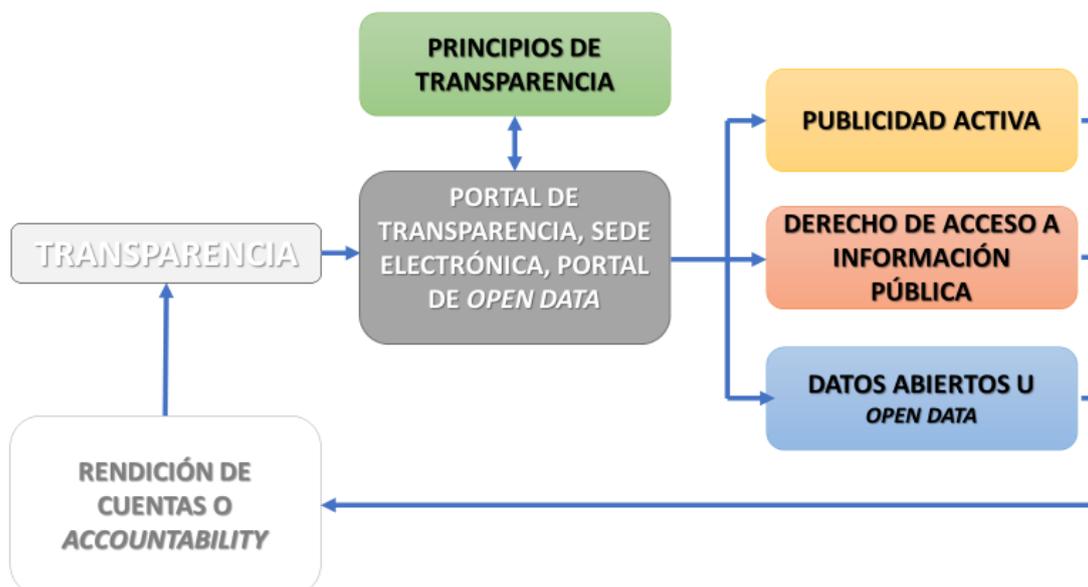


Figura 4. Composición de la transparencia en el ayuntamiento.

Fuente: Elaboración propia a partir de la LTAIBG, LPAC y LRJSP.

En base a esta distinción, cabe hacer una reflexión en cuanto a la mejora de la eficiencia de los recursos públicos en relación con la Transparencia Política y Administrativa, independientemente del nivel territorial de que se trate, dado que, si se publica de manera proactiva, toda información pública incluida en los contenidos o documentos, cualquiera que sea su soporte o formato, que obren en poder de la Administración y de sus organismos públicos y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, considerada a tal efecto la “Publicidad activa”, no será necesario por parte del ciudadano interesado de hacer efectivo su derecho de acceso a la Información (o Transparencia Pasiva) y el gasto de recursos que ello conlleva para su tramitación, incluyendo el coste de oportunidad de tales recursos, sin que ello menoscabe la finalidad del sujeto que quiera hacer efectivo tal derecho.

En cuanto a su desarrollo, en los apartados posteriores se tratará de manera más profunda los distintos tipos de transparencia que se pretenden analizar para la finalidad del trabajado y conocer las áreas que se han de tener en cuenta dentro de cada ámbito de la transparencia de la gestión político-administrativa; Publicidad Activa y Acceso a la Información Pública.

La transparencia como una política se aprecia como “la disponibilidad y capacidad por parte de los actores externos e internos a las operaciones del Estado para acceder y diseminar información relevante para la evaluación de las instituciones, tanto en términos de normas y procedimientos como en impactos (Bauhr y Grimes, 2012). En base a estas autoras, la política de transparencia requiere de unos elementos imprescindibles: La apertura de datos del gobierno y el derecho de acceso de los ciudadanos a la información gubernamental; referente a la existencia de leyes de publicidad activa y que reconocen a los ciudadanos el derecho de acceso, aunque ello, *per sé*, no la garantiza; el segundo, la protección a los denunciantes de corrupción y fraude; y el tercero: La publicidad. Por último, en base a las autoras antes mencionadas, Villoria (2015) señala los estándares de calidad de una política de transparencia que se deben implantar dentro de cualquier sistémica de transparencia:

- Un sistema de archivos y de almacenamiento de decisiones efectivo, eficaz y eficiente.
- Una simplificación de normas y procedimientos (para que la información sea clara, estructurada y entendible).
- Una interoperabilidad entre los sistemas o componentes intra e intergubernamentales para intercambiar información y utilizar la información intercambiada.
- Reconocimiento del principio de máxima apertura.
- Una garantía de agilidad, claridad y calidad en la provisión de información y en el tratamiento y renovación de ésta. Se debe configurar la reestructuración interna de procesos para garantizar la renovación informativa y la inmediata publicidad debe ser desarrollada en cada unidad de gobierno de forma eficiente, ya que, la agilidad en la respuesta a la demanda ciudadana de información resulta un punto clave en la evaluación del subsistema (Villoria, 2015).
- Una garantía de reutilización de los datos por todos los usuarios que lo deseen, gratis o a coste muy reducido.
- Un sistema de sanciones eficaz por los incumplimientos (*Accountability*).
- Un procedimiento ágil de solicitud, demanda, quejas y de recursos para el derecho de acceso.

- Una formación eficaz de los funcionarios, tanto técnica como ética y moralmente (valores).
- Recursos y presupuesto suficiente.
- Un órgano político impulsor con relevancia y peso político.
- Un órgano de gestión del sistema con medios suficientes, independencia, transparencia, que rinde cuentas y que asegura la integridad de sus miembros.
- Un control público de las agendas de los actores públicos relevantes y un sistema que permita seguir la huella legislativa.
- Protección a los denunciantes y sistemas de alertadores o *Whistleblowing*.
- Un sistema que dé información de los *inputs*, *outputs* y *outcomes*, así como de los procesos para alcanzarlos (Heald, 2006).
- Un sistema de regulación del lobby (quién lo ejerce, para qué, con quién se reúne y con qué presupuesto).

Todo este sistema de transparencia debe de interconectarse con los restantes integrantes del sistema de Gobierno abierto (subsistema de participación, subsistema de colaboración, subsistema de TIC, subsistema de integridad, etc.) para que resulte un sistema completo, efectivo y eficiente, todo ello en pro de la Alianza de Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) promovida por todos los países pertenecientes. Dichas dimensiones deben responder a las preguntas que establece Villoria (2015) en referencia a Cruz (2014) sobre el Gobierno Abierto y en referencia a la transparencia, que se exponen en la Tabla 2:

Tabla 2. Dimensiones e instrumentos de una política de transparencia, dentro del Gobierno Abierto.

Dimensión	Pregunta a la que busca responder	Descripción genérica	Instrumentos, estrategias y herramientas del GA
Reglas Dimensión normativa (definición estratégica)	¿Qué se hace y debe hacer?	Leyes, disposiciones, reglamentos, planes y programas que definen el sentido, orientación y propósitos de la acción pública, bajo un marco institucional, y la política pública en sí misma, en su dimensión legal-formal.	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas • Leyes, programas o estrategias oficiales de Open Data y Open Government
Estructuras de interacción Dimensión Procesal (cómo desarrollar la estrategia)	¿Cómo se hace y debe hacer?	Entorno organizativo de actuación en donde se desarrolla el intercambio de información, la negociación, la toma de decisiones y se materializan los acuerdos de gobernanza en el ciclo de las políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias de innovación abierta y Co-creación • Presupuestos participativos • Co-producción y co-gestión de servicios públicos • Crowdsourcing (colaboración abierta distribuida) • Plataformas cívicas y comités ciudadanos • Jurados de Ciudadanos • Crowdfunding (micromecenazgo) • Open budget/contracting systems • e-peticiones • Foros abiertos: Reuniones públicas, talleres, debates • Acuerdos por la transparencia, la participación o la rendición de cuentas en el sector privado o entre el sector privado y el público, con participación de la sociedad civil
Recursos, tecnologías y herramientas Dimensión Instrumental (materializar la interacción)	¿Con qué se hace y debe hacer?	Conocimientos, técnicas y saberes desarrollados y organizados, son definidos o permitidos por las reglas y adoptados por las estructuras de interacción; los operan, e interactúan gracias a ellos, los actores institucionales implicados y los ciudadanos, a fin de materializar la acción pública en una o varias de las fases del ciclo de las políticas.	<ul style="list-style-type: none"> • Portales web de transparencia y de acceso a la información • Portales web de open data • Open data Visualization • Uso participativo de las Redes sociales • Uso de encuestas y sondeos web • Portales de Crowdsourcing

Fuente: Villoria (2015) en referencia a Cruz (2014).

La Tabla 2, establece las dimensiones que se deben vigilar dentro de la sistemática de la transparencia, en relación con el resto de elementos del Gobierno Abierto, donde la transparencia es otro elemento fundamental, sobre todo, en el ámbito municipal, ya que, como señala Villoria (2015): *“si los gobiernos locales entienden que la potenciación de una sociedad civil exigente es la mayor fuente de impulso para la mejora permanente, mediante el gobierno abierto, se habrá dado un gran paso en la generación de unos gobiernos locales más honestos, eficaces y receptivos y, con ello, en la construcción de*

una democracia de más calidad”. Por todo ello, para la metodología que se pretende ofrecer, la revisión de la gestión de la transparencia municipal deberá abordar toda la sistémica que Villoria (2018) establece de un modo sucinto, para conocer la actuación municipal, su compromiso y focalización en el terreno o de la transparencia.

2.3.3.1. PRINCIPIOS DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL

Ya que la transparencia, en muchos sentidos, se puede ver reflejada como un principio de actuación en la esfera político-administrativa de la sistemática actual de la publicidad proactiva, se requiere proponer los principios que han de seguirse y, en su caso, controlarse para procurar una óptima actuación.

Dado que el trabajo se basa en las normativas de carácter mínimo que se deben cumplir en pro de asegurar un nivel de transparencia mínimo, cabe señalar los diferentes principios que la normativa estatal, valenciana y la propuesta en la ordenanza tipo de la FEMP, debe regir toda actuación en el ámbito público.

En primer lugar, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno establece como principios generales (Campos, 2014), en referencia al artículo 5 de esta LTAIBG:

- *Principio de relevancia.* Se extiende genéricamente la obligación de publicar aquella información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública, publicidad que habrá de realizarse periódicamente, sin perjuicio de las correspondientes actualizaciones que pudiesen proceder.
- *Máxima publicidad.* Debe garantizarse la publicidad en términos de máxima difusión y conocimiento para lo que se prevé su inserción en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad.

- *Garantía de datos protegidos.* La aplicación de los principios anteriores deberá producirse en consonancia con la obligada protección de datos en los términos recogidos en la normativa de Protección de Datos de Carácter Personal y conforme los límites contenidos.
- *Accesibilidad universal.* Exige que la información sea comprensible, de acceso fácil y gratuito y que esté a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles.

También, se establecen otros principios con la finalidad de mejorar la comprensión de la información, en base al cumplimiento de su objetivo “permitir el acceso integral y efectivo a la misma”, que podría obstaculizarse de no ofrecerse en las condiciones técnicas oportunas, y cuyo asentamiento se realizará mediante el canal reglamentario. Por ello, la configuración de esta dimensión se deberá ajustar a los siguientes principios técnicos (artículo 11 LTAIBG):

- *Accesibilidad:* se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información.
- *Interoperabilidad:* la información publicada será conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero, así como a las normas técnicas de interoperabilidad.
- *Reutilización:* se fomentará que la información sea publicada en formatos que permita su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007.

En cuanto a la base por la que se ha de entender o inspirarse y aplicarse la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana (en adelante, LTV), en el artículo 2 se establecen y amplían los principios generales a los efectos de interpretación y aplicación de la ley (aplicables a las entidades que integran la organización autonómica, incluidas las entidades que integran la administración local de tal comunidad), y son los de: Transparencia; Publicidad; Libre acceso a la información pública por la ciudadanía; Orientación a la ciudadanía; Modernización y neutralidad tecnológica; Responsabilidad

y Rendición de cuentas; y Reutilización de la información, los cuales se desarrollan en un apartado posterior.

- Principio de transparencia: referente a garantizar una actividad pública basada en la accesibilidad de la información y en la excepcionalidad de las restricciones que sólo podrán fundamentarse en la protección de otros derechos.
- Principio de publicidad: en virtud del cual la información difundida será veraz y objetiva, estará actualizada y se publicará periódicamente.
- Principio de libre acceso a la información pública por la ciudadanía, de una manera accesible, comprensible y de la forma más simple e inteligible que sea técnica y organizativamente posible atendiendo a su naturaleza.
- Principio de orientación a la ciudadanía: La actividad pública se articula en torno a la ciudadanía, como eje y referencia de su estrategia. e) Principio de participación ciudadana: Se promueve que la ciudadanía, tanto individual como colectivamente, colabore proactivamente en los asuntos públicos.
- Principio de modernización y neutralidad tecnológica: El impulso del empleo de las nuevas tecnologías con el objeto de diseñar procesos más eficientes y cercanos a la ciudadanía se articulará mediante la adopción de estándares tecnológicos abiertos y neutrales.
- Principio de responsabilidad y rendición de cuentas: La actividad pública y la de sus servidores exige la asunción de la responsabilidad derivada de tal desempeño, mediante el impulso de la evaluación de políticas y la rendición de cuentas.
- Principio de reutilización de la información: la información se publicará y difundirá en formatos que posibiliten y favorezcan su reutilización, como forma de creación de valor añadido.

En cuanto a los principios generales que establece la Ordenanza Tipo de la FEMP, en consonancia con el objeto de comprensión y análisis para el presente trabajo, de la transparencia a nivel municipal (incluidos los de Buen Gobierno), cabe señalar los principios por los que se regiría la actuación de un ayuntamiento en el marco de la transparencia pública, por lo que se debería de ajustar la actuación a (Artículo 7 de la Ordenanza de transparencia tipo de la FEMP):

- Publicidad de la información pública: Se presume el carácter público de la información obrante en la Entidad Local.
- Publicidad activa: La Entidad Local publicará por iniciativa propia aquella información que sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad, así como la que pueda ser de mayor utilidad para la sociedad y para la economía, permitiendo el control de su actuación y el ejercicio de los derechos políticos de las personas.
- Reutilización de la información: La información pública podrá ser reutilizada en los términos previstos en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre y la presente Ordenanza.
- Acceso a la información: La Entidad Local garantiza el acceso de las personas a la información pública en los términos establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y en la presente Ordenanza.
- Acceso inmediato y por medios electrónicos: La Entidad Local establecerá los medios para que el acceso a la información pública pueda ser a través de medios electrónicos, sin necesidad de previa solicitud y de forma inmediata. También se procurará que la publicación y puesta a disposición se realice incluyendo además formatos electrónicos reutilizables siempre que sea posible, todo ello sin perjuicio del derecho que asiste a las personas a elegir el canal a través del cual se comunica con la Entidad Local.
- Calidad de la información: La información pública que se facilite a las personas debe ser veraz, fehaciente y actualizada. En toda publicación y puesta a disposición se indicará la unidad responsable de la información y la fecha de la última actualización. Asimismo, los responsables de la publicación adaptarán la información a publicar, dotándola de una estructura, presentación y redacción que facilite su completa comprensión por cualquier persona.
- Compromiso de servicio: La provisión de información pública deberá ser en todo momento eficaz, rápida y de calidad, debiendo los empleados públicos locales ayudar a las personas cuando éstas lo soliciten y manteniéndose un canal de comunicación específico entre la Entidad Local y los destinatarios de la información.

- Principio de protección de datos personales. (art. 11) Referente a que toda utilización de la información pública se realizará con total respeto a los derechos derivados de la protección de datos de carácter personal, en los términos regulados en la legislación específica sobre dicha materia y en los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Como no verdad normativa en el ámbito local, el artículo 9 de la ordenanza tipo de la FEMP matiza los distintos requisitos generales que debe de reunir la información publicada, los cuales pueden ser los criterios por lo que se ha de regir el presente objeto de trabajo en cuanto a calidad de la información de la corporación local, y son:

- La gestión de la información (especialmente la desarrollada en formato electrónico) se realiza de forma que garantiza la unicidad del dato o documento y éste es compartido, accesible, estructurado, descrito, con información sobre las limitaciones de uso y ubicado geográficamente en su caso.
- Todo documento o conjunto de datos se publica utilizando formatos comunes, abiertos, de uso libre y gratuito para las personas y, adicionalmente, en otros formatos de uso generalizado.
- Los vocabularios, esquemas y metadatos utilizados para describir y estructurar la información pública se publican en la página web de la entidad para que las personas puedan utilizarlos en sus búsquedas e interpretar correctamente la información.
- Los conjuntos de datos numéricos se publican o ponen a disposición de forma que no se incluirán restricciones que impidan o dificulten la explotación de su contenido.
- Las personas con discapacidad pueden acceder a la información y su reutilización a través de medios y formatos adecuados y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

Por lo que, una vez visto los principios de la transparencia, inspiradores de toda actuación pública, incluida la de ámbito municipal en su caso, cabe señalar los diferentes tipos de transparencia existentes que sintetizan a continuación.

2.3.3.1.1. TRANSPARENCIA ACTIVA MUNICIPAL

La Transparencia Activa o Publicidad Activa (PA), referente a la obligación proactiva por parte de los sujetos pasivos de la normativa, en este caso en lo relacionado en el ámbito municipal, de ofrecer información sin necesidad previa de solicitud a instancia de parte interesada en sus portales o secciones web de transparencia. Ésta constituye aquella información que preceptivamente, en caso de aprobación de una normativa que lo regule, deba de estar publicada en el portal respectivo, ya que la transparencia activa se basa en aportar bases de datos compatibles y reutilizables, y toda la información necesaria para conocer y controlar el funcionamiento del Estado (Villoria, 2015).

La publicidad activa de los ayuntamientos valencianos se regula en base a lo dispuesto por la normativa autonómica valenciana (Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana o LTV) ya que es de obligado cumplimiento para las entidades locales (Artículo 1, d) LTV). Sin embargo, el artículo 8 de la mencionada ley establece que las entidades que forman la Administración local de la Comunidad Valenciana, han de atender a las obligaciones de publicidad activa dispuestas en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y a las normas y ordenanzas que ellas mismas aprueben en uso de su autonomía”, por lo que habrá que descomponer los distintos elementos que estructuran los artículos anteriormente mencionados.

Una vez señalado lo anterior, cabrá señalar de manera genérica los diferentes elementos u obligaciones que se abstraen de la transparencia activa: las de índole formal, y de índole material. El primer tipo de obligaciones (materiales) hacer referencia a los datos o informaciones cuya publicación exige la normativa respectiva (estatal, autonómica y local) de manera proactiva estando clasificados y distinguidas por tipos, categorías y subcategorías de información. Así pues, por ofrecer un ejemplo: Tipo 1, “Institucional, organizativa y de planificación”, categoría 1.1, “Institucional” y subcategoría 1.1.1. “Normativa aplicable” (CTBG, 2016). En cuanto a la información que debe suministrarse de la obligación material, ésta se estructura en tres áreas: la primera, es la Información de carácter institucional, organizativa y de planificación; la segunda, la Información de

relevancia jurídica y; la tercera, la Información de índole económica, presupuestaria y estadística.

Sin embargo, las obligaciones formales se concretan en cinco dimensiones o parámetros, que tratan de cubrir de una manera simplificada la totalidad de las obligaciones exigidas en la LTAIBG, y estos son: publicación, integridad, presentación, forma o modo, y características que ha de reunir la publicación, que se desarrollan a continuación (CTBG, 2016). La primera obligación formal (publicación), referente a lugar o sitio electrónico en que el sujeto obligado ha publicado la información obligatoria establecida (su propia página web, sede electrónica o un Portal de Transparencia. El segundo, se trataría de la integridad, en cuanto el sujeto obligado ha publicado o no la totalidad de la información obligatoria de la Ley o si solo lo ha hecho parcialmente. Cabe señalar que, en algunos casos, la normativa obliga a que la publicación cubra un único tipo de información o un único conjunto de datos, mientras que en otros integra varios tipos o conjuntos de datos (CTBG, 2016). En cuanto a la presentación, se refiere a la visualización directa o no de la información publicada por el sujeto en la pantalla inicial de su sede electrónica o página web. Esto es, “si en dicha pantalla inicial aparece una pestaña, un banner o un vínculo específico de transparencia o publicidad activa” (CTBG, 2016). También, se determina la forma o modo en que los distintos datos o informaciones aparecen publicados en la web o sede electrónica, publicados por el ayuntamiento de forma directa o de forma indirecta, a través de un *link* a una base de datos, central de información o plataforma electrónica en la que el ciudadano debe buscar los datos requeridos. Por último, señala las características de la información, referentes a las principales delimitaciones técnicas y formales que debe reunir la publicación de los datos o informaciones exigidos por la Ley, esto es (CTBG, 2016): estructuración, accesibilidad, facilidad o dificultad en el acceso electrónico a los datos o informaciones, claridad o comprensibilidad del soporte y del lenguaje utilizado en la publicación y a la existencia o no de ayudas, tutoriales, guías o aclaraciones, reutilización respecto del formato electrónico utilizado en la publicación y a las posibilidades que presenta de ser reutilizado o de ser objeto de tratamiento automatizado, y la actualización, acerca de la referencia temporal o fecha a que corresponden los datos e informaciones objeto de publicación por el órgano, organismo o entidad de que se trate.

Por otra parte, consiguiendo lo establecido en la información (obligación material) de la ordenanza tipo de FEMP, ya que establece una consolidación de ítems o apartados de información que han de publicar los ayuntamientos conforme la Ley 19/2013, de 9 de diciembre TAIBG y en la Ley 7/1985, de 2 de abril, LBRL. Son los artículos, del 16 al 22, donde se e establecen las distintas áreas de información y contenido que conforma cada área. En primer lugar, en cuanto a información sobre la institución, su organización, planificación y personal, se han de publicar y mantener actualizada desde su vigencia (Art 16):

- Las competencias y funciones que ejercen, tanto propias como atribuidas por delegación.
- La normativa que les sea de aplicación.
- Identificación de los entes dependientes, participados y a los que pertenezca la Entidad Local, incluyendo enlaces a sus páginas web corporativas.
- Organigrama descriptivo de la estructura organizativa: identificación de los distintos órganos decisorios, consultivos, de participación o de gestión, especificando su sede, composición y competencias. En los casos de municipios acogidos al régimen de gran población del artículo 130 de la LBRL, deben de hacer una distanciaci3n entre 3rganos directivos y 3rganos de gobierno.
- Identificaci3n de los responsables de los distintos 3rganos se3alados en el p3rrafo d) del art3culo 16, especificando su perfil y trayectoria profesional.
- Estructura administrativa departamental de la entidad, con identificaci3n de los m3ximos responsables departamentales.
- Las resoluciones de autorizaci3n o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados p3blicos.
- Los planes y mapas estrat3gicos³³, y todos los documentos que reflejen su grado de cumplimiento y resultados, junto con los indicadores de medida y valoraci3n, publicados de forma peri3dica y con una frecuencia m3nima de car3cter anual. (Ejemplos: Plan de legislatura, de la estrategia municipal, sectoriales, etc., acompa3ados de indicadores de cumplimiento). Sin embargo, este punto puede

³³ Y otros documentos de planificaci3n, especificando sus objetivos concretos, actividades, medios y tiempo previsto para su consecuci3n.

quedar inútil en caso de que no exista una normativa sectorial que índice la obligatoriedad de la realización de algún plan o programa relacionado con tal materia.

- Los programas anuales y plurianuales.³⁴
- Número de puestos de trabajo reservados a personal eventual (en la sede electrónica).
- Relaciones de puestos de trabajo, catálogos u otros instrumentos de planificación de personal.
- La oferta de empleo público u otros instrumentos similares de gestión de la provisión de necesidades de personal.
- Los procesos de selección y provisión de puestos de trabajo.
- La identificación de las personas que forman parte de los órganos de representación del personal.

En segundo lugar, en cuanto al ámbito de la información referida altos cargos y personas que ejercen la máxima responsabilidad de las entidades, que en base al artículo 75 y la disposición adicional decimoquinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril LBRL, se publicará desde su vigencia y como mínimo, la siguiente información (Art. 17):

- Las retribuciones percibidas anualmente.
- Las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.
- Las resoluciones que autoricen el ejercicio de actividad privada con motivo del cese de los mismos.
- Las declaraciones anuales de bienes y actividades en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril. En caso de que no se fijen los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones, se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado.

En tercer lugar, en cuanto a la Información de relevancia jurídica y patrimonial que se ha de publicar y mantener tal publicación desde su vigencia, es la siguiente (Art. 18):

³⁴ Con indicación de sus objetivos concretos, actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. También los documentos que reflejen su grado de cumplimiento y resultados, junto con los indicadores de medida y valoración, serán publicados periódicamente, con una frecuencia mínima anual.

- El texto completo de las Ordenanzas, Reglamentos y otras disposiciones de la Entidad Local.
- Los proyectos de Ordenanzas, Reglamentos y otras disposiciones de carácter normativo cuya iniciativa les corresponda (incluyendo las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de dichas normas) atendiendo a la normativa que se haya aprobado.
- Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.
- Los documentos que deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación conforme a la legislación vigente.
- Relación de bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.

En cuanto a la Información sobre contratación, convenios y subvenciones, la ordenanza establece que se ha de publicar y mantener de manera actualizada, mientras persistan las obligaciones derivadas de los mismos y, al menos, dos años después de que éstas cesen, la siguiente (Art. 19):

- Todos los contratos formalizados por la Entidad Local,³⁵ así como las modificaciones y las decisiones de desistimiento y renuncia de estos contratos.
- El perfil del contratante.
- 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.
- La relación de los convenios suscritos.³⁶

³⁵Con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, duración, con expresión de las prórrogas, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse, como mínimo, de forma trimestral.

³⁶ Con mención de las partes firmantes, su objeto, duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas.

- Las encomiendas de gestión que se firmen.³⁷
- Las subvenciones y ayudas públicas concedidas, con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.

También, en cuanto a la información económica, financiera y presupuestaria, la entidad que adopte tal ordenanza deberá publicar y mantener actualizado, durante los 5 años posteriores desde su producción, la información relativa a (Art. 20):

- Los presupuestos anuales, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada al menos trimestralmente sobre su estado de ejecución.
- Las modificaciones presupuestarias realizadas.
- Información sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- La liquidación del presupuesto.
- Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre dichas cuentas se emitan.
- Masa salarial del personal laboral del sector público local, en los términos regulados en el artículo 103 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril (en la sede electrónica, en todo caso).

En cuanto a la información sobre servicios y procedimientos ofrecidos, las entidades que introduzcan tal ordenanza de transparencia publicaran y mantendrá actualizada hasta su vigencia, la siguiente información (Art 21):

- El catálogo general de los servicios que presta, con información adecuada sobre el contenido de estos, ubicación y disponibilidad, así como el procedimiento para presentar quejas sobre el funcionamiento de estos.
- Sedes de los servicios y equipamientos de la entidad, dirección, horarios de atención al público y enlaces a sus páginas web corporativas y direcciones de correo electrónico o canales de prestación de los servicios.

³⁷ Con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.

- Las Cartas de Servicios y otros documentos de compromisos de niveles de calidad estandarizados con los ciudadanos, así como los documentos que reflejen su grado de cumplimiento a través de indicadores de medida y valoración.
- El catálogo de los procedimientos administrativos de su competencia.³⁸

Por último, en cuanto a información medioambiental y urbanística, en relación con la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora del derecho de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, se deberá publicar, actualiza y mantener vigente, al menos 5 años después de su cese, la información relativa a (Art. 22):

- Los textos normativos aplicables en materia de medioambiente.
- Las políticas, programas y planes de la Entidad Local relativos al medioambiente, así como los informes de seguimiento de estos.
- Los datos relativos a la calidad de los recursos naturales y del medio ambiente urbano, incluyendo la calidad del aire y del agua, información sobre niveles polínicos y contaminación acústica.
- Los estudios de impacto ambiental, paisajísticos y evaluaciones del riesgo relativos a elementos medioambientales.
- El texto completo y la planimetría de los instrumentos de planeamiento urbanístico y sus modificaciones, así como los convenios urbanísticos.

Respecto a la información mencionada anteriormente, toda ella ha de ser objeto de actualización en el más breve plazo que sea posible, respetando la frecuencia de actualización anunciada en todo caso, y siempre de acuerdo con las características de la información, las posibilidades técnicas y los medios disponibles. Además, cabría otra información como la fiscal, estadística y/o la relativa al padrón municipal.

³⁸ Con indicación del objeto, formas de iniciación, documentación a aportar, trámites, normativa aplicable, plazos de resolución y sentido del silencio administrativo, así como, en su caso, las instancias y formularios que tengan asociados, especificando los que son realizables vía electrónica.

2.3.3.1.2. TRANSPARENCIA PASIVA MUNICIPAL

La transparencia pasiva, es la transparencia que se refiere al acceso a la información pública y/o de la gestión pública, por parte de cualquier persona, tengo o no la condición de interesado. Tal derecho se establece en el artículo 12 de la LTAIBG de acceso a la información pública³⁹ en desarrollo del artículo 105, apartado b) de la CE y el Art. 13, apartado d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o LPAC.

El derecho a la información pública se regula en los artículos 12 a 16 de la LTAIBG y en base al artículo 105 b) de la Constitución Española (CE) en el que se prevé el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos. En este sentido, el artículo 12 establece: «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica, en tal caso, el de la normativa de la Comunidad Valenciana.

Como se ha mencionado con anterioridad, el derecho de acceso ya había sido regulado de manera sucinta por la antigua ley 30/1992, LRJPAC (actualmente, en la LPAC) y en la propia normativa local, tanto en la LRBRL como en el Real Decreto Legislativo 25986/1986, de 28 de noviembre, de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. En este sentido, artículo 230 ROF establece, en el ámbito de la organización administrativa, la existencia de una Oficina de Información con la misión de canalizar toda la actividad relacionada con la publicidad, así como toda la información que ésta proporcione. Pues es en tal oficina donde se debería absorber las disposiciones que se establecen para las unidades de información a las que se refiere el artículo 21 de la LTAIBG, para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna municipal.

Cabe señalar lo que se entiende por “información pública”, que son todos aquellos contenidos o documentos, cualquiera que sea su soporte o formato, que obren en poder

³⁹ Información pública: Todos los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

de la administración y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones (CTBG, 2016). Por lo que, para realizar una evaluación sobre el cumplimiento, se deberán analizar la actuación del procedimiento de derecho de acceso a la información pública por tipos de resultados (finalización del procedimiento) por el ejercicio de tal derecho de acceso, donde se extraerán los siguientes porcentajes: Silencio Administrativo; Satisfactoria; Formulario; Inadecuada; No posee la información; Rechazada; Incompleta; y Error de envío.

También, cabe analizar los distintos resultados obtenidos en base a la situación de la solicitud: Presentadas, resultas, admitidas o inadmitidas, desestimadas o no, así como las solicitudes pendientes de resolver. También se debería conocer cuáles han sido resultas de manera expresa o presunta. En el ANEXO VII: se dispone de un esquema para el análisis del estado del derecho de acceso a la información pública de manera gráfica para que sirva de presentación para la potencial audiencia (CTBG, 2016).

2.3.3.1.3. TRANSPARENCIA COLABORTIVA MUNICIPAL

Transparencia o publicidad colaborativa hace referencia a la reutilización de los datos e información, que almacena y genera la administración pública en diferentes sectores de actividad, con la finalidad de generar conocimiento por parte de los receptores de tales datos e información. Este tipo de transparencia es la que más impacto potencial económico, social y político puede contener, dado que supone el tratamiento de información ofrecida de las dos maneras anteriores, y mediante la cual se extraerían conclusiones más apropiadas por ajustarse más a la realidad objetiva.

Por ello, la transparencia colaborativa puede ser todos aquellos datos de carácter estadístico, científico o técnico que la Administración pone al servicio de los ciudadanos en formatos accesibles y reutilizables para generar un valor o ventaja para la ciudadanía. Los datos abiertos son datos en poder del sector público potencialmente utilizables, reutilizables y redistribuibles de manera libre por cualquier persona. Se encuentran bajo el requerimiento de atribución y de comparto de la misma manera en que aparecen, para generar una ventaja o un valor. Algunas de las cualidades que deben reunir estos

datos para que sean reutilizables y siga así la lógica del término “Open”, y son los de: accesibilidad, reutilidad, interoperabilidad y seguridad. Cabe mencionar lo señalado por *The Open Data Handbook* (2019), el cual considera un dato “abierto” cuando existe⁴⁰:

- Disponibilidad y acceso: el dato tiene que estar disponible integralmente y a un costo razonable de reproducción, preferiblemente descargable desde Internet y en un formato modificable.
- Reutilización y redistribución: el dato tiene que ser ofrecido en condiciones que permitan la reutilización y redistribución, incluyendo el cruce con otros conjuntos de datos.
- Participación universal: todos deben poder usar, reutilizar y redistribuir la información sin discriminación alguna.
- Restricciones “no comerciales” que prevendrían el uso comercial de los datos, o restricciones de uso para ciertos propósitos no son permitidas.

Aunque el objeto del trabajo es la transparencia, incluida este elemento de colaboración (Datos Abiertos u Open Data) el trabajo se delimita solo para la transparencia activa y la pasiva, dado que el trabajo podría llegar a ser exageradamente extenso por la inclusión del análisis más exhaustivo de esta dimensión de transparencia.

Cabe señalar, que para la mejora de la metodología que se pretende ofrecer, habrá de realizarse un análisis a la Norma UNE 1798301:2015 *Smart Cities y Open Data*, la cual establece la manera de evaluar la publicación de los datos abiertos. También, cabe señalar los niveles de reutilización de los datos de Tim Berners-Lee o las cinco estrellas de este mismo autor, en ONU (2017), para la mejora de la transparencia colaborativa y, con ello, fomento de la creación de valor público y de ventajas competitivas.

⁴⁰ The Open Data Handbook: <<http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/>>
[Fecha de consulta: 08/07/2019]

2.3.3.1.4. LÍMITES DE LA TRANSPARENCIA

No obstante, y en contraposición a una ampliación de tal derecho, caben mencionar la existencia de límites, tanto de la publicidad activa o transparencia proactiva, como del acceso a la información pública o transparencia pasiva en la normativa. En primer lugar, a lo que se refiere a la publicidad activa, resulta de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 de la LTAIBG y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal del artículo 15. En base a este último, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de estos. En segundo, en cuanto al acceso a la información pública, la LTAIBG establece directamente estos límites en el artículo 14, como se ha mencionado con anterioridad, el cual podrá ser limitado cuando pueda suponer un perjuicio para:

- Protección de datos de carácter personal (Art. 15 LTAIBG).
- Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
- La seguridad pública y nacional.
- La defensa.
- Las relaciones exteriores.
- La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.
- La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
- Los intereses económicos y comerciales.
- La política económica y monetaria.
- El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
- La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
- La protección del medio ambiente.

Hay que señalar que la normativa también destaca que tal limitación ha de ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y debe atender a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Por la especialidad que supone, la Protección de datos personales dentro de tal norma establece que si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 y 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal⁴¹, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso en caso del punto segundo, y si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley en caso del apartado tercero.

Generalmente, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos. En cambio, si la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, particularmente a lo que se refiere al derecho a la protección de datos de carácter personal. Para realizar tal ponderación, el órgano competente para ello, tomará especial consideración de los criterios del menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; si la justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos; si el menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos, o si la mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos

⁴¹ La disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales señala la relación actual entre protección de datos, transparencia y acceso a la información pública, la cual señala que se someterán las obligaciones de publicidad activa y pasiva, cuando la información contenga datos personales, a lo dispuesto en los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, en el Reglamento (UE) 2016/679 y por la propia Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.

contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

Por último y dado que en la esfera local no supone ninguna especialidad, y la ley 2/2015, del 2 de abril tampoco contempla un desarrollo (ampliación o reducción) en tal materia, en uso de su autonomía, por lo que se habrá de estar dispuesto a los puntos señalados con anterioridad para el desarrollo del objeto del trabajo.

2.3.3.2. EL PORTAL DE TRANSPARENCIA

Antes de comenzar con lo qué es y qué implica el portal de transparencia, cabe señalar, como parte de la metodología, que es el lugar virtual, a través del cual, se realizará parte de la actividad de control de transparencia municipal.

Dicho lo anterior y en este sentido, el artículo 10 de la LTAIBG establece la creación del Portal de la Transparencia, el cual, señala tal artículo, que actuará como enlace facilitador para el acceso de los ciudadanos a toda la información pública en el que se incluirán, en los términos que se establezcan reglamentariamente, la información de la Administración que comprenda, cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.

El portal de transparencia (o Sede Electrónica en su caso) es el canal por el cual se realizan el intercambio u ofrecimiento de información pública, gestionada y ofrecida de manera proactiva por los gestores de tales datos y documentos, tendiendo como finalidad facilitar tal ofrecimiento e intercambio de información para con la ciudadanía. A nivel técnico podría ser la Dirección/Sede digital o electrónica donde se pone a disposición los datos e información que obliga la normativa atendiendo a determinadas características de presentación, (estructuración, accesibilidad, lugar de publicación, etc.) seguridad e interoperabilidad para su reutilización de manera efectiva. También es conocido por ser donde se exponen los diferentes contenidos que componen la publicidad activa, la cual ha de realizarse conforme a los principios que inspiran la legislación de transparencia, mencionados con anterioridad.

El artículo 39 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público define el portal de internet como “el punto de acceso electrónico cuya titularidad

corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente”.

El Portal se configura pues como elemento indispensable para hacer frente a las obligaciones de publicidad activa y, en el ámbito de la Administración Electrónica, como un medio adecuado para que se ejercite el derecho a la información pública (DMK Consultores, 2018). También, es la dirección digital donde se puede ejercer el derecho de acceso a la información, en caso de que no se disponga de ella de manera proactiva por parte del responsable de tal información.

Así mismo, puede contemplar otros instrumentos que favorecen la transparencia y el Gobierno Abierto, en la medida en que interactúan con los otros principios o ejes de este. Un ejemplo de ello es la vinculación al portal de Open data o de datos abiertos. Este portal tiene la finalidad de actuar como canal en cumplimiento de las exigencias legislativas anteriormente mencionadas, y en base a esta, la información pública ofrecida a través de sus correspondientes Portales de transparencia o sedes se deberá:

- Publicar y actualizar de forma periódica y permanentemente la información.
- Proporcionar tal información de forma estructurada, con la finalidad de facilitar la identificación y comprensión de esta.
- Publicar en formatos que permitan su reutilización, conforme lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y su normativa de desarrollo.

En cuanto a los principios técnicos del Portal de Transparencia, el artículo 11 de la LTAIBG señala que contendrá información publicada de acuerdo con las prescripciones técnicas que se establezcan reglamentariamente que deberán adecuarse a los siguientes principios:

- **Accesibilidad:** entendida a que se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información.

- Interoperabilidad: referente a que la información publicada será conforme a lo dispuesto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero, así como a las normas técnicas de interoperabilidad.
- Reutilización: referente a que se fomentará que la información sea publicada en formatos que permita su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y en su normativa de desarrollo.

Dado que en la actualidad no existe un desarrollo reglamentario (se encuentra en estado de tramitación) tales principios suponen la única prescripción técnica que deben de reunir los portales de transparencia, indiferentemente del nivel territorial u organizacional en que se halle.

Cabe señalar en este apartado que, la información será accesible en la medida en que los potenciales receptores tengan a su disposición la tecnología necesaria para poder habilitar tal comunicación, pues si ese potencial usuario no posee acceso a internet o de un smartphone, difícilmente podrá saber y conocer la realidad de sus intereses públicos. Como medida para combatir este posible suceso, es recomendable la posesión de material e infraestructura necesaria para que los usuarios que no tenga tal grado de accesibilidad puedan ejercer tal derecho, el derecho a la información pública.

Por último y en base al objeto del trabajo, hacer referencia a que las administraciones del estado español (comprendidas las siguientes: Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local) podrán adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa o proactiva, respecto al principio de autonomía reconocido en la constitución, luego habrá que estar dispuesto a lo que se desarrolle en la respectiva normativa autonómica y local para el presente desarrollo metodológico.

Para concluir en este apartado, cabe señalar lo dispuesto en analítica pública (Jiménez, 2019) en referencia a qué evaluar en los portales de transparencia de las administraciones públicas. En este sentido señalar la evaluación entendida como la consecución de ciertos indicadores sobre un modelo de madurez de la gestión de los

portales web. En cuanto a los indicadores del portal, podemos encontrar los siguientes: número de visitas o tráfico que genera el portal; tasa de rebote de la página de entrada (entender la calidad de la visita); páginas vistas por visita y tiempo en el sitio (profundidad de la lectura), conversión de documentos descargados (intercambio de información); consultas realizadas (referente a qué se busca, desde dónde y en qué condiciones); y frecuencia de visitas.

2.3.4. EL CONTROL DE LA TRANSPARENCIA

En este apartado se trata de la función de control realizada por los diferentes órganos o entidades creadas para ello, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (estatal y Valenciano). La actividad de control de la transparencia se fundamenta en la necesidad de realizar una verificación sobre el grado de cumplimiento de la legalidad. Sin embargo, en la actualidad, el control supone una mera evaluación a través de una revisión sobre las distintas informaciones ubicadas en los portales de transparencia.

2.3.4.1. EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), es un ente público independiente, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, tanto pública como privada que se configura como una autoridad administrativa independiente de ámbito estatal⁴². Tiene por objeto el de promover la transparencia de la actividad pública, garantizar y controlar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, así como del cumplimiento de las disposiciones relacionadas con el buen gobierno.

⁴² Artículo 109 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, las define como las entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley, actuando, en todo caso, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con independencia de cualquier interés empresarial o comercial.

De conformidad con lo previsto en el artículo 39.2 de la LTAIBG, se creó el Consejo de Transparencia y Buen gobierno (CTBG), mediante la publicación del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre⁴³, por el que se aprobó el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴⁴ El Título III, de la LTAIBG, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (artículos 33 a 40), crea y regula éste como órgano independiente al que se le otorgan competencias de promoción de la cultura de transparencia en la actividad de la Administración Pública, de control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, así como de garantía del derecho de acceso a la información pública y de la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

Este organismo, actúa con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines⁴⁵. También, tienen como labor la de elevar a las Cortes Generales una memoria sobre el desarrollo de sus actividades y sobre el grado de cumplimiento de las disposiciones establecidas en esta Ley. Se establece también que el presidente del CTBG comparecerá ante la Comisión correspondiente para dar cuenta de tal memoria y cuantas veces sea requerido por alguna causa o finalidad.

Este organismo se encarga, en base a lo dispuesto en el artículo 9, del control del cumplimiento por la Administración General del Estado de las obligaciones de publicidad activa. Éste, podrá dictar resoluciones en las que se establezcan las medidas que sea necesario adoptar para el cese del incumplimiento y el inicio de las actuaciones disciplinarias respectivas, de acuerdo con el procedimiento que se prevea reglamentariamente. Cabe resaltar que, si se señala el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa, tendrá la consideración de infracción grave a los

⁴³ Disposición final del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre. La entrada en vigor del real decreto entró el 10 de diciembre de 2014, con ocasión de la entrada en vigor del título III de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y lo establecido en su disposición final novena.

⁴⁴ Disposición adicional del Real Decreto 919/2014, la creación y puesta en marcha éste no pudo suponer incremento de las dotaciones, retribuciones u otros gastos de personal ni, por otros conceptos, incremento neto de estructura o de personal al servicio del sector público estatal y que se dotará exclusivamente mediante la redistribución de efectivos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

⁴⁵ Artículos 33 y 34 de Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.

Así pues, es el artículo 38 de la LTAIBG establece las funciones concretas que desempeña el CTBG, para la consecución de sus objetivos y son las de: adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en esta Ley; asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; informar de manera preceptiva sobre los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen esta Ley o que estén relacionados con su objeto (el reglamento de desarrollo pendiente de aprobación, elaborar borradores de recomendaciones, directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, promover y realizar actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de este ámbito del derecho, colaborar con órganos de naturaleza análoga, y otras que se le dé por imperativo legal). También, como objeto de este trabajo, el CTBG tienen como una de las finalidades la de evaluar el grado de aplicación de esta Ley, elaborando anualmente una memoria que incluya información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas, presentada posteriormente a las Cortes Generales.

Cabe resaltar que, el propio artículo 38 difiere de las competencias que posee en sí el Consejo, de las que realizará el Presidente de tal organismo, que son las de: adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en esta Ley, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad contenidas en el capítulo II del título I de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de esta Ley, conocer de las reclamaciones del artículo 24, responder las consultas que le planteen los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información, instar el inicio del procedimiento sancionador previsto en el título II de la ley. También, le corresponde la aprobación del anteproyecto de presupuesto y aquellas otras que le sean atribuidas por norma de rango legal o reglamentario.

También se encarga, en base a lo dispuesto en el artículo 24 de esta ley, de conocer las reclamaciones del derecho de acceso, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley, ya que, en caso

de resolución expresa o presunta de las reclamaciones sobre el derecho de acceso a la información, se podrá interponer una reclamación ante el CTBG, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa. Tales resoluciones se han de publicar, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente, una vez se hayan notificado a los interesados.

En este sentido, la LTAIBG establece en la disposición adicional cuarta, que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 (resolución expresa o presunta de la reclamación del derecho de acceso a la información) corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las respectivas autonomías.

También, se establece en tal disposición adicional que las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en este artículo 24, en base al principio de autonomía reconocido por la Constitución. En este caso, se deberán celebrar el correspondiente convenio con la AGE, en el que se expongan las condiciones en que la autonomía asumirá los gastos derivados de esta asunción de competencias, con la respectiva disposición presupuestaria.

Cabe señalar que la información de la que se disponga y publique el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha de ajustar al principio de accesibilidad, con especial atención a las necesidades que requieran las personas que sufran algún tipo de discapacidad y al Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero, así como a las normas técnicas de interoperabilidad. En este sentido, como crítica cabe señalar que el CTBG fomentará que la información del Consejo sea publicada en formatos que permita su reutilización, pero no dispone de la competencia para asegurar tal obligación.

Por último, este organismo se rige bajo lo dispuesto en la LTAIBG, así como por las disposiciones que la desarrollan y por su Estatuto, aprobado por Real Decreto 919/2014 de 31 de octubre. De manera supletoria se rige por: la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico

del Sector Público, por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; por Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, así como por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y demás normativa que resulten de aplicación⁴⁶.

En cuanto a los principios de actuación, el CTBG se rige por principios de:

- **Transparencia.** Las resoluciones serán publicadas en su propia página web y en su Portal de la Transparencia.
- **Participación ciudadana.** Colaborará con los ciudadanos para el mejor desempeño de sus funciones y para favorecer el cumplimiento de la normativa de transparencia y buen gobierno.
- **Rendición de cuentas.** El CTBG elevará anualmente a las Cortes Generales una memoria sobre el desarrollo de sus actividades y sobre el grado de cumplimiento de las disposiciones establecidas en la LTAIBG.
- **Colaboración.** Convocará con periodicidad al menos anual reuniones con los representantes de los organismos que hayan sido creados a nivel autonómico para el ejercicio de funciones similares a las encomendadas al Consejo. El Consejo celebrará convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales para la resolución de las reclamaciones que puedan presentarse ante la denegación expresa o presunta del derecho de acceso.
- **Funcionamiento.** La información del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ajustará al principio de accesibilidad, especialmente en relación con las personas que sufran alguna discapacidad. La información difundida por el Consejo se ajustará al Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero, así como a las normas técnicas de interoperabilidad.

⁴⁶ Art. 39 de la LTAIBG.

En cuanto a la actividad desarrollada, el CTBG elabora planes y memorias, datos y estadísticas, publica recursos, jurisprudencia, resoluciones, criterios interpretativos, informes y recomendaciones, documentación necesaria y realiza formación de recursos humanos. Para la consecución de sus objetivos, CTBG tiene encomendadas las siguientes funciones:

- Evaluar el grado de aplicación de la LTAIBG de 19/2013, de 9 de diciembre. Para ello, elaborará anualmente una memoria en la que se incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante las Cortes Generales.
- Adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la LTAIBG.
- Asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen la LTAIBG, o que estén relacionados con su objeto.
- Promover la elaboración de borradores de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y de actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por la LTAIBG.
- Colaborar, en las materias que le son propias, con órganos de naturaleza análoga.
- Otras otorgadas por la normativa que resulte de aplicación y desarrollo.

Para cumplir una de sus funciones mencionadas en la legislación y, en relación con el objeto del trabajo, realiza evaluaciones sobre el grado de aplicación de esta LTAIBG⁴⁷. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), junto con la ya suprimida Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), realizaron y publicaron la Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la actividad pública (MESTA), tras el Convenio de Colaboración para la elaboración de

⁴⁷ Artículo 38.1.b). Evaluar el grado de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (LTAIBG).

una metodología de evaluación de la transparencia de las instituciones públicas. Esta metodología constituye el sistema de evaluación oficial de cumplimiento de la transparencia por parte del CTBG, la cual se expone en un apartado posterior. Tal convenio tiene como objetivo establecer una metodología de evaluación y seguimiento de la Ley de Transparencia de aplicación homogénea a todos los sujetos obligados que permita “medir con eficacia” el grado cuantitativo y cualitativo de ese cumplimiento; que “pueda ser aplicada a modo de autoevaluación por los organismos obligados” y, que permita “establecer líneas de estudio y mejora continua”.

Para ello, se elabora anualmente una memoria en la que se incluye información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante las Cortes Generales. Sirve para medir la aplicación de la LTAIBG en los organismos de las distintas Administraciones Públicas y otros (empresas públicas, partidos políticos y organizaciones empresariales y sindicales). Cabe señalar que el MESTA permite que se conozca cómo cumplen los distintos organismos con la ley. Esta sistemática se desarrolla en un apartado específico del presente trabajo. Sin embargo, cabe señalar que, el CTBG establece evaluaciones, pero no establece la auditoría de la gestión para el cumplimiento de la ley y sus fines. Ni tampoco establece la obligatoriedad de aplicación de la recomendaciones ni sanciones en caso de su incumplimiento en el ámbito municipal.

2.3.4.2. EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA VALENCIANO

El Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, regula, en su Título V, el Consejo de Transparencia. Se trata del órgano con la función de garantizar los derechos de acceso a la información, asegurar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y de la promoción de la observancia de las disposiciones de buen gobierno. El título V incluye la regulación del Consejo de Transparencia, con la que se completa lo dispuesto en la Ley 2/2015, de 2 de abril. El título establece una serie de disposiciones necesarias en diferentes aspectos para el funcionamiento del órgano, sin perjuicio de la normativa organizativa interna que el propio Consejo puede aprobar en virtud de su independencia y su facultad de

autoorganización. Es, por ende, el órgano encargado de garantizar el derecho de acceso a la información, de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y garantizar y promover la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

La Ley 2/2015 de Transparencia atribuye en su artículo 42.1.e) y k) al Consejo las funciones de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa contenidas en esta ley y evaluar su grado de aplicación y cumplimiento: ello supondría tener que comprobar más de 100 ítems de indicadores de los más de quinientos municipios de la Comunidad Valenciana y demás entes de la administración local, además de los correspondientes a la Administración del Consell, Sector Público Instrumental de la Generalitat y Universidades públicas valencianas, lo que resulta absolutamente imposible de cumplir dados los medios de los que dispone el Consejo.

2.3.5. SISTEMAS DE CONTROL O EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL

En este punto se trata de analizar las diferentes dimensiones que abarca la transparencia de ámbito municipal que actualmente comprenden los diferentes sistemas de evaluación. Para esta finalidad, se necesita comprender y criticar los principales sistemas de evaluación, con ventajas e inconvenientes a modo de referencia para que el equipo auditor que desarrolle la metodología propuesta pueda llegar a tener un conocimiento más actualizado y crítico en cuanto a la evaluación de la publicidad activa y tomar consciencia de la importancia que tienen su evaluación continua y la relación con el enfoque metodológico propuesto.

Cabe explicar y hacer una crítica a los diferentes sistemas de evaluación y sus indicadores para que resulte de utilidad en el posterior desarrollo de la auditoría. Hay que mencionar también que, las diferentes metodologías expuestas a continuación, se basan en evaluar el lugar de publicación y la información que se expone para valorar el grado de cumplimiento de la LTAIBG en adaptación a la transparencia a nivel municipal.

A modo de resumen, los sistemas más destacados y utilizados para la medición de la transparencia son: el Sistema MESTA, del CTBG y AEVAL; Dyntra Municipios y provincias (índice de transparencia dinámico) de Innosphere S.L.; índice de Transparencia en los

Ayuntamientos de TI-España; Mapa Infoparticipa del equipo de proyecto de la UAB; Ranking nacional sobre el test de aplicación de la LTAIBG creado por el departamento de Economía de la empresa de la Universidad Rey Juan Carlos y SIELOCAL; y el sistema SIESTRA de ACRECITRA, la Propuesta de evaluación municipal de transparencia andaluza realizada por Juan Carlos Garrido Rodríguez y José Luis Zafra Gómez, ambos de la Universidad de Granada, y el Modelo de Madurez de la Gestión Documental para la Transparencia y Publicidad Activa de *l'Associació d'Arxivers-Gestors de Documents de Catalunya*, los cuales se explican para su mejor comprensión en los apartados posteriores.

También, cabe mencionar a otros sistemas no contemplados, ni analizados como el Índice de Transparencia de Canarias (IT-Canarias), realizado por el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública canario como órgano garante de la transparencia (en base a la Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad pública o MESTA, comentado con anterioridad y desarrollado posteriormente), basado en 2 indicadores generales: El Indicador de Cumplimiento de Publicidad Activa (ICPA), con el mismo funcionamiento que en el sistema MESTA⁴⁸, y el Indicador de Transparencia Voluntaria (ITV), los cuales, se podrían diferenciar en que el primero se centra en los atributos obligados por la normativa y, el segundo, referente a los de carácter voluntario.

La principal diferencia entre estos sistemas (MESTA vs IT-Canarias) es añadir el Indicador de Transparencia Voluntaria o ITV, el cual, comprendería de todas aquellas informaciones y/o acciones destinadas a ofrecer mayor y mejor condición de acceso a la información que no resulte obligada por un imperativo normativo. El ITV se refiere a si se publican diferentes ítems de información, como pueden ser la elaboración y publicación del Informe Anual de Transparencia de la entidad, así como de una ordenanza, reglamento o protocolo de Transparencia, la publicación en el portal web,

⁴⁸ El Indicador de Cumplimiento de Publicidad Activa (ICPA) se descompone en dos subindicadores. El primero se descompone en dos indicadores, que son: el Indicador de Cumplimiento de la Información Obligatoria o ICIO (en base a 7 criterios: a) contenido de la información, b) forma de publicación, c) datación y actualización, d) accesibilidad de los contenidos, e) claridad, f) estructuración, g) reutilización), y, el segundo, el Indicador de Cumplimiento del Soporte web o ICS (en base a 3 criterios: a) accesibilidad, referente a la accesibilidad del portal o página web, b) lugar de publicación y c) estructura, de forma que se facilite al ciudadano la identificación y búsqueda de la información).

portal de transparencia y/o en la sede electrónica de la entidad de un enlace al órgano de control de la transparencia, con la finalidad de facilitar la presentación de reclamaciones, denuncias, alertas, etc. También, puede incluirse la utilización de alguna sistemática para la medición de las visitas al portal de transparencia de la entidad y el uso y explotación de esos datos o una adecuada colaboración con el órgano de control de la Transparencia competente por razón del territorio al remitir la información para realizar el informe anual de transparencia en el plazo establecido, entre otros (Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias, 2017).

2.3.5.1. INDICE DE TRANSPARENCIA EN LOS AYUNTAMIENTOS

Primeramente, señalar el Índice de Transparencia de los ayuntamientos o ITA creado por Transparencia Internacional-España (IT-E), es uno de los índices con más trascendencia y repercusión en cuanto a evaluación de la transparencia municipal. Este índice está orientado a conocer y comparar el nivel efectivo de transparencia y de apertura informativa de los ayuntamientos para los distintos agentes de la sociedad. Se constituye de un total de 80 indicadores que evalúan el nivel de información pública que otorgan los portales de transparencia de los ayuntamientos. Estos indicadores están clasificados en 6 áreas según la tipología de información que referencia, y son (ITA, 2017):

- Transparencia activa e información sobre la corporación municipal.
- Página web, relaciones con los ciudadanos y la sociedad, y participación ciudadana.
- Transparencia económico-financiera.
- Transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios.
- Transparencia en materias de urbanismo, obras públicas y medioambiente.
- Derecho de acceso a la información.

De un modo más desarrollado en cuanto a cada área, el primero, trata de información sobre la corporación municipal. En esta área se utiliza un conjunto de indicadores que tratan de evaluar, por una parte, el nivel de Información institucional básica, como

cargos electos del ayuntamiento, la organización municipal, las dependencias municipales, la gestión administrativa, nivel de tramitaciones on-line y nivel de comunicación institucional, entre otros. También, se incluye la información sobre normas y reglamentaciones municipales y las características de la página web municipal (contenidos, facilidad de acceso y navegación, etc.). El primer eje cuenta con los siguientes subapartados: transparencia activa e información sobre la corporación municipal (21 indicadores), en el que se incluye: publicidad activa sobre cargos, personal y retribuciones del ayuntamiento (8 indicadores), publicidad activa sobre la planificación, organización y patrimonio del ayuntamiento (6 indicadores) y publicidad activa sobre los órganos de gobierno municipales, informes y resoluciones judiciales (7 indicadores).

El segundo, denominado “Relaciones con los ciudadanos y la sociedad”, está orientado a la evaluación de la información y atención que se presta al ciudadano, la accesibilidad social de las reglamentaciones municipales vigentes, así como el grado de compromiso que refleja la entidad local para con el ciudadano. El segundo, está compuesto por un total de 15 indicadores, que se descompone en dos subapartados: indicadores de página web del ayuntamiento y servicios municipales (8 indicadores) y de participación ciudadana e información de interés para el ciudadano (7 indicadores).

El tercero, “Transparencia económico-financiera”, hace referencia a que en esta área se evalúa, por una parte, el nivel de información presupuestaria que divulga el ayuntamiento, así como su nivel de transparencia en cuanto a los ingresos y los gastos municipales, y también el nivel de endeudamiento que presenta cada corporación local. Dicho eje consta de 11 indicadores que se dividen entre los subapartados de: información contable y presupuestaria (6 indicadores) y transparencia en los ingresos, gastos y deudas municipales (5 indicadores).

En cuarto lugar, “Transparencia en las contrataciones de servicios”, evalúa aspectos relativos a las Mesas de contratación, las relaciones y operaciones con los proveedores, y otras cuestiones relativas a las contrataciones municipales. El eje cuarto, con cuatro subapartados: transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios (12 indicadores), se descompone en indicadores para: contrataciones (7

indicadores), convenios, encomiendas de gastos y subvenciones (3 indicadores) y suministradores y costes de los servicios (2 indicadores).

El quinto, “Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas”. En esta área se evalúan aspectos como los planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos, anuncios y licitaciones, información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones, decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas y el seguimiento y control de la ejecución de obras. Este eje está compuesto por indicadores sobre planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos (5 indicadores), información sobre licitaciones de obras públicas (4 indicadores) e indicadores de urbanismo y obras de infraestructura (3 indicadores).

Por último, el conjunto de indicadores de derecho de acceso a la información (9 indicadores), compuesto por: indicadores de visibilidad, canales y características del acceso a la información pública (6 indicadores) y de reclamaciones y evaluación del derecho de acceso a la información pública (3 indicadores).

Para cada indicador del ITA, existen tres niveles posibles de puntuación: 1 punto: Si la información del Indicador está publicada en la Web del ayuntamiento; 0’5 puntos: Si la información se publica parcialmente en dicha Web; y 0 puntos: Si no se publica la información en la citada Web. Una vez analizada la información en su correspondiente portal o página web, TI-España publica un ranking o clasificación anual de transparencia de los ayuntamientos evaluados. Este ranking va en función de la puntuación obtenida en dicha evaluación por los ayuntamientos (valorados entre 1 y 100) tanto a nivel global, como en cada una de las seis áreas de transparencia que se han evaluado.

Cabe mencionar que el objetivo final reflejado por la organización es fomentar la cultura informativa de los propios ayuntamientos, posibilitando la incorporación en sus respectivas webs la información solicitada por TI-España. El sistema de autoevaluación ofrece una doble oportunidad. Cada ayuntamiento puede mejorar un indicador publicando la información a la que se refiere ITA/2017, con anterioridad a la evaluación, incluyéndolo a modo definitivo por la entidad no gubernamental (Román, 2018), aunque el optimismo que genera el índice de transparencia de Transparencia Internacional España debe ponerse en cuestión si se analiza en profundidad en cuanto a la calidad de

los datos ofrecidos y el desfase de tal metodología (Villoria, 2015), ya que en la actualidad se requiere de nuevos componentes de información adaptados a las necesidades y dimensiones actuales de la actividad pública municipal española, y por ende, de la Comunidad Valenciana.

2.3.5.2. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN O MESTA

El sistema MESTA surge por un convenio de colaboración entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o CTBG y AEVAL el cual tenía como objetivo el desarrollo por parte de la segunda institución de una metodología de evaluación de la transparencia en las instituciones públicas de manera gratuita. Dicha metodología habría de basarse en cuatro principios rectores:

- Homogeneización práctica (aplicable a todos los organismos y entidades obligados en la LTAIBG, con independencia de su naturaleza);
- Eficacia cuantitativa y cualitativa de cumplimiento de las obligaciones señaladas;
- Autoevaluable por todos los organismos obligados, con la formación y capacitación necesaria.
- Habilitar líneas de estudio y mejora continua entre los sujetos obligados para registrar las posiciones relativas y los objetivos conseguidos.

La sistemática se basa en 60 indicadores que corresponden a los 60 ítems en que se desglosan las obligaciones de publicidad activa que recoge la LTAIBG. La puntuación máxima que puede obtener un criterio es de 100 puntos, en cuyo caso la información de transparencia habría obtenido el cumplimiento total de las condiciones predefinidas. De su cuantificación y ponderación se obtienen dos valores globales, el Indicador de Cumplimiento en Publicidad Activa (ICPA) y el Indicador de Transparencia en Publicidad Activa (ITPA):

En primer lugar, el Indicador de Cumplimiento en Publicidad Activa (ICPA) señala el grado de cumplimiento respecto a las informaciones mínimas que establece la LTAIBG respecto de la publicidad activa. Tal indicador está formado por dos componentes: el

cumplimiento de la publicación de la información y el cumplimiento de las condiciones técnicas del soporte (referente a las páginas web) en materia de transparencia.

A nivel global, para evaluar cada indicador se consideran tres aspectos de la publicación de la información, que son: *Contenido de información* exigible a nivel legal (dato, texto, gráfico, etcétera, con independencia del soporte que la contenga.); *Forma* de publicación, ya sea directa o indirecta. (mediante enlace web); *Actualización y datación* de la información para poderla considerar como información “cercana, actualizada y vigente” si se encuentra dentro de los tres meses anteriores al mes de la fecha de la consulta.

El sistema permite también una evaluación de los atributos de la información, mediante el establecimiento de cuatro criterios de la información: *Accesibilidad*, cuantificando el número de clics necesarios para llegar a la información; *Estructuración*, permitiendo una lectura ordenada y organizada; *Claridad/comprendibilidad* (uso de un lenguaje fácil, asequible o/y que dispone de herramientas que facilitan su comprensión); y por último, *Reutilización de la información publicada*, (referente a si el formato de la información publicada lo permite medir la cantidad de datos reutilizables y su formato) conforme señala y obliga el artículo 5 de la LTAIBG.

Por último en cuanto a este índice, se agregan cuatro criterios sobre el soporte web o canal, que son: *Accesibilidad* (web es accesible (tamaños de letra adecuados, contraste, estructura del código HTML) se siguen los criterios⁴⁹ del Informe del Observatorio de Accesibilidad; *Estructuración* (referente a sí la información sigue la estructura legal o su grado de estructuración de manera que facilite la identificación y búsqueda de información al potencial lector); *Lugar de la Publicación* (referente al lugar dentro de la página web en el que se publican las obligaciones de transparencia de la entidad: Un banner, una pestaña, un apartado, etc.); y *Disponibilidad de banner* (referencia a que posea un banner propio de transparencia. Este último es un criterio adicional que no es obligatorio en la LTAIBG.

En segundo lugar, el Indicador de Transparencia en Publicidad Activa (ITPA) señala el nivel de la transparencia en publicidad activa de un organismo a partir de la valoración

⁴⁹ Estos criterios se basan en el estándar UNE 139803:2012 - WCAG 2.0.

de criterios que definen la información. En su composición entra la información obligatoria por la LTBG y la información no obligatoria.

En cuanto a la sistemática de esta evaluación, divide el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en tres fases: Ejercicio del derecho a la información; Tramitación de la solicitud de acceso a la información pública; y Finalización. El primero, ejercicio del derecho a la información, se valora el conjunto de características que garantizan el acceso y ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Para determinar el máximo cumplimiento, se revisará que la entidad ha implementado un sistema de *e-Administración* que proporciona la información y los medios necesarios para ello. En segundo lugar y en cuanto a la tramitación de la solicitud de acceso a la información pública, en esta fase realiza una valoración sobre el conjunto de características que posibilitan que las solicitudes de acceso se tramiten conforme a las especificaciones aplicables, donde el mayor grado de cumplimiento se alcanza cuando la entidad haya diseñado los procesos necesarios de gestión eficaz de las solicitudes de acceso. En tercer lugar, referente a la finalización, se tendrá esta consideración la respuesta a la solicitud de información pública (resolución, notificación y el acceso o la publicación de la resolución, en su caso). Este se compone de diferentes características del ejercicio de acceso a la información pública que hacen que se dé contestación a las solicitudes de acceso con arreglo a las especificaciones que le son de aplicación, donde el mayor grado de cumplimiento se da cuando se resuelven expresamente y en el plazo establecido las solicitudes de acceso y se realice un seguimiento de las resoluciones adoptadas para la mejora del proceso y rendición de cuentas (Campos, 2017).

La principal diferencia entre ambos indicadores es que, mientras que el Indicador de Cumplimiento (ICPA) supone la aplicación de MESTA sobre las obligaciones legalmente establecidas, ya sean las de la LTAIBG exclusivamente para el módulo común, o las obligaciones de la ley autonómica de transparencia o de la ordenanza local de transparencia, correspondiente a cada módulo territorial, el Indicador de Transparencia (ITPA), supone la aplicación sobre las obligaciones legalmente establecidas, así como la evaluación de aquellas informaciones no obligatorias, por no estar incluidas en el marco legal de aplicación. Esta comparativa posibilita la mejora de la calidad en transparencia municipal (Ros, 2018). En cuanto el derecho de acceso a la información pública, tal

apartado pretende evaluar la implementación para el ejercicio efectivo, incluyendo el grado de cumplimiento de las obligaciones reguladas por la LTAIBG y los criterios de aplicación que va estableciendo el Consejo de Transparencia nacional.

2.3.5.3. DYNTRA AYUNTAMIENTOS Y MUNICIPIOS

La tercera proposición sobre los sistemas de evaluación de la transparencia municipal el índice DAM (DYNTRA Ayuntamientos y Municipios) de DYNTRA (*Dynamic Transparency* - Dyntra, s.f.) la cual es la primera plataforma colaborativa en el mundo que trabaja en la medición y gestión del gobierno abierto en las organizaciones dirigida a la Sociedad Civil. Para su cometido, desarrolló una plataforma colaborativa que tiene como objetivo medir la información pública de Gobiernos, Administraciones públicas, partidos políticos, cargos electos y los diferentes actores sociales de una manera dinámica, eficiente, transparente y abierta.

Las actividades se realizan desde la WEB: www.dyntra.org o <http://www.transparencia-publica.org>, en la que se posibilita una evaluación abierta del nivel de cumplimiento, con respecto a los estándares reflejados en el índice dentro de la tipología de organismo público y marco de gobierno. También posee una serie de Índices desarrollados por investigadores, actores sociales y Administraciones Públicas, con la finalidad de abrir la información a la ciudadanía y sociedad civil ante los nuevos retos que plantea la actual sociedad de la información, utilizando como medio el uso eficiente de las tecnologías de la información y el conocimiento aplicado en el campo de la ciencia política, social y el Gobierno Abierto.

En cuanto a su estructuración, ésta se compone de 6 áreas de información: Información institucional y organizativa, Participación y Colaboración ciudadana; Transparencia económico-financiera.; Contrataciones de servicios; Urbanismo y Obras públicas, y Open Data, sumando en su conjunto 145 indicadores de la transparencia municipal. A continuación, se muestra la descomposición de las diferentes áreas y el número de indicadores por cada subárea:

- Área de Transparencia Municipal relacionada con información institucional y organizativa (61 indicadores):
 - a. Información sobre los cargos electos y el personal del ayuntamiento (33).
 - b. Información sobre la organización y el patrimonio del ayuntamiento (9).
 - c. Publicación e información de normas e instituciones municipales (11).
 - d. Información sobre planificación y organización del ayuntamiento (8).
- Área de Participación y Colaboración ciudadana (32 indicadores):
 - a. Información y atención al ciudadano (11).
 - b. Información sobre el grado de compromiso con la ciudadanía (21).
- Área de transparencia económico-financiera. (26 indicadores):
 - a. Información contable y presupuestaria (5).
 - b. Transparencia en los ingresos y gastos municipales (5).
 - c. Endeudamiento municipal (4).
 - d. Información económica y presupuestaria (12).
- Área de contrataciones de servicios (13 indicadores):
 - a. Información y publicación sobre contratación de servicios (3).
 - b. Información sobre relaciones y operaciones con proveedores y contratistas (2).
 - c. Publicidad de contratos, convenios y subvenciones (8).
- Área de Urbanismo y Obras públicas (18 indicadores):
 - a. Publicidad de los planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos (4).
 - b. Información sobre decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas (2).
 - c. Anuncios y licitaciones de obras públicas (4).
 - d. Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones (2).
 - e. Seguimiento y control de la ejecución de obras (3).
- En el área de Open Data (2 indicadores):
 - a. Publicación de los datos en formato abierto y existencia o no de una plataforma de Open Data. (2)

Cabe destacar que, el sistema aporta una visualización gráfica en soporte web del grado de cumplimiento de los indicadores de cada ayuntamiento. Prevé incluso aspectos de la información que el sistema de indicadores de Transparencia Internacional España ya hacía, aunque DYNTRA con mayor amplitud, mediante la descomposición de un indicador en varios. También, de manera novedosa, este sistema incluye la evaluación de aspectos informativos como lo son: la publicación en diferentes idiomas (inglés, francés, chino, etc.) e indicadores de *Open Data* y otros como la existencia y publicación un "Código ético o de buen gobierno" de la FEMP, elementos que otros sistemas *per sé* no contemplan.

2.3.5.4. SIESTRA

ACREDITRA es, a tenor de su página web, una asociación destinada a mejorar la transparencia y ofrecer acreditaciones sobre el cumplimiento de la normativa de transparencia y otras buenas prácticas que la normativa no contemplan. También, realiza publicaciones digitales de ámbito internacional, con la finalidad de servir para la de divulgación, análisis y debate en torno a la transparencia, así como los campos conexos como la colaboración y la participación en el marco del Gobierno Abierto y el Buen Gobierno. Dicha plataforma es conocida como la Revista Española de la Transparencia.

El SIESTRA es el sistema de evaluación y acreditación de la transparencia, con una metodología que incluye una auditoría como fase por la que se ha de pasar para poder acreditarse. Tal sistema está compuesto por indicadores, los cuales se distribuyen en 16 agrupaciones y, a su vez, en 3 grandes áreas. (publicidad activa – 119 indicadores; derecho de acceso a la información pública – 8 indicadores; y organización transparente – 22 indicadores)

El nivel de exigencia de los indicadores varía de manera que se modifica y adapta a los nuevos hitos normativos o sociales de la transparencia en las organizaciones, pretendiéndose que, de una manera organicista, funcione como un ser vivo,

actualizándose y adelantándose a los nuevos cambios en el ámbito de la transparencia.

En la actualidad la compilación vigente está compuesta por 149 indicadores:

A) Publicidad activa (119 indicadores):

- A.1) Información general sobre la entidad (5 indicadores).
- A.2) Órganos de gobierno y cargos de representación/dirección (17 indicadores).
- A.3) Organización y recursos humanos (16 indicadores).
- A.4) Relaciones con la ciudadanía y los grupos de interés (13 indicadores).
- A.5) Contratación (12 indicadores).
- A.6) Información económico-financiera y patrimonial general (20 indicadores).
- A.7) Detalles sobre ingresos y gastos relevantes (4 indicadores).
- A.8) Planificación, gestión y evaluación (10 indicadores).
- A.9) Normativa (7 indicadores).
- A.10) Urbanismo, Obras y Medio ambiente (13 indicadores).
- A.11) Controles formales (2 indicadores).

B) Derecho de acceso a la información pública (8 indicadores):

- B.1) Organización de la satisfacción del derecho (6 indicadores).
- B.2) Satisfacción del derecho (2 indicadores).

C) Organización transparente (22 indicadores):

- C.1) Compromiso y principios generales de transparencia y Buen Gobierno (9 indicadores).
- C.2) Organización para la transparencia y el Buen Gobierno (9 indicadores).
- C.3) Obligaciones derivadas de la acreditación (4 indicadores).

Este sistema incluye indicadores no incluidos en otros modelos, como puede ser, en el primer bloque⁵⁰, la identificación de *Lobbies* y *Stakeholders* o grupos de interés. También incluye la pauta de exigencia de una evaluación a la publicación de los informes de intervención y de cuentas, y sobre los informes de auditoría y/o fiscalidad.

En el segundo⁵¹, referente al acceso a la información pública, se evalúa la organización para la satisfacción de ese derecho y el propio derecho en sí mismo y control de calidad sobre respuestas de solicitudes de acceso, respuestas, satisfacción y gestión.

⁵⁰ Consulte la totalidad de indicadores de esta área en el siguiente enlace: En línea. <<https://drive.google.com/file/d/0BzZV66dM4HCTaIFONEFucGILVXM/view>>

⁵¹ Consulte la totalidad de indicadores de esta área en el siguiente enlace: <<https://drive.google.com/file/d/0BzZV66dM4HCTWVY1RDRwZWZsU2M/view>>

En último lugar, “Organización transparente”⁵², se estructura en: Compromiso y principios generales de transparencia y buen gobierno, organización para la transparencia y el buen gobierno, y obligaciones derivadas para la acreditación. Este último bloque es pionero al incluir indicadores sobre códigos de buen gobierno, ética política y sistemas sancionadores, como la forma en la que se hacen efectivos los principios de transparencia y buen gobierno.

Los indicadores se sostienen sobre un sistema de máximos, por lo cual, algunos de los indicadores pueden no ser aplicables según la tipología de la organización. Así mismo, para cada indicador se distinguen 3 niveles de exigencia.

Cabe destacar también, que esta sistemática, comprende además otros ítems de información como son el compromiso institucional y de la correspondiente responsabilidad, formación de los recursos humanos y el sistema utilizado para la gestión documental y archivística para la transparencia, por lo que será necesario para el desarrollo del presente trabajo. En la siguiente Figura 5, se expone de manera visual todo el procedimiento de auditoría y certificación en transparencia de ACREDITRA.

⁵² Consulte la totalidad de indicadores de esta área en el siguiente enlace: <https://drive.google.com/file/d/0BzZV66dM4HCTQmo5MG9UbGp3SDA/view>



Figura 5. Fases de la metodología SIESTRA de ACREDITRA.

Fuente: ACREDITRA (2016).

En primer lugar, se realiza un trabajo previo para adaptar a la entidad auditada los requisitos que establece el sistema (entidad + consulta). Posteriormente, se realiza una solicitud de acreditación expresando en el dossier la voluntad e intereses de las partes. Seguido de lo anterior se procede a realizar una evaluación sobre la situación actual de la organización.

En caso de que la junta directiva apruebe la propuesta ofrecida por el equipo de auditoría, la entidad estará acreditada en transparencia por dos años consecutivos. Sin embargo, si en esta primera vuelta, no se cumplen los requisitos expuestos en el dossier, el auditor recomendará unas medidas que la entidad debe de cumplir para poderse acreditar en transparencia. En el plazo pactado por ambas partes, se realizará una segunda evaluación, que, en caso de que sea favorable la segunda vuelta (adaptada la entidad a los requisitos exigidos) se procederá a elevarlo a la junta directiva como se ha

mencionado con anterioridad. Si resulta conforme, esta sistemática finalizará con la acreditación por dos años.

Por lo que se puede concluir que esta organización ha creado un sistema de control y mejora continua de la transparencia, que es justo lo que se pretende crear en el presente trabajo, contemplado las debilidades que presenta tal sistema para minimizarlas y potenciar las oportunidades y fortalezas que presente.

2.3.5.5. MAPA INFOPARTICIPA

El Mapa InfoParticipa es una metodología elaborada por el Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural (LPCCP) de la Universitat Autònoma de Barcelona, a partir del Mapa de las Buenas Prácticas de la Comunicación Pública Local en Cataluña. En cuanto a la valoración de la calidad de la información y la comunicación se realiza mediante dos criterios definidos como estándares agrupados por:

- La información que define el indicador está disponible en el portal de transparencia municipal y actualización, dado que se define para cada indicador unos tiempos de actualización.
- La ubicación en el portal web de transparencia de la información sea de fácil localización y accesibilidad para la ciudadanía.

De forma resumida, el sistema de indicadores se compone por dos grandes áreas o ejes: Eje A) indicadores de Transparencia de la Corporación y; Eje B) Indicadores de Información para la participación.

Dentro del primer eje se encuentran los tres subapartados de: Transparencia de la Corporación, de organización y planificación de los recursos públicos y cartas de servicios, y de gestión contractual, patrimonial, presupuestaria y económico-financiera.

- El primero, Transparencia de la Corporación, cuenta un total de 36 indicadores divididos en tres áreas para la medición de la transparencia. La primera, incluye Indicadores referentes a identificar a los representantes políticos, biografía, currículum, declaraciones fiscales mensuales y/o anuales, declaración de

actividades y bienes, agenda del alcalde, datos y modos de contacto con los componentes del gobierno, etc. (10 indicadores).

- La segunda, se comprende de Indicadores sobre el de organización y planificación de los recursos públicos y cartas de servicios que prestan, así como la inclusión de la publicación sobre la composición de los órganos de gobierno municipal, competencias que ostentan, organigrama con responsables y funciones, calendario de trabajo, convocatorias, actas de plenos, juntas de gobierno, etc. También comprende la información sobre la Planificación de Gobierno, estratégica, urbanística y ordenanzas municipales, etc. (8 indicadores).
- La tercera, se compone de Indicadores de gestión contractual, patrimonial, presupuestaria y económico - financiera como son: presupuesto y su gestión (prorrogas, modificaciones, comparativa con años anteriores), salarios de los trabajadores, contrataciones, subvenciones, presupuestos de los organismos autónomos y dependientes, objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, endeudamiento público, informes de las cuentas anuales, relaciones de puestos de trabajo, retribuciones de los directivos y cargos de confianza y sus currículum y tareas a desempeñar, oferta de empleo, concursos, inventario de bienes patrimoniales, contratación pública, licitaciones, cuantías económicas, índices como periodo medio de pago a los proveedores, subvenciones otorgadas, relación de proveedores, adjudicatarios, contratistas convenios y costes de campañas de publicidad institucional en los medios de comunicación, etc. (18 indicadores).

El segundo eje, trata sobre información para la participación y está compuesto por un total de 14 indicadores divididos en dos subáreas:

- La primera, trata sobre Indicadores de información, noticias, informaciones y/u opiniones sobre las actuaciones de los miembros del gobierno relacionadas con la gestión del gobierno o de miembros que conforman la oposición, grupos políticos y el control de tal actuación, información sobre el desarrollo de los Plenos del Ayuntamiento, de las mociones, debates y acuerdos realizados, información histórica municipal, agenda ciudadana, contactos de prensa y comunicación de la entidad local, etc. (7 indicadores).

- La segunda, sobre indicadores sobre la existencia de plataformas o servicios ofrecidos para la participación ciudadana, existencia de un Reglamento de Participación ciudadana u otros mecanismos de participación, (consejos territoriales, de ciudad, sectoriales, etc.) publicación de las actas orgánicas, existencia de un directorio de entidades y asociaciones del municipio, de un registro de *stakeholders*, mecanismos de consultas y participación local, herramientas de valoración e inspección de los servicios y de un buzón de quejas y sugerencias, etc. (7 indicadores).

Con lo cual, una vez valorado cada indicador, se entiende un mayor o menor grado de transparencia, según se presente la información con una estructuración adecuada de en su portal, y como plataforma que fomenta y favorece la participación ciudadana, si la organización municipal cuenta con instrumentos y herramientas que lo hagan posible.

También, se contempla como variables de calidad, la actualización de manera periódica y permanente de información y documentos y sobre su facilidad de acceso, valorando tal facilidad con un máximo de tres clics.

El sistema se focaliza en la evaluación de la información que se ofrece en el portal de transparencia del municipio. Hay que señalar que incluye una relación de canales establecidos por el ayuntamiento con los medios de comunicación social, lo que posibilita una mejor cohesión de la democracia a nivel local para con su ciudadanía.

2.3.5.6. PROPUESTA METODOLÓGICA DE MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL ANDALUZA

Esta sistemática está basada en el ITA de TI-España. El nuevo índice de transparencia se desarrolló en colaboración con la Cámara de Cuentas de Andalucía y la fundación Centro de Estudios Andaluces, partiendo de las exigencias establecidas dentro de la Ley 1/2014 de transparencia andaluza.

El índice está compuesto por la totalidad de 48 indicadores, distribuidos en siete áreas de evaluación de la información, que son:

- Información institucional y organizativa (20 indicadores.).
- Información sobre altos cargos y personas que ejerzan la máxima responsabilidad de las entidades (3 indicadores).
- Información sobre planificación y evaluación (2 indicadores).
- Información de relevancia jurídica (9 indicadores).
- Información sobre procedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana (2 indicadores).
- Información sobre contratos, convenios y subvenciones (6 indicadores).
- Información económica, financiera y presupuestaria (5 indicadores).

Tal índice se compone de dos dimensiones: amplitud y profundidad. En primer lugar, la amplitud, se entiende como el número de indicadores que conforma el índice de transparencia y su distribución en las distintas áreas de información. En segundo, en atención a la profundidad, ésta se refiere al contenido interno de cada indicador.

La sistemática se despliega mediante la evaluación de todos los indicadores. Primero se deben establecer los requisitos que se han de cumplir. Tales requisitos dependen de cada indicador, del cual se debe de puntuar entre 0 y 3, a medida que se cumplen los requisitos preestablecidos. En caso de que no se cumpla ninguno de los requisitos establecidos para cada indicador, se puntúa con un 0 y varía conforme vayan cambiando el cumplimiento de los requisitos de cada indicador. De tal forma, se va graduando el nivel de transparencia aportando una profundidad (valor añadido) al indicador en sí, y al propio índice, pues al obtenerse el resultado de todos los indicadores, en su conjunto, permite tener una concepción más holística de cada una de las áreas de la transparencia municipal. Además, cada valor está asociado a un color referencial, idea sacada del Mapa Infoparticipa, siguiendo una sistemática de evaluación “*traffic lights*”, donde el morado para el 0, rojo para el 1, amarillo para el 2 y verde para el 3 (Garrido et al., 2017, En referencia a Breul, 2007).

2.3.5.7. TEST DE APLICACIÓN MUNICIPAL DE LA LEY DE TRANSPARENCIA ESPAÑOLA

El equipo de Investigación del Departamento de Economía de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC), al amparo del convenio firmado entre Galileo Ingeniería y Servicios S.A. y la URJC para colaborar en el proyecto denominado "Plataforma de Contabilidad SICAL ELECTRÓNICA". El "Test de Aplicación municipal de la Ley de Transparencia" (Departamento de Economía de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos, (2014) evalúa la calidad y adecuación a la Ley 19/2013 (LTAIBG) sobre 4 bloques de información ponderados de distinta forma y la facilidad de acceso a la información por medio de número de "clics" para su acceso.

El objetivo genérico que persigue es evaluar, en términos cuantitativos, el grado de adecuación a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en el ámbito de municipios con población superior a 50000 habitantes en los cuatro bloques en los que se divide las distintas categorías de información. Para completar este cuestionario se ha de tener en cuenta la existencia de cada apartado, o no, (R) en la página web del ayuntamiento, así como el número de clics (C) para llegar hasta él valor final. Las variables o indicadores del informe son las siguientes: Calidad y adecuación a la ley de la información pública.

Sobre calidad y adecuación a la ley de la información pública se encuentran las siguientes variables, donde V = Valoración de Transparencia, siendo 5 la puntuación máxima y 0, la mínima. Obtenido a partir del número de epígrafes del cuestionario que existen en la web; V1 corresponde a la valoración sobre el bloque 1; V2 al bloque 2 y así sucesivamente hasta el bloque cuarto. El Índice de transparencia vendrá determinado por la valoración de transparencia teniendo en cuenta los 4 bloques, dando la ponderación correspondiente a cada bloque, quedando de la siguiente manera:

$$\text{➤ Índice de Transparencia} = (V1 \cdot 0,3) + (V2 \cdot 0,1) + (V3 \cdot 0,5) + (V4 \cdot 0,1).$$

Cabe mencionar que, la obtención de un índice de 5 correspondería a un ayuntamiento que cumple al completo con los requerimientos de la Ley de Transparencia.

En cuanto a la facilidad de acceso a dicha información, este ítem se mide contando el número de clics necesarios para acceder a cada epígrafe de información y dividiéndolo entre la cantidad de epígrafes del cuestionario que se pueden encontrar en la web del ayuntamiento.

Para la consecución de su segunda finalidad, relativa al análisis cuantitativo sobre la facilidad de acceso a la información, se requiere una cuantificación del número de clics necesarios para acceder a cada uno de las áreas o bloques de información y, seguidamente, realizar una relación entre la cantidad de ejes del cuestionario que se pueden encontrar en el portal de transparencia municipal. Cabe señalar que tal sistemática comprende la transparencia, en términos normativos (de cumplimiento de la LTAIBG), aunque cabe señalar también que establece una ponderación mayor sobre la información económica, presupuestaria y estadística, así como la organizativa y de planificación municipal y menor a la información que comprende la información de relevancia jurídica e información sobre el propio derecho de acceso a la información pública.

También, la sistemática evalúa la transparencia en términos de facilidad de acceso utilizando como unidad referencial el número de clics necesarios para acceder a la información dentro de cada área. Hay que destacar que esto puede constituir una medida indirecta de la estructuración de la información en el Portal Web.

2.3.5.8. MODELO DE MADUREZ EN GESTIÓN DOCUMENTAL PARA LA TRANSPARENCIA Y LA PUBLICIDAD ACTIVA O MMGDT

La *Associació d'Arxivers-Gestors de Documents de Catalunya*, desarrolló una metodología de gestión documental y archivística sobre la transparencia y publicidad activa para la consecución de la excelencia de los sistemas de gestión documental de las administraciones públicas vinculados a las políticas de transparencia y publicidad activa. El objetivo del Modelo de Madurez en Gestión Documental para la Transparencia y la Publicidad Activa (MMGDT) es orientar a las administraciones y organizaciones sujetas a la Ley 19/2014 de transparencia catalana, hacia una serie de procedimientos y buenas prácticas, basadas en estándares técnicos y obligaciones legales, que permitan lograr

una acción de gobierno transparente de manera creíble, eficiente y sostenible, vinculada claramente a la gestión de documentos y la transparencia, aunque puede adaptarse fácilmente a cualquier otro contexto y toma referencia de los estándares internacionales y las buenas prácticas.

Dicho modelo se ha diseñado como metodología de evaluación transversal de las organizaciones, sin la finalidad de ser un exclusivo. Se considera que la puntuación obtenida no es relevante a la hora de utilizar el este modelo. La puntuación no posee valor por sí misma, sino que la obtiene en función de las líneas de actuación, las perspectivas del proceso y los niveles de madurez a los que pertenece cada uno de los treinta y seis indicadores que lo constituyen. Está basado en los tres niveles jerárquicos sobre las líneas de actuación, siendo tres líneas (Estratégica, Operativa y de Apoyo) vinculado a un código (A, B y C respectivamente) que se recogen en la Tabla 3 mostrada a continuación:

Tabla 3. Líneas de actuación, codificación y descripción del Modelo de madurez en gestión documental de la transparencia y publicidad activa.

LÍNEA	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN
Estratégica	A	Funcionamiento, gestión y organización.
Operativa	B	Información, datos y documentos publicados.
Apoyo	C	Medios técnicos y otros recursos.

Fuente: Ruiz y Soler, Coord. et al (2014).

También, en relación con la metodología, siendo el valor de la evaluación la madurez alcanzada dividida en cuatro estadios. El primero el nivel consciente, el segundo novel activo. El tercero, el nivel avanzado, y el cuarto (deseable) nivel optimizado. En la Figura 6, se muestra los diferentes niveles de madurez que comprende el modelo, donde el nivel optimizado contaría con la máxima madurez de la gestión documental, estando automatizado los procesos y consolidada la estructura de la gestión documental (Ruiz y Soler, Coord. et al, 2014).

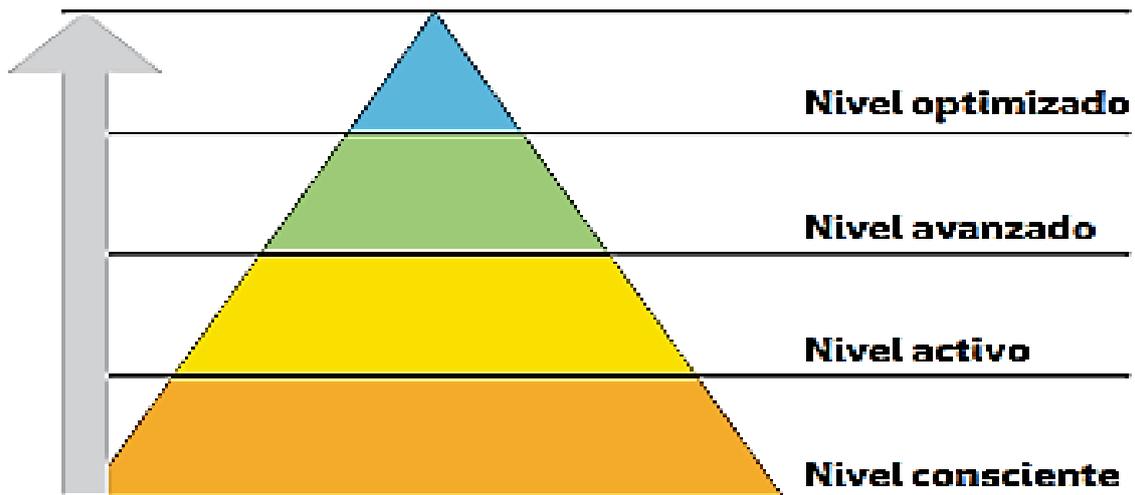


Figura 6. Niveles de madurez del MMGDT

Fuente: Ruiz y Soler, Coord. et al (2014).

- A. El nivel consciente, supone el cumplimiento de las obligaciones legales mínimas en materia de gestión documental y transparencia. Cuenta con seis indicadores.
- B. El nivel activo, se orienta en evaluar el compromiso y la capacidad efectiva para gestionar de manera estable la política propia que cada organización haya decidido impulsar, de acuerdo con el nivel consciente. Este nivel cuenta con doce indicadores.
- C. El nivel avanzado, se diversifican y matizan más aspectos y mide los instrumentos específicos de gestión de documentos aplicados a las necesidades de transparencia y publicidad activa. Está formado por ocho indicadores.
- D. El nivel optimizado, supone la consecución de un proceso de mejora continua, en el que se evalúa el cumplimiento de las políticas y la automatización de los procedimientos. Lo constituyen diez indicadores.

La puntuación para cada indicador verificado depende del nivel en que se encuentran. Así, los del nivel consciente valen un punto, los del activo, dos, los del avanzado, tres, y cuatro los del optimizado. La metodología presenta diez perspectivas. Entienden los autores que para evaluar correctamente el proceso de diseño e implementación de un sistema de gestión documental aplicado a la transparencia hay que tener en cuenta, al menos, diez perspectivas.

Lo normal supondría que el nivel de madurez de cada una varíe en una misma organización y es por eso por lo que explicitarlas debe ayudar a saber dónde hay que priorizar los esfuerzos para lograr una buena madurez global. En la Tabla 4, se diferencia distintas perspectivas que abarca el MMGDT:

Tabla 4. Perspectivas del MMGDT.

PERSPECTIVAS DEL PROCESO	DEFINICIÓN
VIABILIDAD ORGANIZACIONAL	Establecimiento del modelo de gobernanza, la estructura organizacional y los recursos de la transparencia, incluida la gestión financiera y de personal.
COMPROMISO DE LAS PARTES INTERESADAS	Consideración de todos los procesos para comprometer a las partes interesadas, internas (políticos + hub de técnicos) y externas (ciudadanos, usuarios, otras organizaciones)
BASE LEGAL	Adecuación a la Ley de transparencia, LOPD, marcos normativos archivísticos, de procedimiento administrativo y de régimen jurídico.
MARCO DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA	Definición de políticas, estrategias y procedimientos que gobiernen la transparencia en la organización.
APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE ACCESO Y PUBLICIDAD ACTIVA	Mantenimiento del marco específico del acceso en el proceso de evaluación documental general e integración del de publicidad activa.
TRANSFERENCIA Y PUBLICACIÓN EN EL PORTAL	Transferencia de la información sometida a publicidad activa en el portal (paso del SGD al portal) y publicación según la estructura del cuadro de clasificación.
EVALUACIÓN Y SELECCIÓN DE DATASETS Y DOCUMENTOS DEL PORTAL	Definición de la política de retención en el portal de la información sometida a publicidad activa.
GESTIÓN DE LOS METADATOS	Creación y mantenimiento de los metadatos requeridos para el uso y gestión del portal.
DIFUSIÓN Y ALFABETIZACIÓN	Permiso de la búsqueda y la diseminación del contenido publicado dentro de la comunidad designada de usuarios
INFRAESTRUCTURA	Disposición de la infraestructura técnica y física necesaria, incluida la seguridad, para apoyar el portal y otros instrumentos vinculados.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ruiz y Soler, Coord. et. al (2014).

Ostenta un total de 36 indicadores, distribuidos en secuencia lógica para incrementar su efectividad. Para desarrollar la evaluación, los indicadores se estructuran en forma de ficha compuesta por nueve campos que son: El campo de título detalla el nombre del indicador. El campo de código identifica el indicador siguiendo la estructura lógica del modelo de madurez. En concreto, lo forman un número correlativo del 1 al 36 (para asegurar inequívoca identificación), el nivel en que se encuentra (consciente, activo, avanzado u optimizado), y la línea estratégica a la que pertenece (A, B o C para estratégica, operativa y de apoyo respectivamente).

De forma global, se puede obtener una puntuación total de 94 puntos posibles, donde la entidad evaluada cumple con los máximos de optimización (nivel 4) mencionado anteriormente. Cuanto más avanzado es el nivel, más comunes son las evaluaciones ponderadas. También, el campo de ejemplos de aplicación aporta casos reales de organizaciones nacionales o internacionales que cumplen ya con el indicador.

Finalmente, el último campo es el de indicadores relacionados, que vincula entre sí los indicadores que tienen una mayor afinidad temática. Se abre la posibilidad a que sea de tipo *check-in*, o bien, a través de un sistema de ponderación.

2.3.5.8.1. SÍNTESIS COMPARATIVA DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL

En la Tabla 5 se muestra, a modo de síntesis, las distintas sistemáticas de evaluación de los diferentes organismos propulsores de la transparencia y la publicidad activa a nivel municipal, donde se destaca las dimensiones que comprende, el número total de indicadores de transparencia municipal, número de administraciones evaluadas conocidas, ciclo temporal de evaluación, escala de valoración de los indicadores y las respectivas debilidades y fortalezas de cada sistemática propuesta para unificar los criterios y los indicadores de transparencia que se utilizaran para la consecución del objetivo de este trabajo que es ofrecer una metodología para la auditoría de transparencia en los ayuntamientos valencianos.

El análisis de estas metodologías de evaluación de la transparencia municipal muestra las diferentes consideraciones de los diferentes ámbitos de gestión pública (política y

administrativa) y de las áreas de información de la dimensión de tal gestión (organizativo, estratégico, económico, urbanístico, patrimonial, fiscal, etc.) y de los indicadores las componen, criterios y metodología por las que se rigen.

La Tabla 5, también permitirá a los potenciales actores del equipo que pretendan desarrollar un auditoría de transparencia abstraerse de los mejores y peores aspectos que cada metodología de evaluación conforma, para orientarse a modo de *Benchmarking* o análisis comparativo de mejora, a la hora de realizar auditorías en el marco de la transparencia a nivel local.

Tabla 5. Síntesis comparativa de las distintas metodologías de evaluación de la transparencia municipal.

SÍNTESIS DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD ACTIVA						
SISTEMA DE EVALUACIÓN	DIMENSIONES	NÚMERO DE ADMINISTRACIONES EVALUADAS	CICLO TEMPORAL DE EVALUACIÓN	ESCALA DE VALORACIÓN DE LOS INDICADORES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
ITA (TI-E 2017)	6 áreas (80 indicadores)	Ranking 110 (ayuntamientos de mayor población o capitales de provincia)	Cada 1-2 años	Publicado en Portal Transparencia y/o Sede E. Si / No	El ranking posee gran repercusión mediática Objetivo fomento cultura informativa municipal	La calidad de la información publicada en el portal no se analiza
DYNTRA (ÍNDICE DAM)	6 áreas (145 indicadores)	Ranking Ayuntamientos (población >15.000 habitantes) > De 392 entidades evaluadas	Evaluación continua y de manera participativa	Existe / No Existe	Posee una interfaz gráfica para la presentación de resultados Mayor amplitud y profundidad en los indicadores Evaluación participativa abierta	Indicadores enfocados en determinada información que debe publicarse (modelo de la FEMP)

TEST DE APLICACIÓN MUNICIPAL DE LA LTAIBG DE SIELOCAL	4 bloques según la Ley de Transparencia 19/2013	Ayuntamientos (población > 50.000 habitantes)	Único	No está descrita, aunque aparentemente mide si está o no publicado Si / No	Facilita la medición del acceso mediante la cuantificación de los clics necesarios para acceder a la información	La sistemática está descrita de manera sucinta e insuficiente
		144 entidades evaluadas		Ponderación diferente a cada bloque de información		Pondera el bloque de información económica, presupuestaria y estadística con un 50% del valor sin describir la razón.
MAPA INFOPARTICIPA	2 bloques: Transparencia y Participación	> 2.369 ayuntamientos evaluados y publicados	Desde 2014 anualmente, a partir de 2016, 2º semestre y 1º semestre del año siguiente.	Análisis cualitativo de la información descrita para cada indicador: cumple / no cumple	Valora la actualización de la información y otros aspectos cualitativos y la estructura de la información en su publicación web en términos de facilidad de localización argumentado en cada indicador.	Las áreas de transparencia consideradas realmente se limitan a información sobre representantes políticos y gobierno, gestión de los recursos colectivos y económicos en términos generales y herramientas para la participación ciudadana.
	(52 indicadores)			Cuenta con un sistema de colores (Infómetro) para la presentación de la valoración global	Visualiza territorialmente el nivel de transparencia de cada ayuntamiento. Evaluación de la participación ciudadana en	Destaca en los indicadores un análisis de la relación y canales con los medios de comunicación social.

					un bloque diferente.	
SIESTRA	3 áreas	No se poseen datos	A demanda del ayuntamiento	Tras un análisis cualitativo especializado por el auditor, determinar si: Cumple / No cumple	Medición de la transparencia bajo la rúbrica de publicación, ejercicio de acceso a la información y forma organizativa dada a las funciones de publicación y acceso transversalmente en el ayuntamiento. (Adecuación de la organización)	Elevado coste de recursos
					Cuenta con un sistema de acreditación del nivel de transparencia mediante el otorgamiento de sello	Sello de Transparencia SIESTRA altamente especializado.
	(119 indicadores)				Existencia de evaluador externo formado por una empresa independiente a la organización evaluada.	Es aval de transparencia, lo cual no mide la calidad de los procesos asociados a la información)
	Amplitud de indicadores Contempla como medida de la transparencia: compromiso, organización y existencia de planificación					

					para la mejora del nivel.	
MESTA	3 bloques	Desconocido	Sistema de auto-evaluación	Indicadores numéricos de razón compuestos por la ponderación en cada caso de 3 atributos de la información y una calidad medida conforme a 4 criterios	Sistema abierto a cualquier evaluador	Mide exclusivamente las obligaciones de transparencia que impone la normativa
	(245 indicadores)	(Muestreo aleatorio e indeterminado)			Configurable con añadidos	No específico para la administración local
					Considerados como de interés en transparencia	Dificultad de aplicación y evaluación
CUESTIONARIO DE TRANSPARENCIA	3 áreas	36 ayuntamientos	Anual	Análisis cualitativo de la información descrita para cada indicador: Está / No está	Está disponible para cualquiera que quiera utilizarlo.	Ambigüedad a la hora de conocer el reparto de roles
	188 (186 + 2) Indicadores				Contempla una gran cantidad de ítems de información	
					Facilidad de aplicación sobre los ítems	
MMGDTPA	4 niveles	Desconocido	Sistema de evaluación de sobre la madurez documental	Escala de valoración del grado de desarrollo	Evalúa continuamente las características de la información	Requiere de mayores recursos y de capacitación profesional muy avanzada

			de carácter continuo		como su soporte y gestión documental	
	36 indicadores				Permite la evaluación continua	Gran volumen de actividades técnicas

Fuente: Desarrollada a partir de Román (2018).

Una vez contempladas y analizadas las metodologías de evaluación de la transparencia municipal, cabe señalar que el presente trabajo se desarrollará sobre un análisis comparativo de la legislación vigente sobre transparencia en el ámbito municipal de la comunidad valenciana, (LTAIBG, LTV y Ordenanza de transparencia de la FEMP) conjunto a los indicadores del ITA-2017, para contemplar las diferencias legislativas y de donde se extraerán los indicadores que se van a seguir para el desarrollo metodológico de la auditoría de transparencia municipal. Con ello, se criban y catalogan los indicadores o elementos informativos más relevantes tendentes a generar evidencias que sirvan para hacer un juicio de valor objetivo y conciso sobre la labor realizada en el ámbito de la transparencia y fomentar la creación de conocimiento de manera que genere un valor de calidad y mejora para los potenciales receptores de información pública. Por último, no se ha incluido en la Tabla 5 la evaluación de la propuesta andaluza por ser diferente la normativa autonómica que la define. La comparativa normativa se encuentra en el ANEXO II: Comparativa de la diferente normativa de la transparencia municipal sobre los indicadores ITA.

Con tales análisis se pretende cribar las variables, factores, criterios, áreas, dimensiones, indicadores y elementos del marco legal y de las evaluaciones que resulten necesarias para realizar la auditorías de transparencia municipal, y de manera indirecta conseguir uno de los objetivos específicos propuestos en el primer capítulo del trabajo, que es saber los diferentes elementos que intervienen en el ámbito del control-evolución de la transparencia municipal para, posteriormente, introducirlo como un inventario de indicadores dinámico que comprenda los que resulten necesarios para realizar un control efectivo de la transparencia de la gestión de los recursos y de la actuación pública municipal.

CAPITULO III:
MARCO TEÓRICO Y JURÍDICO DE LA AUDITORÍA

3.1. INTRODUCCIÓN

En este Capítulo se trata sobre el marco del control en el sector público español y sus diferentes vertientes en base a la situación posición en la que órganos de control se encuentre, ya que puede ser un control ejercido por un órgano interno al ente u organismo controlado (Intervención General del Estado, la intervención de las CC. AA, y las comisiones informativas y secretaría-intervención de las EE.LL.) o externo (Tribunal de Cuentas, análogos autonómicos, entre otros).

También, se señala la técnica de fiscalización o auditoría pública, su diferenciación con otras medidas o herramientas de control para la mejor comprensión de lo que ello supone, los diferentes enfoques o principios que pretende controlar, así como para la referencia sistemática del objeto de este trabajo, que es realizar una metodología basada en la técnica de auditoría en el marco de la transparencia municipal.

Aparte de lo anterior, también se ofrece el marco normativo y metodológico por el cual se debe basar toda auditoría de cumplimiento y de gestión, que servirá de referente a la hora de la comprensión del contexto municipal del control interno y de la auditoría en el sector público español, a parte de la normativa señalada en cuanto al control del sector público local.

Por último, cabe señalar los diferentes entes u órganos que se encargan de la fiscalización de la gestión de los recursos públicos para el entendimiento de lo que conlleva las tareas de control en el sector público local.

En sentido concluyente, de este apartado del trabajo, se pretende abstraer una idea genérica sobre que comprende el marco del control del sector público, así como de la auditoría y de la fiscalización, para comprender que cabida tiene una auditoría de un elemento algo más novedoso que sería el de la fiscalización de la transparencia para la consecución del *OBJETIVO ESPECIFICO 2* del presente trabajo.

3.2. EL CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL

El control es una función esencial de cualquier organización pública, orientada a verificar la consistencia de las actuaciones y a proveer la información necesaria para introducir las correcciones sobre las desviaciones existentes para lograr los objetivos propuestos de la forma óptima.

En el sector público, el control, se comprende como la acción dirigida a comprobar la adecuación de una actividad, producto o documento a una norma o estándar fijados con anterioridad, acompañado de analizar las causas y consecuencias de las desviaciones que se hayan producido. Las organizaciones públicas se comprenden de múltiples sistemas de control que se pueden dividir generalmente en dos, si miramos desde la perspectiva de dependencia del órgano controlador sobre el controlado (Ramíó, 2010):

- A) Controles de carácter interno (mecanismos internos de la AP para asegurar el respeto a los criterios que regulan sus actuaciones). En este apartado entrarían los controles clásicos (Legalidad y control económico), de gestión (las 3E's: eficiencia, eficacia y economía). Se basan en sistemas de control descentralizados dado que cada ámbito de gestión o unidad administrativa es la responsable del control de su propia gestión sin el menoscabo de las actividades de control de gestión que ejercen las unidades superiores sobre la actividad de las unidades inferiores, y de diseño organizativo⁵³. Dentro del contexto del control del sector público español, los controles internos los ejercería, respectivamente, la Intervención General del Estado, las Intervenciones Generales de las respectivas autonomías y la intervención, tesorería y/o secretaria de las administraciones locales.

- B) Controles de carácter externo (mecanismos externos a la AP en manos de distintas instancias para asegurar el respeto a los criterios que regulan sus actuaciones). Son: el control judicial (el poder que otorga a los jueces y tribunales

⁵³ Como, por ejemplo: estructuras administrativas y de los procesos administrativos que suele ser una competencia de las inspecciones generales de servicios o de las unidades de organización. Por otra parte, el control sobre la gestión de personal es una responsabilidad de las direcciones generales de la función pública y de los servicios de personal vinculados a los diversos ámbitos sectoriales de gestión.

la normativa para el control de la separación de poderes y el ajuste de éstos a sus fines), el control político-parlamentario (Comisiones de investigación, aprobación de presupuestos, etc..) y, por último, las auditorías externas (generalmente de carácter económico y/o de carácter organizativo, impulsadas por consultoras privadas o por unidades administrativas públicas especializadas en la auditoría, que controlan entidades descentralizadas funcionalmente. En el contexto del Sector Público español, tal función la desempeñarían el Tribunal de Cuentas, las sindicaturas de las respectivas comunidades autónomas y, de manera previa, la intervención local.

El control interno pues, se refiere al control realizado dentro de la propia organización sobre la actuación realizada, por realizar, o en concomitancia por un órgano interno, con relativa independencia dentro de la organización que supervisa tal actuación en base a unos criterios objetivos previamente establecidos. Por ende, el control externo puede entenderse como aquel en el que el órgano de control no forma parte de la estructura orgánica del sujeto controlado y actúa con independencia orgánica total de éste. En cuanto a la definición, según la Real Academia de la Lengua Española (RAE) entiende el control como “comprobación, inspección, fiscalización, intervención”. En el contexto del control del sector público en el que se enmarca el presente trabajo, los términos como “auditoría”, “fiscalización” y “control” resultan ser sinónimos y una de las típicas clasificaciones del control público, según el grado de dependencia del órgano que lo ejerce respecto al órgano controlado, distingue entre control interno y control externo. Por a ello se analizará el concepto de auditoría en el sector público español.

Sin embargo, de un modo general, incluido el control interno y externo, para el desarrollo metodológico, se tendrá en cuenta el control de gestión y los cuadros de dirección, ya que el control, independientemente de la dimensión, está vinculado con la planificación y la toma de decisiones, ya que las actividades que surgen de éstas deben llevarse a cabo de manera que se posibilite el control de los efectos que tienen en la organización y en su entorno.

El control de gestión es un sistema de información permite la evaluación y facilita la correcta toma de decisiones. Para Dupuy (1993) es un conjunto de procesos de recogida de información que tienen como finalidad seguir y dirigir la evolución de la organización

a todos los niveles. Además, como señalan Más y Sullá (1998), un control de gestión debe entenderse como:

- Soporte para los directivos públicos: un sistema de información para la dirección.
- Instrumento de pilotaje y aprendizaje organizativo.
- Herramienta orientada básicamente al autocontrol, aunque no sea con carácter exclusivo.

Se parte de la base de que el gestor público, sea este directivo o no, necesita información objetiva, fiable y relevante sobre los servicios que gestiona que sirva de apoyo para la adopción de decisiones. Conocer los objetivos, los costes, las entradas y las salidas de los procesos (*inputs y outputs*), su rendimiento, los resultados y los impactos de los servicios (*outputs y outcomes*) se convierten en las necesidades fundamentales para ajustar, cambiar, planificar y, en definitiva, responder adecuadamente a las demandas sociales (AECA, 2000).

Los sistemas clásicos de control de gestión realizan las actividades de buscar, recopilar y estructurar información necesaria para el control en la organización. Es decir, son sistemas *ex-post* superpuestos a la organización. Pero las nuevas tendencias del control de gestión proponen la predefinición de la información necesaria en los mismos procesos de gestión, de forma que estos generen de manera automática y económica la información para el control (Ramió, 2010). Como sistemática, y según todo lo reflejado anteriormente se permite precisar el contenido de la función controlar. La misma se compondrá de las siguientes etapas, que constituyen un proceso secuencial (Koontz, et al., 1984):

- 1º. Detectar desviaciones que aparecen entre lo conseguido y los fines que se habían propuesto, derivados de un diagnóstico de la situación.
- 2º. Ponderar o cuantificar la importancia de las desviaciones.
- 3º. Analizar las causas de las desviaciones, lo que supone considerar la previsión y repetir.
- 4º. Proponer las posibles acciones correctoras.
- 5º. Elegir una acción de corrección y aplicarla.

En este proceso, también se insiste a que, siempre que mediante el control se detecten desviaciones, el responsable debe de reconsiderar la previsión, en referencia si el entorno de la organización o la misma se ha modificado que, en tal caso, habría una necesidad de reconsiderar los objetivos propuestos. El control de gestión está constituido por el conjunto de acciones o estrategias que los gestores realizan con el fin de comprobar que la organización cumple con los objetivos propuestos. Siempre habrá de estar relacionado con (Ramió, 2010):

- Una previsión o diagnóstico, lo que supone la comparación de la organización con un modelo concreto.
- Un plan (con la definición de objetivos genéricos y específicos).
- Una estructura organizativa (integrada por los objetivos específicos de cada sección, departamento, actividad).
- Una cultura de la organización.
- Un sistema de información.

Cabe señalar que, para lograr un grado de excelencia y mejora continua óptimo de las Entidad Local que se considere, el proceso de planificación estratégica exige, además, la consideración de las siguientes rutas o etapas (Ramió, 2010):

- 1º. Definición del marco de referencia: misión, visión y objetivos estratégicos, y considerar el marco competencial e institucional, legal y estratégico.
- 2º. Análisis y Diagnóstico de la situación de partida:
 - a. Análisis interno de los recursos, capacidades y rendimiento de la organización pública local.
 - b. Análisis del entorno y las tendencias globales en el marco de las Administraciones públicas locales.
 - c. Realización de estudios comparativos con otras organizaciones consideradas como modelo a seguir.
 - d. Análisis de la operativa de la organización, con especial consideración a los procesos dirigidos al servicio del ciudadano y los de apoyo o soporte a todos ellos.

- e. Análisis y segmentación de tipologías de ciudadanos destinatarios del servicio y del beneficio que aportan a la sociedad dichos servicios.
 - f. Identificación de las necesidades y expectativas de los ciudadanos.
 - g. Identificación de puntos fuertes y débiles, así como las oportunidades de desarrollo y las amenazas estratégicas (análisis DAFO).
 - h. Análisis del posicionamiento global de la organización.
 - i. Asimismo, habrán de identificarse las posibles necesidades futuras y, en general, de manera futura, prever y prevenir cambios y posibles escenarios alternativos, así como las potenciales reacciones de los diferentes agentes y de otras organizaciones consideradas "modelo a seguir".
- 3º. Generación y selección de posibles opciones estratégicas.
 - 4º. Establecimiento de los elementos básicos de la viabilidad técnica, jurídica y económico-financiera de cada uno de los proyectos incluidos dentro de las opciones estratégicas.
 - 5º. Planificación de la estrategia.
 - 6º. Implantación de la estrategia, o desarrollo del Plan.
 - 7º. Control, revisión, evaluación y mejora.

Una vez visto lo que supone el control dentro de la actividad de una organización pública, cabe señalar, una técnica más concreta de control del fruncimiento de la actividad pública, que es la auditoría pública (externa) o fiscalización.

3.2.1. EL CONTROL EN LA ADMINITRACIÓN MUNICIPAL

Dese hace ya un tiempo, se ha producido una creciente normativización de distintas recomendaciones en el ámbito del Control Interno dispuestas por profesionales del sector privado y del sector público, y se han seguido desarrollando otras de índole específico o sectorial, que están motivando cambios en la forma en la que se gestionan las Entidades del Sector Público (DELOITTE, 2017). En este sentido, cabe reseñar algunos de los hitos más importantes que ha sufrido el entorno del control dese la esfera de la Administración Pública local.

Así pues, para no remontarse a un exceso de antigüedad de antecedentes, de los más recientes, se pueden señalar: el primero en 2004, con la Ley Reguladora de Haciendas Locales, refundida y aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, el cual pretende otorgar mayor garantía al sistema tributario y financiero aplicable a las entidades locales mediante la refundición normativa, favorecer al aumento de la seguridad jurídica de la Administración tributaria y, especialmente, en relación con los contribuyentes.

Seguido de ello, y dada la segunda reforma de la constitución española de 1978, se dispuso ocho años posteriores la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera o LOEPSF, la cual pretende garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, incluidas las locales, reforzar la confianza en la estabilidad económica española y, por último y posterior a la crisis económica sufrida y su correspondiente sobreendeudamiento y sobregasto del sector público, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria. En lo que respecta al nivel local y en base a tal normativa, las entidades locales no podrán contraer en déficit presupuestario estructural. (menor ingresos que gastos) El gasto de las administraciones públicas no puede aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del PIB a medio plazo en la economía española. En caso de obtención, por el ayuntamiento o entidad local respectiva, de mayores ingresos a los previstos, se destinarán a reducir el nivel de deuda pública viva.

Seguida de la anterior, está la Ley 27/2013 Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en adaptación de manera directa, la racionalización y sostenibilidad de la Administración en el ámbito local, la cual modifica los artículos 213 y 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, mencionado anteriormente, obliga al Gobierno de la corporación respectiva a determinar y regular los procedimientos de control y su metodología de aplicación, con la finalidad de conseguir un control económico-presupuestario con mayor potencial operativo y el de reforzar la función interventora en tal nivel (secretarios/interventores).

En base a esta norma, el artículo 213 señala que se debe cubrir un agujero legal y hacer posible la aplicación generalizada de técnicas, como la auditoría en sus diversas vertientes, a las Entidades Locales en términos homogéneos a los desarrollados en otros

ámbitos del sector público. Para ello, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) participará. Concluyendo, la finalidad de la norma es la de establecer un sistema de estabilidad presupuestaria de todas las Administraciones Públicas, determinar las competencias respectivas, hacer uso de la racionalización estructural a nivel organizativo de la administración local, proponer garantías sobre un control financiero de mayor vigor, por último, fomentar la iniciativa privada en el ámbito privado.

Por último, y con motivo del presente trabajo, en 2017 se aprobó el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local. Este Real Decreto se estableció con la finalidad de posibilitar el ofrecimiento de un control económico-presupuestario más fiable y mejorar la función interventora en las Entidades Locales. También, pretende garantizar la gestión normal o regular de los fondos públicos, el empleo eficiente de los mismos y sostenibilidad financiera de las entidades locales y, con ello, posibilitar un modelo eficaz y eficiente de control de la corporación respectiva.

También, se dispone el Real Decreto mencionado con la finalidad general de la implantación de un “Modelo de Control Interno Permanente en las Administraciones Públicas Locales”, que se adapte a las nuevas necesidades sociales y tecnológicas, y redimensionar el modelo de control interno ya existente.

También, se dispone en normativa los principios establecidos por estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, mencionada con anterioridad. Esta normativa supone el desarrollo de la obligatoriedad de realizar una planificación del control financiero adecuada. Para ello, se dispone como que el órgano de intervención elabore y adopte un “*Plan Anual de Control Financiero*”, del que deberá informar a la Entidad Local, incluidas las modificaciones o alteraciones que se produzcan. Tal Plan se centra en un análisis de riesgos, el cual deberá garantizar, conjuntamente al ejercicio de la función interventora.

En cuanto al objeto de este trabajo, se concreta la obligatoriedad de publicar en las sedes electrónicas corporativas, los informes de las auditorías de cuentas anuales junto

a la información contable, conforme a la LTAIBG. A continuación, en la Figura 7 ofrecida por DELOITTE (2017), se presenta de modo esquemático, la estructuración del citado Real Decreto que servirá para ofrecer una perspectiva con mayor materialidad para el potencial lector que pretenda seguir la metodología que se desarrolla en el CAPITULO IV, como una etapa en la revisión previa sobre el sistema de control del ayuntamiento o área de control y/o gestión de la transparencia municipal.

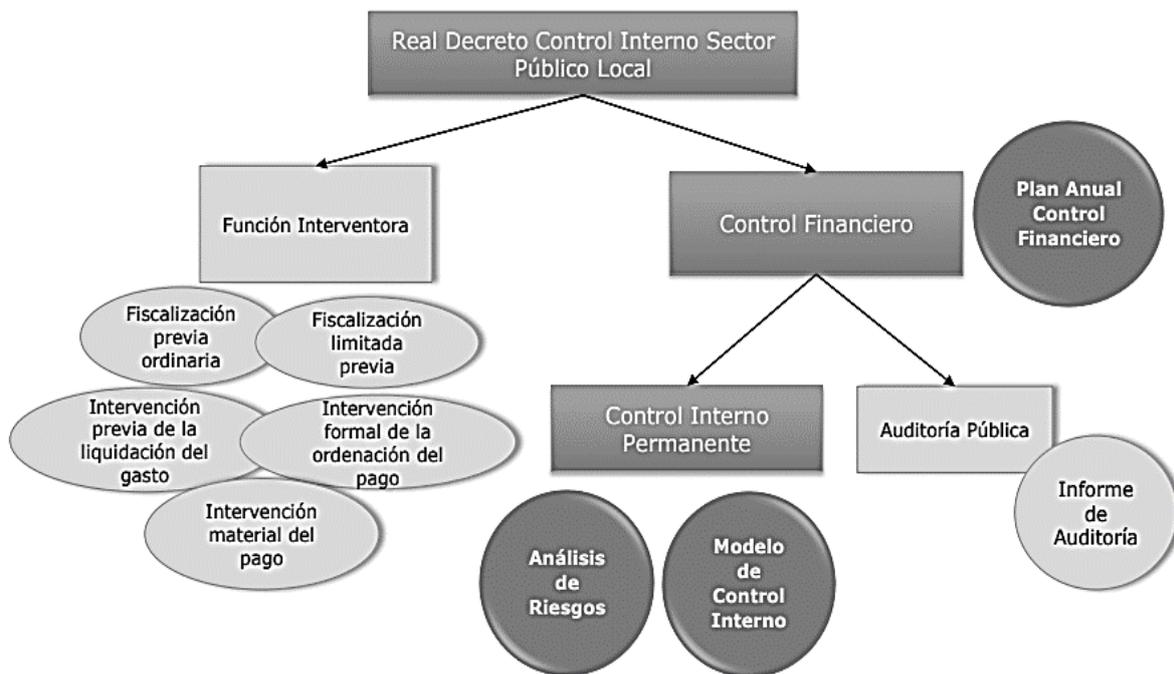


Figura 7. Estructura del Real Decreto 424/2017 del régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local.

Fuente: DELOITTE (2017).

Como puede observarse, el control lo divide en dos subáreas de actividad: la función interventora sobre los fondos públicos (orientada a la fiscalización previa ordinaria, la limitada previa de liquidación del gasto, intervención material del pago, entre otras), y la función del control financiero, en las que se incluye la realización de un plan de control financiero anual. Dentro de esta subárea, se encuentran dos tipos de control: uno ejercido de manera permanente por órganos internos de control (Control Interno Permanente, que se conforma del análisis de riesgos y el modelo de control interno), y otro puntual, mediante la realización de auditorías de carácter público, con la emisión del respectivo informe acerca del conjunto de actuación que comprendan el periodo a auditar.

En lo que respecta al Modelo de Control Interno Permanente en Entidades Locales, por ser determinante para la elaboración del trabajo y del desarrollo de la metodología ofrecida en sí, a continuación, se explica en que consiste este modelo, para una mejor comprensión. Tal modelo, desde la actuación como herramientas de Gobierno, Gestión de Riesgo y Cumplimiento, favorece una visión integrada del riesgo y el cumplimiento de la normativa (transparencia, presupuestaria, contractual, etc.). Así pues, también favorece la función de gestión y control de los riesgos, así como la verificación del cumplimiento normativo, en base a la perspectiva que se le pretenda otorgar. En cuanto a la automatización de controles y procesos, permite optimizar el rendimiento y reducción de costes, por lo que permite una mejor toma de decisiones en referencia a una reducción del riesgo de auditoría. Por último, cabe señalar que mejora en la retroalimentación de información a la dirección, aportando mayor consistencia e integridad en trazabilidad de las actividades (DELOITTE, 2017). Así pues, en la Figura 8, de forma visual, se muestra la lógica que deberán seguir las entidades locales y, con ello el ayuntamiento auditado:

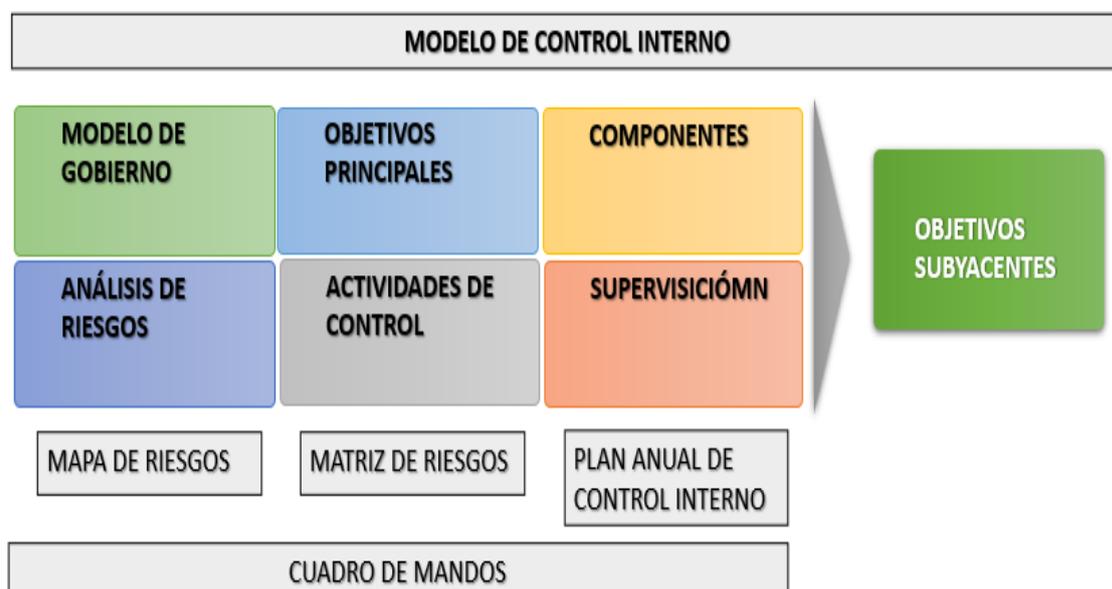


Figura 8. Modelo de Control Interno Permanente en Entidades Locales.

Fuente: Elaboración propia a partir de DELOITTE (2017).

Una vez desarrollado y disponible el Modelo de Control (procesos, riesgos, controles, etc.) o el contenido que se haya desarrollado, DELOITTE (2017) señala que las características generales que debería presentar esta herramienta de gestión del riesgo

de control, en consideración a la necesidad de incorporar soluciones tecnológicas en el proceso de control, serían:

- Procesos automatizados de carga de información.
- Posibilidad de parametrización de la solución tecnológica, referido a la adecuación al modelo de control existente, en base a los requisitos establecidos por la entidad (considerando múltiples regulaciones, entidades dependientes, organizaciones o procesos).
- Trazabilidad de las operaciones desarrolladas sobre la propia herramienta.
- Definición de los modelos de *reporting* y de los cuadros de mando adaptados a las necesidades del ayuntamiento, que faciliten el proceso de toma de decisiones.
- Implementación de la automatización de controles, mediante la conexión con los sistemas fuentes de información, optimizando y automatizando las labores de ejecución de controles.
- Integración con los sistemas de información de la entidad (sean estos sistemas comerciales o desarrollos a medida).
- Implementación de *workflows* y notificaciones (procesos de ejecución, revisión y actualización, que permita procesos más eficientes).

Las prioridades y alcance del sistema de seguimiento de los riesgos deben estar en función de la valoración y priorización de los distintos riesgos en cada una de las áreas de actividad y procesos, pues, “es ahí donde hay más riesgo debe haber mayor control y supervisión” (DELOITTE, 2017).

A continuación, en la Figura 9, se muestran los principales riesgos asociados, que pueden derivarse, en base a los distintos tipos auditorías y, según lo que se pretenda controlar-evaluar, algunos de estos pueden ser: Riesgos de auditoría de gestión, financiera y de cumplimiento normativo:

RIESGOS OPERACIONALES	RIESGOS FINANCIEROS	RIESGOS DE CUMPLIMIENTO
<p>Riesgos relacionados con el inadecuado diseño de procesos y riesgos tecnológicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procesos manuales y automáticos de recaudación de impuestos, tasas y precios públicos • Efectiva aplicación del remanente de tesorería afectado • Cumplimiento real de los contratos, en especial de las concesiones • Adecuada asignación de recursos humanos • Rendimiento previsto y real de las inversiones reales • Funcionamiento y seguridad de las aplicaciones informáticas 	<p>Riesgos relacionados con el inadecuado registro o desglose de las operaciones realizadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Déficit ✓ Techo de gasto ✓ Otros • Incumplimiento de periodos de pago a proveedores • Emisión de información presupuestaria y económico-patrimonial que no representa la imagen fiel • Emisión de información de costes que no es fiable y otra información a incluir en la memoria de la cuenta general 	<p>Riesgos relacionados con el incumplimiento de las normas internas y normativa externa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normativa de contratación pública • Normativa asociada a la concesión de subvenciones y justificación de su uso • Normativa asociada a personal • Normativa de cumplimiento económico financiero (endeudamiento, patrimonio, etc.) • Normativa de seguridad informática (protección de datos, esquema nacional de seguridad, etc.) • Otra normativa (ej. transparencia y buen gobierno)

Figura 9. Riesgos Potenciales de la auditoría de gestión, financiera y de cumplimiento normativo.

Fuente: DELOITTE (2017).

Disfrutar de una gestión completa y oportuna de los riesgos resulta crucial para incrementar la fiabilidad de los procesos y garantizar el cumplimiento de los objetivos del ayuntamiento o entidad provincial. Por Ello, es necesario contar con un conocimiento detallado de los procesos y de los riesgos que los afectan, así como definir la tolerancia al riesgo del ayuntamiento.

Así pues, la actividad de evaluación del control interno debe contemplar, de una manera armonizada, tanto la sistemática que ofrece el mencionado Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, como el marco de control interno del modelo ofrecido por COSO (2013), con la finalidad de mejorar la comprensión de la evaluación del sistema de control que esté desempeñando el ayuntamiento o área de transparencia que se pretenda auditar, conforme la sistemática de Capítulo IV. Para una visión más práctica, se dispone del Anexo VIII, con un ejemplo de Modelo de Control Interno Municipal Gestionado Manualmente ofrecido por DELOITTE (2017).

Cabe resaltar que estos aspectos del control interno deben ser objeto de análisis para el desarrollo metodológico propuesto en el CAPÍTULO IV. Del presente trabajo para determinar las posibles disfuncionalidades internas existentes, respecto de la actividad

de control, dentro del ayuntamiento que se pretenda auditar, ya que tales funciones resultan estratégicamente interesantes a la hora de efectuar una auditoría de carácter externo, por ser un eje transversales de toda actividad administrativa que conforme áreas de ingreso y gasto de recursos públicos (fiscalidad municipal, contratación, subvenciones, recursos humanos, transferencias corrientes, actividad urbanística, etc.).

Una vez visto lo que implica la actividad de control en el marco público, aun de manera sucinta por todo lo que ello implica, cabe resaltar la actividad de auditoría por ser el objetivo del presente trabajo, en base a destacar y entender qué implica el campo de la auditoría y cómo se encaja dentro de este marco metodológico.

3.2.2. LA AUDITORÍA EN EL SECTOR PÚBLICO

Dentro de la actividad de control, se pueden encontrar diferentes técnicas que permiten su consecución. La auditoría o fiscalización, como mucha de tantas, es pues una medida de control del sector público tendentes a garantizar el cumplimiento de unos estándares de calidad sobre el funcionamiento de la actividad administrativa, ya sea de índole legal o de cumplimiento, económico-financiera, de gestión, entre otras.

La fiscalización o auditoría en el sector público consiste en *“emitir juicios de valor críticos sobre la regularidad (acción de verificar) de las actividades realizadas, determinando o no su ajuste a la legalidad y a otros parámetros de buena gestión pública”* (García de Enterría, 1993) mencionados anteriormente. La auditoría del sector público pues, está constituida por el conjunto de principios normas y procedimientos orientados a la obtención de evidencia suficiente, pertinente y válida, para informar sobre diferentes aspectos relacionados con la dirección y gestión (normalmente económico-financiera, regularidad o cumplimiento, gestión, entre otras) de una entidad u organismo, así como las de sus documentos, políticas, o hechos.

En base a esta definición podría extraerse lo que implicaría una auditoría de transparencia: la cual debería orientarse a la emisión de juicios de valor críticos sobre el ajuste de la acción realizada a los principios de transparencia y su gestión, en este caso, orientada al marco del sector público municipal. Con la finalidad de centrarse en una

auditoría más compleja, que comprendería un análisis integral desde la perspectiva de gestión, Alejos (2003) señala a la auditoría como un examen sistemático y profesional, realizado por un equipo multidisciplinar, con la finalidad de evaluar la gestión en los distintos niveles de acción y los resultados obtenidos, así como el ajuste a los principios de “*Legalidad, Economía, Eficiencia, Eficacia*”, aunque cabe considerar otros como los de “*Equidad, Transparencia, Ecología, Ética*”, entre otros.

Puesto que es parte del objeto de estudio del presente trabajo, se extiende en apartados posteriores todo lo referente a este tipo de mecanismo o herramienta del Sector Público local. Sin embargo, cabe señalar que son diferentes técnicas, como la de *Benchmarking*, entre otras⁵⁴, las que, según Alejos (2003) pueden contribuir para la mejora de la dirección estratégica y de gestión (y con ello, la actividad de control) de la actividad pública para afinar la calidad de ésta. En este sentido, se entiende que la actividad de auditoría ha de tener la finalidad de determinar, mediante comparaciones con los resultados, buenas prácticas y/o conductas, y conocer si existe el margen de mejora para la organización. Es una sistemática que resulta posible de aplicación tanto en el ámbito de gestión, como en el de auditoría. Puede ayudar a identificar nuevas oportunidades para mejorar la economía, eficacia y eficiencia efectividad, equidad, entre otros (NAO, 1997).

Para su mayor comprensión, cabe hacer una breve revisión sobre que implica la auditoría en el sector público y diferenciar los distintos tipos existentes de auditoría con la finalidad de cribar y abstraer las diferentes posibles alternativas por las que se pueda comprender una auditoría de transparencia (en este caso municipal, aunque extrapolable desde una perspectiva basada en la analogía) para poder satisfacer el objeto del presente trabajo, en base al objetivo específico 2, que es conocer el marco de la auditoría en el sector público para su adaptación al trabajo sistemático que se pretende ofrecer, en base a la metodología marcada en el primer capítulo.

⁵⁴ Gestión por objetivos, Análisis DAFO y CAME, Técnicas MOC, Reingeniería de procesos, *Total Quality Management*, creación de escenarios, etc.

3.2.2.1. DEFINICIÓN DE AUDITORÍA

Como se ha mencionado, para su mejor comprensión se deberá conocer qué significado tiene la auditoría y como se diferencia de otros medios similares de control, para una consecución más eficaz del objetivo específico segundo. Entonces, cabe sintetizar diferentes definiciones a lo que respecta a auditoría, el sentido público de ésta, y su diferenciación con otras.

Así pues, en base a lo dispuesto por La Real Academia de la Lengua Española o RAE, la cual la define como *“técnica profesional normada de revisión, verificación y evaluación de documentos contables y de procedimientos de control y de gestión cuyos resultados se recogen por escrito en un informe y contienen una opinión acerca de la información auditada, emitida con un grado de certeza medible estadísticamente”*. De modo más específico en cuanto al sector público, la señalada RAE, comprende la Auditoría Pública⁵⁵ como: *“técnica profesional empleada por el tribunal de cuentas y los órganos de control externo (OCEX) de las comunidades autónomas en la fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público, en el marco de las normas propias de fiscalización y en el de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores o ISSAI emitidas por la INTOSAI”*.

Sin embargo, según los autores Bernal y Coltell (2002), se puede definir la auditoría, en un sentido más genérico, como *“la investigación consulta revisión, verificación, comprobación y obtención de evidencias, desde una posición de independencia, sobre la documentación e información de una organización, realizadas por un profesional –el auditor- designado para desempeñar tales funciones”*. También, en cuanto a la normativa estatal por su carácter, señalar lo dispuesto en el artículo 162. de la ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria que dispone que se entiende como auditoría pública *“la verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económico-financiera, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la él órgano que tenga atribuida la competencia para ello.”* (por ejemplo, en el Estado, señala que sería la Intervención General de la Administración del

Estado) definición que solo se justaría a una perspectiva de la actividad económico-financiera, aunque extrapolable a cualquier otro sentido.

Sin embargo, la RAE, señala como fiscalización al *“conjunto de actuaciones del Tribunal de Cuentas que, con carácter de supremo, como función propia y en el marco de los procedimientos marcados, desarrolla la comprobación del ajuste de la actividad económica-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía y, en su caso, buena gestión.”* con la finalidad de realizar un control prevención de actos de contenido económico generalmente.

Por lo que, una vez visto el sentido de la auditoría, cabe señalar que, en España se utilizan los términos, auditoría y fiscalización, como conceptos diferentes y otras veces como sinónimos. En este sentido, Melián (2006) señala la fiscalización como el *“conjunto de actuaciones que realizan estas Instituciones en el ejercicio de las competencias que les atribuyen sus respectivas leyes para comprobar el efectivo sometimiento de la actividad a diferentes principios (económico-financiera de los Entes que integran el sector público de su respectiva Comunidad Autónoma a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía. Configurándose la auditoría como la principal técnica utilizada para desarrollar dicha función fiscalizadora”*.

Cabe resaltar que tal confusión tiene su origen en la traducción del ámbito anglosajón de auditoría, pues en este campo no se distingue entre auditoría y fiscalización, ya que solo se diferencia el ámbito subjetivo del potencial control (público o privado): Auditoría publica *versus* Auditoría privada. En tal sentido, la existencia de problemática de la traducción de los documentos como las ISSAI, escritos en lengua inglesa originalmente. El empleo de los términos «fiscalización» o «auditoría» se denomina de forma invariable «audit» en el ámbito sajón.

Cabe resaltar lo que señala el TCU en su manual de fiscalización operativa o de gestión, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de abril de 2015 que, a estos efectos, puede ser interesante tomar como referencia las definiciones contenidas en el Glosario adjunto a las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas el 23 de diciembre de 2013 (TCU, 2013):

- Fiscalización: entendida como el conjunto de actuaciones de una Entidad de Fiscalización Superior o EFS, para comprobar el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía y, en su caso, otros de buena gestión, como la transparencia.
- Auditoría: actividad sistemática de revisión, verificación y evaluación de documentos y de procedimientos de control y gestión, realizada siguiendo las normas técnicas establecidas al efecto.

Por lo que señala, fiscalización atiende a una comprobación, por parte de una Entidad de Fiscalización Superior (EFS), el sometimiento de régimen económico-financiero dado, referido al Sector Público, respecto a principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía y, en su caso, otros de buena gestión. Mientras que, la auditoría, se refiere a una sistemática de revisión, verificación y evaluación o de los documentos contables y los procedimientos de control y gestión según las normas técnicas preestablecidas. La auditoría pues, la realizaría cualquier persona u órgano que no sea una EFS. La fiscalización pues, comprendería un aspecto más global del sometimiento de régimen económico-financiero.

Es por ello por lo que se pretende realizar un marco metodológico de auditoría y no de fiscalización, pues se pretende desarrollar un marco para una auditoría por parte de un agente externo a la organización que no tenga carácter de EFS, aunque lo conveniente sería que lo introdujese como actividad propia, la auditoría de transparencia. Es por eso por lo que se trata aquí de una auditoría y no una fiscalización, ya que se realizaría por una organización privada y no por un ente, creado por una ley, al que se le atribuye tal facultad, aunque sería lo idóneo para prevenir la desvirtualización de la sistemática y se desarrollará una técnica que servirá para fiscalizar la actuación municipal sobre la transparencia y su gestión.

3.2.3. TIPOS DE AUDITORÍA

Puesto que el trabajo se basa en el desarrollo de una auditoría, se debe conocer la existencia de los distintos tipos existentes y de qué manera se puede aplicar para el

desarrollo de la actual metodología, así como conocer donde se encuadraría tal metódica de auditoría de transparencia de ámbito municipal.

La auditoría pública se entiende como la verificación de la actividad del sector público, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática a través de un Plan previo de auditoría/as. Ésta persigue la mejora de las técnicas y procedimientos de gestión, cubrir el vacío legal, gestión más eficaz, homogénea y transparente de los procedimientos.

En base a lo dispuesto por Ramió (2010), existen tres tipos de auditoría en el seno de las AAPP: A) Auditoría de Economía y de eficiencia. Determinar, por un lado, si la organización está adquiriendo, protegiendo y utilizando los recursos de manera económica y eficiente, y por otro, si existen las causas de ineficiencia o prácticas no económicas; B) Auditoría de programas: que pueden determinar, por un lado, hasta qué punto se están consiguiendo los resultados esperados, y por otro, la eficacia de las organizaciones, de los programas, de las actividades o de las funciones. (eficacia); y C) Auditorías de performance, de gestión u operativa: agrupan las dos auditorías anteriores (economía, eficiencia y de programas o de eficacia).

En este sentido, la INTOSAI, en sus normas ISSAI referencian los siguientes tipos de auditorías relacionadas para el Sector Público, en las cuales se basan el resto de EFS españolas (TCUE, TCU, IGAE, entre otras). Concretamente las ISSAI 100, 300 y 3000 señalan:

- a) Fiscalización o auditoría de cumplimiento. Su finalidad es verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a que está sometida la gestión económico-financiera de la entidad, programa o actividad que se fiscaliza.
- b) Fiscalización o auditoría financiera. Tiene por objetivo emitir una opinión sobre la fiabilidad de la información que suministran los estados financieros de una entidad en función de su adecuación a los principios, criterios y normas contables de aplicación a la misma. La opinión puede referirse a los estados financieros

considerados en su conjunto, a algún estado concreto o, incluso, a una o varias partidas específicas de los mismos.

- c) Fiscalización o auditoría de gestión. Su finalidad es proporcionar una valoración, total o parcial, de las operaciones y de los sistemas y procedimientos de gestión de la organización, programa o actividad fiscalizada en cuanto a su racionalidad económico-financiera y su sometimiento a los principios de buena gestión. La valoración puede referirse a la adecuación de los sistemas y procedimientos de gestión con respecto a los objetivos que deben cumplir (fiscalización de sistemas y procedimientos) o al grado de cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia (fiscalización de economía, eficacia y eficiencia). En función de lo que se analice esta puede ser:
 - a. Fiscalización o auditoría de sistemas y procedimientos: Cuando la valoración se refiere a la adecuación de los sistemas y procedimientos a los objetivos que deben cumplir.
 - b. Fiscalización o auditoría de economía, eficacia y eficiencia: Cuando la valoración se refiere al grado de cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia.

Cabe mencionar que, si la fiscalización persigue conjuntamente los objetivos referidos para la fiscalización financiera y de cumplimiento, recibe el nombre de fiscalización de regularidad y si el objetivo de la fiscalización es la verificación conjunta de todos los objetivos anteriormente mencionados se trata de una fiscalización integral y abarca los tres tipos citados en líneas anteriores.

De modo visual, la Tabla 6 expone los distintos tipos de auditoría existentes y su interrelación y definición en base a la finalidad, ámbito de aplicación, normativa, base académica, entre otros, para la mejora de su comprensión y diferenciación:

Tabla 6. Tipos de auditoría o fiscalización del sector público.

ASPECTOS	AUDITORÍA INTEGRAL		
		AUDITORÍA DE REGULARIDAD	
	AUDITORÍA DE GESTIÓN	AUDITORÍA FINANCIERA	AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
Objeto	Evaluar si los recursos han sido utilizados con criterios de economía, eficiencia y eficacia	Evaluar si las operaciones financieras se han ejecutado de manera legal y regular, y si las cuentas son fiables	Evaluar si las operaciones se han ajustado a la legalidad y reglamentarias de manera regular y continua, y si la información ofrecida es la legalmente preestablecida
Ámbito de aplicación	Políticas, programas, organizaciones, actividades y sistemas de gestión	Operaciones financieras, contabilidad y procedimientos de control clave	Operaciones con repercusión legal y procedimientos de control clave
Ref. Normativa	ISSAI-ES 100, ISSAI-ES 300 e ISSAI-ES 3000	ISSAI-ES 100, ISSAI-ES 200, ISSAI-ES 400, ISSAI-ES 2001-999 e ISSAI-ES 4000, ISSAI 4100 y 4200	ISSAI-ES 100, ISSAI-ES 400 e ISSAI-ES 4000, ISSAI 4100 y 4200
Base académica	Economía, Ciencias Políticas, Sociología, etc.	Contabilidad y Ciencia Jurídica	Ciencia Jurídica
Métodos	Varían en función de cada fiscalización	Formato estándar ⁵⁶	Formato estándar ⁵⁷
Insumos	Planes estratégicos y los presupuestos	Estados financieros, y los principios y normas de contabilidad generalmente aceptados	Normativa, jurisprudencia, etc.
Criterios de fiscalización	Mayor libertad de criterio para el auditor. Un criterio único para cada auditoría	Menor libertad de criterio para el auditor. Criterios normalizados establecidos por la legislación y al desarrollo reglamentario aplicable	Menor libertad de criterio para el auditor. Criterios normalizados establecidos por la legislación y el desarrollo reglamentario aplicable

⁵⁶ Métodos establecidos por la normativa interna de cada país o región.

⁵⁷ Métodos establecidos por la normativa interna de cada país o región.

Orientación	Evidenciar las desviaciones y sus causas, así como la consecución de objetivos y metas	Mejorar el sistema contable	Garantizar que la actividad desarrollada se ha efectuado bajo el cumplimiento pleno de la legalidad
Informes	Publicación de informes especiales ad hoc. Estructura y contenido variables en función de los objetivos	Informe anual. Más o menos estandarizado	Publicación de informes especiales ad hoc. Estructura y contenido variables en función de los objetivos
			Informe anual. Cuasi estandarizado y otros

Fuente: Elaboración propia a partir de la TCUE (2017).

La auditoría de gestión se entiende como el “examen objetivo, sistemático e interdisciplinario de las actividades operativas, administrativas y financieras de una entidad, un programa o área importante efectuado con posterioridad a su ejecución, con la finalidad de verificarlas, evaluarlas y elaborar un informe que contenga comentarios, conclusiones y recomendaciones” (Lupica, 2011).

La auditoría de transparencia municipal se diseña como metodología de fiscalización cualitativa y flexible, con la finalidad de obtener evidencias de cumplimiento o incumplimientos que no se controlan en otros tipos de fiscalización, así como de su gestión. Para el óptimo desarrollo de la auditoría en transparencia, los auditores han de revisar y analizar los antecedentes, procedimientos, medios y recursos puestos a disposición por la entidad fiscalizada para la gestión de la transparencia a nivel municipal (derecho de acceso a la información pública, obligaciones de Transparencia Activa, publicación de datos abiertos, etc.).

En base a los criterios que refleja García de Enterría (1993), para cribar las distintas dimensiones del control según criterios (objetivos, subjetivos, teleológicos, orgánicos, etc.) se establece la relación de criterios que se deben tener en cuenta para el desarrollo de esta herramienta de control externo. Como se puede observar, la metodología que se pretende ofrecer atenderá a unos criterios del ámbito de control.

En primer lugar, y en base al criterio subjetivo, la auditoría la realizará una organización privada, en tanto que no la haya asumido ninguna institución pública independiente (como el Consejo de Transparencia dependiente de Poder legislativo respectivo). En

segundo lugar, en base al criterio objetivo, se tendrá en cuenta, tanto el criterio de legalidad (ajustarse a la normativa y ver en qué grado la cumple), así como al criterio político en pro de garantizar los intereses colectivos. En atención al tercer criterio (Orgánico, referente a la relación entre el controlador y el controlado) se realiza un control externo, ya que el equipo auditor no puede formar parte de la estructura organizativa de la entidad, asegurando, en cierta medida, la independencia y objetividad y la actuación de control.

También, en atención al momento de la auditoría (criterio temporal), se configura para la relación de controles posteriores o *ex-post* de la actuación político-administrativa. Sin embargo, para el desarrollo posterior de la metodología, se debería realizar controles *ex-ante* (con anterioridad) y concomitantes (durante), para ir garantizando los derechos de los usuarios y no esperar al informe final del control *ex-post* para verificar su grado de cumplimiento y gestión.

En base a la finalidad de la actividad de control (criterio teleológico), la auditoría se refiere a un control preventivo, con la finalidad de reducir los actos irregulares, arbitrarios y en cierta medida, discrecionales, de manera informativa e impeditiva. También, dado que la metodología se basa en el círculo de mejor continua de Deming (1987), se pretende ofrecer una auditoría para el control correctivo, tanto a nivel sustantivo, como correlativo.

En cuanto al criterio causal, o según fuentes de información, la auditoría se refiere a control reactivo, dado que la información que motiva el control se puede obtener de fuentes ajenas a tal organización (leyes, recomendaciones, criterios, metodologías, etc.), y al proactivo, dado que mucha información la obtiene el propio equipo auditor sobre el ente auditado.

En base al criterio prescriptivo, en referencia al marco normativo, cabe señalar que la auditoría se enfoca, tanto en el cumplimiento de la legalidad (jurídico) como en el aspecto económico de la gestión (eficacia, eficiencia y economía) en relación con el cumplimiento de los objetivos en el área de transparencia municipal. Como trabajo de fondo, se debería desarrollar, de manera futura, una metodología que comprendiese

también el criterio político, realizando una evaluación del impacto de la transparencia para la ciudadanía en el sector local.

Por último, en base al objeto examinado, (criterio cualitativo) se debe señalar que la metodología se basa tanto en referencia la realidad física o material (criterio fáctico) y de los hechos analizados mediante el análisis de documentos formales. Se trataría de una auditoría horizontal por ser el ámbito subjetivo de aplicación entidades del mismo subsector público con características, objetivos, y ámbito temporal común, los ayuntamientos, en un determinado periodo.

3.2.4. NORMATIVA DE LA AUDITORÍA PÚBLICA EN ESPAÑA

Para establecer el marco normativo de la auditoría (o Fiscalización) en España, cabe la necesidad de referenciar el Marco Normativo de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores o INTOSAI, el cual se divide en dos tipos, según la finalidad. Constituyen el marco de referencia internacional en la fiscalización pública: las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores o ISSAI, las cuales fijan los requisitos fundamentales para el correcto funcionamiento y la administración profesional de las EFS y los principios fundamentales en la fiscalización de las entidades públicas a nivel mundial y las Directrices para la Buena Gobernanza o INTOSAI GOV, referentes a las normas o principios de actuación para la buena gobernanza, tanto de los órganos de control o fiscalización, como de las entidades públicas fiscalizadas, las cuales, se muestran y desarrollan de manera breve en los apartados posteriores por el potencial valor que puedan llegar a tener para el cumplimiento del objetivo específico número dos del presente trabajo.

En primer lugar, las ISSAI representan las normas de auditoría obligatorias para que las EFS reclamen su cumplimiento. Se establecen como el conjunto básico de conceptos y principios que definen la auditoría del sector público y los diferentes tipos de compromisos respaldados por las ISSAI, los principios fundamentales que la INTOSAI ha definido como estándares profesionales universalmente aplicables. Esta organización es

la que establece las prácticas de auditoría de todas las EFS a nivel mundial, así como las normas nacionales para la auditoría del sector público.

Tienen como finalidad la de asegurar la calidad de las auditorías realizadas, fortalecer la credibilidad de los informes de auditoría para los usuarios, mejorar la transparencia del proceso de auditoría, especificar la responsabilidad del auditor en relación con las otras partes involucradas, definir los diferentes tipos de compromisos de auditoría y el conjunto relacionado de conceptos que proporcionan un lenguaje común para la auditoría del sector público. A continuación, se resumen las ISSAI, y se nombran las necesarias y más afines al objeto del presente trabajo. Como principios fundamentales, se encuentra la ISSAI 1.- Declaración de Lima. En cuanto a los requisitos previos para el Funcionamiento de las EFS se encontrarían las:

- ISSAI 10.- Declaración de México sobre Independencia de las EFS – Apéndice, aprobada en 2007.
- ISSAI 11.- Pautas Básica y Buenas Prácticas de la INTOSAI relacionadas con la Independencia de las EFS – Apéndice, aprobada en 2009.
- ISSAI 12.- El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos, aprobada en 2013.

Resulta relevante para el presente trabajo, destacar la ISSAI 20 sobre los *“Principios de transparencia y rendición de cuentas”* de 2010, y la ISSAI 21 referente a los *“Principios de transparencia y responsabilidad”* también de 2010, principios y buenas prácticas, las cuales resultan fundamentales por la estrecha relación con el objeto de trabajo, pues pretende que sirva de ejemplo y propulsión de una cultura más transparente, justa, íntegra y ética dentro de los estado, tanto para la EFS respectiva , como para el resto de los poderes públicos. En este sentido, la ISSAI 20 dispone de los principios de transparencia y rendición de cuentas para ayudar en la labor de las EFS (TCUE, TCU, IGAE, órganos de intervención de las CCAA, los análogos en las EELL, etc.) y ejemplarizar mediante la difusión de las buenas prácticas de gobierno en dicho ámbito, ya que se recomienda que la información sobre sus procesos de trabajo, actividades y productos sobre las EFS, gobiernos, administraciones y demás sector público, además de ser coherente con los mandatos y marcos jurídicos que las rigen, debe ser de fácil acceso y pertinente. Se ha de señalar además que, la independencia, la rendición de cuentas y la

transparencia son las condiciones previas de una democracia basada en un estado de derecho, e importantes para el Buen Gobierno. También, cabe mencionar las siguientes:

- ISSAI 21 sobre Principios de transparencia y responsabilidad - Principios y buenas prácticas, aprobada en 2010, la cual, en base a la ISSAI 20, establece las directrices y recomendaciones de la rendición de cuentas tanto para las EFS, como para los Gobiernos y las AAPP, en cuanto a transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad.
- ISSAI 30, establece el Código de Ética, el cual establece una relación de los valores y principios por los que debe regirse la actividad de los auditores.

Así pues, la ISSAI 40 en relación con el Control de Calidad para la EFS, que pretende establecer y mantener un sistema apropiado de control de calidad que cubra todo el trabajo que las EFS realizan. Dicha norma resume los elementos del control de calidad que reúne el ambiente de auditoría en el sector público (ISSAI 40, 2010):

- Responsabilidad de los líderes de la entidad para la calidad de la misma.
- Requerimientos éticos relevantes.
- Aceptación y continuación de las relaciones con el cliente y trabajos específicos.
- Recursos humanos.
- Trabajos de desempeño.
- Monitoreo.

Por otro lado, y no menos importante, en cuanto a “Principios Fundamentales o P.F.”, la INTOAI ofrece la ISSAI 100 – 400. Principios Fundamentales de Auditoría: Son los principios a los que ha de ajustarse cada ámbito de la auditoría, y con ello al objeto de análisis e interpretación análoga para el presente trabajo, y son:

- ISSAI 100.- P. F. de Auditoría del Sector Público (2013).
- ISSAI 200.- P. F. de la Auditoría Financiera (2013).
- ISSAI 300.- P. F. de la Auditoría de Desempeño (2013).
- ISSAI 400.- P. F. de la Auditoría de Cumplimiento (2013).

Existen una gran variedad de normas que, en cierta medida, el equipo auditor que desarrolle la actual metodología deberá tener presente y conocer de manera sucinta.

También, cabe comentar que, para el desarrollo del presente TFG, así como para el enfoque ofrecido, se ha utilizado en gran parte, el material proporcionado por el conjunto normativo de la ISSAI 3000-3999 sobre las Directrices de Auditoría de gestión, desempeño o performance, que se compone de la ISSAI 3000 referente a las Directrices de aplicación de las normas de auditoría del rendimiento, aprobada en el año 2004, y la ISSAI 3100, la cual establece los Principios clave en forma de anexo de las Directrices para la auditoría de desempeño, aprobada en el 2010. También, cabe mencionar que en cierta medida se ha tomado referencia sobre el conjunto de ISSAI 4000-4999, que establecen las Directrices de Auditoría de Conformidad, el cual comporta: ISSAI 4000.- Directrices para la auditoría de cumplimiento - Introducción general, aprobada en 2010. Por lo que, a modo de revisión concluyente, resulta evidente que, para el desarrollo del presente marco metodológico, la normativa referente que sirve y se tomará como patrón, aparte de la citada como tal en otros apartados, son:

- ISSAI 20.- Principios de transparencia y rendición de cuentas.
- ISSAI 21.- Principios de transparencia y responsabilidad - Principios y buenas prácticas.
- ISSAI 100.- Principios Fundamentales o P.F. de Auditoría del Sector Público.
- ISSAI 300.- P. F. de la Auditoría de Desempeño o de Gestión.
- ISSAI 400.- P. F. de la Auditoría de Cumplimiento.
- ISSAI 3000.- Directrices de aplicación de las normas de auditoría de gestión, desempeño o rendimiento (indiferentemente de la traducción del inglés de “*performace*”).
- ISSAI 3100.- Directrices para la auditoría de gestión: Principios clave –Anexo.

Tanto los principios rectores de primer nivel, como los de segundo (servirán para informar la acción del desarrollo de la metodología. Las de cuarto nivel, en relación con la fiscalización o auditoría de cumplimiento y de gestión, serán las que sirvan como referencia para el desarrollo metodológico de la auditoría propuesta. De tercer nivel se encuentran las siguientes:

- ISSAI-ES 100: Principios Fundamentales de la Fiscalización del Sector Público.
- ISSAI-ES-300: Principios Fundamentales de la Fiscalización Operativa.

- ISSAI-ES 400: Principios Fundamentales de la Fiscalización de Cumplimiento.

De cuarto nivel se encontrarían las siguientes:

- Introducción de las ISSAI-ES 1000 a 4000.
- ISSAI-ES 3000: Normas y Directrices para la Fiscalización Operativa.
- ISSAI-ES 3100: Directrices para la Fiscalización Operativa, ANEXO.
- ISSAI-ES 4000: Directrices para la Fiscalización de Cumplimiento.

Una vez vista la normativa que rige como patronaje de desarrollo de fiscalización por parte de las distintas EFS, cabe señalar la normativa existente para éstas, en el desempeño de sus funciones de control interno y externo que son las INTOSAI GOV. En primer lugar, se encuentran las directrices sobre normas de control interno para el desarrollo del buen gobierno, con lo que se tendrán en cuenta para perseguir la finalidad del objeto. En cuanto a normativas y directrices para el buen desempeño de los gobiernos, la INTOSAI publicó normativa para la mejora del funcionamiento democrático de los países que estén adscritos a dicha organización.

En este sentido cabe señalar la INTOSAI GOV 9100-9199, la cual establece las Directrices sobre Normas de Control Interno, que se comprende de: la INTOSAI GOV 9100: que dispone de una Guía para las normas de control interno del sector público. También, la guía de INTOSAI publicada en el año 1992. En el documento se expone la visión de promover las normas para el diseño, la implantación y la evaluación del control interno, así como su permanente actualización. También, la INTOSAI GOV 9110 incluye las directrices referentes a los informes sobre la eficacia de los controles internos. Señalar que, la INTOSAI GOV 9120 establece las Directrices para una buena gobernanza o (*Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government*). Además, la INTOSAI GOV 9130, establece la Información adicional sobre la Administración de Riesgos de la Entidad. También, la INTOSAI GOV 9140 establece el sistema de Independencia de la Auditoría Interna en el Sector Público. Otras como la INTOSAI GOV 9150 de Coordinación y Cooperación entre las EFS y los Auditores Internos en el Sector Público, la INTOSAI GOV 9200 referente a la importancia de un proceso normativo independiente, aprobada en 2016, la INTOSAI GOV 9250 que establece el Marco Integrado de Rendición Financiera de Cuentas (*Integrated Financial Accountability*

Framework), aprobada en 2013, la INTOSAI GOV 9300 que establece los principios para la auditoría externa de Instituciones Internacionales, aprobada 2016 y, en último lugar, la INTOSAI GOV 9400, la cual establece las Directrices para la Evaluación de las Políticas Públicas, aprobada en 2016. Todas ellas establecen las directrices generales de la gobernanza tanto para la EFS, como para los entes a controlar-fiscalizar. La mencionadas deberán ser tenidas en cuenta por el equipo auditor, con la finalidad de poder ofrecer una auditoría de transparencia municipal de manera independiente, íntegra, eficaz, eficiente, económica, efectiva y equitativa.

Finalmente, en cuanto al marco normativo de la fiscalización del sector público, en España están vigentes, en base al marco que ofrece la INTOSAI, las normas que comprenden la regulación de fiscalización en España, que se disponen a continuación, las cuales servirán de marco y patrón para el desarrollo y puesta en marcha de la metodología de auditoría de transparencia municipal:

- Constitución Española de 1978, especialmente el artículo 136.
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas.
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- Real Decreto 1517/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2011, de 1 de julio.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Normas de fiscalización del Tribunal de Cuentas Aprobadas por el Pleno de éste, el 23 de diciembre de 2013, referentes a la ISSAI de la INTOSAI
- Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas.

Una vez vista la normativa de control o fiscalización en el sector público estatal, cabe señalar los diferentes entes u órganos que se encargan de ello, tanto a nivel de España, como en la Comunidad Valenciana.

3.3. ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO EN EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL

Para dar un contexto del ámbito de la fiscalización del sector público español, cabe la necesidad de señalar, en el marco internacional, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) mencionada anteriormente, la cual, agrupa a las Instituciones Fiscalizadoras Superiores (EFS) de 194 países para la promoción, mejora e innovación de la fiscalización del sector público a nivel mundial, de la que forman parte diferentes organismos de fiscalización en España, objeto de estudio en el presente trabajo, como lo son: El tribunal de Cuentas y la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana, entre otros.

En base a lo dispuesto en la página web de la INTOSAI⁵⁸, se destaca como una organización autónoma, independiente, profesional y apolítica, con la misión de proporcionar apoyo mutuo entre sus integrantes; fomentar el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias; actuar como una voz reconocida de las EFS en la comunidad internacional; proporcionar normas de fiscalización de alta calidad para el sector público; promover la buena gobernanza; y fomentar la mejora continua del desempeño y el desarrollo de capacidades de las EFS.

La principal función de la INTOSAI es la de ofrecer un marco de trabajo institucionalizado entre sus asociados con la finalidad de promover el desarrollo y la transferencia de conocimientos, la mejora de la auditoría del sector público en todo el mundo y aumentar las capacidades profesionales y ejercer influencia sobre sus miembros en sus respectivos países, por lo que el presente trabajo se centrará en las directrices que ofrece tal organización, así como del Tribunal de Cuentas Europeo.

La INTOSAI se descompone de diferentes organismos de ámbito continental o regional. Tales organizaciones u organismos tienen como finalidad la de promover la cooperación profesional entre las EFS de diferentes regiones continentales, estimular el intercambio de información y documentación, avanzar en el estudio de la fiscalización del sector

⁵⁸ INTOSAI: Qué es la INTOSAI. En línea. <<http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>> [Fecha de consulta 29/08/2019]

público, fomentar la creación de Cátedras Universitarias en el ámbito de la fiscalización y trabajar hacia la armonización de la terminología en el campo de la auditoría pública.

En este sentido, el Comité Directivo de la INTOSAI reconoce a seis Organizaciones Regionales, a parte de la EUROSAI, como son: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África, Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia, Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico y la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe.

En el ámbito europeo se encuentra la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa o EUROSAI, uno de los Grupos Regionales a nivel continental de la INTOSAI. La EUROSAI se constituyó en 1990 con un total de 30 miembros (las EFS de 29 Estados europeos, y el Tribunal de Cuentas Europeo). Actualmente, el número de miembros de esta organización es de 50 EFS (las de 49 Estados europeos y el Tribunal de Cuentas Europeo), de la que España pertenece, y en calidad de cofundador. Las Organizaciones Regionales para la Fiscalización del Sector Público tienen la finalidad de ofrecer apoyo para la consecución de las metas de la INTOSAI en los diferentes continentes o regiones continentales y ofrecen a los integrantes un foro para una cooperación específica y profesional en las respectivas agrupaciones de los países integrantes.

Por otra parte, y para la mejora de la comprensión de forma analógica, la Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público, o EURORAI, es una iniciativa que ha tomado la forma de proyecto de cooperación entre los diferentes órganos europeos de control del sector público regional dentro de cada país (en el caso de España, a nivel autonómico), mediante la realización de reuniones, conferencias, seminarios, publicaciones conjuntas, estudios, intercambios de profesionales, entre otras, para favorecer el intercambio de buenas prácticas, experiencias y avances del control financiero del sector público regional y local con el objetivo de garantizar una mejor utilización de los fondos públicos⁵⁹. De los órganos de

⁵⁹¿Qué es EURORAI? En línea: (15/08/2019)

http://www.eurorai.org/eurorai/eurorai_es.nsf/menu/acerca_de_eurorai#que_es

control externo regionales de España, forman todos parte de la EURORAI (Cámara o consejo de Cuentas y Sindicaturas respectivas de cada autonomía) de la que, la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana, entre otras españolas, fue una de las partes fundadoras de tal proyecto. Con tal proyecto se pretende fomentar y propiciar la cooperación entre las diversas instituciones fiscalizadoras, propiciando el intercambio de conocimientos y experiencias en la fiscalización de los ingresos y gastos públicos. También, se focaliza en el mantenimiento de una comunicación con sus miembros en materia legislativa, organizativa y de funcionamiento de las instituciones de control del sector público, así como promover el estudio de las diferentes materias relacionadas con el control externo del sector público europeo.

3.3.1. EL TRIBUNAL DE CUENTAS ESPAÑOL

A nivel estatal, la Constitución Española de 1978 se refiere al Tribunal de Cuentas (TCU) como órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económico-financiera del sector público (artículo 136, CE de 1978), el cual tiene el carácter de Entidad de Fiscalización Superior (EFS), a nivel nacional, en el estado español.

El TCU es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio estatal, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos. A modo comparativo, los miembros del TCU están sometidos a las mismas incompatibilidades y gozan de la misma independencia e inamovilidad que los jueces y magistrados. Este ente u órgano de control depende de manera directa de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de éstas mediante el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

Una de sus labores es, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitir a las Cortes Generales un informe con periodo anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido. También, corresponde al TCU la fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos políticos inscritos en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior, así como la de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos.

En la actualidad, el TCU se encuentra regulado principalmente por la Constitución Española de 1978, por la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas o (LOTCU), por la Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LOFTCU), además de otras leyes que le afecten. La función fiscalizadora del TCU, se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género, y otros de buena gestión (art. 9 LOTCU). Por lo que se podría entender sobre lo dispuesto en tal artículo, es que le correspondería al TCU el control sobre el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público al principio de legalidad (eficacia), eficiencia, economía y de transparencia. Por lo que, como se menciona anteriormente, debería ofrecer un control de transparencia sobre el sometimiento de la actividad económico-financiera respecto el principio de transparencia, incluido el de la transparencia a nivel municipal dado que el TCU tienen jurisdicción sobre las entidades locales valencianas, las cuales se encuentran dentro del Sector Público español.

También, este órgano de control ofrece Las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas y los Manuales que las desarrollan, las cuales regulan las actuaciones y procedimientos que se han de seguir en la función fiscalizadora, con arreglo a la organización y el funcionamiento de la Institución y teniendo en cuenta las normas internacionales y las buenas prácticas generalmente aceptadas. Estas normas y manuales hacen referencia a la normativa descrita con anterioridad ofrecida por la INTOSAI, (Normas ISSAI-ES), las cuales constituyen una adaptación de la fiscalidad internacional a la realidad española de determinadas Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas son: Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas (aprobadas por el Pleno el 23 de diciembre de 2013) y los manuales de procedimientos (TCU, 2019):

- Manual de Fiscalización Operativa o de Gestión (aprobado por el Pleno el 30 de abril de 2015).
- Manual de procedimientos de Fiscalización de Regularidad (aprobado por el Pleno el 30 de junio de 2015).

- Manual de Estilo aplicable a los documentos en los que se exponen los resultados del ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas (aprobado por el Pleno el 23 de julio de 2015)

En cuanto a las Normas ISSAI-ES, entre las que se incluyen dentro de la normativa española, se encuentran las de tercer nivel: Introducción de las ISSAI-ES 100 a 400: ISSAI-ES 100: Principios Fundamentales de la Fiscalización del Sector Público; ISSAI-ES 200: Principios Fundamentales de la Fiscalización o Auditoría Financiera; ISSAI-ES-300: Principios Fundamentales de la Fiscalización Operativa; ISSAI-ES 400: Principios Fundamentales de la Fiscalización de Cumplimiento y, por último, las de cuarto nivel: Introducción de las ISSAI-ES 1000 a 4000; ISSAI-ES 1000: Directriz de auditoría financiera; ISSAI-ES 1003: Glosario de términos de las Directrices de auditoría financiera; ISSAI-ES 1700: Formación de la opinión y emisión del Informe de auditoría sobre los estados financieros; ISSAI-ES 3000: Normas y Directrices para la Fiscalización Operativa; ISSAI-ES 3100: Directrices para la Fiscalización Operativa; ISSAI-ES 4000: Directrices para la Fiscalización de Cumplimiento. Que servirán como referentes para el desarrollo metodológico del presente trabajo.

En relación con la transparencia y con el ánimo de facilitar la información sobre su actividad potencialmente de interés para los ciudadanos, se creó el “Portal de la Transparencia del TCU”, para poner a disposición toda la información sujeta a la obligación de publicidad activa, prevista en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, junto con otras adicionales que se han considerado de especial relevancia⁶⁰.

Por lo que este es el órgano supremo fiscalizador de la actividad pública de España, órgano del cual, al parecer, debería de comprenderse la sistemática que se pretende abordar como mejora de la gestión y control de transparencia para la rendición de cuentas de las entidades a las que se les practique tal metódica y en base a la emisión de informes o memorias, notas, dando cuenta de estos documentos a los órgano de control locales (Plenos de los ayuntamientos, comisiones de control, de cuentas,

⁶⁰ Portal de rendición de cuentas del Tribunal de Cuentas Español: (Fecha de consulta: 14/05/2019) <http://www.rendiciondecuentas.es/ca/index.html>

informativas, etc.), a las Cortes Generales y/o a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, en cada caso, cuando la actividad fiscalizadora se refiera a estas últimas.

Por último, el Tribunal de Cuentas debe emitir un informe o memoria anual que remitirá tanto a las Cortes Generales como a las respectivas asambleas legislativas de las comunidades autónomas, del cual no se incluyen la fiscalización del principio de transparencia, pese a que, en la diferente normativa de la INTOSAI, establece ya recomendaciones en tal sentido.

3.3.2. LA SINDICATURA DE CUENTAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Del mismo modo que la actuación del TCU se realiza sobre el estado, tras la aprobación la Constitución Española del 1978, nuestro país ha ido desarrollando la estructura territorial del estado en municipios, provincias y comunidades autónomas (aparte de otras menores) otorgándole autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, conforme a la autonomía financiera que otorgan para la ejecución de las competencias que ostenten respectivamente, en base a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, las leyes que aprueben los presupuestos generales del estado y las leyes que aprueben los presupuestos generales autonómicos.

De manera análoga al sentido estatal, y en base a lo dispuesto en el Artículo 39 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, "La Sindicatura de Cuentas es el órgano al que corresponde el control externo económico y presupuestario de la actividad financiera de la Generalitat, de los entes locales comprendidos en su territorio y del resto del sector público valenciano. La creación de la institución se realizó mediante la publicación de la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Generalitat Valenciana de creación de la Sindicatura de Cuentas y el Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas. Según se señala en el portal web institucional, la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana, se define como un órgano de control regional, estatutario e independiente, heredero de la antigua figura del "Maestro Racional" en el pasado foral.

Entre otras funciones, se encarga de la actividad fiscalizadora de las cuentas de la Generalitat, de los organismos dependientes y de las corporaciones locales valencianas. Dentro de esta actividad de fiscalización, existen tres ejes de actuación de esta actividad que son: el examen y censura de la Cuenta General de Generalitat Valenciana, examen y censura de las entidades locales y auditorías específicas de las entidades locales, así como la emisión de informes, memorias y dictámenes.

En cuanto a su función de consulta, también realiza la actividad de asesoría para con les Corts Valencianes en materia propia de sus competencias. Por último, también se encarga de la función jurisdiccional, la cual hace referencia a la actividad que realiza el delegado del TCU sobre la fase de instrucción de los procedimientos jurisdiccionales.

Para desempeñar su labor, la Institución se compone de un equipo multidisciplinar conformado por especialistas auditores, técnicos, ayudantes, letrado, informáticos y personal de administración y secretaría; todos ellos coordinados por el Consejo, compuesto por tres síndicos y un secretario general.

CAPÍTULO IV.

LA AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA EN LOS AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA: UN ENFOQUE METODOLÓGICO.

4.1. INTRODUCCIÓN

La metodología ofrecida a continuación está orientada a integrar y conexionar la información y conocimiento aportado por las organizaciones que lideran el desarrollo de estándares y buenas prácticas en el ámbito de la fiscalización o auditoría pública y la transparencia a nivel nacional e internacional. Dada la necesidad de crear un marco metodológico de aplicación práctica para la consecución de auditorías de transparencia en el ámbito municipal, se propone realizar un marco que sirva de referente para la realización de una auditoría de publicidad activa, pasiva y colaborativa, así como el marco de su gestión.

En base a la ISSAI 300 *“una auditoría de gestión consiste en un examen independiente, objetivo y fiable de si las iniciativas, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones funcionan con arreglo a los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si existe margen de mejora. La auditoría de gestión pretende ofrecer nueva información, análisis o perspectivas, y cuando corresponda, recomendaciones de mejora. Han de ofrecer nueva información y conocimiento o valor”* al (TCUE, 2017):

- Proporcionar nuevas perspectivas de análisis.
- Hacer más sensible la información existente a las diversas partes interesadas.
- Proporcionar una nueva visión o conclusión independiente y rectora basa en la evidencia de auditoría.
- Proporcionar recomendaciones basadas en un análisis de los hallazgos de la auditoría.

Por ello, desde una perspectiva de la transparencia, la auditoría de transparencia ha de consistir en un examen independiente, objetivo y fiable, acerca de si las iniciativas, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones funcionan con arreglo a los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si existe margen de mejora en la esfera de la actuación de la transparencia municipal.

4.1.1. PROPUESTA METODOLÓGICA

El marco metodológico propuesto está focalizado en la revisión de las acciones u omisiones destinadas a cumplir los objetivos de transparencia en el ámbito municipal. Estos objetivos son de dos tipos, de cumplimiento de la legalidad relacionada con la transparencia, y de la gestión desempeñada en tal ámbito por la unidad, concejalía o departamento encargado de tales funciones.

Tales objetivos, se refieren tanto al cumplimiento de la legalidad dispuesta en los diferentes niveles territoriales donde se encuentre el ayuntamiento a controlar-auditar de manera externa, como revisar la gestión a modo de análisis sobre los principios de economía, eficacia y eficiencia.

Para la consecución del primer objetivo general, se ha realizado anteriormente un análisis de la normativa que será objeto de observación y corroboración de su cumplimiento y, se deberá realizar de manera anterior al comienzo de cualquier auditoría, una revisión de la normativa que se haya aprobado y esté vigente, para la eficacia de la sistemática metodológica.

Esta auditoría comprendería de un análisis de las diferentes actividades desarrolladas en cumplimiento de la legalidad y las ofrecidas de manera voluntaria en los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana, atendiendo a las normas y estándares (informes o documentos marco) que les afecte respectivamente. También, para la revisión de la gestión en tal área, se incluye un análisis de la sistemática que garantiza el cumplimiento de las 3 E's (TCUE, 2017): Economía, eficacia y eficiencia, imperantes en las auditorías de gestión y que pueden comprenderse de un análisis estratégico de la máxima responsabilidad del departamento o de la entidad en su caso, en el ámbito de la transparencia dentro del ayuntamiento, así como de los programas, planes, etc., que se adopten al respecto. En tal caso, la auditoría se ha de centrar en las tareas de gestión estratégica (planificar, organizar, dirigir y controlar/evaluar) que incluyen per sé, la revisión del cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación.

En referencia a la normativa y directrices de Auditoría otorgadas por el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea de 2017 y la ISSAI 300 “una auditoría de gestión consiste

en un examen independiente, objetivo y fiable de si las iniciativas, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones funcionan con arreglo a los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si existe margen de mejora. La auditoría de transparencia y su gestión pretende ofrecer nueva información, análisis o perspectivas, y cuando corresponda, recomendaciones de mejora. Las auditorías de gestión proporcionan nueva información, conocimiento o valor ya que (TCUE, 2017):

- Proporciona nuevas perspectivas de análisis.
- Matiza, delimita y sensibiliza la información existente a las diversas partes interesadas.
- Proporciona una nueva visión o conclusión independiente en base a las evidencias de la auditoría.
- Proporciona recomendaciones basadas en un análisis de los hallazgos de la auditoría.

La auditoría de transparencia y su gestión, debe analizar el mismo trabajo de auditoría basándose en diversas dimensiones de análisis respecto de la actividad de la acción municipal medida mediante indicadores de eficacia, eficiencia, economía y efectividad. El diagrama mostrado en la Figura 10 muestra la interrelación entre los distintos inputs-outputs y la transversalidad de la transparencia en éstos (transparencia para determinar las necesidades, objetivos, recursos, procesos, realizaciones y efectos). Ésta ilustra la dimensión transversal y sus interrelaciones en base a los principios de eficacia, economía, eficiencia y efectividad de la actividad de transparencia municipal:

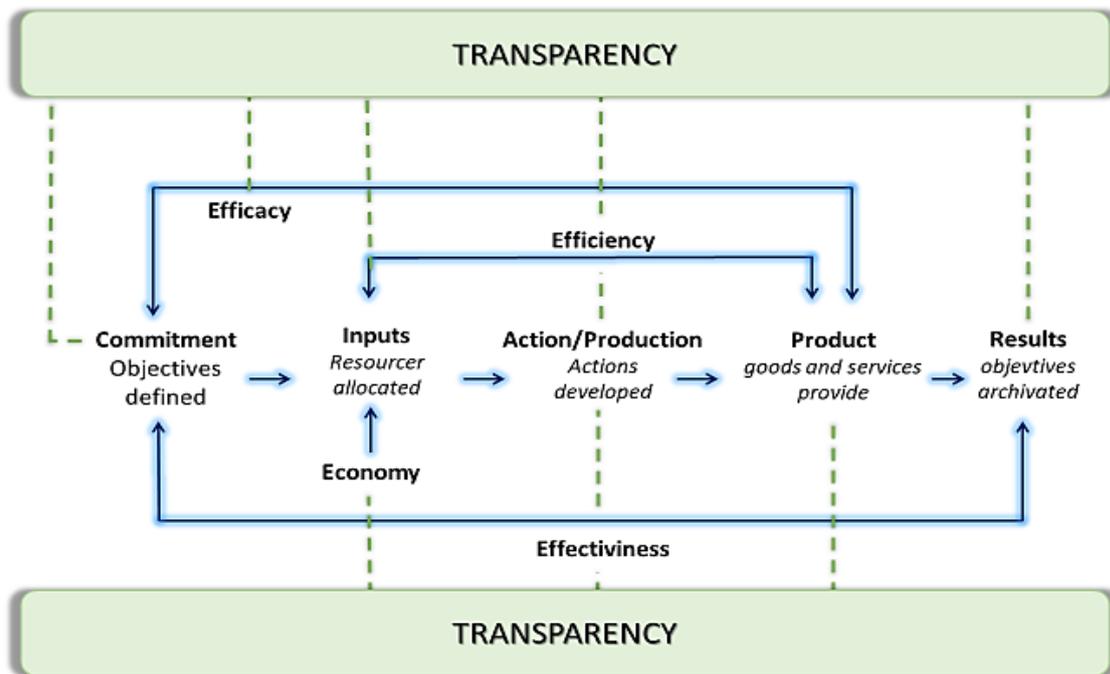


Figura 10. Diagrama de la transversalidad de la transparencia input-output.

Fuente: Elaboración propia a partir de ISSAI 3000, (2004) y TCUE (2017).

Según la relevancia en cuanto al alcance de la auditoría, se posibilita agregar otros principios de desempeño como pueden ser, la efectividad, la equidad, la ética, la calidad, etc., aparte de los nombrados anteriormente como más relevantes (economía, eficiencia y eficacia) en el ámbito de la transparencia municipal.

Por lo que, esta sistemática se centra en el análisis de los elementos anteriores para conocer y establecer el grado de economía y eficiencia en la adscripción y explotación de recursos, grado de eficacia logrado en cuanto a los objetivos y planes estratégicos establecidos en el marco de la transparencia y, la efectividad de los procesos realizados, ya que, el uso de estas lógicas ayudará a que el equipo de auditoría identifique y establezca la interrelación entre las necesidades socioeconómicas a las que debe enfocarse la auditoría y sus objetivos, recursos, procesos, realizaciones y efectos. En base a lo anterior, y dependiente del alcance que se proponga, se podrán conocer los resultados alcanzados (cambios para los destinatarios directos) y los impactos (consecuencias de la auditoría a largo plazo).

4.1.1.1. OBJETIVO GENERAL DE LA AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

El objetivo general, es la obtención de evidencia necesaria y suficiente para que el auditor pueda emitir una opinión objetiva y realista sobre el cumplimiento de la legalidad en relación con la transparencia municipal de la Comunidad Valenciana (tanto mínima como voluntaria) y sobre la coherencia y razonabilidad de la política de transparencia desarrollada sobre los principios de buena gestión (eficacia eficiencia y economía).

Para ello, se debe ofrecer un informe, basado en los hallazgos de auditoría conseguidos y conclusiones en base a estos, para disponer la información sobre el cumplimiento mínimo de la legalidad de transparencia, el cumplimiento de transparencia voluntario, que será el que exceda del mínimo legal, y la gestión desempeñada dentro de la organización sobre el cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia. En caso de disponer de los medios suficientes, podrían ser más los principios a los que se ha de someter, como, por ejemplo: una revisión de la efectividad o impacto, equidad, excelencia, entre otros, dentro de la organización de la transparencia municipal.

Por último, en base a la emisión de tal informe, se pretende ofrecer medidas correctas que posibilite una mejora de la calidad en el ámbito de la transparencia, ya sea sobre la información que ofrece, la normativa desarrollada a nivel interno para el correcto funcionamiento, aprobación de códigos de conducta o éticos, marcos de integridad municipal, automatización de procesos, etc., lo que implicaría una transparencia efectiva.

4.1.1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

De una manera indicativa, los objetivos específicos son las finalidades que satisfacer para la consecución del objetivo general. Para ello, el eje del objetivo general se despliega en tres áreas. La primera es el área del cumplimiento mínimo de la legalidad establecida en el marco de la transparencia, para la cual, se debe conocer con suficiencia tanto la normativa referente a la transparencia municipal como al del desempeño de

auditorías de gestión, las cuales, incluyen la gestión del cumplimiento de la legalidad en determinada área de la gestión pública local.

El segundo, se relaciona con el nivel de transparencia ofrecido por el ayuntamiento de manera voluntaria, que será el ofrecimiento de más información o de más servicios relacionaos con la sistemática de la publicidad activa, pasiva y colaborativa. La sistemática se basa en realizar verificación sistemática de las disposiciones legales y reglamentarias a las que están sometidas las distintas entidades en cuanto a la obligación de publicación activa, así como la emisión de un juicio de valor sobre datos cuantitativos y cualitativos de la información ofrecida y no ofrecida, y sobre la calidad (accesibilidad, objetividad, veracidad, claridad, oportunidad, estructuración, actualización y periodicidad) de la información referida dentro de las respectivas áreas de información, publicadas en sus portales web (o no), y además, conocer si se ofrece información de apoyo adicional para facilitar la comprensión de la información anterior.

El tercer objetivo específico se refiere a conocer con suficiencia la gestión realizada por el órgano, departamento, concejalía correspondiente y competente sobre tal materia, para saber si se ha actuado conforme a los principios de economía, eficacia y eficiencia desde una perspectiva estratégica, así como conocer la efectividad de la transparencia en base a la creación de valor público (Mulgan, 2004).

Cabe señalar que los objetivos específicos pueden variar según los medios y recursos disponibles dado que, si no se cuenta con las capacidades, recursos, medios, etc. necesarios, no se podrán satisfacer de manera efectiva y completa todos los objetivos propuestos en esta metodología, por lo que podría quedar incompleta e inutilizada y no ofrecer una valoración objetiva y acertada sobre tales finalidades.

Una vez señaladas las finalidades que pretende brindar la metodología, se debe señalar el alcance que debe cubrir, ya que se deberá determinar los distintos factores determinantes de la cuantificación y calificación de los trabajos a realizar.

4.1.1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA PROPUESTA

El alcance determina el límite de la auditoría, estando directamente relacionado con las preguntas de la auditoría. Por ello, los auditores tendrán que definir, en particular:

- Qué: Normas, requisitos, indicadores, programas, actividad y acciones de la gestión por actividades, principios, criterios, recursos, medios, objetivos que se auditarán.
- Quién: Concejalía, áreas, servicios de información u otros departamentos que se encargan de la gestión de la transparencia municipal.
- Dónde: Municipio donde se encuentre el ayuntamiento auditado de la Comunidad Valenciana, así como lugar (físico o virtual) donde se vayan a realizar actividades de auditoría.
- Cuando: período de tiempo que abarcará, en base a un calendario.
- Para qué o por qué: la finalidad pretendida
- Como: referente a la meta en que se realizará.
- Otras.

Sin embargo, cabe la posibilidad de realizarla sobre otros ayuntamientos que no estén situados en tal demarcación geográfica, realizando una revisión de la normativa aplicable (estatal, autonómica y local), a modo de analogía.

El alcance sobre el cumplimiento de la legalidad de la auditoría de transparencia se refiere al límite mínimo de la revisión de la normativa que ha de cumplir el ayuntamiento en cuanto a la transparencia, tanto lo dispuesto en la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local, Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en cuanto a publicidad activa del ayuntamiento, así como de su normativa interna como, por ejemplo, una ordenanza o reglamento municipal desarrollado y en vigor en relación con tal ámbito, al que habrá de atender para este apartado de la revisión sistemática.

En cuanto al derecho de acceso, se habrá de atender a lo dispuesto en la normativa estatal básica, señalada en el apartado anterior, a la normativa autonómica, en referencia a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, y a la normativa que desarrolle en uso de su autonomía.

Para determinar el alcance sobre ajuste de su gestión a los principios de eficacia, economía, y eficiencia, se ha de estar a lo dispuesto por las limitaciones que afecten al desarrollo metodológico, como pueden ser los medios disponibles, el control interno o riesgos existentes para la buena gestión. En base a ello, como la transparencia es un elemento transversal dentro de la gestión municipal, se deberá atender a la normativa que establezca la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local o LBRL, el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales o ROF.

Para la gestión de sus intereses puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, en el ámbito de sus competencias. En tal sentido, se establecen, en el artículo 25 de la LBRL, las competencias propias que el Municipio respectivo ejercerá en todo caso, así como en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. En base este último nivel territorial, en completo respeto a la normativa de carácter estatal, cabe señalar también la normativa de autonomía local que se haya dispuesto en la Comunidad Valenciana por ser el objeto de este trabajo. Pues es en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana de autonomía local, donde se establecen las competencias de los municipios valencianos (artículo 33).

Así pues, se establece que, para la gestión de sus intereses, los municipios valencianos pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos en el ámbito de sus respectivas competencias que, en caso de los ayuntamientos valencianos son los expuestos en la Tabla 7.

Tabla 7. Competencias de los municipios.

LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL	LEY 8/2010, DE 23 DE JUNIO, DE RÉGIMEN LOCAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA DE AUTONOMÍA LOCAL
ART. 25	ART. 33
➤ URBANISMO ⁶¹	➤ ORDENACIÓN ⁶²
➤ MEDIO AMBIENTE URBANO ⁶³	➤ PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE
➤ ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE A DOMICILIO Y EVACUACIÓN Y TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES	➤ SUMINISTRO DE AGUA ⁶⁴
➤ INFRAESTRUCTURA VIARIA Y OTROS EQUIPAMIENTOS DE SU TITULARIDAD	➤ TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS
➤ EVALUACIÓN E INFORMACIÓN DE SITUACIONES DE NECESIDAD SOCIAL Y LA ATENCIÓN INMEDIATA A PERSONAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL	_____
➤ POLICÍA LOCAL, PROTECCIÓN CIVIL, PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS	➤ SEGURIDAD EN LUGARES PÚBLICOS
	➤ PROTECCIÓN CIVIL, PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS
➤ TRÁFICO, ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULOS Y MOVILIDAD. TRANSPORTE COLECTIVO URBANO	➤ ORDENACIÓN DEL TRÁFICO DE VEHÍCULOS Y PERSONAS EN LAS VÍAS URBANAS
➤ INFORMACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA DE INTERÉS Y ÁMBITO LOCAL	➤ ACTIVIDADES O INSTALACIONES DE TURISMO

⁶¹ Planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

⁶² Gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, desarrollo de espacios comerciales urbanos, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales (salvo las pecuarias).

⁶³ En particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

⁶⁴ Incluyendo la de consumo humano y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

➤ FERIAS, ABASTOS, MERCADOS, LONJAS Y COMERCIO AMBULANTE	➤ COMERCIO LOCAL, MERCADOS Y VENTA NO SEDENTARIA Y DEFENSA DE LOS USUARIOS Y CONSUMIDORES
➤ PROTECCIÓN DE LA SALUBRIDAD PÚBLICA	➤ PROTECCIÓN DE LA SALUBRIDAD PÚBLICA
	➤ PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE LA ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD
	➤ SEGURIDAD ALIMENTARIA, MATADEROS, FERIAS Y ABASTOS
➤ CEMENTERIOS Y ACTIVIDADES FUNERARIAS	➤ CEMENTERIOS Y SERVICIOS FUNERARIOS
➤ PROMOCIÓN DEL DEPORTE E INSTALACIONES DEPORTIVAS Y DE OCUPACIÓN DEL TIEMPO LIBRE	➤ ACTIVIDADES O INSTALACIONES CULTURALES Y DEPORTIVAS; OCUPACIÓN DEL TIEMPO LIBRE; TURISMO
➤ PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y EQUIPAMIENTOS CULTURALES	
➤ PARTICIPAR EN LA VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LA ESCOLARIDAD OBLIGATORIA Y COOPERAR CON LAS ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS	➤ PARTICIPAR EN LA PROGRAMACIÓN DE LA ENSEÑANZA Y COOPERAR CON LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA ⁶⁵
➤ PROMOCIÓN EN SU TÉRMINO MUNICIPAL DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL USO EFICIENTE Y SOSTENIBLE DE LAS TIC	_____
➤ ACTUACIONES DE PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES, ASÍ COMO CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO	➤ PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES, PROMOCIÓN, REINSERCIÓN SOCIAL Y PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE IGUALDAD EFECTIVA DE HOMBRES Y MUJERES
_____	➤ RECOGIDA Y GESTIÓN DE ANIMALES VAGABUNDOS Y ABANDONADOS
_____	➤ GESTIÓN Y ADJUDICACIÓN DE PASTOS
_____	➤ GESTIÓN Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURAS

⁶⁵ En la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, entre otros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana de autonomía local.

Como se puede evidenciar, algunas competencias se desarrollan en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana de autonomía local, en base a las establecidas en la LBRL. Competencias que deben quedar suficientemente clarificadas en el marco de la transparencia sobre la gestión pública municipal (política y administrativa) para el presente desarrollo metodológico y su alcance, respetando los límites que se impongan en la normativa.

También, el alcance será definido en parte por los servicios que preste tal institución, ya que es su razón de ser, el de servir con objetividad a los intereses generales respectivos, mediante la prestación de servicios. Por ello, se hace un breve análisis sobre los servicios que prestarán el ayuntamiento en base a la normativa que le afecte por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y por la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana de autonomía local. A continuación, se ofrecen los diferentes servicios públicos mínimos obligatorios en base a la población existente en el municipio, según lo dispuesto en el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, LBRL y al artículo 34 de la Ley 8/2010, de 23 de junio RLCV.

En base a ello, a continuación, en la Tabla 8, Servicios prestados a nivel municipal según población, se dispone de una tabla de acumulación, que muestra los servicios que deben ofrecer los ayuntamientos que demarcarán el alcance de la auditoría de transparencia en la administración municipal valenciana.

Tabla 8. Servicios prestados a nivel municipal según población.

	Todos	Población > a X Habitantes.		
		5.000	20.000	50.000
1. ALUMBRADO PÚBLICO				
2. CEMENTERIO				
3. RECOGIDA DE RESIDUOS				
4. LIMPIEZA VIARIA				
5. ABASTECIMIENTO DOMICILIARIO DE AGUA POTABLE				
6. ALCANTARILLADO				
7. ACCESO A LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN				
8. PAVIMENTACIÓN DE LAS VÍAS PÚBLICAS				
9. CONTROL DE ALIMENTOS Y BEBIDAS				
10. AGENCIA DE LECTURA				
11. PARQUE PÚBLICO				
12. BIBLIOTECA PÚBLICA				
13. MERCADO				
14. TRATAMIENTO DE RESIDUOS				
15. SEGURIDAD PÚBLICA				
16. PROTECCIÓN CIVIL				
17. PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES				
18. PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS				
19. INSTALACIONES DEPORTIVAS DE USO PÚBLICO				
20. DEFENSA DE USUARIOS Y CONSUMIDORES				
21. TRANSPORTE COLECTIVO URBANO DE VIAJEROS				
22. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE				

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 7/1985, de 2 de abril, LBRL y la Ley 8/2010, de 23 de junio RLCV.

Estos servicios deben quedar suficientemente clarificados en el marco de la transparencia de la actuación y gestión municipal, con la finalidad de un desarrollo metodológico eficaz y determinación de su alcance, respetando los límites que en su caso pudieran existir. En base a estos servicios se puede obtener mucha información que, con la implementación de la tecnología en el ámbito de la gestión pública y el análisis de tales datos, permite obtener un análisis detallado de la situación.

Por lo que, para definir el alcance de la gestión del ayuntamiento se ha de revisar, desde un punto de vista de la transparencia, los servicios y competencias que ostente u ofrezca el ayuntamiento respectivo, por ser la transparencia de carácter transversal, como principios de actuación en la administración pública, en este caso, de nivel municipal. En

base a lo anterior, se debería determinar y cuantificar que servicios y competencias se ofrece, y analizar el criterio de la transparencia de los diferentes ámbitos de actuación.

4.1.1.4. PERIODO DE LA AUDITORÍA

Esta auditoría se ha realizado sin que sea necesaria el establecimiento de un periodo determinado, tanto de duración como de frecuencia. Sin embargo, en cuanto a la duración, puede comprender desde una duración de 6 meses, hasta un periodo de un año en ayuntamientos que absorban más servicios y se relacionen éstos con la actividad de transparencia. En cuanto a la frecuencia, se recomienda su realización de manera anual, e incluso semestral, para detectar posibles incumplimientos que sean determinantes.

Sin embargo, la metodología debería orientarse, en la medida de lo posible y cuando ello no suponga un gran esfuerzo, a la automatización de las actividades de control propuestas, para conocer de forma continua las posibles desviaciones en las que se vayan incurriendo con la finalidad de aumentar el nivel de calidad del sistema, aunque si, se deberán realizar evaluaciones periódicas de la propia metodología para ir determinando las mejoras que quepan dentro de tal sistemática.

En base a lo anterior, se recomienda el uso de cuadro de mando para la gestión automatizada de las auditorías de transparencia, ya que mejorarían la eficacia y eficiencia de la misma.

En el siguiente apartado se ofrecerá un resumen metodológico de las fases y distintas etapas que contienen la sistemática para contribuir al cumplimiento del objetivo general del presente trabajo: ofrecer una metodología entendible, práctica, realista y que pueda llegar a ser útil.

4.1.1.5. FASES DE LA AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

La auditoría de transparencia municipal que se pretende ofrecer está compuesta por diferentes fases que se han de seguir para la consecución efectiva y eficiente de la finalidad perseguida. Las fases que se establecen para el marco metodológico son las siguientes:

- **FASE A). CONOCIMIENTO PREVIO Y ESTUDIO PRLIMINAR.**
- **FASE B). PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA.**
- **FASE C). EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA DE TTRANSPARENCIA MUNICIPAL.**
- **FASE D). ELABORACIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL.**
- **FASE E). SEGUIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL.**

En la primera, se ha de identificar el conocimiento que debe de poseer el equipo auditor para el desarrollo óptimo de la auditoría, por lo que se deberá disponer de las competencias profesionales y éticas necesarias para su correcta puesta en marcha.

Estas competencias, en un sentido básico, hacen referencia al conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que comprenda el equipo de auditoría. También, se debe atender al conocimiento de la normativa (y jurisprudencia cuando esta sistemática tome madurez y se cuente con los medios necesarios) sobre transparencia estatal, autonómica y local, que resulte de aplicación, así como al conocimiento de técnicas y herramientas de evaluación, control y mejora de la gestión pública.

También en esta fase se ha de disponer de todos los medios y técnicas necesarias para poder ofrecer una planificación que resulte óptima para la consecución de la siguiente fase. Por último, se deberá desarrollar e identificar las áreas y actividades que ejerzan responsabilidades sobre la transparencia municipal, cuya calidad pueda impactar sobre la mejora de la posición estratégica o directiva dentro de la organización de la transparencia municipal y para la consecución de sus objetivos de manera efectiva, eficaz, eficiente y económica.

En base a la información y conocimiento obtenido en la fase preliminar, se desarrollará una planificación estratégica de la auditoría, donde se dispondrán de los objetivos, normas aplicables, alcance, preguntas, metodología, observaciones, niveles predefinidos de significatividad cualitativa y cuantitativa, la naturaleza de las pruebas,

tiempo previsto, medios que se emplearán, calendario, indicadores, criterio, etc. Cabe señalar que la necesidad de exhaustividad de las pruebas la determinará en el conocimiento previo de la FASE A).

Según la metodología por la que finalmente se opte, puede ser que se establezca desde una perspectiva de control sobre ámbito del proceso estratégico gerencial ofrecido, por lo que debería observarse las actividades básicas de gestión o dirección: Planificar, Organizar, Integrar, Dirigir, Controlar/Evaluar, que establece Ramió (2010). Estas que se muestran en la Figura 11 y, se desarrollan de manera más detallada en el ANEXO IV: Funciones básicas de gestión de las organizaciones públicas:

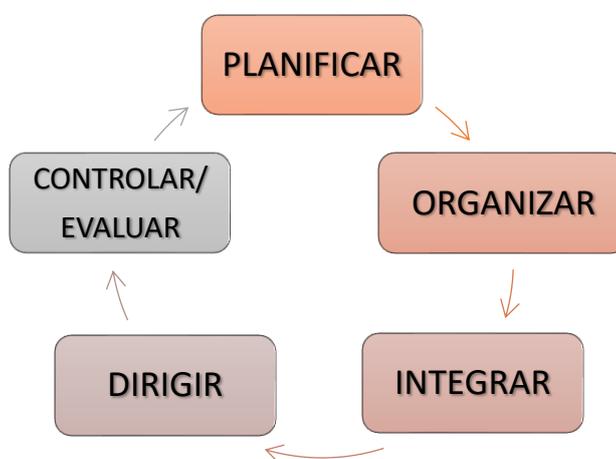


Figura 11. Funciones básicas de gestión de las organizaciones públicas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ramió (2010).

En esta línea, Alejos (2003) señala que la gestión de cualquier organización (pública o privada) parte de la premisa de que es un proceso secuencial que debe ser cíclico y revisable, sobre el cual se debe analizar la actuación del área de transparencia, e incluye las siguientes informaciones que se deben conocer dentro de la propia organización municipal, el equipo de auditoría y dar a conocer a la potencial audiencia, a parte de las estipuladas por la normativa, y son:

- Definir o conocer la misión del área, incluida la que se estipule en normativa, así como estipular los valores o principios por lo que se regirá para su consecución.
- Definir una visión consensuada con el área política (empleado público y representantes políticos designados para la ejecución legislativa).

- Comunicar la visión y la misión a todo el personal interno (y externo, en relación con la transparencia ad-extra⁶⁶).
- Obtener información del entorno (oportunidades y amenaza).
- Analizar la situación interna (Fortalezas y debilidades).
- Definir los objetivos y metas a alcanzar según misión, visión y valores.
- Diseñar y conocer las posibles estrategias alternativas existentes y seguir las más adecuadas.
- Definir los cuadros de mando, sistema de responsabilidades y de organización de las actividades y procesos (orientados a los más críticos y de mayor envergadura).
- Conocer, diseñar y/o analizar, en su caso, los sistemas de información para la gestión interna y externa de la transparencia municipal.
- Establecer el sistema de control y analizar las desviaciones.
- Aprobar las medidas correctoras.
- Desarrollar el seguimiento de estas, revisar su utilidad y posteriori seguimiento.

De manera visual, la Figura 12 señala el orden de seguimiento para el conocimiento de la situación estratégica del ayuntamiento o área de transparencia que se pretenda auditar:

⁶⁶ O hacia fuera, como pueden ser: la ciudadanía en general, OCEX, EFS, entre otros.



Figura 12. Gestión de la organización del sector público.

Fuente: Elaboración propia a partir de Alejos (2003) y TCUE (2017).

Por lo que debería suponer, según el alcance definido en base a las limitaciones expuestas en tal apartado, la revisión de tales actividades dentro del marco de la gestión de transparencia por parte del personal responsable de tal área.

Una vez realizado el plan de auditoría de transparencia municipal, FASE B), se debe de realizar la obtención y análisis de datos, de pruebas, deducciones, documentación, objetivo y enfoque, control de calidad de la auditoría, FASE C) DE EJECUCIÓN, que resulten necesarios, mediante un ejercicio de deducción y abstracción, para la emisión de un juicio objetivo y válido acerca del cumplimiento de la legalidad mínima y voluntaria, y sobre el ajuste de la gestión de la transparencia a los principios de efectividad, eficacia, eficiencia y economía.

En base a los datos, informaciones, evidencias y, en sí, pruebas fiables obtenidas, se han de deducir unas conclusiones acerca de la razonabilidad y coherencia del desarrollo de la gestión de la transparencia municipal para la emisión de un informe que contenga una

opinión experta sobre la calidad, coherencia y razonabilidad del proceso de gestión de la transparencia en el ámbito municipal y su margen de mejora.

Cabe señalar que estas fases se adaptan y están orientadas al ciclo PDCA (*plan, do, check, act*) de Deming (1989), ya que en las dos primeras fases se realizará una obtención de conocimiento e información sobre el ámbito de la auditoría, organización y la transparencia municipal, para conocer así como conocer los diferentes objetivos, preguntas de auditoría, medios necesarios, marco temporal, criterios, informaciones, pruebas y poder planificar de manera eficaz y eficiente la fase posterior de ejecución de la auditoría para la consecución y obtención datos y pruebas que refuercen la opinión profesional del equipo de auditoría. En la Figura 13, se muestra la secuencia lógica de mejora continua para la sistemática de auditoría.

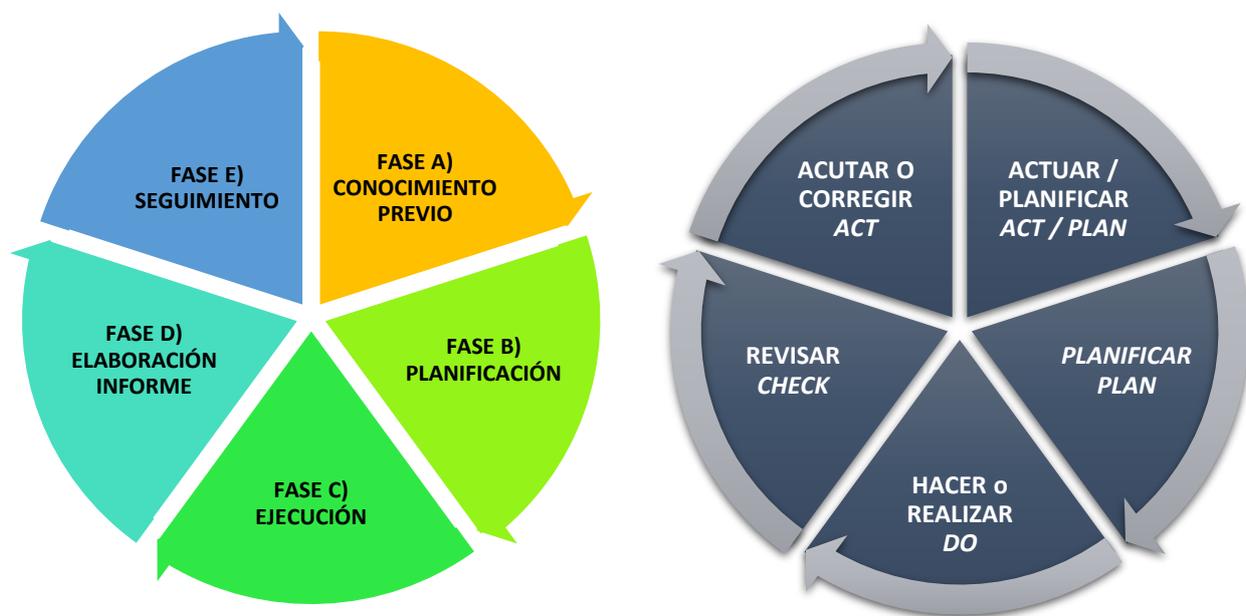


Figura 13. Fases de la auditoría de transparencia en base al ciclo “P-D-C-A” de mejora continua.

Fuente: Elaboración propia a partir de Deming (1989) y TCUE (2017).

En base a la capacidad deductiva del equipo auditor, se deberá ofrecer un informe detallado sobre el desempeño realizado en el marco de la organización y su desempeño en el marco de la transparencia (cumplimiento de la legalidad, margen de mejora, cumplimiento voluntario y ajuste de la gestión del ámbito de la transparencia a los principios de economía, eficacia y eficiencia, y en su caso, efectividad o impacto, equidad

y excelencia). Una vez redactado el informe final, el equipo de auditoría deberá comunicarlo al responsable del ayuntamiento con el que se deba mantener el contacto continuo con la finalidad de contrastar y corroborar las constataciones de la auditoría en base a las pruebas, para verificar si se conocían las posibles acciones disfuncionales para la organización y revisar que no se hacen de manera causal, así como proponer las líneas de mejora oportunas para mejorar su calidad organizacional, y la posición interna ante la posible resistencia de cambio.

Una vez obtenida esta información, el equipo de auditoría elaborará el informe final que será emitido a todos los destinatarios, tanto externos (Pleno del ayuntamiento, ciudadanía, grupos de interés, entre otros) e internos (Alcaldía, Junta de Gobierno local, Concejalía de transparencia, etc.) con la finalidad de que se conozca tal desempeño para mejorar la acción de la rendición de cuentas o *accountability*.

Para una mejor comprensión de las diferentes fases y etapas que comprenden la realización de la metodología propuestas, a continuación, se ofrece un resumen de las fases y etapas de las que se compone y, acto seguido, de una tabla (Tabla 9) para aumentar ese grado de comprensión.

4.1.1.6. RESÚMEN DE FASES Y ETAPAS DE LA AUDITORÍA

- **FASE A). CONOCIMIENTO PREVIO Y ESTUDIO PRLIMINAR:**
 - A.1. ADQUISICIÓN DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO ACTUALIZADO PARA LA AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL
 - A.2. TRABAJO PRELIMINAR AL PLAN DE AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

- **FASE B). PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA:**
 - B.1. DETERMINAR LOS OBJETIVOS Y CONTENIDOS DEL PLAN DE AUDITORÍA.
 - B.2. DETERMINAR LAS PRUEBAS DE AUDITORÍA, RIESGOS Y MODOS DE OBTENCIÓN.
 - B.3. DETERMINAR LAS PREGUNTAS DE AUDITORÍA.
 - B.4. DETERMINAR EL CALENDARIO, LOS RECURSOS Y LOS MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y REVISIÓN.
 - B.5. COMUNICACIÓN CON EL AYUNTAMIENTO AUDITADO.
 - B.6. ELABORACIÓN Y REVISIÓN DEL PLAN DE LA AUDITORÍA.

- **FASE C). DE EJECUCIÓN:**
 - C.1. OBTENCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS.
 - C.2. OBTENCIÓN DE PRUEBAS DE AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA.
 - C.3. DEDUCCIÓN DE LAS EVIDENCIAS Y CONSTATAACIONES DE AUDITORÍA.
 - C.4. COMUNICACIÓN DE LAS EVIDENCIAS Y CONSTATAACIONES DE AUDITORÍA.
 - C.5. DOCUMENTACIÓN DE LA AUDITORÍA Y SISTEMA DE REFERENCIAS DOCUMENTAL
 - C.6. AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL Y DISPOSICIONES EN MATERIA DE CONTROL DE CALIDAD.

- **FASE D). ELABORACIÓN Y EMISIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL:**
 - D.1. CONCLUSIONES.
 - D.2. REDACCIÓN DEL BORRADOR DEL INFORME FINAL.
 - D.3. REVISIÓN DEL BORRADOR DEL INFORME FINAL.
 - D.4. EMISIÓN DEL INFORME FINAL.

- **FASE E). SEGUIMIENTO:**
 - E.1. RECOMENDACIONES AL FINALIZAR LA AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL.
 - E.2. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES.
 - E.3. SEGUIMIENTO DE LAS REACCIONES PROVOCADAS POR EL INFORME DE AUDITORÍA.

Como se ha indicado anteriormente, en la Tabla 9 se desarrollan y muestran las diferentes etapas y productos o documentos que se obtienen en cada una de ellas, dentro de cada fase de auditoría de transparencia municipal, para mejorar la comprensión del potencial usuario/lector que pretenda realizarla y/o desarrollarla.

4.1.1.6.1. TABLA RESUMEN DE LAS FASES, ETAPAS Y DOCUMENTOS DE LA AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

Tabla 9. Etapas sobre las diferentes fases de la metodología de auditoría para la transparencia municipal.

FASES DE LA AUDITORÍA	ETAPAS DE CADA FASE	ACTIVIDADES QUE SE DESARROLLAN	DOCUMENTOS O PRODUCTOS DE LA ETAPA
FASE A). CONOCIMIENTO PREVIO Y ESTUDIO PRELIMINAR	1º. Conocimiento previo y actualizado en el ámbito de la auditoría y/o transparencia municipal	Prever los objetivos y la dinámica de la auditoría de transparencia municipal	Resumen sistemático de las necesidades estratégicas previas necesarias para el desarrollo de la auditoría
		Determinar los recursos y medios necesarios para el desarrollo óptimo de la auditoría	Listado de recursos tangibles e intangibles necesarios para el desarrollo de la auditoría
		Identificar las responsabilidades del personal (político y administrativo) del ayuntamiento sobre transparencia, y de los actores de la auditoría	Listado con información y detalles informativos sobre la configuración organizativa de la entidad municipal y del área de transparencia en caso de que exista
		Identificar los procesos clave de la gestión y control de la transparencia municipal y definir las necesidades de información (Evaluación del control interno por componentes y análisis DAFO)	Informe sobre el control interno del ayuntamiento o área de transparencia auditada. Informe del análisis DAFO ⁶⁷ y CAME ⁶⁸
		Identificar y analizar los riesgos para la buena gestión de la transparencia municipal	Informe sobre riesgos en base al sistema de control interno

⁶⁷ DEBILIDADE, AMENAZAS, FORTALEZAS, OPORTUNIDADES. (Misma fuente que CAME)

⁶⁸ CAME: CORREGIR DEBILIDADES, AFRONTAR AMENAZAS, MANTENER FORTALEZAS, EXPLOTAR OPORTUNIDADES. (De Miguel, et al., 2012, *Fundamentos de Dirección estratégica para organizaciones públicas. 1ª Edición*. Valencia. Ed. Servicio de publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia.)

2º. Trabajo preliminar de preparación del plan global de auditoría de transparencia municipal.	Consideración de las auditorías previas. (auditorías de transparencia, de cumplimiento, gestión, económico-financieras) incluidos los informes	Informes sobre las revisiones efectuadas con anterioridad, a cerca de los objetivos generales y específicos de la auditoría, explicación de la sistémica que se va a emplear para cuantificar variables operativas, autoevaluación y su desarrollo
	Sopesar cuáles pueden ser las preguntas, los criterios, las pruebas, la metodología, el alcance y el impacto de la auditoría de transparencia municipal	Listado de posibles preguntas, criterios, riesgos, alcance, pruebas y formas más comunes para su obtención
	Calcular una aproximación del tiempo y de los recursos necesarios de la auditoría propuesta	Informe sobre la aproximación de los recursos necesarios para el desarrollo de la auditoría
	Evaluación sobre si la auditoría es realista, realizable y puede resultar útil	Informe sobre la utilidad, implementación y realismo de la auditoría
	Determinar las preguntas de la auditoría	Cuestionario con preguntas de auditoría de transparencia.
	Cuantificación de los medios y recursos disponibles para la auditoría de transparencia	Informe sobre medios y recursos disponibles respecto de los necesarios.
	Fijar los objetivos generales y específicos, y la dinámica a seguir en el plan de auditoría de transparencia	Informe sobre los objetivos específicos en relación con la metodología a seguir
	Diseño de la metodología a seguir, alcance, los criterios, fuentes de información y pruebas, y el impacto de la auditoría	Guía sobre la metodología, alcance, criterios, fuentes y para la obtención de pruebas, y su impacto

FASE B). PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA	3º. Determinar los objetivos y contenido del plan de auditoría de la transparencia municipal	Determinar los indicadores en base a las preguntas y objetivos para su consecución, su alcance, los criterios, fuentes de información, y el impacto de la auditoría	Listado de indicadores de gestión de la eficacia (cumplimiento de objetivos y normativa, así como su grado), eficiencia (mismos resultados con el empleo de menos recursos, o cumplimiento de más objetivos con los mismos recursos), economía (momento, cantidad y calidad apropiada y al mejor precio) y, en su caso, efectividad (impacto), equidad y ética de la transparencia municipal.
		Realizar un análisis DAFO sobre la organización de transparencia municipal.	Informe del análisis DAFO del área de transparencia dentro del ayuntamiento.
		Revisar y analizar la información y documentación publicada y obtenida	Informe detallado sobre la información institucional, organizativa, jurídica, económica, financiera, contratos, etc., disponible de la organización a auditar, así como del departamento que desempeñe la actividad de gestión de publicidad y transparencia
	4º. Determinar el calendario, los recursos y los mecanismos de supervisión y revisión	Cuantificar y calificar los plazos, recursos y los mecanismos de supervisión y revisión	Diagrama de GANTT, de Pareto, entre otros. Listado explicativo de los mecanismos de supervisión y control
	5º. Comunicación con el ayuntamiento auditado	Identificar las áreas clave o críticas de tales actividades que requieran mayor atención en la fase ejecución.	informe sobre la ponderación de prioridad de los asuntos que requieran mayores recursos o un esfuerzo profesional adicional
	6º. Elaboración del plan de auditoría de transparencia municipal	Elaboración del plan de auditoría	Plan de auditoría de transparencia
		Elaboración del programa de ejecución y elaboración del Informe	Programa de ejecución y de elaboración del Informe

FASE C). EJECUCIÓN	7º. Obtención y análisis de datos	Establecer las técnicas que se utilizaran para obtener los datos	Listado con las técnicas que se van a llevar a cabo según criterios predefinidos	
		Realizar el análisis de los datos.	Informe de análisis de los datos	
	8º. Obtención de pruebas	Recabar pruebas de auditorías suficientes, pertinentes y fiables	Listado de pruebas	
	9º. Deducir evidencias de la auditoría	Realizar una valoración objetiva de la gestión real a partir de los criterios de auditoría	Diálogo activo con la entidad contratada y debatir las evidencias de auditoría cuando surjan	
	10º. Comunicar evidencias de auditoría	El auditor deberá poner en conocimiento de la organización auditada las constataciones de auditoría para determinar y verificar si se han aplicado medidas correctoras	Informe con las evidencias transmitidas a la entidad controlada	
	11º. Realizar la documentación de la auditoría	Base de formulación del informe	Bases para formular el informe	
		Redacción de actas de todas las reuniones	Actas de todas las reuniones	
	12º. Auditoría de control y de gestión de calidad	Supervisión adecuada del personal	Informe sobre la supervisión del personal y sobre el seguimiento de los progresos	
		Seguimiento en diversos niveles	Listado de medidas correctoras generales y específicas	
		Adopción de medidas correctoras		
			Elaborar resumen de observaciones	Resumen de observaciones obtenidas

FASE D). ELABORACIÓN Y EMISIÓN DEL INFORME	13º. Redactar el borrador del informe final	Diseñar las conclusiones generales y específicas de la auditoría	Conclusiones preliminares de auditoría de transparencia
		Proposición de un informe claro, convincente y pertinente	Informe preliminar de auditoría de transparencia municipal
	14º. Revisión del informe	Revisar las conclusiones generales y específicas	Conclusiones analizadas y destacadas del informe preliminar
		Revisión del informe de auditoría	Informe revisado y anotaciones aclaratorias dispuestas
	15º. Aprobación del informe preliminar	Aprobar el informe preliminar	Documento de aprobación del informe
	16º. Aprobación del informe preliminar	Elaboración del informe final de auditoría	Informe final de auditoría
17º. Emisión del informe final	Emitir un informe final de auditoría	Publicación del informe final de auditoría	
18º. Recomendaciones	Asegurar que la organización es receptiva en cuanto a los comentarios, conclusiones y recomendaciones del informe final	Cronograma verificativo para el cumplimiento de las recomendaciones	
FASE E). SEGUIMIENTO	19º. Seguimiento	Seguimiento a la organización para verificar el cumplimiento de las recomendaciones	Informe sobre las variaciones (modificaciones/ adiciones/ supresiones) realizadas por la organización descritas en las recomendaciones
			Acta sobre la constancia del seguimiento efectuado
			Documentación y papeles del trabajo que validan los resultados de la fase de seguimiento

Fuente: Elaboración propia a partir de TCUE (2017) y Más y Ramió (1997).

4.2. FASE A). CONOCIMIENTO PREVIO Y ESTUDIO PRELIMINAR

Para la fase de planificación se debe establecer unos objetivos razonables, definir un enfoque realista y riguroso y determinar cuáles son los recursos necesarios, ya que, si la auditoría no está bien planificada, existe el riesgo de que su realización no sea eficiente o eficaz. Por ello, para poder conocer si la misma planificación resulta de utilidad, existe la necesidad de realizar un estudio preliminar acerca de cuáles son los requisitos que un auditor debe reunir para poder desarrollarla, así como un análisis del entorno de la organización, ya sea interno y/o externo con el fin de determinar si la auditoría es realista, realizable y puede llegar a tener utilidad.

Los auditores deben adquirir un conocimiento actualizado sobre el ámbito de la auditoría, la gestión pública y la transparencia, así como de su marco normativo y referencial. En esta fase no se efectuarán controles exhaustivos, sino se pretende analizar la disponibilidad de la información y la viabilidad de los métodos a utilizar.

El estudio preliminar también debe de identificar las actividades principales, áreas funcionales relevantes y los procesos críticos relacionados con la transparencia y la publicidad activa, para determinar los objetivos de la auditoría y su posterior consecución. Por ello, el equipo de que auditoría deberá realizar un análisis del contexto de las actividades en cuestión, incluyendo los objetivos, el funcionamiento hasta el momento y el marco normativo y reglamentario que resulte de aplicación. También, deberá preocuparse por la obtención de conocimientos sobre la entidad o actividad fiscalizada, incluyendo la comprensión de los sistemas de gestión de la información y los flujos críticos y clave.

La finalidad de este trabajo preliminar consiste en agrupar información y generar el conocimiento suficiente sobre el ayuntamiento y su sistema de control interno en base a las actividades, operaciones o programas desempeñados en el marco de la transparencia, que permita, en primer lugar, determinar los objetivos de la auditoría (propósito de alcanzar determinadas metas), en segundo lugar, determinar si la auditoría es realista, útil y puede llevarse a cabo y, por último, en base a lo anterior, planificar adecuadamente las actuaciones posteriores.

Por lo que, en base a lo anterior, el estudio previo sobre adquisición de conocimiento actualizado y el plan resultante incluirá, aparte de la información referida anteriormente, los siguientes puntos (Alejos, 2003):

- Una evaluación de los conocimientos y capacidades profesionales exigidos por el equipo de auditoría para realizar la auditoría.
- Un Presupuesto de recursos necesarios y calendario.
- Posibles conclusiones y repercusiones (impacto) de la auditoría.
- Principales partes interesadas, así como sus puntos de vista e interés.

Por ello, se debe de analizar la planeación estratégica, competencias con la que cuenta la organización, programas, planes y actividades que desempeña el área de transparencia, así como las herramientas utilizadas el desarrollo de sus actividades en el ámbito de la transparencia municipal.

Por lo que se concluye con que, en esta fase se debe de recopilar y evaluar de manera inicial: la información, los sistemas y controles, definir minuciosamente los objetivos y determinar las necesidades de recursos (humanos, financieros, materiales, etc.) y del calendario. El equipo de auditoría adquirirá el conocimiento actualizado para poder comprender los siguientes apartados que se definirán y establecerán en el apartado de planificación: (Objetivos e indicadores de la auditoría; preguntas de auditoría; enfoque y alcance y riesgos de la auditoría; pruebas y sus fuentes; razones para su desarrollo y el impacto esperado; recursos previstos y el calendario para la elaboración del informe final.

Por último, antes de proceder a la fase de planificación, se deberá evaluar si la auditoría es realista, realizable y puede ser útil. Señala el TCUE, en este sentido que, “el trabajo preparatorio debería limitarse a lo estrictamente necesario para realizar las investigaciones y la planificación de una auditoría realista, realizable y útil y para preparar y presentar el plan de fiscalización” (TCUE, 2017). Se puede concluir que, en esta fase, se debe conocer toda aquella información que sea susceptible de inclusión en el estudio previo para la determinación de todos los riesgos significativos, potenciales o reales, de los objetivos, enfoques y metodologías de auditoría, así como de la buena gestión, y que sirve para determinar si la auditoría es realista, realizable y puede ser de

utilidad. En la figura 14 se establece el proceso para la adquisición de conocimiento previo y estudio preliminar, con la finalidad de mejorar su comprensión y aplicabilidad práctica. Por último cabe señalar que, una vez satisfecha esta fase, se se deben de obtienen los siguientes documentos:

- Informe sobre las auditorías y/o evaluaciones realizadas a la organización con anterioridad.
- Listado de criterios y posibles indicadores a tener en cuenta.
- Listado de las posibles preguntas a realizar.
- Informe de posibles riesgos futuros.
- Informe detallado de la metodología a emplear, del calendario y recursos necesarios para realizar la auditoría y de los objetivos generales y específicos
- Hoja resumen de los trabajos realizados en la fase Conocimiento Preliminar.

FASE A). CONOCIMIENTO PREVIO Y ESTUDIO PRELIMINAR:

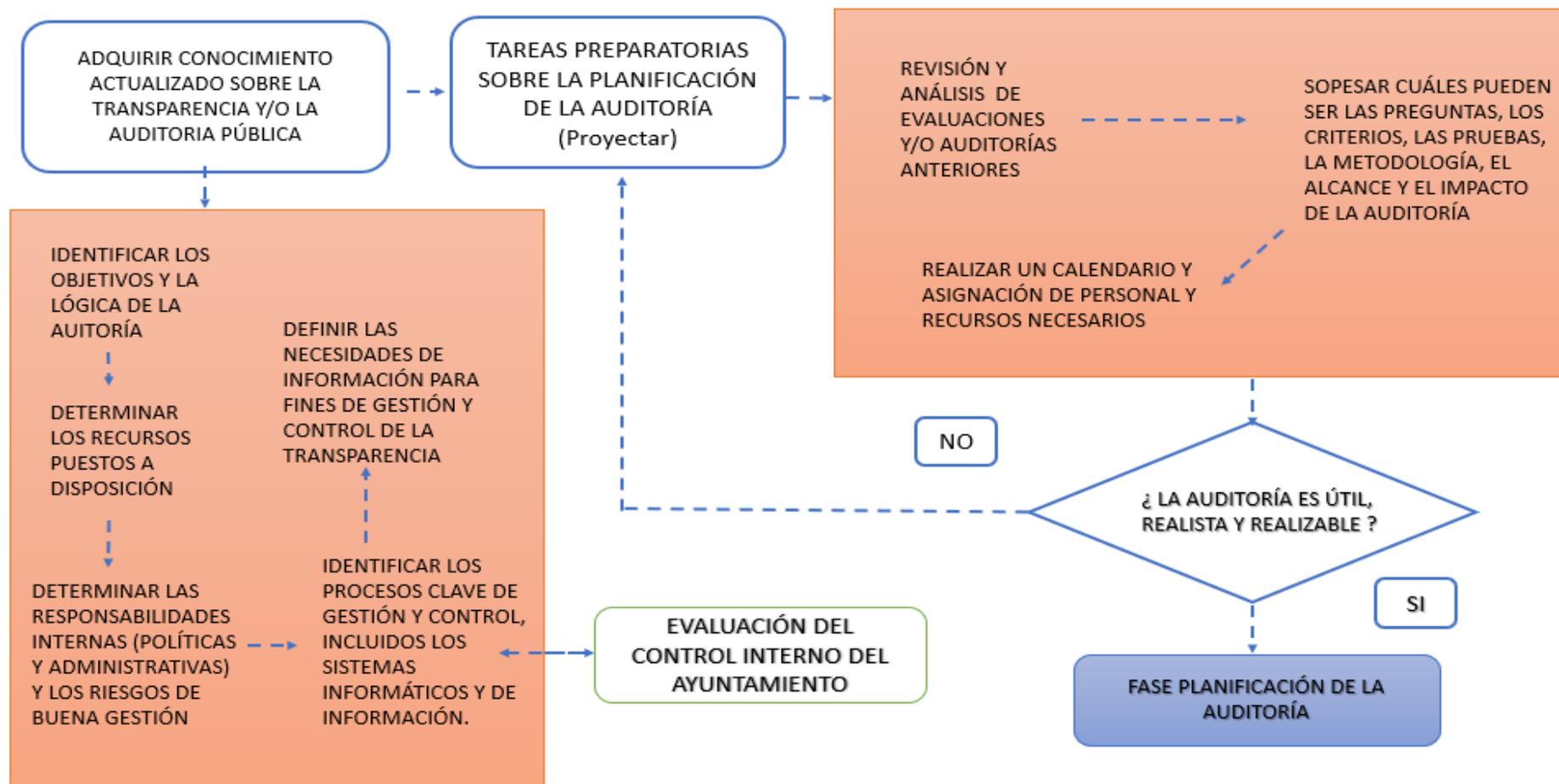


Figura 14. Proceso para la adquisición de conocimiento previo y estudio preliminar.

Fuente: Elaboración propia a partir de TCUE (2017).

4.2.1. ADQUISICIÓN DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO ACTUALIZADO PARA LA AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA

Como se ha mencionado anteriormente, el alcance del estudio previo dependerá de los conocimientos que tengan de antemano el equipo auditor, por ello, en esta etapa, el equipo de auditoría deberá informarse y formarse sobre el conocimiento necesario, tanto en el ámbito de la auditoría, como de la gestión de la transparencia municipal, para el desarrollo profesional y efectivo de la presente metodología.

Para la adquisición del conocimiento actualizado del ámbito de auditoría de transparencia municipal, se deben de identificar los objetivos y sus indicadores y la lógica de la auditoría de forma previa, los recursos puestos a disposición para la realización de la auditoría, una identificación de los procesos clave de gestión y control del ayuntamiento, incluyendo los sistemas informáticos y de información y un análisis de las necesidades de información sobre las actuaciones de gestión y control de la propia entidad municipal.

También, se ha de identificar a los responsables del ayuntamiento dentro de cada área de transparencia o que se relacionen con esta o cumplan funciones de publicidad activa o de acceso a la información pública, sobre las responsabilidades respectivas de los diferentes agentes políticos y empleados públicos que tengan competencias en las materias de Transparencia y en su interrelación con el Gobierno Abierto⁶⁹ (Rendición de cuentas, Participación, *Open Data*, uso de las TICC, Colaboración, Sistema de integridad, Código de conducta o ético, etc.). Estos agentes pueden ser los concejales, delegaciones, jefe de departamento de transparencia o gobierno abierto, áreas de información ciudadana, las mesas de contratación, etc.

Seguido de ello, se debe de realizar un análisis previo a la organización interna del ayuntamiento auditado en cuanto a las funciones descritas en el apartado de resumen de la metodología, con la finalidad de conocer el despliegue del cumplimiento de la normativa de transparencia y su gestión, (planificar, organizar, implementar, dirigir, controlar-evaluar) para conocer el nivel de desempeño de tales funciones.

⁶⁹ O Gobierno Inteligente.

Para ello se deberá identificar, ya sea a través del Portal de transparencia, u otros medios disponibles, toda la información del ayuntamiento relacionada con la organización y la corporación local (miembros, retribuciones, declaraciones de bienes, agendas de la Concejalía de transparencia⁷⁰, así como del alcalde; órganos de gobierno, código de buen gobierno / ético / de conducta o similares; relación de puestos de trabajo; relación de cargos de confianza; empresas municipales; ordenanzas y reglamentos; planificación y programación de transparencia; organigrama del ayuntamiento; Junta de Gobierno Local; actas de plenos, entre otras.) Información económica, financiera y presupuestaria, de contratación⁷¹, convenios y subvenciones⁷², urbanística, patrimonial⁷³, fiscal, jurídica, servicios que presta, estadística, derecho de acceso a la información pública e información sobre medioambiente municipal.

Esta fase se considera el punto de partida para poder elaborar de forma eficaz el plan de auditoría y para determinar la exhaustividad de las pruebas para la formación de la opinión del auditor en el informe. Se parte de la premisa de que el equipo auditor debe de tener la capacidad (habilidades, aptitudes, actitudes y competencias) necesaria para comprender y desarrollar la auditoría de forma eficaz, eficiente y económica. De otro modo será necesario el compromiso por parte del equipo auditor de realizar la formación práctica que se estime oportuna y conveniente, en la que se conozca la normativa reguladora, los marcos de referencia, la actualidad sobre la materia, así como las competencias necesarias para su desempeño. En este sentido, los requerimientos técnicos generales que debe reunir el auditor o el equipo auditor, en caso de que sea más de una persona, para poder desempeñar una auditoría con éxito son (Alejos, 2003):

- Capacidad de análisis y entendimiento de la interrelación entre causas y efectos, y otros factores necesarios cuando convenga, que influyan potencialmente en el proceso de conversión o transformación del input en la prestación de bienes y/o servicios.

⁷⁰ Puede ser que el nombre de la concejalía conlleve otros elementos del Gobierno Abierto y/o Inteligente que la incluyan: Participación, *Open Data*, gestión de TIC, Colaboración, etc.

⁷¹ Contrataciones en curso; modificación de contratos formalizados; importes, contratos menores; Todos los contratos; Desistimientos y renuncia; % del Volumen Presupuestario; Obras.

⁷² Relación de convenios suscritos y Subvenciones y ayudas públicas otorgadas.

⁷³ Patrimonio del municipio; locales en propiedad / Arrendados; vehículos municipales

- Habilidad para relacionar el sistema de organización formal e informal, así como los procedimientos establecidos por la entidad con su realidad operativa y en base a sus objetivos, ya sean estratégicos u operativos.
- Experiencia práctica suficiente en técnicas de comunicación y facilidad para el desarrollo y mantenimiento de entrevistas.
- Capacidad para entender y analizar la interrelación existente entre input (factores productivos) y el output (los productos y/o servicios generados).

Por su parte, la INTOSAI (2001) ofrece normas generales sobre los principios que todo auditor debe respetar en el ejercicio de la auditoría:

- Independencia. Los editores deben de mantenerse independientes del resto de sujetos. Relacionado con la objetividad de su valoración y juicio.
- Competencia profesional. Se debe poseer la competencia debida y necesaria.
- Diligencia debida. Relacionada con la actuación conforme marca la normativa y el interés por su cumplimiento o no.

En cuanto a los requisitos y características del profesional que pretende abarcar la auditoría, según las Normas Técnicas emitidas por diferentes organismos nacionales e internacionales son:

- Formación técnica, capacidad profesional adecuada.
- Independencia, integridad, objetividad.
- Diligencia profesional.
- Secreto profesional.

En base a lo dispuesto por la *General Accounting Offive* en el documento <<Yellow Book>>, de 1988, cita las siguientes características que debe tener el auditori para su correcto desempeño profesional:

- El personal designado deberá poseer en su conjunto la capacidad profesional necesaria para realizar las actividades que se requieran.
- El equipo auditor, en su conjunto, deberá estar libre de incompatibilidades personales y específicas para proceder con independencia profesional y personal.

- El auditor deberá proceder con la diligencia debida al ejecutar las auditorías y preparar los informes correspondientes.

Por último, en este sentido, Alejos señala a Gaber (1988), el cual referencia que la Fundación Canadiense de Comprensión de Auditoría, recomienda que el cuerpo de auditores que compongan el equipo de auditoría, aparte de otros señalados en base a lo analizado en el marco de la transparencia municipal en un sentido propio, debe de tener conocimiento suficiente sobre (Alejos, 2003):

- El concepto de auditoría, transparencia, Gobierno Abierto, Buena Gobernanza, sus componentes y sistemática.
- Funcionamiento de las estructuras e instituciones públicas municipales.
- Efectividad organizativa.
- Procesos de transparencia publicidad municipal y auditoría.
- Normativa y criterios estratégicos de auditoría y transparencia municipal.
- Sistemas de gestión y evaluación de la calidad en instituciones públicas.
- Procesos y otros controles internos de transparencia y auditoría.
- Otros.

Dado que es el momento de partida de la auditoría, en esta etapa se deberán identificar los objetivos y la lógica de la auditoría. Para desarrollar esta fase, el equipo auditor deberá poseer (y adquirir) un conocimiento actualizado sobre el ámbito de la auditoría pública y la transparencia municipal, así como la consideración de cualquier cambio en el entorno que se considere importante.

También, hay que señalar que según las Normas Internacionales de Auditoría (NIA, 1998) “el auditor deberá desarrollar y documentar un programa de auditoría que exponga la naturaleza, oportunidad y alcance de los procedimientos de auditoría planeados que se requieren para implementar el plan de auditoría global,” en este caso de transparencia municipal. “El programa de auditoría también puede contener los objetivos de la auditoría para cada área y un organigrama temporal para las diversas áreas o procedimientos de auditoría”. Por ello, el programa de auditoría debe de servir, entre otras cosas como:

- Conjunto de instrucciones a los responsables comprometidos en la auditoría.
- Documento que evidencie los objetivos a cumplir por cada área.
- Medio de control y registro de la ejecución apropiada del trabajo.

Para la obtención de esta información, el auditor deberá aplicar diferentes técnicas de verificación ocular, verbal, escrita o documental, así como de investigación social, para la obtención de información de calidad a cerca de la dirección auditada y su entorno.

Para realizar la auditoría de gestión y de cumplimiento de la normativa de la transparencia municipal, es necesaria una minuciosa planificación debido a la gran diversidad de objetivos que pretende cumplir. Por ello, para poder ofrecer una planificación eficaz, el auditor debe identificar los aspectos más importantes del entorno (interno y externo) en el que opera la entidad a auditar (INTOSAI, 2001):

- Análisis del contexto de las actividades en cuestión, conjunto a los objetivos, su cumplimiento y funcionamiento evidenciado hasta el momento y el marco normativo de la transparencia municipal.
- Obtención del conocimiento suficiente sobre la entidad o actividad a auditar, incluyendo la comprensión de los sistemas de gestión y los flujos de información clave.
- Declaración de los objetivos de auditoría (resultado, efecto, ponderación) y de las preguntas clave de auditoría a las que se deben de dar respuesta para conseguir los objetivos prefijados.
- Cuestionar cuales pueden ser las pruebas de la auditoría que responderán a las preguntas planteadas.
- Sopesar la elección de los métodos que se utilizara para recabar y analizar las pruebas.
- Determinar los criterios de evaluación de la auditoría.

En esta fase, se debe de acumular toda la información y conocimiento suficientes sobre la entidad, actividad, operación o programa, antecedentes históricos, conocimiento general interno de la organización, funcionamiento de las actividades principales, riesgos de la auditoría, así como tomar un primer contacto con la organización a auditar con la finalidad de aumentar la calidad de la información con la obtención de

información formal e informal de manera adicional, con objeto de proponer los objetivos de auditoría y planificar adecuadamente las actuaciones posteriores.

Se ha de conocer con integridad las finalidades del sujeto a auditar, la relación que presta con el gobierno abierto y la transparencia, así como conocer cualquier información que resulte útil. Se debe detectar cuáles son sus actividades principales en esta área, lo cual permitirá establecer una adecuada gestión (planificación, organización, ejecución y control) de sus objetivos en materia de transparencia, para poder realizar un análisis y el correspondiente seguimiento posterior, con la finalidad de ofrecer medidas correctoras y de referencia en cuanto a buenas las prácticas conocidas que resulten aplicables. Por último, se ha de mencionar que, el proyecto resultante del estudio de la organización resulta un elemento clave para la entrega del informe, por lo que es imprescindible para el éxito de la evaluación previa que toda la información obtenida contenga las características que un buen diseño ha de contener, y que son:

- Proporcionar un sentido documentado y definido a los responsables.
- Conducir a un objeto bien definido y enfocado, para su consecución eficaz.
- Dar una metodología de trabajo lógica y coherente.
- Ayudar al control de los costes y en la puntualidad para la entrega del informe final.

Además, para la construcción de información útil que sirva para las fases posteriores, el equipo auditor deberá identificar las condiciones institucionales mediante un análisis DAFO, realizar un diagnóstico de necesidades y/o demandas de información, definir procedimientos para la construcción, difusión y seguimiento de la información que resulte de mayor utilidad, construir y difundir la información obtenida e implementar mecanismos de control y seguimiento. En este punto, se debe de realizar una evaluación del control interno por componentes.

Por lo que una vez identificados los objetivos y la lógica de la intervención, así como los indicadores correspondientes, determinados los recursos necesarios para la auditoría, determinado las responsabilidades respectivas (políticas y administrativas) en relación con la transparencia municipal, identificados los procesos clave de gestión y control, incluidos los sistemas informáticos y de información, y las necesidades de información

sobre la gestión y el control de la transparencia municipal, e identificados los riesgos para su óptima gestión, se ha de proceder al análisis de las auditorías y evaluaciones anteriores, sopesar cuáles pueden ser las preguntas, los criterios, las pruebas, la metodología, el alcance y el impacto de la auditoría, realizar un cálculo sobre el tiempo y los recursos de la auditoría propuesta, para determinar si la auditoría es realista, realizable y puede ser útil. De esta primera etapa, en base a la información recopilada con anterioridad, se obtienen los siguientes documentos:

- Memoria de los recursos para desarrollar la auditoría.
- Memoria completa del personal de la organización y de sus responsabilidades en materia de transparencia y gobierno abierto
- Relación de los procesos clave de la gestión de la organización y su relación con la transparencia.
- Memoria de las situaciones y/o hechos que requiere auditarse y sobre los que no.
- Memoria de objetivos de la entidad relacionados con el gobierno abierto y transparencia.
- Listado con los riesgos más significativos de la organización en el ámbito de la transparencia.

En caso de disponer de una capacidad suficientes en base a los recursos y su calidad con los que se cuente, se debería realizar una evaluación sobre el control interno por componentes del ayuntamiento, que incluya la sistemática del marco del Modelo COSO (2013) y el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local mencionado anteriormente, en el apartado del control interno de los ayuntamientos.

4.2.1.1. EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO DEL AYUNTAMIENTO

Con la finalidad de la consecución del objetivo de buena gestión de la entidad auditada y de la propia auditoría, se debe establecer un sistema de control interno adecuado a las circunstancias de cada ayuntamiento. Para ello, se debe realizar una evaluación de los componentes internos del control en materia de transparencia del ayuntamiento auditado.

Aparte de un enfoque de análisis del sistema de control interno del ayuntamiento, en base al Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local y en sentido del punto de control interno en el marco municipal presente en este trabajo y analizado anteriormente.

El análisis del control interno se deberá realizar ex - ante a la auditoría para conocer previamente en el entorno y sistemática de control que opera, por ser un aspecto estratégico dentro del análisis de cualquier ayuntamiento, sobre todo, cuando se pretende realizar cualquier labor de “control” sobre el propio control.

Cabe señalar que, en este sentido, las entidades ya cuentan con sistemas de tecnología de la información (TI) respectivos de la transparencia municipal, los cuales, están integrados en el sistema de control interno. Por ello se deberá entender a lo dispuesto en el marco de la auditoría de sistemas de información que contempla el propio manual de auditoría de gestión del TCUE (2017).

También, cabe señalar que se deberá entender a lo dispuesto por COBIT (Objetivos de control para la información y tecnologías relacionadas o *Control Objectives for Information and related Technology*) en cuando a los objetivos de control para la información, y en lo referenciado por ITIL en cuanto a las Tecnologías de la Información del ayuntamiento. En la Figura 15 se puede observar los componentes del sistema de control, en base a la transversalidad de las operaciones, informaciones y el nivel de cumplimiento normativo.



Figura 15. Componentes del Sistema de Control Interno.

Fuente: COSO (2013).

El Comité COSO entiende como el control interno como un conjunto de procesos realizado por la dirección y demás personal de una entidad que tenga funciones de responsabilidad, con la finalidad de proporcionar garantías suficientes en el cumplimiento de los objetivos en las siguientes dimensiones: eficacia y eficiencia de las operaciones; fiabilidad de la información; y el cumplimiento de la legislación y la normativa que resulte aplicables (González Martínez, 2014; en referencia a COSO (2013, Vol. III).

En 2017 la Comisión COSO pasó a un sistema basado en principios con el fin de garantizar un control interno sólido a través de una evaluación realizada y, a su vez, que ofreciera la flexibilidad necesaria para permitir a los servicios adaptarlo a sus características y circunstancias específicas.

El nuevo marco de control interno consiste en cinco componentes de control interno como se muestra en la Figura 15, y diecisiete principios basados en el marco de control integrado de COSO, como se muestran en la Tabla 10:

Tabla 10. Componentes del sistema de control interno

PRINCIPIOS DEL CONTROL INTERNO		
COMPONENTES DEL CONTROL INTERNO	ENTORNO /AMBIENTE DE CONTROL	1. DEMUESTRA COMPROMISO CON LA INTEGRIDAD Y LOS VALORES ÉTICOS
		2. EJERCE LA RESPONSABILIDAD POR LA SUPERVISIÓN
		3. DEFINE LA ESTRUCTURA, LA AUTORIDAD Y LA RESPONSABILIDAD
		4. DEMUESTRA COMPROMISO CON LA COMPETENCIA
		5. APLICA LA RENDICIÓN DE CUENTAS
	EVALUACIÓN DE RIESGOS	6. ESPECIFICA OBJETIVOS ADECUADOS
		7. IDENTIFICA Y ANALIZA RIESGOS
		8. EVALÚA EL RIESGO DE FRAUDE
		9. IDENTIFICA Y ANALIZA ALTERACIONES SIGNIFICATIVAS
	ACTIVIDADES DE CONTROL	10. SELECCIONA Y DESARROLLA ACTIVIDADES DE CONTROL
		11. SELECCIONA Y REALIZA EL CONTROL GENERAL DE LA TECNOLOGÍA
		12. SE EJERCE A TRAVÉS DE POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS
	INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	13. UTILIZA LA INFORMACIÓN PERTINENTE
		14. SE COMUNICA A NIVEL INTERNO
		15. SE COMUNICA AL EXTERIOR
	SEGUIMIENTO O SUPERVISIÓN	16. EFECTÚA EVALUACIONES CONTINUAS O SEPARADAS
		17. EVALÚA Y COMUNICA LAS DEFICIENCIAS

Fuente: COSO (2013) y el Manual de auditoría de gestión del TCUE (2017).

Con la finalidad de determinar la naturaleza y la extensión de la auditoría a efectuar, se deberá estudiar y valorar el control interno existente en el ámbito de la transparencia municipal.

En este sentido, se han de evaluar y valorar las metodologías y procedimientos establecidos para facilitar el cumplimiento de la legalidad en cuanto a transparencia y su óptima gestión, y que sirva como auxilio a la entidad auditada para que esta realice sus actividades de forma eficaz, eficiente y económica. En el momento de tal valoración y evaluación, se debe garantizar que en el control interno se analiza el plan de

organización, los procedimientos adoptados para conseguir los objetivos, así como los recursos que se han utilizado en las respectivas políticas.

Esta sistemática de evaluación del control interno de la transparencia promueve la gestión de riesgos y establece las directrices para la toma de decisiones de los mandos para el control de los riesgos y la depuración de responsabilidades. También, fomenta la implementación e interconexión de los sistemas de gestión de riesgos con otros sistemas que el ayuntamiento tenga o prevea implantar, protege el activo del ayuntamiento dado que permite la identificación de prácticas disruptivas, verifica la veracidad de la información de toda índole y promociona la eficacia del cumplimiento normativo. La implantación de esta sistemática permite la maximización de recursos, y fomenta y favorece la comunicación y control interno en el ayuntamiento.

Para la eficacia de esta fase, se deberá acudir a la información que posea el ayuntamiento sobre la sistemática del control interno dispuesto por las fuentes oficiales (Tribunal de Cuentas, Intervención General del Estado, Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el análogo valenciano, entre otros) y extraoficiales o semioficiales, para la obtención de toda la información sobre la dimensión que el control interno conlleva.

En caso contrario, si no se puede encontrar la información relevante al uso y desarrollo, el equipo auditor deberá proceder a su elaboración a partir de la información y tablas ofrecidas por la Oficina de Auditoría de la IGAE (2018), en la medida de lo posible, por la tarea tediosa que resulta. Todo ello debe ir referido a evaluar la calidad de información sobre su contenido (se presenta toda la información necesaria); oportunidad (se facilita en el tiempo adecuado); actualidad (está disponible la información más reciente); exactitud (los datos son correctos y fiables); y accesibilidad (la información puede ser obtenida por toda persona que sean destinataria). En cuanto al mantenimiento y uso del sistema de información se debe ofrecer una revisión sistémica de los factores para la mejora continua que ofrece Berzal (2005), el que incluye tres facetas diferentes:

- Mantenimiento correctivo. Supresión de los defectos detectados durante su vida útil.

- Mantenimiento adaptativo. Adaptarlo a nuevas necesidades, por el entorno interno y externo cambiante.
- Mantenimiento perfectivo. Añadirle nueva funcionalidad en el momento en que se proponen de manifiesto características deseables que supongan una mejora del sistema existente.

Cabe hacer referencia a que el equipo de auditoría deberá tratar de manera confidencial la información de carácter sensible⁷⁴ que pueda acompañar a la auditoría, observando la normativa que limita el uso de tales datos. En este caso se deberá comprobar si la obtención y/o publicación afecta a los límites que prevé la normativa o, para el caso de los datos personales, si éstos deben o pueden disociarse o eliminarse del documento que se obtenga o publique. En base a ello, el reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) así como a la reciente Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en base las cuales se ha de atender a una correcta gestión de los datos. Cabe señalar que, si se incumple la finalidad de este apartado, puede caerse en responsabilidades (disciplinaria, patrimonial, financiera, civil o penal) por su tratamiento, en cada caso que proceda. En cuanto al sistema de control financiero, cabe estar a lo dispuesto por el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, mencionado y explicado en el punto 3.2.1. del Capítulo III del presente trabajo.

En esta etapa, el equipo de auditoría deberá intercambiar impresiones a nivel interno y mantenerse en alerta ante las situaciones o posibles debilidades de control, los errores y las operaciones que puedan conllevar actos ilegales o abusivos como, por ejemplo: el

⁷⁴ Límites de la transparencia: (Art.14 y Art. 15 LTAIBG) sobre protección de datos de carácter personal; la seguridad nacional; la defensa; las relaciones exteriores; la seguridad pública; la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y la protección del medio ambiente.

fraude, la falta de responsabilidad, corrupción o irregularidades de diversa índole. Por ello, el equipo auditor deberá ser consciente de la posibilidad de darse tal situación de irregularidad o fraude, por lo que en el momento de realizar la planificación de la auditoría, se deberán prever el tiempo y recursos necesarios para contrarrestar los imprevistos de este tipo que pudieren surgir, ya que, según el TCUE, al llevar a cabo procedimientos y actividades relacionadas con la evaluación de riesgos, el equipo de auditoría *“deberá determinar cómo y dónde puede producirse fraude y la medida en que este tipo de actos afectan al resultado de la auditoría. Con tal finalidad, “el equipo auditor tendrá una actitud inquisitiva y de escepticismo profesional”* (TCUE, 2017).

Por último, en esta evaluación pueden evidenciarse metódicas del tratamiento y gestión del control interno que no sean funcionales para el interés general, por lo que se deberá conocer con suficiente los delitos tipificados en el TÍTULO XIX Delitos contra la Administración pública⁷⁵ de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.⁷⁶ Una vez considerado todo lo anterior, cabe señalar que de esta primera etapa se obtiene la siguiente documentación:

- Listado de los recursos necesarios para la auditoría.
- Listado completo sobre el personal del ayuntamiento y área de transparencia y de sus responsabilidades.
- Listado de los procesos clave de la gestión del área de transparencia y del ayuntamiento, así como los riesgos más significativos de tal configuración.

4.2.2. TRABAJO PRELIMINAR AL PLAN DE AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

⁷⁵ Por ejemplo: prevaricación, malversación, cohecho, tráfico de influencias, fraudes y exacciones ilegales, desobediencia, infidelidad en la custodia de documentos y de la violación de secretos, omisión de los deberes de impedir delitos o de promover su persecución, negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y los abusos en el ejercicio de su función, encubrimiento, arbitrariedad, financiación ilegal, delitos contra la hacienda pública, contra derechos de los trabajadores, patrimonio histórico, recursos naturales y el medio ambiente, contra la protección de la flora, fauna y animales domésticos, contra seguridad colectiva, así como todo aquellos que vayan en contra de la constitución, entre otros).

⁷⁶ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Una vez considerada la información anterior (ámbito de estudio, preguntas a plantear, tipos de instrumentos y técnicas a utilizar, las pruebas y el tipo de pruebas, el posible valor añadido y los conocimientos requeridos para presentar un resultado de calidad), el equipo de auditor debe contemplar las auditorías y evaluaciones anteriores, con la finalidad de adquirir conocimiento ya avanzado y así evitar cualquier tipo de duplicidad y para efectuar el seguimiento de las constataciones y recomendaciones realizadas previamente que resulten de interés o estén relacionadas con las potenciales pregunta de auditoría.

Cabe señalar que se han de considerar auditorías y evaluaciones anteriores en relación con la transparencia municipal, como pueden ser las mencionadas en anterioridad por efectuadas por los diferentes organismos (IT-E, DYNTRA, ACREDITRA, CTBG, entre otros) así como cualquier ámbito material o formal que esté relacionado con ella por su carácter transversal. También habrá que considerar los informes de evaluación en materia de e-administración, e-gobierno, gobierno abierto, transparencia, publicidad activa, open data, ciudadanía cívica, etc. El auditor deberá examinar las publicaciones más importantes en este ámbito, entrevistar a las personas con un conocimiento especial del tema en cuestión y cualquier otra documentación y/o información que resulte pertinente. En base a todo lo anterior, se debe sopesar cuáles pueden ser las preguntas, los criterios, las pruebas, la metodología, el alcance y el impacto de la auditoría. Para facilitar este proceso y determinar las preguntas de auditoría que puedan plantearse de manera más eficiente en una auditoría independiente como esta, el equipo de auditoría deberá realizar un análisis del tema antes de elaborar el plan de auditoría.

En cuanto a la revisión de fuentes, el equipo de auditoría deberá analizar o ser conocedor de legislación vigente, debates, manifestaciones y decisiones de los responsables del ayuntamiento, otros informes de auditoría, revisiones, evaluaciones e investigaciones recientes, estudios científicos, investigaciones, planes estratégicos y las memorias anuales, expedientes sobre políticas, actas de las reuniones, organigramas, directrices internas, manuales operativos, evaluación de programas, planes, memorias de auditoría interna, informes y actas de conferencias, opiniones y puntos de vista de expertos sobre Gobierno Abierto Transparencia, estadísticas oficiales, debates con la

dirección del ayuntamiento, sistemas de información de gestión, así como otros sistemas pertinentes y necesarios de información.

En base a lo dispuesto por la ISSAI 3000, cabe destacar la relevancia de que los auditores prevean los costes de la obtención de información y el potencial valor añadido de la información para la auditoría con motivo de que ésta resulte eficiente y, a su vez, eficaz. (ISSAI 3000, 2004) En este punto el equipo de auditoría debe de conocer en qué se debe basar para establecer las preguntas, criterios, pruebas, metodología, alcance, impacto de la auditoría, y analizar dicha información con la finalidad de relacionar y calcular el tiempo y los recursos de la auditoría necesarios para que esta sea realista, realizable y útil. Por último, antes de proceder a la fase de planificación, se deberá evaluar si la auditoría es realista, realizable y puede ser útil para determinar si cabe la asignación de recursos o no. Señala el TCUE, en este sentido que, “el trabajo preparatorio debería limitarse a lo estrictamente necesario para realizar las investigaciones y la planificación de una auditoría realista, realizable y útil y para preparar y presentar el plan de auditoría o fiscalización” (TCUE, 2017).

Se puede concluir que, en esta fase, se debe conocer toda aquella información que sea susceptible de inclusión en el estudio previo para la determinación de todos los riesgos significativos, potenciales o reales, de los objetivos, enfoques y metodologías de auditoría, así como de la buena gestión, y que sirve para determinar si la auditoría es realista, realizable y puede ser de utilidad. Por último y conforme lo anteriormente mencionado, de esta fase se deben de obtener los siguientes documentos:

- Informe sobre las auditorías y/o evaluaciones realizadas a la organización con anterioridad.
- Listado de criterios encontrados, posibles indicadores a tener en cuenta y de las posibles preguntas a realizar.
- Informe de posibles riesgos de auditoría futuros.
- Informe sobre la aproximación de los recursos necesarios para el desarrollo de la auditoría.
- Informe detallado de la metodología a emplear, del calendario y recursos necesarios para realizar la auditoría y de los objetivos generales y específicos.

- Hoja resumen de los trabajos realizados en la fase Conocimiento Previo y estudio Preliminar.
- Informe sobre la utilidad, implementación y realismo de la auditoría.

4.3. FASE B). PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA

Una vez se ha determinado y valorado que la auditoría es realista, realizable y puede ser útil, se ha de proceder a la planificación de la auditoría, que comprenderá la planificación de las actividades de la fase de ejecución y de elaboración y difusión del informe de auditoría.

Para poder ofrecer una planificación eficaz, el equipo de auditoría deberá determinar los objetivos y contenidos del plan de auditoría en base a toda la información recopilada con anterioridad. Para la determinación de los objetivos y contenidos del plan de auditoría, se deben definir previamente las preguntas de auditoría, establecer el alcance que supondrá tal metodología, establecer los criterios que se utilizarán, determinar las pruebas y su obtención, así como las fuentes de información de donde se obtengan y la metodología a seguir, con el alcance señalado.

En cuanto a las preguntas de auditoría, éstas se han de establecer con la mayor precisión posible, con la finalidad de delimitar el ámbito de trabajo que comprende, y con ello, evitar duplicidades y facilitar la extracción de conclusiones. En esta fase determinarán las preguntas de auditoría y, en caso de que solo existiese una, por el alcance previsto, se dividirá en preguntas secundarias, y así sucesivamente hasta una dimensión cuaternaria. El alcance de la auditoría se refiere a la delimitación de la organización, del programa o de la política de transparencia y delimita en un período determinado y sobre los ámbitos geográficos o terrenales (físicos y virtuales) que deba conllevar.

Una vez definidas las preguntas y el alcance, se ha de conocer cómo se responde a las preguntas planteadas. En este sentido, se ha de conocer el enfoque de auditoría, donde se determinará la importancia que se conferirá a la auditoría directa de la gestión, siendo prioritarios, en el inicio, las realizaciones y los efectos, frente a la auditoría de los sistemas de control, centrada inicialmente en los controles y los sistemas.

Los criterios de auditoría serán la referencia para juzgar la situación real, se establecerán con claridad, indicando la legislación aplicable u otras fuentes en las que se basen dichos criterios. Éstos, constituyen las normas obligatorias con las que se contrastan las pruebas de auditoría. Tales criterios podrán variar en función del alcance, los objetivos

y la metodología a seguir para el desarrollo de la auditoría. Se deben de establecer conforme la normativa aplicable a la organización, actividad, programa o función fiscalizados, los objetivos de la organización (etc.) y los criterios normativos específicos. Al seleccionar los criterios, el equipo de auditoría ha de asegurarse de que sean pertinentes, razonables y factibles. Los criterios de evaluación deben declararse y validarse previamente, y en la medida de lo posible, deben obtenerse de fuentes autorizadas, como (Friedmann, 1998):

- Legislación o declaraciones oficiales de políticas, u otros objetivos y normas publicadas.
- Teoría y práctica de organización y gestión normalmente aceptadas.
- Normas u otras fuentes pertinentes que sean comparables.

Dado que las organizaciones tienden a “valorar lo que pueden medir”, el auditor debe prestar especial atención en caso de que los criterios adoptados para la auditoría sean los establecidos y utilizados por el propio ayuntamiento. En cuanto a la metodología de auditoría, se redactará un breve párrafo describiendo cómo debe utilizarse cada recogida de datos y método de análisis en el contexto de la auditoría. Tal metodología de obtención de pruebas debe dar cobertura a las respuestas de las preguntas previamente planteaas.

Por consiguientes, el plan de fiscalización deberá definir de forma clara y concisa los trabajos de auditoría que se llevarán a cabo, los recursos y los plazos necesarios, así como el impacto esperado. También se ha de determinar el efecto probable de la auditoría, lo que significa que la parte dedicada al efecto potencial permitirá identificar los ámbitos en los que se pueden establecer constataciones, elaborar conclusiones y formular recomendaciones. En la metodología, se analizarán las preguntas de auditoría sin mucho rigor, para no apreciar falsas expectativas sobre el nivel de impacto o de consecuencias que puede posibilitar la auditoría.

Cabe señalar, por último, que los objetivos y contenidos dependerán de las preguntas, alcance, criterios, o pruebas y metodologías para su obtención que se dispongan en tal planificación, por lo que, a continuación, se muestra las diferentes etapas que deberá seguir el equipo auditor. Par una mejora de su comprensión, en la Figura 16, se establece el orden lógico de la secuencia de etapa de esta fase. De esta fase se obtienen en el Plan de auditoría, que comprenderá:

- Listado de preguntas, criterios, riesgos de auditoría e indicadores.
- Calendarios.
- Plan de desarrollo metodológico con los plazos y tiempos. El Plan de la auditoría se conforma de:
 - Plan de ejecución.
 - Plan del Informe.

FASE B). PLANIFICACIÓN DE LA ADUTORÍA

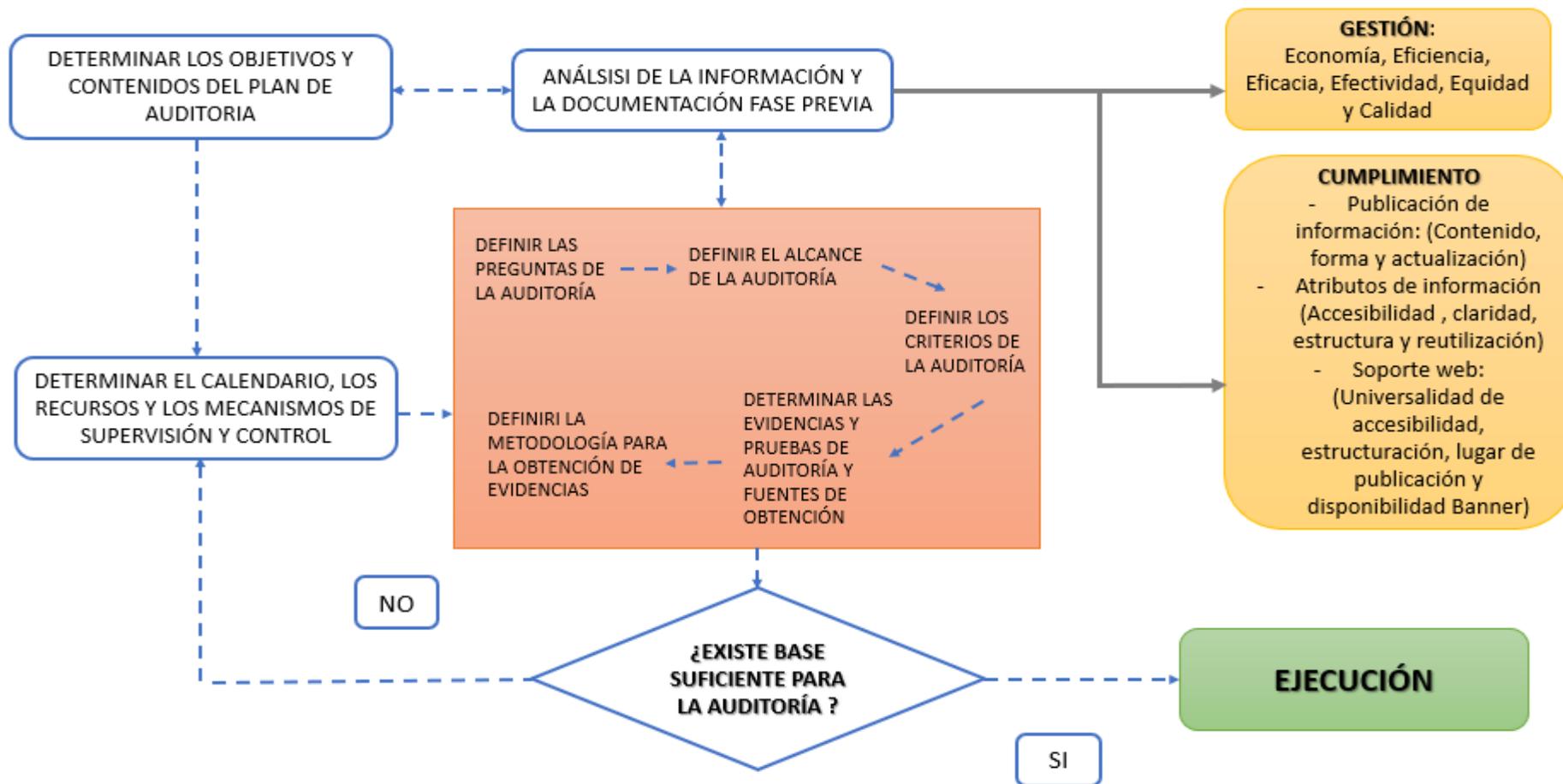


Figura 16. Proceso de Planificación de la Auditoría de Transparencia Municipal.

Fuente: Elaboración propia.

4.3.1. DETERMINAR LOS OBJETIVOS E INDICADORES Y CONTENIDOS DEL PLAN DE AUDITORÍA

Una vez se cuenta con toda la información, se establecen unas recomendaciones, en base a el Manual de Auditoría de Gestión del Tribunal de Cuentas Europeo, publicado en 2017, para seguir unas directrices de conocimiento previo sobre el ámbito que se trate. En este sentido, conviene establecer los objetivos en forma de preguntas a las que el equipo auditor deberá dar respuesta, las cuales se conocen como «preguntas de auditoría» (TCUE, 2017). En base a esto, el equipo debe de definir tanto las posibles preguntas como el alcance de la auditoría según el análisis de riesgos anteriormente efectuado. En la fase del plan de auditoría, podrán valorarse las diversas preguntas de auditoría. En este sentido, se deberá explicitar las preguntas que tienen respuestas lógicas y coherentes con el objeto a auditar. Para ello, se realizará un análisis sobre si las preguntas definidas son auditables. La cualidad que hace que una pregunta sea susceptible de auditar hace referencia a (TCUE, 2017):

- Existencia o no de criterios de auditoría o si éstos se pueden definir;
- Existencia o no de pruebas, o la posibilidad de su creación;
- La accesibilidad de las pruebas según los criterios para la determinación y obtención; y
- Las metodologías de auditoría que pueden emplearse con éxito para recabar y analizar estas pruebas.

Para la determinación de los objetivos, cabe mencionar que deben cumplir una serie de requisitos para su correcta proposición. Los objetivos “SMART⁷⁷”, que en ingles significa inteligente o inteligencia, actúa como acrónimo y hace referencia a los siguientes términos o características de los objetivos (AECOSAN, 2015 y TCUE, 2017):

- **S** - *Specific* o Específicos: referente a la focalización de una especificada área de mejora.
- **M** - *Measurable* o Medibles, que es cuantificable, calificable y monitorizable.
- **A** - *Achievable* o Realizables/alcanzable.

⁷⁷ George T. Doran, introduce la “A” de *Assignable* o asignable en castellano, referente al control del objetivo respecto de una persona determinada, previamente asignada al efecto.

- **R** - *Realistic* o realistas. Que es alcanzable en base a las limitaciones existentes.
- **T** - *Time-Bound or Related* o limitados en tiempo determinado, referido al momento en que los resultados pueden y deben ser logrados.
- **A** - *Assignable* o Asignable, referente al personal subjetivo encargado de su control.

Éstas son las características mínimas que se deberá corroborar para el desarrollo de los objetivos de la auditoría, así como para evaluar los objetivos propuestos por el ayuntamiento o por el área de dirección y gestión de la transparencia municipal. En cuanto a los indicadores, deben abarcar perspectivas de impacto de la actividad, resultado y, en este caso, el ámbito de la política de transparencia, así como contener una serie de características conocidas con el acrónimo “RACER”, que significa que éstos son (AECOSAN, 2015 y TCUE, 2017):

- **R-*Relevant*** o Pertinentes: referente a la vinculación con los objetivos.
- **A-*Accepted*** o Aceptados: referente a si son aceptados por el personal y otros operadores, o estandarizables.
- **C-*Credible*** o Creíbles: referente a si son realistas.
- **E-*Easy to monitor*** o Fáciles de controlar: referente a la facilidad de control que posee el indicador
- **R-*Robust*** o Fuertes, resistentes: referente a si continuarán siendo útiles y no estarán sujetos a sesgos.

En este sentido, el equipo auditor velará por el cumplimiento de los objetivos de la auditoría, y si estos no se cumplen de la manera esperada, ofrecer medidas correctoras necesarias para corregir las desviaciones de los objetivos. Para determinar el grado de desempeño ejercido en el marco de la transparencia a nivel municipal, se debe realizar una división sobre los diferentes objetivos e indicadores que deben observarse para lo que se denominaría una evaluación integral del desempeño deseable en tal área: Transparencia, eficacia, eficiencia, economía, efectividad, equidad y sostenibilidad.

En primer lugar, la transparencia se referirá a determinar indicadores sobre la capacidad del ayuntamiento o área de la transparencia de no limitar, salvo por lo dispuesto en la

normativa, el acceso a la información pública ya sea información proactiva, pasiva y/o colaborativa. De esta área se divide en 3 subáreas:

- El cumplimiento normativo (o cumplimiento o no y su grado de ajuste normativo)
- Ofrecimiento o cumplimiento voluntario (transparencia voluntaria), que se referirá a la inclusión de otros elementos que la normativa no obliga al ayuntamiento a publicar de forma proactiva, pero tal entidad ha aprobado, de manera voluntaria, normativa que la desarrolle la normativa estatal y autonómica. (incluyendo mayor amplitud de obligaciones sobre la publicación de la información)
- Transparencia efectiva, que será el grado de transparencia que impacte en la sociedad por ser conocedora de esta información. Si el conjunto de la ciudadanía no se interesa por tal información, la efectividad será nula. En este sentido, Ortiz de Zárate (2017) señala que la transparencia efectiva se interrelaciona con la información “sensible”, lo que permite al conjunto de la ciudadanía una formación de un juicio objetivo sobre el ejercicio de poder. Tal autor señala el juego de palabras sobre información PICA o “que PICA” de modo metafórico, y se refiere de forma genérica a cuatro tipos de contenidos de información:
 - Procesos: la actividad y resultados alcanzados y por alcanzar.
 - Inventario: Concurso de bienes y recursos que explota.
 - Contabilidad: Control de las cuentas.
 - Agenda: quién hace qué, cuándo y con quién. Relacionado con la identificación de posibles “Lobbies” o grupos de presión.

Añadido a lo anterior, la eficacia se mide generalmente, por la proposición y fijación de objetivos y metas, y por la relación entre los objetivos propuestos y su grado de satisfacción, incluidos los reflejados de forma tácita o explícita en su misión. Por ende, respecto este apartado, se deberá comparar los resultados obtenidos con los previstos, independientemente de los medios utilizados. En este ámbito de eficacia se deberá revisar las siguientes deficiencias (TCUE, 2017):

- Deficiencia en la concepción de las políticas, (inadecuada evaluación de las necesidades, falta de claridad o de coherencia de los objetivos, inadecuación de los medios de intervención o imposibilidad práctica de aplicación).
- Deficiencias en la gestión de la política (incumplimiento de objetivos o, establecimiento de un sistema de gestión en el que no se priorice la consecución de objetivos).

En segundo lugar, para la evaluación de la eficacia se deberá conocer la información sobre su continuidad, modificación o suspensión del programa o programas relacionados con la transparencia municipal; conocer si tales programas están cumplidos o ultimados, y conocer si se han conseguido los fines previamente propuestos; e informar al público respecto al resultado de las decisiones (transparencia).

En tercer lugar, en cuanto a un desempeño eficiente de la actuación en el área de la transparencia, se referirá a la obtención de los mismos resultados con un menor empleo de recursos, o al cumplimiento de más objetivos u ofrecimiento de más servicios o de mejor calidad con los mismos recursos empleados. Se refiere pues a la relación de Inputs y outputs: mayor output con mismo input (amplitud), o igual output con menores inputs. Por lo que una actuación eficiente se definirá como aquella que con unos recursos determinados obtiene el máximo resultado posible, o la que con unos recursos mínimos mantiene la calidad y cantidad adecuadas de un determinado servicio. Desde esta perspectiva, la evaluación de la eficiencia puede abarcar los siguientes aspectos (Guinart, 2003):

- El rendimiento o desempeño del servicio prestado del bien adquirido, o vendido, con relación a su coste.
- La comparación de dicho rendimiento con un referente o estándar (*benchmark*).
- Un conjunto de recomendaciones orientadas a la crítica y, si procede, la mejora de los resultados obtenidos.

En lo que se refiere a un desempeño económico, se basa en las condiciones en que el ayuntamiento o el área de transparencia accede a los recursos financieros, humanos y materiales para el desempeño de sus tareas y acciones y el cumplimiento de sus

objetivos. Señala aquí Guinart (2003) que el acceso a los recursos se ha de realizar en el momento y cantidad adecuados, y con la mejor relación coste-calidad posible (en este caso menor coste posible sin reducir la eficacia y la eficiencia). De forma resumida, el sentido de economía se alcanza cuando se adquieren los recursos más adecuados al menor coste, por lo que se ha de evaluar si el momento, cantidad, precio y calidad es la más apropiada.

En cuanto a un desempeño de equidad o equitativo, pretende evaluar la igualdad en la posibilidad de acceso a la utilización de los recursos por los que se posee u ostenta un derecho y su posibilidad de ejercicio. Para la evaluación de la equidad se debe medir la posibilidad de acceso a los servicios públicos de los grupos sociales objetivo (normalmente más desfavorecidos en algún aspecto, condición o dimensión) en comparación con las mismas posibilidades de la media de un determinado sector o población, situado en un punto geográfico determinado en un momento determinado.

En lo que respecta a la efectividad, se ha mencionado con anterioridad la efectividad de la transparencia. Tal efectividad pretende cuantificar y cualificar el impacto final de la actuación de la transparencia sobre el total de la población involucrada, ya sea a nivel interno o externo del ayuntamiento. El valor creado por la efectividad será el creado a partir del análisis de los Inputs sobre los *outcomes* o impactos. Donde la mayor efectividad se disfrutará en el momento en que con menos inputs se consigan los mismos impactos u *outcomes* (deseables) para los diferentes targets o públicos objetivo, o con los mismos inputs se consigan mayores impactos deseables. Los indicadores de efectividad resultan cruciales para una mejora de los indicadores de eficiencia, ya que, la eficiencia en el ámbito de la gestión pública “debe entenderse como relación entre costes y valor efectivamente producido (impacto)” y por ello, “se debe procurar maximizar el valor efectivamente creado a través de la actuación de los poderes públicos, minimizando los recursos utilizados para conseguirlo” (Guinart, 2003).

En cuanto al desempeño evaluable sobre el entorno, tal autor señala que este tipo de indicadores, se refieren a las actuaciones encaminadas a conocer y entender el entorno, respecto la capacidad adaptativa (o de flexibilidad) a la variación de éste, (cambios legales, políticos, tecnológicos, económicos, sociales, medioambientales, morales y éticos, etc.).

Al respecto la sostenibilidad o un desempeño sostenible, se conoce como la capacidad de mantener un servicio con una calidad aceptable durante un largo período de tiempo. No es suficiente la eficacia, eficiencia y economía puntual, sino que se ha de mantener en el tiempo.

El termino excelencia, se refiere a la relación de calidad ofrecida en los servicios, desde la visión del usuario receptor del servicio o producto. Por ello se refiere al análisis sobre el enfoque orientado al receptor del producto o servicio. Este análisis debe comprender las expectativas, valores, creencias o percepciones del potencial usuario, con la finalidad maximizar su satisfacción. En base a lo anterior, se pueden establecer 4 tipos de calidad del servicio de transparencia de los ayuntamientos (o de cualquier administración pública):

- 1º. Calidad programada. Es la calidad que el ayuntamiento que presta y organiza el servicio, tiene previsto proporcionar.
- 2º. Calidad ofrecida. Referente a la calidad ofrecida en el momento de prestación del servicio.
- 3º. Calidad esperada. Referente al grado de calidad que el resto de los agentes externos esperan de un servicio, en base a valores, expectativas, juicios, necesidades, etc.)
- 4º. Calidad percibida. Referente a la que el usuario ha apreciado una vez ha recibido el producto o servicio, comparando tal percepción, respecto de la calidad esperada.

Aunque, cabe señalar que las características “*deseables o esperadas*” de la Administración, en base a su definición y al futuro alcance en su potencial audiencia son (Guinart, 2003):

- Que sea comprensible para el ciudadano,
- Que sea espacial, temporal y materialmente accesible,
- Que responda a las expectativas en ella depositadas (que aporte soluciones),
- Que permita la participación del ciudadano en la determinación de necesidades administrativas que le afecten.

Para una mejora de su comprensión y efectividad, cada indicador deberá ir acompañado de la siguiente información que permita una mejor concepción de todo lo que ello implica: (AECOSAN, 2015):

- Definición. La definición debe describir qué elemento o característica se medirá.
- Fuente de la que se obtienen los datos. La fuente de datos es importante por razones de transparencia.
- Situación de partida o *baseline*. Se refiere a la situación inicial sobre la que se medirán los indicadores.
- Objetivo final o *target*. Se corresponde con el último cambio deseado en el comportamiento o situación. Las metas deben ser programadas, es decir, la fecha en que se prevé que se alcancen debe ser proporcionada.
- Hitos o *milestones*. Son situaciones intermedias con el fin de ayudar a controlar el progreso hacia el logro del objetivo a largo plazo. Deben expresarse en términos que sean comparables a la situación de partida y al objetivo.

Por último, cabe señalar que se podrán realizar una combinación de indicadores de manera estratégica cuando un objetivo no se pueda medir de manera directa. Cada uno de los indicadores individuales han de estar vinculados de manera directa con algún objetivo. Para ello, en el ANEXO IX: Relación entre objetivos e indicadores, se explica de manera visual la relación entre los indicadores y los objetivos que se han de seguir para el desarrollo eficaz de la auditoría propuesta.

Por último, para la mejora de la comprensión y aplicabilidad de los indicadores, se señalan diferentes guías, como la “Guía de Indicadores de gestión para las entidades públicas” ofrecida por Guinart (2003), y la “Guía de interpretación de los Indicadores de gestión de servicios municipales”, de la Diputació de Barcelona (2010), que incluyen una gran batería de indicadores de la actividad municipal, desde perspectivas muy diferentes.

4.3.1.1. DEFINICIÓN DE LAS PREGUNTAS DE AUDITORÍA

Dado el momento de determinar la extensión del tema de auditoría, las preguntas clave y la descripción de los criterios de auditoría, deben definirse correcta y cuidadosamente una serie de cuestiones básicas. En el plan de auditoría deben establecerse las preguntas de auditoría focalizadas a partir de los resultados de la adquisición de información previa. Para la determinación, es conveniente fijar los objetivos de la auditoría en forma de preguntas que la auditoría debe responder. Para garantizar que los objetivos se relacionan con la dimensión del desempeño de la transparencia municipal, se debe asegurar que sean complementarios y mutuamente excluyentes.

En teoría, el objeto de la auditoría ha de abarcar, en la medida de lo posible, ámbitos políticos diferenciados o elementos de estos, como una o varias actividades o acciones definidas en virtud de la presupuestación o de la gestión basadas en actividades, u operaciones individuales. Ello facilitaría la auditoría y contribuiría a asegurar que el informe resulte práctico y esté bien enfocado. En la definición de las preguntas de auditoría se tendrán en cuenta los aspectos siguientes establecidos en la Tabla 11 (TCUE: 2017):

Tabla 11. Criterios para la definición de las preguntas de auditoría.

PERTINENCIA DE LAS PREGUNTAS	¿Es pertinente el tema? ¿Será pertinente el impacto potencial de la fiscalización? ¿Es importante para las partes interesadas (incluida la autoridad encargada de la aprobación de la gestión y el público general)? ¿Existen riesgos para la buena gestión?
AUDITABILIDAD	¿Puede responderse a todas las preguntas? ¿Se puede realizar una auditoría y llegar a una conclusión teniendo en cuenta la disponibilidad de la información necesaria, las metodologías de auditoría, los recursos y las competencias en materia de auditoría? ¿Son adecuadas las condiciones relativas al calendario?

Fuente: Manual de auditoría de gestión del TCUE. (2017)

Las preguntas de auditoría deben dividirse en preguntas de nivel inferior, a cuyo nivel mínimo pueda responderse mediante procedimientos de fiscalización específicos. En

este sentido, el TCUE establece una serie de criterios por los cuales se deben regir todas las preguntas de auditoría:

- “Todas las preguntas secundarias de la jerarquía serán mutuamente excluyentes y colectivamente exhaustivas (en conjunto responderán a la pregunta de nivel superior inmediatamente anterior).
- Todas las preguntas de la jerarquía deberán poder responderse con un «sí» o con un «no», de modo que el trabajo de fiscalización pueda centrarse en un producto final específico, aunque esto no significa que la única opción posible sea «sí» o «no», pues obviamente la respuesta será mucho más explícita” (TCUE, 2017).

No se trata de incluir las respuestas «sí» o «no» en el informe de auditoría, sino que el objetivo es servir de herramienta para dotar de firmeza a las preguntas de auditoría y delimitar la finalidad de éstas. Por ende, la formulación de las preguntas de auditoría ha de ser muy precisa y minuciosa, como «Evaluar en qué medida...» (TCUE, 2017). Con ello, se pretende garantizar el desarrollo del trabajo de auditoría con el alcance claramente definido y especificado y oportuno.

La pregunta de auditoría puede desglosarse en preguntas secundarias que, su vez, se dividan en otras preguntas subordinadas. Normalmente, existen cuatro niveles (TCUE, 2017). En este sentido, desde la pregunta de auditoría (nivel 1) hasta las preguntas de auditoría más concisas que obtienen respuesta mediante la realización de procedimientos específicos de auditoría (nivel 4); el cual, constituye la base de la fuente de las pruebas.

Para mostrar de una manera visual la lógica que sigue esta actividad de realización de las preguntas de auditoría, en la Figura 17, se facilita un esquema sobre el desglose de preguntas, con la finalidad de llegar a los procedimientos de auditoría (métodos de obtención y análisis de datos, y como fuentes de pruebas:

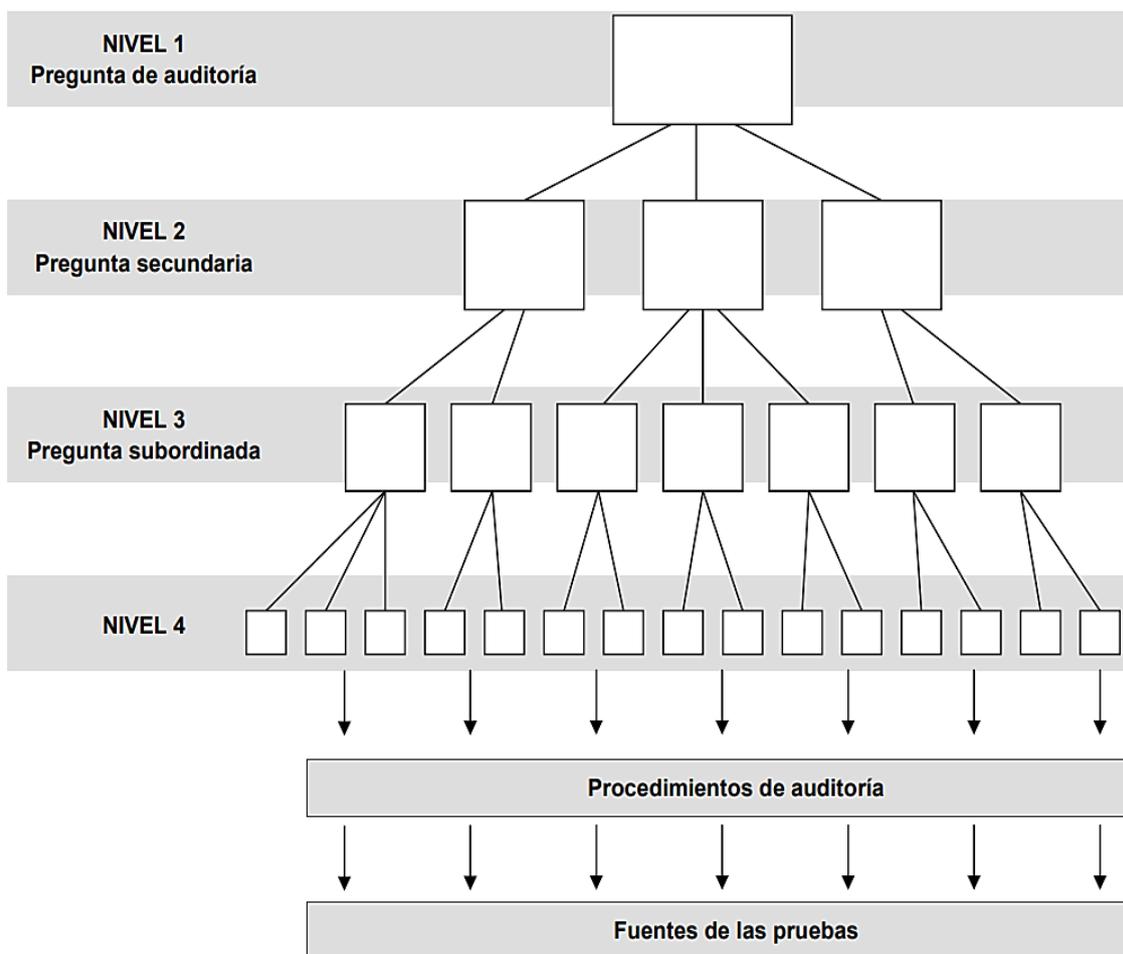


Figura 17. Desglose de las principales preguntas de auditoría y su interrelación con los procedimientos y fuentes de las pruebas de auditoría.

Fuente: Manual de auditoría de gestión del TCUE (2017).

Las preguntas secundarias del respectivo nivel deben excluirse entre sí, abarcando, en su conjunto, los aspectos más determinantes de la pregunta en cuestión (es decir, resultar globalmente exhaustivas) en el nivel inmediato anterior o superior. La descomposición de cada pregunta de auditoría formará una pirámide que contribuirá a imponer un esquema lógico ordenado en la mente del auditor y asegurar que se tienen en cuenta todos los aspectos de una pregunta o pregunta secundaria.

Por último, en caso de dudas, la Sala CEAD dispone de directrices para la elaboración de preguntas de auditoría («*Guidelines for Developing Audit Questions*»), las cuales pueden servir para una mejor comprensión de este apartado.

4.3.1.2. ESTABLECER EL ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El alcance de la auditoría es una manifestación de los ámbitos subjetivo, objetivo y temporal de la misma, de los objetivos que se pretenden alcanzar y de la amplitud y profundidad de las pruebas de auditoría a obtener y analizar. Dado que el alcance determinará los límites de la auditoría, el auditor deberá restringirlo, con su respectiva modificación del calendario, a un número limitado de preguntas con mayor impacto para la auditoría. Los auditores tendrán que definir particularmente:

- Qué, con indicación de si es un programa, actividades o las acciones de la gestión por actividades, e incluso partidas presupuestarias que se auditarán.
- Quién, que servicios u entidades abarcaran la auditoría.
- Dónde, ámbito geográfico de la auditoría.
- Cuándo, periodo de tiempo que abarcará.
- Cuánto, suficiencia de información y pruebas.
- Cómo, metodología de obtención y análisis de pruebas.
- Porqué, Finalidad por la cual se reanaliza.
- Para quién, referente al conjunto de targets o públicos objetivo, receptores de la información.
- Otros.

Por ende, el alcance sobre el “qué” en esta auditoría, puede comprender la realización de un enfoque orientado al cumplimiento de la normativa (eficacia normativa), al cumplimiento voluntario (eficacia voluntaria: la que excede del mínimo, respecto del máximo nivel de transparencia posible) y al desempeño realizado en el ámbito de la gestión de la transparencia municipal (económica, eficacia y eficiencia y, en su caso, equidad, efectividad, excelencia y sostenibilidad, entre otros). En caso de contar con los medios adecuados, se podrá realizar una auditoría integral de transparencia, que incluya todos los alcances mencionados anteriormente.

Respecto del “quien”, se puede definir el enfoque sobre el ámbito subjetivo de la auditoría que desempeñe labores o funciones de transparencia (incluidas las políticas estratégicas, tácticas y operativas), pudiendo ser: la alcaldía, junta de gobierno local, concejalía de transparencia, Secretaría-Intervención, Encargado o jefatura del

departamento de transparencia e información, relaciones institucionales, prensa e informática, las unidades de información, ..., entre otros.

El “dónde” sin embargo, responderá al límite terrenal que delimite el lugar donde se van a realizar las tareas de auditoría, ya sea físico (ayuntamiento, archivo municipal físico, documentos tangibles materiales, entre otros) o virtual. (sede electrónica, portal web, de transparencia y/o datos abierto (*open data*). El dónde responderá a todos los lugares de donde se puedan obtener datos o pruebas de auditoría, lugares que pueden ser virtuales (portal web, de transparencia, sede electrónica) y no virtuales.

En cuanto al “cuándo”, será el conjunto de referencia temporales que marque los ritmos de las actuaciones del equipo de auditoría, para realizar las distintas fases que comprender tal metodología. Puede existir la necesidad de obtener información sobre actuaciones pasadas, por lo que, estas actuaciones se deberán referenciar en el cuándo.

Sobre el carácter de la limitación o alcance cuantitativo, éste hace referencia a la cantidad de recursos que se van a necesitar para el desarrollo de la auditoría, la base de evidencia suficiente sobre los datos, su análisis y otras informaciones necesarias que se requieran para que las constataciones tengan un nivel de suficiencia aceptable. El cómo hace referencia a la manera en que se va a desarrollar el conjunto metodológico. Pues, se referenciará el cómo se va a desarrollar la metodología de la auditoría sobre la planificación, consecución de objetivos de la auditoría, obtención y análisis de datos y pruebas para poder ofrecer conclusiones y constataciones válidas y suficientes.

El alcance del “por qué” establece la delimitación de la finalidad de la auditoría, y de la consecución de las diferentes fases de las que se compone esta. El alcance del “Para quien” hará referencia pues a los destinatarios de la información que se vaya adquiriendo a lo largo de la auditoría. Como se ha mencionado anteriormente, los destinatarios pueden ser de dos tipos: Internos y externos al ayuntamiento.

Por último, para concluir y en base a los recursos necesarios y los objetivos de la auditoría, el alcance debe dar respuesta a las preguntas de (Friedmann, 1998): ¿qué pruebas se han de obtener para alcanzar los objetivos de la fiscalización; dónde; cuándo; cómo?, ¿Existen límites significativos? ¿Qué sistemas que se deben evaluar y analizar?;

¿Qué estrategias se han de seguir para el muestreo y qué amplitud tiene?; entre otros problemas potencialmente a prever.

4.3.1.3. ESTABLECIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE LA AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

Los criterios de la auditoría son el referente para criticar la situación real del ayuntamiento y se establecerán con claridad, indicando la legislación aplicable u otras fuentes en las que se basen dichos criterios como, por ejemplo, las buenas prácticas conocidas en el marco de la auditoría y de la transparencia municipal. Son las normas en las que se ha de basar la comparación o la evaluación sobre la evidencia obtenida, es decir, comparar la situación real con lo que debería ser. En este sentido, el equipo auditor deberá definir los criterios de auditoría que sean lo más objetivos posible, de manera que minimicen los márgenes de interpretación subjetiva.

Por ello, el equipo auditor definirá los criterios de la auditoría partiendo de fuentes reconocidas y fiables, así como ser objetivos, pertinentes, razonables, y alcanzables. En caso de que la entidad haya adoptado medidas útiles y específicas para evaluar su propia gestión de la transparencia, se examinarán las que resulten pertinentes para la auditoría actual, así como tomar referencia de los criterios de evaluación ya predefinidos en los sistemas de evaluación mencionados en un apartado anterior, con la finalidad de salvaguardar la razonabilidad e integridad de la información. En este sentido, la ISSAI 4100, señala cualidades de los criterios para su correcta determinación y aplicación en el ámbito de las auditorías de cumplimiento, por lo que han de ser criterios (ISSAI 4100, 2010):

- Relevantes. Relacionado con ser criterios pertinentes, que responden de forma significativa a las exigencias de información y decisión de los destinatarios del informe de auditoría.
- Independientes. Hace conexión con que son criterios fiables, que dan lugar a conclusiones razonablemente coherentes como las que obtendría otro auditor aplicando los mismos criterios en las mismas circunstancias.

- Completos. Relacionado con que son criterios suficientes para los fines de la auditoría y que no omiten factores pertinentes; además son significativos y facilitan a los destinatarios una visión práctica para sus exigencias de información y decisión.
- Objetivos. Relacionado con que son criterios neutrales, que no responden a prejuicios del auditor o de la dirección de la entidad auditada, lo que significa que no pueden ser tan informales que la evaluación del cumplimiento resulte muy subjetiva y lleve a otros auditores del sector público a alcanzar una conclusión muy dispar.
- Comprensibles. Criterios que permiten llegar a conclusiones precisas y fáciles de entender por los potenciales destinatarios y que no dan lugar a malentendidos.
- Comparables. Son criterios coherentes respecto a otros más estandarizados.
- Aceptables. Relacionado con que son criterios que en un principio pueden admitir expertos independientes, (jurisprudencia del Tribunal Supremo, Constitucional, De Cuentas, de lo Contencioso- Administrativo, entre otros).
- Accesibles. Son los criterios a los que pueden acceder los destinatarios para entender la naturaleza del trabajo de fiscalización realizado y el fundamento del informe.

Por último, en este sentido, de no poder determinarse unos criterios adecuados, habrá que reconsiderar la pregunta de auditoría respectiva, pues bajo ningún concepto se realizará la auditoría recurriendo a criterios que puedan conducir a la obtención de unos resultados desvirtuados, sesgados o que conlleven a confusión o engaño.

Los criterios se han de subdividir dependiendo del tipo de cumplimiento al que se refiere tanto al cumplimiento material, como al cumplimiento formal. La perspectiva que se debe realizar es la valoración del cumplimiento de las obligaciones formales estipuladas por la normativa que resulte de aplicación, por cada una de las obligaciones materiales.

El primer tipo de cumplimiento (material) hacer referencia a los datos o informaciones cuya publicación exige la normativa respectiva (estatal, autonómica y local) de manera proactiva estando clasificados y distinguidas por tipos, categorías y subcategorías de información. Así, por ofrecer un ejemplo: Tipo 1, “Institucional, organizativa y de

planificación”, categoría 1.1, “Institucional” y subcategoría 1.1.1. “Normativa aplicable” (CTBG, 2016).

Así pues, las obligaciones formales se han concretado en cinco parámetros o criterios, que tratan de cubrir de una manera simplificada la totalidad de las obligaciones formales exigidas en la LTAIBG, y estos son: Publicación, referente a lugar o sitio electrónico en que el sujeto obligado ha publicado la información obligatoria de la Ley: su propia página web, sede electrónica o un Portal de Transparencia; La integridad, en cuanto el sujeto obligado ha publicado o no la totalidad de la información obligatoria de la Ley o si solo lo ha hecho parcialmente. Cabe señalar que, en algunos casos, la normativa obliga a que la publicación cubre un único tipo de información o un único conjunto de datos, mientras que en otros integra varios tipos o conjuntos de datos (CTBG, 2016); Presentación, se refiere a la evaluación sobre si la información publicada por el sujeto se visualiza o no inmediatamente en la pantalla inicial (home) de su sede electrónica o página web. Esto es, “si en dicha pantalla inicial aparece una pestaña, un banner o un vínculo específico de transparencia o publicidad activa”. La forma o modo en que los distintos datos o informaciones aparecen publicados en la web o sede electrónica: si se publican por el organismo de forma directa o de forma indirecta, a través de un link a una base de datos, central de información o plataforma electrónica en la que el ciudadano debe buscar los datos requeridos.

Por último, señala las características de la información, y se refiere a las principales delimitaciones técnicas y formales que debe reunir la publicación de los datos o informaciones exigidos por la Ley, esto es (CTBG, 2016): Estructuración, accesibilidad, facilidad o dificultad en el acceso electrónico a los datos o informaciones, claridad o comprensibilidad del soporte y del lenguaje utilizado en la publicación y a la existencia o no de ayudas, tutoriales, guías o aclaraciones, reutilización respecto del formato electrónico utilizado en la publicación y a las posibilidades que presenta de ser reutilizado o de ser objeto de tratamiento automatizado, y la actualización, acerca de la referencia temporal o fecha a que corresponden los datos e informaciones objeto de publicación por el órgano, organismo o entidad de que se trate.

En el sentido de la transparencia, algunos de los criterios legales que se establecen son los referidos al cumplimiento de los principios bajo los que se actúa en el marco de la

publicidad activa y open data. Estos criterios hacen referencia a tres tipos de dimensiones que abarcan la totalidad de los criterios: la publicación de la información en los portales web del ayuntamiento, atributos de la información y el soporte web. La primera dimensión hace referencia a la publicación de la información en los portales web del ayuntamiento, donde los criterios seguidos para comprobar el ajuste de su desempeño en materia de transparencia son (Delgado et al., 2015):

- Contenido mínimo de la publicación (contenidos que exige la normativa en cuanto a transparencia) y contenido voluntario (respecto el máximo nivel de transparencia, en base al cumplimiento mínimo mencionado).
- Forma de la publicación: ya sea directa (acceso directo en formatos *html*, *jpeg*, *pdf*) o indirecta (a través de hipervínculos).
- Actualización de la publicación: referente a la periodicidad con la que se ha de actualizar y renovar la información, así como la que debe de seguir publicada por necesidad de mejora el control ciudadano. Esta se dará de la manera que se disponga en la normativa (Véase la Ordenanza tipo de transparencia de la FEMP).

Como se ha mencionado con anterioridad, a segunda dimensión trata sobre los criterios de la información en base a su accesibilidad, claridad o entendimiento, estructuración, reutilización, y se distinguen por (Delgado et al., 2015):

- Accesibilidad: referente a la facilidad y prontitud del acceso a la información objetivo en el menor número de “clics” necesarios para llegar a la información. Se empieza a contar desde la página inicial de la web/portal de transparencia, dependiendo del módulo que se esté utilizando para la valoración.
- Claridad: criterio sobre el empleo de un “lenguaje fácil de entender para el público general” o que existan “ayudas, tutoriales, glosarios o comentarios aclaratorios” en el caso de tener un lenguaje complejo.
- Estructura: o criterio de estructuración, en base a la valoración sobre si la información se presenta de forma que permita una lectura ordenada y organizada.
- Reutilización: La información tiene que ser reutilizable se acuerdo con lo establecido por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, y en su normativa de desarrollo. Sería interesante

a través de este criterio analizar la cantidad de datos reutilizables, su formato y el impacto potencial que estos presentan para el conjunto de la sociedad.

La tercera dimensión se refiere a los criterios del soporte web, que comprende la accesibilidad (universal), estructuración, posición y, en su caso, disponibilidad de un banner propio para mejorar la focalización en la información objetivo (Delgado et al., 2015):

- Accesibilidad (universal): se refiere pues a una accesibilidad universal y diseñada para toda condición humana al portal web (tamaños de letra adecuados, contraste, etc.). Se siguen los criterios del Observatorio de Accesibilidad. Estos criterios se basan en los siguientes estándares y normas de accesibilidad.
 - Real Decreto 1112/2018, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público.
 - Norma EN 301 549:2018, versión 2.1.2, "*Requisitos de accesibilidad para productos y servicios TIC*".
 - Pautas de Accesibilidad para el Contenido Web (WCAG 2.1 y 2.0).
 - Otros. (algunos obsoletos o cuasi, por aprobación normativa posterior que ya la contempla de manera armonizada y consolidada).⁷⁸
- Estructura: referido a la comprobación de si la información sigue la estructura de la normativa y, a su vez, ésta resulta estructurada de manera que facilite la identificación y búsqueda de información, así como su comprensión.
- Posición o lugar de la publicación: lugar dentro de la página web de la entidad en el que se publican las obligaciones de transparencia establecidas por la normativa estatal, autonómica o propia (de ámbito municipal).

⁷⁸ **ESTÁNDARES SEMI OBSOLETOS:** *Web Content Accessibility Guidelines WCAG 2.0*; Norma UNE 139803:2012. Requisitos de Accesibilidad para contenidos en la web.; Estándar ISO/IEC 40500:2012; NE-EN 301 549, "Requisitos de accesibilidad de productos y servicios TIC aplicables a la contratación pública en Europa" – "*Accessibility requirements suitable for public procurement of ICT products and services in Europe*"; WAI-ARIA *Accessible Rich Internet Applications*; (**ESTÁNDARES OBSOLETOS:** Norma UNE 139803:2004. Requisitos de Accesibilidad para contenidos en la web; *Web Content Accessibility Guidelines WCAG 1.0*; Metodología Unificada de Evaluación Web UWEM 1.0; Norma CWA 1554:2006. Especificaciones para el esquema de la evaluación de la conformidad y marca de calidad sobre accesibilidad web)

Caben señalar otros que no contempla la normativa estatal, pero si aumentarán la calidad de la información otorgada por la entidad auditada. Pero, no son los criterios mínimos legales los que van a asegurar una efectividad de la transparencia. Por ello, Ortiz de Zárate (2017) señala, aparte de los mencionados anteriormente, otros que no contempla la normativa ni otros organismos de referencia en la materia y que, sin embargo, facilitan que la ciudadanía se informe y pueda crear un juicio crítico y objetivo sobre el desempeño de la actividad o ejercicio de transparencia, y son:

- Criterio de máxima apertura de la información: toda la información pública es accesible con los límites establecidos de acuerdo con la normativa respecto de otros derechos e intereses legítimos.
- Criterio de libre acceso a la información pública: todas las personas (independientemente de su condición: edad, género, ideología, etc.) pueden solicitar el acceso a la información pública.
- Criterio de responsabilidad: los actores en el ámbito de la transparencia municipal son responsables del cumplimiento de sus funciones y prescripciones.
- Criterio de no discriminación tecnológica. El ayuntamiento habrá de ofrecer los medios necesarios para hacer efectiva la transparencia, sin que el medio o soporte donde se disponga tal información imposibilite su acceso
- Criterio de veracidad: referente a que la información pública debe ser objetiva, exacta y fiable, garantizando que, en su caso, las copias se analizan respecto su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y trazabilidad (cadena de custodia) mediante el análisis de los metadatos.
- Criterio de utilidad u oportunidad: referente a que la información ha de suministrarse de manera que genere un valor o ventaja tras su obtención.
- Criterio de gratuidad: referente a que el acceso a la información y las solicitudes de acceso serán gratuitos, sin perjuicio de las excepciones que se establezcan por la expedición de copias o soportes o la transposición de la información a un formato diferente al original, sin que puedan llegar a tener un carácter distorsionador o disuasorio.

- Criterio de inteligibilidad: referente a la facilidad y comprensión de la información mediante su estructuración, acompañamiento de infografías, gráficos, tablas, y otros recursos orientados a facilitar su identificación y análisis.

Así como otros, entre los que se encuentran: de segmentación: la información se orienta a diferentes tipos de destinatarios; basada en hechos: referente a que sea posible comprobar su veracidad acudiendo a los datos; bidireccionalidad: la ciudadanía puede preguntar y pedir aclaraciones; comunicación: esfuerzo por hacer llegar la información a sus destinatarios; colaboración: la ciudadanía produce también información relevante (Ortiz de Zárate, 2019). Este autor también señala la transparencia potencial, la cual se orienta a conocer la posibilidad de acceso a la información que no tenga un límite legal y su capacidad expansiva para poderla reutilizar. Para esto bastan dos condiciones: publicidad -que la información esté accesible y claridad: que pueda ser entendida por una persona interesada, y por nuestra parte, el potencial de reutilización (en formatos que permitan su fácil uso y/o explotación). Ya que, no se ha de olvidar que, debe orientarse a mejorar la técnica de comunicación (bidireccional) y no información (unidireccional) de la información de la gestión realizada para con la ciudadanía y otros entes y poderes que posibiliten la realización de la rendición de cuentas.

También, para las revisiones sobre los criterios aplicables, se ha de tener en cuenta los proyectos o anteproyectos normativos que tengan relación, así como los programas desarrollados en cuanto a la transparencia y su gestión y/o control – evaluación, ya sea a nivel interno o establecido por entes territoriales superiores (AGE, CC.AA., UE) para ir actualizando y mejorando el sistema de criterios que pueda ofrecer la actual metodología.

Por último, en el sentido de la gestión de la transparencia, los criterios por los que se deben guiar en la actuación eficaz, eficiente y económica se desarrollan a continuación. En primer lugar, los criterios que deben girar en torno a la eficacia se han de limitar a la clara determinación de los objetivos previstos, distinguiendo los “hechos” de los “resultados”, fijar los criterios para evaluar los objetivos realmente alcanzados, tanto en el terreno de los hechos como de los resultados y fijar los criterios para evaluar el impacto real producido. En segundo lugar, los criterios de verificación de la eficiencia deben permitir responder a las siguientes preguntas: ¿se evita duplicidad de esfuerzos?,

¿se evitan trabajos que no tengan ningún sentido o que no sean necesarios?, ¿el personal está sobredimensionado?, ¿se utilizan eficientemente los procedimientos operativos establecidos para cada lugar de trabajo? Por último y en tercer lugar, en cuanto a los criterios de verificación de la economía, éstos deben ayudar a responder a la pregunta siguientes: ¿se desarrollan los procedimientos necesarios para obtener el nivel de calidad y cantidad, de servicios o bienes materiales deseados, y los mismos son usados y mantenidos correctamente, es decir, que, asumiendo la necesidad de crear el servicio o de adquirir los bienes materiales, ¿se han analizado si dichos bienes o servicios se han adquirido al mejor precio posible?, entre otras (Redondo et al., 1996).

Para finalizar, también se ha de estar dispuesto a la observancia de las mejoras que se vayan desarrollando en el marco de la política y excelencia de la transparencia municipal para realizar análisis de *benchmarking* entre diferentes publicaciones científicas, con la finalidad de actualizar y consolidar de forma estratégica los criterios y, en base a estos, los indicadores, objetivos, preguntas, datos importantes, etc., para determinar el desempeño de la transparencia en el marco municipal. Este, debe ser un proceso continuo y sistemático con el objetivo de identificar los factores críticos de éxito para comparar su propia efectividad, eficacia y eficiencia respecto de otras organizaciones consideradas como mejores referentes, mediante la aplicación de la analogía y su posterior mejora, que representen la “excelencia” de la disciplina de la transparencia a nivel municipal. En el ANEXO V: Criterios de cumplimiento (Obligaciones materiales y formales) se dispone de una tabla para evaluar la información ofrecida en base a los criterios necesarios para realizar la obtención de datos y su análisis. Cabe remarcar que, a partir de toda esta información, también podrá obtenerse otras de mayor relevancia y utilizarse para otros puntos que puedan resultar de interés en los diferentes trabajos de la auditoría.

4.3.1.4. DETERMINAR LAS PRUEBAS DE AUDITORÍA NECESARIAS Y SUS FUENTES

En cuarto lugar, se ha de determinar las pruebas de la auditoría. El equipo auditor debe de determinar cuáles serán las pruebas necesarias para conseguir los objetivos de la auditoría. Estas pruebas deben ser adecuadas (suficientes, fiables, pertinentes y

razonables). Todo ello debe conducir al equipo auditor a definir el método de auditoría que se adoptará, las fuentes a las que ha de recurrir, los métodos para la obtención de pruebas e información, así como su necesidad y amplitud. Cabe hacer una distinción entre los tipos de pruebas existentes en el marco de la auditoría de transparencia municipal. En la Tabla 12, se muestran los distintos tipos de pruebas y lo que comprenden:

Tabla 12. Tipos y descripción de las pruebas de auditoría.

TIPOS	DESCRIPCIÓN
FÍSICA	Tipo de prueba más convincente.
DOCUMENTAL	Este tipo de pruebas puede presentarse en formato electrónico o en papel.
ORAL O TESTIMONIAL	Suelen ser determinantes en las auditorías de gestión, ya que la información obtenida por estos medios es de actualidad y puede no encontrarse de otra forma. Ha de corroborarse.
ANALÍTICA	Las pruebas analíticas se obtienen aplicando el buen juicio profesional en la evaluación de las pruebas físicas, documentales y orales

Fuente: Manual de auditoría de Gestión del TCUE (2017).

En primer lugar, en cuanto a las pruebas físicas, se refiere a las pruebas que se presentan en un medio físico. El equipo de auditoría ha de tener en cuenta que con su presencia puede alterarse la evolución normal del desarrollo (lo que conllevaría a una prueba invalidada), reduciéndose así la calidad de la prueba.

En segundo lugar, por lo que se refiere a las pruebas de carácter documental, este tipo de pruebas puede presentarse en formato electrónico o en papel. Sin embargo, no siempre se halla documentada la información útil, por lo que también habrá que recurrir a la combinación de enfoques y metodologías de análisis de datos.

En tercer lugar, la prueba oral o testimonial, referente a las pruebas que pueden ser determinantes o importantes en las auditorías de gestión y de transparencia, ya que la información obtenida por estos medios es de actualidad y puede no encontrarse de otra forma. Sin embargo, habrá que corroborarlas y confirmarlas en base a las declaraciones en caso de que se vayan a utilizar como elemento de prueba. Por último, las pruebas

analísticas referidas a las obtenidas aplicando el buen juicio profesional en la evaluación de las pruebas físicas, documentales y orales.

Por último, también se deberá disponer de información acerca de si la naturaleza de la prueba permite recabarla para, posteriormente, analizarla con mayor precisión y facilidad. En este sentido, el TCUE (2017) señala que las pruebas deberán atender a los siguientes principios:

- Suficiencia: referente a que debe permitir responder de forma íntegra a la pregunta principal de auditoría.
- Pertinencia: referido a la relación entre prueba y respuesta a la pregunta formulada.
- Fiabilidad: referida a la naturaleza imparcial y de convicción de la/s prueba/s.

También, en el sentido de determinar las fuentes de donde provengan los datos e informaciones y, con ello, las pruebas y evidencias, cabe mencionar la existencia de tres tipos de fuentes, de las cuales se puede hacer una división en base a la situación externa o interna del ayuntamiento.

En primer lugar, se pueden encontrar las generadas por el propio equipo de auditoría, mediante el uso de técnicas de obtención y análisis de datos. En segundo, las aportadas por el ayuntamiento o área de transparencia auditada: ya sea en el portal de transparencia, portal del ayuntamiento o sede electrónica, archivo municipal, repositorios municipales, servidores informáticos, otros y las proporcionadas por terceros, siendo estos de carácter oficial y no oficiales: En la Tabla 13 se muestra una adaptación a partir del TCUE (2017) para la mejora de su comprensión.

Tabla 13. Fuentes para la obtención de datos e información que pueda servir como prueba de auditoría.

FUENTES		
GENERADAS POR EL PROPIO EQUIPO DE AUDITORÍA. (TECNICAS DE OBTENCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS)	APORTADAS POR EL AYUNTAMIENTO O AREA DE TRANSPARENCIA AUDITADA: - PORTAL DE TRANSPARENCIA - PORTAL DEL AYUNTAMIENTO O SEDE ELECTRÓNICA - ARCHIVO MUNICIPAL	PROPORCIONADA POR TERCEROS: - OFCIALES - NO OFCIALES

	- REPOSITORIOS MUNICIPALES	
	- OTROS	

Fuente: Elaboración propia a partir del TCUE (2017).

Desde un sentido espacial o referente a la situación o lugar donde se posicionen las distintas fuentes de obtención de datos, cabe distinguir las fuentes internas y externas de obtención de datos e información (fuentes internas y fuentes externas). Las fuentes internas solo pueden atender a un único tipo de criterio, dado que se trata de un ayuntamiento, por lo que serán oficiales. Estas pueden ser, por ejemplo: el portal de transparencia, portal del ayuntamiento o sede electrónica; archivo municipal; servidores del ayuntamiento, repositorios municipales, etc. Por otra parte, como fuentes pueden ser trabajadores o empleados públicos, operativos y/o de apoyo, de habilitación de carácter nacional (secretarios, interventores, tesoreros, etc.) entre otros.

En cuanto a las fuentes externas, éstas pueden ser de dos tipos; oficiales y no oficiales. Las fuentes externas oficiales, pueden ser, por ejemplo: la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana, Tribunal de Cuentas, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal y/o valenciano, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, entre otros. Sin embargo, las no oficiales externas, son las referentes a los testigos que sean concedores de información que resulte crucial y potencialmente una prueba para el desarrollo correcto de la auditoría.

4.3.1.5. DEFINIR LA METODOLOGÍA PARA LA OBTENCIÓN DE DATOS, INFORMACIONES Y PRUEBAS.

La definición de la metodología para la obtención de pruebas consiste en la redacción de un resumen descriptivo donde se señalarán la manera en que deben utilizarse cada recogida de datos y método de análisis en el contexto de la auditoría. Para facilitar esta labor, el equipo de auditoría para realizar esta labor redactará en un documento, la información detallada sobre la metodología. La Tabla 14. Contenido del Programa de recogida de pruebas de la auditoría, facilita esta práctica.

La auditoría de transparencia y de su gestión, necesita ser lo más sistemática posible en la realización de sus actividades. La sistematización concisa una manera de uso genérico,

aplicable a cualquier área, estructura, funciones (entre otras) que se auditen, en este caso de la auditoría de transparencia. Por lo que, esta metódica ha de consistir en un análisis en profundidad y con los máximos detalles utilizando las preguntas clásicas: Qué se quiere, cómo y cuándo se quiere, dónde, por qué, qué medios se deben utilizar, etc., realizando, además, las siguientes investigaciones (Friedmann, 1998):

- Estudio de los elementos que componen el sector auditado;
- Diagnóstico detallado;
- Determinación de fines y medios;
- Investigación de las deficiencias;
- Balance analítico,
- Comprobación de la eficacia;
- Búsqueda de problemas;
- Proposición de soluciones;
- Indicación de alternativas; y
- Mejora de la situación.

Este trabajo se lleva a cabo por medio de entrevistas personales con los responsables de las unidades, áreas o actividades auditadas, en sus centros de trabajo u oficinas, esto exige que el consultor disponga de cuanta información exista en relación con el área auditada. El TCUE (2017) señala que, en la auditoría, independientemente de cuál sea, el auditor se centrará en la validez y fiabilidad de los métodos utilizados para recabar y analizar la información. El sentido de validez se refiere a que los métodos o técnicas deben medir lo que está establecido que midan. El sentido de fiabilidad se refiere a la coherencia de resultados obtenidos en diferentes mediciones de la misma población de datos que se estén tratando.

Friedmann (1998), señala que *“las auditorías operativas pueden recurrir a una gran variedad de métodos y técnicas, como por ejemplo encuestas, entrevistas, “semi-experimentos” sobre el terreno, estudios previo-posteriores, análisis de información secundaria, establecimiento de patrones, etc. Dentro de estas estrategias generales, se pueden elegir y aplicar distintos modelos”*. Por lo que en este punto se deberán determinar, de manera simplificada, la interrelación de las distintas metódicas de obtención y análisis de datos. Cabe también, realizar una revisión de las publicaciones en el portal web y contrastar con la información obtenida mediante la realización de encuestas o entrevistas.

También, se deben considerar las observaciones, recomendaciones y el impacto posible de la auditoría, para ello, en esta etapa se deberán considerar las posibles observaciones y recomendaciones efectuadas y evidenciadas con anterioridad. Su finalidad se origina

en dos sentidos. El primero, para determinar si las preguntas de auditoría concebidas permitirán obtener conclusiones constructivas, y el segundo, para esquematizar y consolidar la estructura del informe. Así pues, el equipo de auditoría ha de orientarse en realizar recomendaciones de mejora prácticas (TCUE, 2017). Incitar a mirar siempre hacia el futuro teniendo en cuenta la fase del ciclo de planificación del programa del informe de auditoría, pues así se podrá calibrar el impacto y la utilidad del informe final.

4.3.2. DETERMINAR EL CALENDARIO, LOS RECURSOS Y LOS MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y REVISIÓN

El equipo de auditoría requiere realizar una estimación aproximada de manera realista del equipo humano y financiero que necesitará para el desarrollo efectivo de la auditoría. Por ello, ha de asegurar que el equipo con el que se cuente posee los conocimientos y la experiencia necesaria. También, ha de prever la necesidad de recurrir a expertos externos en su caso.

Sin duda, en el plan de auditoría, se debe prever la necesidad de un equipo de auditoría sostenible y estable en el trascurso del proceso de la auditoría. Se deberá establecer un jefe de equipo que lo sea de forma permanente y un secretario que apoye tal actuación de supervisión de las tareas y trabajos de auditoría.

Para ejercer la actividad de control del equipo de auditoría, la evaluación servirá como elemento del sistema de control interno del propio equipo de auditoría. Por ello, el equipo de auditoría deberá realizar una valoración de las acciones seguidas respecto a las perseguidas en base a sus resultados y repercusiones, sin olvidar las necesidades que se pretende cubrir. Con ello, se deberá orientar también a la obtención de un mayor grado de eficiencia y de minimizar la duración de la auditoría, “ya que el tiempo es dinero”.

Por último, para determinar el calendario, se deberá realizar un diagrama de Gantt, para conocer con mayor precisión los plazos y tiempos de los que se posee para la mejor organización y desempeño de la propia auditoría, mejorando así su efectividad, eficacia y eficiencia.

4.3.3. ELABORACIÓN DEL PLAN DE AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

Para la elaboración del plan de auditoría, se deberá garantizar que se ha desarrollado y obtenido una base suficiente para proponer la ejecución de una auditoría que sea realizable, objetiva, realista y que genere valor añadido.

En este sentido, el TCUE ofrece una tabla para orientar de manera genérica acerca de las preguntas que han de tener respuesta para la obtención de pruebas de la auditoría. Las preguntas y los criterios de auditoría deberán ser transmitidos a todos los integrantes del equipo para que, en cualquier caso, o momento, puedan extraerse informaciones que puedan ser útiles y válidas. La finalidad del plan es armonizar acciones destinadas a la obtención de pruebas y, con ello, poder realizar un esbozo o boceto del programa de la auditoría a realizar.

De manera resumida, el plan de auditoría deberá ofrecer la manera de cómo se obtendrán y se analizarán las pruebas que respondan o satisfagan a las preguntas previas de la auditoría, así como un esquema de los procedimientos de auditoría necesarios para la recogida y el análisis de la información que garantice al equipo poder llegar y ofrecer conclusiones sólidas. Para ello, el equipo de auditoría deberá desarrollar la información contenida en la Tabla 14, para poder ofrecer una recogida de pruebas de manera eficaz, eficiente y económica (TCUE, 2017):

Tabla 14. Contenido del Programa de recogida de pruebas de la auditoría.

PREGUNTAS AUDITORÍA (1)	P P P			CRITERIOS	PRUEBAS	FUENTES DE LAS PRUEBAS	MÉTODOS DE OBTENCIÓN DE DATOS	MÉTODOS DE ANÁLISIS DE DATOS
	.	.	.					
	N	N	N					
	2	3	4					
¿QUÉ SE QUIERE SABER?				¿EN QUÉ NORMAS SE BASARÁ?	¿QUÉ PRUEBAS DARÁN RESPUESTA A PREGUNTAS?	¿DE DÓNDE SE OBTIENEN LAS PRUEBAS?	¿CÓMO SE OBTENDRÁN LAS PRUEBAS?	¿QUÉ SE HARÁ CON LAS PRUEBAS UNA VEZ OBTENIDAS?
- LAS RESPUESTAS PUEDEN SER «SÍ», «NO», «SÍ, PERO» O «NO, PERO».				- Legislación, reglamentos, normas profesionales	- Hechos (pruebas numéricas; pruebas descriptivas, información cualitativa)	- Del propio ayuntamiento o área de transparencia, trabajos de investigación publicados, beneficiarios, proveedores, grupos de interés, entre otros	Directamente (observación, examen de documentos, entrevistas, grupos focales)	- Pruebas cuantitativas (Tendencia, comparación, coeficiente)
- ADMITE RESPUESTA				- Normas, medidas o compromisos adquiridos por el ayuntamiento en materia de resultados de transparencia			Por correo, teléfono o correo electrónico (solicitud de documentos, cuestionarios)	- Pruebas cualitativas (codificación, matrices, etc.)
- LÓGICA				Gestión de organizaciones similares, buenas prácticas o normas desarrolladas por el auditor	- Opiniones, experiencias, percepciones, entre otros		- Encuestas por muestreo (que podrían efectuarse directamente, por correo o por correo electrónico)	- Análisis de sistemas (organigrama, Real Decreto 424/2017, COSO, COBIT, entre otros)
							- Evaluaciones comparativas entre entidades comparables	- Estudios de casos

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual de auditoría de gestión del TCUE (2017).

En este sentido, el equipo auditor deberá evitar planes de fiscalización excesivamente detallados o complicados, con la finalidad de fomentar la eficiencia en la planificación de la auditoría. También, se deberá fomentar la flexibilización de las ideas para la mayor adaptabilidad a las necesidades que puedan surgir a lo largo del desarrollo de la

auditoría. Por lo que, una vez se han definido las preguntas de auditoría principales y secundarias, se ha establecido el alcance de la auditoría, se han identificado los criterios y riesgos de auditoría que se utilizarán y tendrán en cuenta, y en base a la manera de determinar las pruebas de auditoría necesarias y las fuentes para su obtención, el calendario, y definida la metodología que se empleará para su obtención, el equipo de auditoría debe evaluar si se obtendrá suficiente información para la auditoría, con la finalidad de proseguir con la fase posterior de ejecución del plan de auditoría.

De modo resumido, en la Tabla 15: Contenido habitual de un plan de auditoría, se muestra el contenido mínimo que deberá contener el plan de auditoría de transparencia para el desarrollo efectivo y eficiente de la misma:

Tabla 15. Contenido habitual de un plan de auditoría.

CONTENIDO HABITUAL DE UN PLAN DE AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL
1. MARCO NORMATIVO
2. DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD, PROGRAMA U ORGANISMO QUE SE HA DE FISCALIZAR (INCLUYENDO UN RESUMEN DE LOS RESULTADOS Y REPERCUSIONES DE EVALUACIONES Y AUDITORÍAS ANTERIORES)
3. MOTIVOS DE LA FISCALIZACIÓN
4. FACTORES QUE INCIDEN EN LA AUDITORÍA, INCLUIDOS LOS QUE DETERMINAN LA IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS ASPECTOS QUE SE HAN DE CONSIDERAR.
5. ESTIMACIÓN DEL RIESGO DE LA AUDITORÍA
6. OBJETIVOS E INDICADORES DE LA AUDITORÍA
7. ALCANCE Y MÉTODO DE LA AUDITORÍA
8. RECURSOS NECESARIOS Y DETERMINACIÓN DEL MOMENTO EN QUE SE EMPLEARÁN: PERSONAL DE AUDITORÍA (DETALLADAMENTE), FUNCIONES; PERSONAL ESPECIALIZADO (QUIÉN Y CUÁNDO); EXPERTOS EXTERNOS; NECESIDAD DE EFECTUAR DESPLAZAMIENTOS; PRESUPUESTOS DE TIEMPO Y COSTES
9. EN SU CASO, ESTIMACIÓN DE LOS HONORARIOS RESPECTIVOS QUE SE FACTURARÁN POR LA REALIZACIÓN DE LA AUDITORÍA
10. DATOS DE LAS PERSONAS DEL AYUNTAMIENTO Y ÁREA DE TRANSPARENCIA RESPONSABLES DE LAS ACTIVIDADES DE ENLACE
11. CALENDARIO DE LA AUDITORÍA Y FECHA EN QUE EL INFORME PROVISIONAL ESTARÁ DISPONIBLE PARA SU EXAMEN INTERNO
12. FORMA, CONTENIDO Y DESTINATARIOS DEL INFORME FINAL DE AUDITORÍA

Fuente: Elaboración propia a partir de las Directrices de Aplicación Europea de las Normas de Auditoría de la INTOSAI, Friedmann (1998).

Una vez detallado el plan de auditoría, se procederá a la fase de ejecución, donde se pondrá en práctica la metodología establecida para la obtención y el análisis de datos que, en su conjunto sirvan como pruebas, para obtener evidencia suficiente, ya que, en caso negativo por insuficiencia, se deberán obtener más datos y analizarlos, hasta conseguir la suficiencia requerida. Con ello, se pretende ofrecer una base sólida de constataciones y conclusiones de auditoría con la finalidad de reflejarlo en el borrador del informe primario.

4.4. FASE C). EJECUCIÓN

La finalidad de la fase de ejecución o examen es recabar pruebas de auditoría suficientes, pertinentes y fiables, que permitan al auditor extraer conclusiones sobre las preguntas de auditoría y dotar de una base al conjunto de declaraciones formuladas en el informe de auditoría.

En esta fase será donde se apliquen los procedimientos de auditoría para la obtención y análisis de los datos. También, se contrastarán las pruebas o hechos evidenciados (lo obtenido) respecto con los criterios de auditoría de transparencia municipal determinados previamente y señalados con anterioridad (lo que se debería de obtener), para llegar a las constataciones o conclusiones de auditoría, determinando las causas y los efectos de las conclusiones.

Durante esta fase el equipo auditor procederá a la ejecución de los procedimientos de auditoría destinados a recabar y analizar información, para la constatación de los hechos respecto a los criterios determinados de forma previa, con la finalidad de redactar, evidenciar y explicar las constataciones obtenidas, en el marco de la gestión y la transparencia municipal.

El examen de auditoría tiene lugar a partir de la planificación previa y de los documentos de planificación desarrollados en ese momento (plan de fiscalización, plan de obtención de pruebas y esbozo del programa de auditoría).

En esta fase, el auditor deberá seguir el plan indicado, en relación con los trabajos que sea preciso realizar y los recursos, los plazos y la calidad, en la medida que sea posible,

en base a lo previamente planificado. Sin embargo, en este punto, si el equipo de auditoría tuviese dificultades para obtener elementos probatorios, se habrá que reconsiderar las partes que resulten afectadas de la auditoría durante esta fase y respecto a las anteriores.

Resulta imprescindible que los auditores consideren la actividad controlada desde perspectivas diferentes y conserven una actitud imparcial ante la información obtenida. No obstante, deben de mantenerse con una actitud abierta a los distintos puntos de vista y argumentos.

Por ende, las deducciones y conclusiones de auditoría se obtendrán realizando una comparación entre las pruebas encontradas respecto con la normativa respectiva (transparencia y su gestión) ofrecida en forma de pregunta o criterio de auditoría y realizando un análisis de esta comparación.

Cabe resaltar que, a la hora de captación de datos e información, con anterioridad a tal captación, el equipo de auditoría debe de: conocer que información y/o datos es significativa y la que no lo es, poseer una esquematización para poder ordenar y clasificar los datos y la información, conocer previamente cuales son los medios para poder obtenerlas, y en su medida, obtener los datos e informaciones a un coste que resulte económico. Por ello, primeramente, se debe de corroborar si se ajusta a lo definido en los objetivos de auditoría, y con ello, poder cribar la información que pueda resultar potencialmente útil de la que no. Cabe señalar 6 vías, para su mejor concepción, que señalan Más y Ramió (1997), de las cuales se podrán obtener información útil: Mediante la explotación de la información propia de la unidad a auditar, mediante la realización de un cuestionario de chequeo-verificación de manera previa, observación directa, entrevistas y cuestionarios específicos, entre otros.

Por lo que, en base a esta finalidad, se deberá contemplar el objeto y enfoque de la fase de examen, el carácter de las pruebas en las auditorías, suficiencia, pertinencia y fiabilidad de las pruebas, así como el origen y el tipo. La fase de ejecución dará comienzo al inicio de los trabajos de auditoría (plan de auditoría, plan de obtención de pruebas y esbozo del programa de auditoría), una vez se haya aprobado el plan de auditoría. Esta

fase abarcará hasta que dé comienzo la redacción del informe final. En la Figura 18 se muestra la lógica de esta fase para una mejora de su comprensión. Cabe resaltar que en esta fase se obtienen los siguientes productos o documentos:

- Listado con las técnicas que se han decidido llevar a cabo.
- Listado de datos, informaciones que sirven o servirán de pruebas.
- Metodología que se implementará.
- Informe detallado incluyendo las conclusiones desarrolladas tras el análisis.

FASE C). EJECUCIÓN

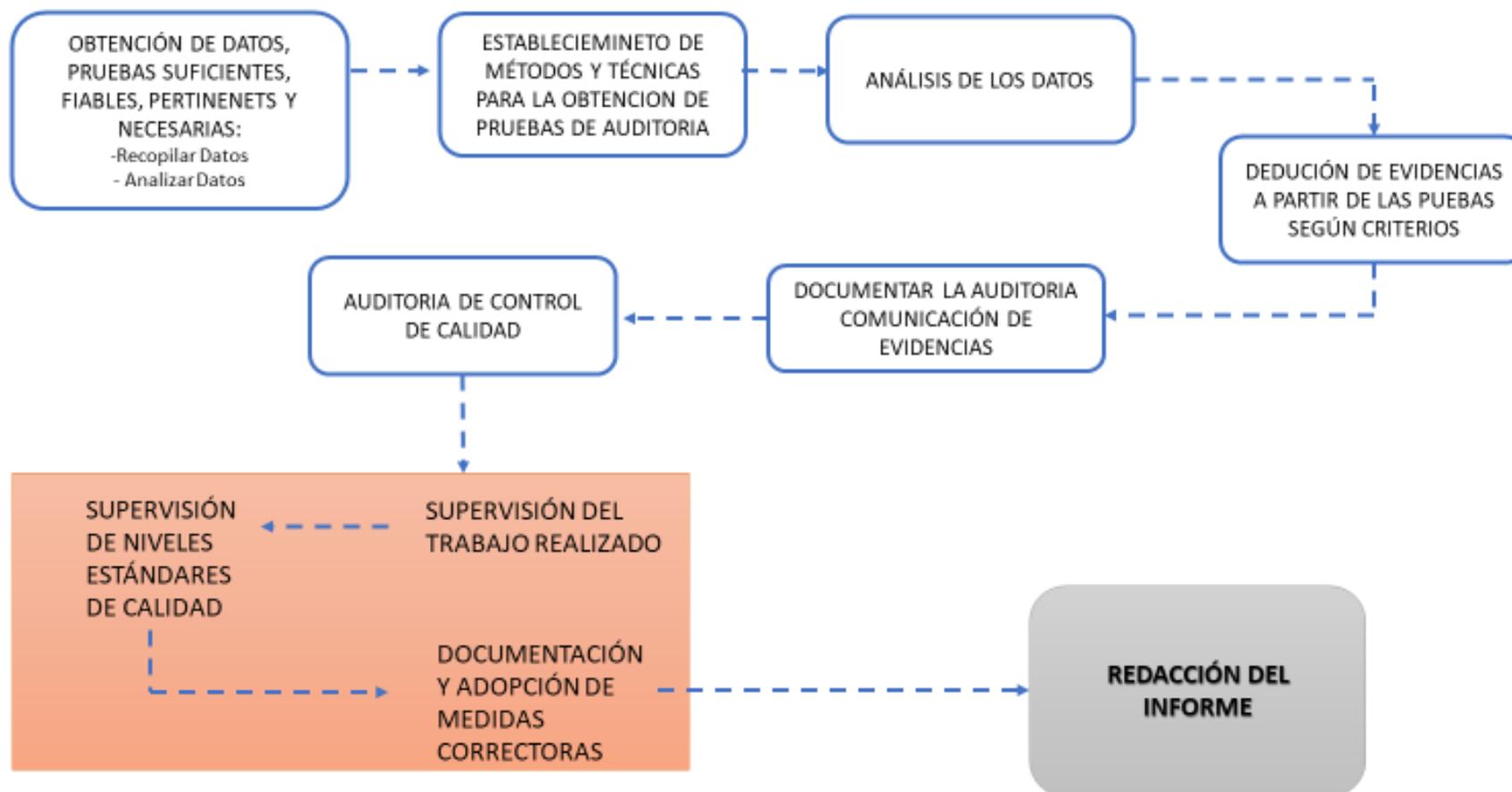


Figura 18. Proceso para la ejecución de la auditoría de transparencia.

Fuente: Elaboración propia.

4.4.1. OBTENCIÓN DE PRUEBAS DE AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

Una vez determinado si se ha obtenido una base sólida para la puesta en marcha del plan de auditoría, se procederá, de manera directa y en base a la información recolectada en las fases anteriores, a obtener pruebas de auditoría que permitan ofrecer una opinión experta sobre la razonabilidad de las actuaciones en el desempeño de sus tareas relacionadas con la transparencia municipal.

Las pruebas obtenidas en la auditoría han de proporcionar una base coherente y suficiente para formular observaciones y extraer conclusiones a través de las preguntas de auditoría y argumentos contundentes para justificar los hechos o los aspectos evidenciados. Por ello, para la obtención de pruebas, se deberá atender al objeto y enfoque de la fase de ejecución, determinando el origen, tipos y características de las pruebas de auditoría que resulten suficientes, pertinentes y fiables (TCUE, 2017).

Con tal finalidad, el contenido de los informes de auditoría comprenderá todas las observaciones y conclusiones ofrecidas de manera previa a las recomendaciones basadas en las pruebas conseguidas. Por ende, tales pruebas deben ser suficientes, respecto de la cantidad, pertinentes en cuanto a la interrelación con las preguntas de auditoría, y fiables, respecto de su calidad objetiva e íntegra.

La cantidad y calidad de las pruebas que deban ser necesarias dependerá en gran medida, del alcance, las limitaciones y de las preguntas de auditoría. Cabe resaltar que las pruebas serán más convincentes cuando las facilite el auditor o se obtengan de fuentes (oficiales y extraoficiales) múltiples y, tras su obtención, sean corroboradas entre sí.

4.4.1.1. OBJETO Y ENFOQUE DE LA FASE DE ANÁLISIS

Una vez realizada la evaluación del control interno por componentes del ayuntamiento, se procederá a determinar el objeto y enfoque del análisis de los datos obtenidos. En esta etapa, el auditor debe de obtener unas pruebas de auditoría (suficientes, pertinentes y fiables) que permitan al auditor extraer conclusiones sobre las preguntas de auditoría y, con ello, llegar a ofrecer una fundamentación y constatación más

acertadas sobre el conjunto de declaraciones formuladas en el informe de auditoría, en referencia a la actuación de publicidad desempeñada y sobre los principios de buena gestión (economía, eficacia, eficiencia y transparencia) en el ayuntamiento.

En el transcurso de esta fase, el equipo de auditoría utilizará distintos procedimientos de auditoría para la obtención y análisis de los datos. En este punto, para llegar a las constataciones de auditoría, y así, poder verificar y analizar la relación de causa-efecto de las constataciones, el equipo de auditoría comparará las pruebas o hechos obtenidos (lo que es) con los criterios de auditoría determinados previamente (lo que debería ser). Por tanto, las constataciones de auditoría se obtendrán mediante la comparación de las pruebas obtenidas y con la normativa (expresada como pregunta o criterio de auditoría) y realizando un análisis de esta comparación.

Las constataciones preliminares se comunican al ayuntamiento auditado. En este sentido, tal ayuntamiento ha de responder indicando su conformidad o disconformidad, y en tal caso, justificando los motivos de su disconformidad.

Cabe señalar que la “ejecución de los trabajos de auditoría abarca tanto un aspecto de análisis como de comunicación” (TCUE, 2017). En este sentido, el proceso analítico se remite a la obtención de pruebas y al análisis y a la evaluación de datos. En cambio, el proceso referente a la comunicación, el cual es iniciado en el momento de presentar por primera vez la auditoría al ayuntamiento controlado, continua conforme se vayan evaluando las diferentes constataciones, argumentos y/o perspectivas que se ponen de manifiesto en el transcurso de la auditoría.

4.4.1.2. CARÁCTER DE LAS PRUEBAS EN LAS AUDITORÍAS DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

Las características necesarias de las pruebas de auditoría hacen referencia al objeto y a las preguntas de auditoría. Asimismo, puede añadirse como método de deducción de las pruebas el sentido común, de forma que los elementos que sirvan como prueba pueden ser de carácter convincente (en la opinión profesional y experta) y concluyente, donde tal conclusión es binomial: cumple/no cumple (TCUE, 2017).

En base a lo señalado en primer lugar ,el aspecto convincente, se ofrecerá este tipo de conclusión en el momento en que las características de las pruebas hagan referencia de forma indirecta a las preguntas y criterios preestablecidos, por no conocerse en profundidad los criterios a seguir, como por ejemplo, a lo que respecta la gestión (economía, eficacia y eficiencia), ya que puede darse la situación en la que las evidencias obtenidas no puedan concluir una determinada calidad o rendimiento objetivo de la actuación desempeñada en el terreno de la transparencia y, sin embargo, se pueda deducir, por motivos suficientemente justificados (inexistencia de elementos esenciales, conductas disruptivas, formación escasa , no independencia profesional o laboral, etc.) que tal actuación no se ajusta a tales requisitos de transparencia, eficacia, eficiencia y económica.

En base a lo referido en segundo lugar, el aspecto concluyente, se refiere a la situación en que las características de las pruebas hacen referencia de forma directa a las preguntas y criterios preestablecidos, ya que se conocen en profundidad los criterios a seguir para la obtención de dichas evidencias como, por ejemplo, el cumplimiento o no de la legalidad en materia de transparencia en base a tales criterios. Señalando tal ajuste de las actuaciones desempeñadas a los requisitos de legalidad establecidos, en el marco de la transparencia (publicidad activa, derecho de acceso a la información, datos abiertos, etc.), se puede dar el cumplimiento más amplio a tal normativa, cumplimiento voluntario, y con ello ofrecer un excedente de información que aporte mayor valor. Por lo que, en tal situación, las pruebas harán referencia a los criterios y preguntas sobre la eficacia en el cumplimiento (mínimo y voluntario) de la normativa de la transparencia por el personal que desempeñe tales funciones, dentro del ayuntamiento.

La combinación de estos dos factores concluyentes de las pruebas fomenta la capacidad creativa y de flexibilidad para la búsqueda de las pruebas que resulten adecuadas. La evaluación detallada de las necesidades de información deberá realizarse en tres momentos, y de manera consolidada para evitar duplicidades por la cantidad excesiva de datos existentes.

- Fase Previa de adquisición de conocimiento actualizado.
- Fase de Planificación de la auditoría.
- Fase de Ejecución de la auditoría.

Asimismo, se debe facilitar la exclusión de elementos sobrantes y de enfoques inoportunos, lo que contribuirá a establecer una clasificación y estructuración de la información obtenida para su posterior análisis y abstracción. Podrá ser de utilidad realizar debates constructivos con expertos sobre la materia en cuanto al carácter de los datos que es preciso obtener y la manera en que deben ser analizados e interpretados por el equipo de auditoría. Ello reducirá el riesgo de equivocación y permitirá estimular y apresurar el proceso.

La secuencia lógica de esta etapa supone, de manera resumida, la obtención y recopilación de forma segura de los datos que servirán para construir la información sobre el desempeño de la actividad de transparencia ejercida por el personal que realice funciones de responsabilidad en el marco de la transparencia municipal. Esta información se utilizará como prueba en base a los datos obtenidos y criterios preestablecidos. Del conjunto de pruebas obtenidas se podrá deducir, realizando un análisis casuístico, el nivel de desempeño que se ha realizado en el marco de la gestión de la transparencia municipal. En la Figura 19 se muestra de modo esquemático y visual, el ciclo para la obtención de evidencia desde la recopilación de los datos.

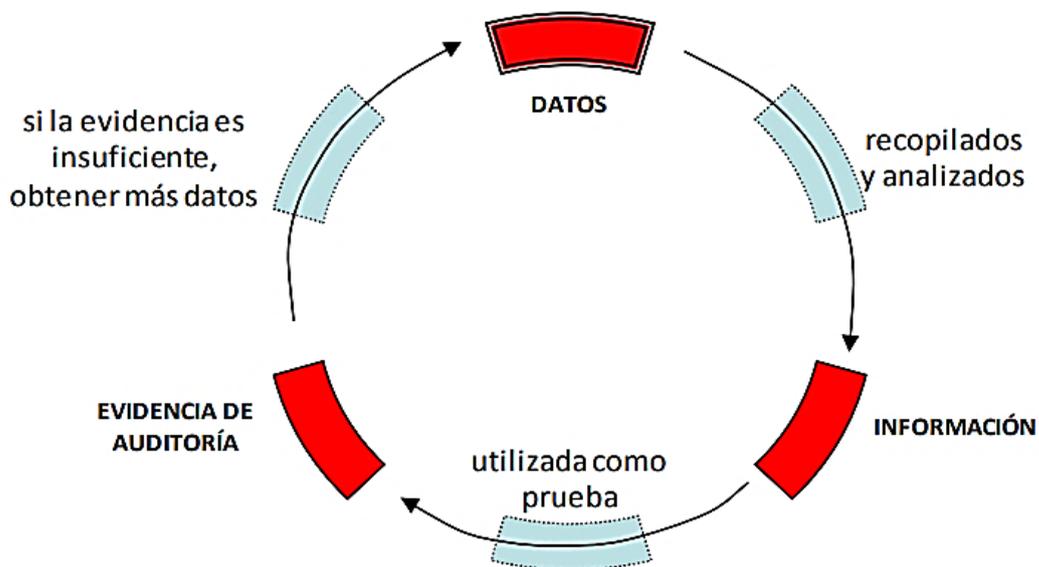


Figura 19. Ciclo para la obtención de evidencias de auditoría mediante los datos.

Fuente: Manual de auditoría de Gestión del TCUE (2017).

En caso de que, el grado o nivel suficiencia, pertinencia o fiabilidad de las pruebas que conforman la evidencia general no fuera el esperado, se deberán obtener más hallazgos

de auditoría con la finalidad de obtener una base sólida en que apoyar las conclusiones de la auditoría sobre el desempeño realizado.

En este sentido, se entiende por dato “un conjunto de caracteres expresados en un determinado sistema de codificación que representa un hecho o concepto” (Arjonilla y Medina, 2009). Estos datos resultan independientes de las personas e irrelevantes por sí solos para la toma de decisiones sobre la auditoría, por lo que se deberá ofrecer el conjunto de informaciones relevantes. Por lo que se debe proseguir para averiguar qué se entiende por información en este sentido de auditoría de transparencia. Para tales autores señalados anteriormente, información es “*el dato o conjunto de datos que tiene un significado para alguien y que transmite un mensaje potencialmente útil*” (Arjonilla y Medina, 2009). Por lo que se desprende que la información sería un conjunto de datos que, en su interrelación y/o conjunto, y bajo un contexto determinado, pueden ofrecer un determinado valor o ventaja estratégica respecto a la finalidad que se determine.

Cabe señalar que, la información que se desearía obtener es toda aquella que permita, por un lado, la constatación del desempeño (transparencia- incluida en eficacia normativa y voluntaria o efectiva-, eficacia en el sentido del cumplimiento de sus objetivos y metas, así como su grado de eficiencia y economía, y en su caso, equidad, efectividad y sostenibilidad) en el área de gestión de la transparencia municipal, así como la prevención de conductas sistemáticas de fraude y corrupción pública. Así pues, la información conlleva situar los datos en un determinado contexto que les genere algún tipo de valor, sobre todo, un valor público (Mulgan, 2004). Tal utilidad se puede lograr, por ejemplo, reduciendo errores de los datos obtenidos, realizando una abstracción métrica que permita su interrelación, procesándolos con técnicas o metodologías científicas, o mediante una agregación o desagregación para facilitar su interpretación.

El conocimiento se puede definir como el “recurso organizativo que posibilita la conversión de la información en decisiones y acciones” (Arjonilla y Medina, 2009). Luego, el conocimiento está canalizado por las personas que lo disfrutan en función de sus valores, expectativas, creencias, experiencias, percepciones, saber cómo hacer o *know how* y las capacidades que tengan, por lo que no toda la información es transformable en conocimiento y dependerá de todas estas posiciones subjetivas.

Señalan estos autores que “cuando se domina el paso del dato a la información, el siguiente paso que se debe dar es transformar al sistema de información en un recurso complementario para la creación, almacenamiento, difusión y utilización de conocimientos” (Arjonilla y Medina, 2009).

Para que la información se transforme en evidencia de auditoría (conocimiento), se ha de realizar procesos mentales de análisis respecto de otros factores, criterios o elementos y de realizar escenarios mentales o predicción de consecuencias mediante la interrelación de conexiones causa-efecto, o interacción con otros individuos de la organización que poseen diferentes conocimientos potencialmente útiles en el ámbito de la auditoría de transparencia municipal. La utilidad de la sistemática es gestionar la información, en suma del dato o los datos que la conforman, sobre el contexto de la transparencia municipal, (y la rendición de cuentas, la ética pública, etc.), para generar un contraste del conocimiento conexas sobre las pruebas obtenidas y, en base a ello, generar un nivel de evidencia suficiente que permita ofrecer una opinión válida y profesional sobre el cumplimiento de la legalidad y la eficacia y eficiencia de la actividad desempeñada en tal área.

4.4.1.3. PRUEBAS SUFICIENTES, PERTINENTES Y FIABLES

Las pruebas deben apoyar los contenidos del informe de auditoría, donde se deberán ofrecer pruebas suficientes, pertinentes y fiables para responder a las preguntas de auditoría y apoyar las constataciones y conclusiones de cada pregunta respectiva, asegurando que los contenidos del informe resistan un análisis completo y crítico.

Los conceptos de cantidad (carácter suficiente) y de calidad (pertinencia y fiabilidad) de las pruebas de auditoría deben considerarse de manera combinada y unificada, dada la relación inversa que existe entre ellos, y así determinar su suficiencia, pertinencia y fiabilidad. En este sentido, el TCUE sugiere que las pruebas de auditoría se considerarán: (calidad y cantidad) (TCUE, 2017):

- Suficientes: cuando su uso sea convincente para el experto del equipo auditor, respecto de que las constataciones y conclusiones de la auditoría son válidas, así como que las advertencias y recomendaciones son las apropiadas.
- Pertinentes: en la medida en que estén relacionadas de forma clara y lógica con las preguntas, criterios y constataciones de la auditoría.
- Fiabiles: si se llega a las mismas constataciones cuando se repiten los controles de verificación y/o cuando se deduce la misma conclusión sobre la información obtenida de diferentes fuentes.

El equipo de auditoría deberá determinar anticipadamente las orientaciones precisas para medir el nivel necesario de las pruebas. Por ello, cabe la posibilidad de existencia de limitaciones prácticas para la obtención de las pruebas, con lo que se establece el siguiente orden jerárquico (TCUE, 2017):

- Las pruebas documentales originales (digitales o en papel) contendrán más valor que las copias de los documentos publicados, etc.
- Las pruebas documentales son preferibles a las orales. (No obstante, las entrevistas pueden contribuir a una mejor comprensión de los hechos, las limitaciones y el entorno, aunque requieren de corroboración de las pruebas por otras fuentes de información.
- Las pruebas obtenidas por terceros pueden ser mejores respecto de las obtenidas en el portal web o de transparencia, en la sede (física o virtual) del ayuntamiento. Sin embargo, en las auditorías de transparencia, conviene hacer un uso limitado de las confirmaciones exteriores, ya que los datos pueden estar disponibles en el ayuntamiento únicamente.
- Las pruebas que se deriven de la observación directa (participante y no participante), la inspección y/o el cálculo efectuado de forma directa por el equipo de auditoría, tiene más valor respecto de obtenidas de manera indirecta.

Para conformar y evaluar la cantidad y la calidad de las pruebas de auditoría de transparencia municipal, el equipo de auditoría deberá tener en cuenta las siguientes necesidades en base a los criterios que permiten identificar si las pruebas son suficientes, pertinentes y fiables (TCUE, 2017). Para facilitar su comprensión, se expone

en la Tabla 16 con los criterios necesarios que deben tenerse en cuenta a la hora de determinar y obtener las pruebas.

Tabla 16. Criterios de suficiencia, pertinencia y fiabilidad de las pruebas.

PROPÓSITO DE LAS PRUEBAS	LOS ELEMENTOS PROBATORIOS HAN DE OFRECER UN NIVEL ELEVADO DE PRECISIÓN QUE LOS DESTINADOS A LA INFORMACIÓN DE BASE CONTENIDA EN EL INFORME DE AUDITORÍA
NIVEL DE MATERIALIDAD EN TÉRMINOS MONETARIOS O IMPORTANCIA DE LAS CONSTATAciones DE AUDITORÍA	A MAYOR NIVEL DE MATERIALIDAD O DE IMPORTANCIA, MAYOR GRADO GARANTIA DE LAS PRUEBAS
GRADO DE INDEPENDENCIA DEL ORIGEN DE LAS PRUEBAS	LAS PRUEBAS PROCEDENTES DE FUENTES EXTERNAS SERÁN MÁS FIABLES
EL COSTE DE LA OBTENCIÓN DE PRUEBAS DEBERÁ ESTAR EN RELACIÓN CON LOS BENEFICIOS PROBABLES PARA APOYAR LAS CONSTATAciones Y CONCLUSIONES	EN UN MOMENTO DADO, EL COSTE DE OBTENER MÁS PRUEBAS DEBE IR EN RELACIÓN CON LA MEJORA DEL CARÁCTER CONVINCENTE DEL CONJUNTO DE LAS PRUEBAS
EL RIESGO QUE IMPLICA LA ELABORACIÓN DE CONSTATAciones INCORRECTAS O DE LLEGAR A CONCLUSIONES INVÁLIDAS	CUANTO MAYOR SEA EL RIESGO DE ACCIÓN LEGAL, CONTROVERSIA O SORPRESA AL FORMULAR UNA CONSTATAción DE AUDITORÍA, MÁS ELEVADO HABRÁ DE SER EL NIVEL DE LAS PRUEBAS
EL RIGOR EN LA OBTENCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS	INCLUYENDO EL ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS DEL AUDITOR EN ESTOS ÁMBITOS

Fuente: Manual de auditoría de Gestión del TCUE (2017).

Cabe señalar que, los hechos de mayor importancia y envergadura no son de carácter individual, sino que suelen cubrir y englobar varios actores relacionados entre sí, ya sea dentro o fuera del ayuntamiento o área auditada. En el momento de realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de las pruebas, *“el equipo de auditor deberá considerar la capacidad probatoria de la combinación de tales componentes, los cuales puede ser incluso más importante que la de los hechos aislados”* (TCUE, 2017). Toda esta información deberá quedar suficientemente recogida para las fases posteriores de la auditoría, así como para las futuras auditorías que se hagan en periodos posteriores en la fase A) de Conocimiento previo y estudio preliminar del presente trabajo.

Así mismo, el auditor debe obtener la seguridad de que la cantidad y calidad de las pruebas minimizan el riesgo de efectuar constataciones, conclusiones o

recomendaciones inútiles, inválidas o inadecuadas ya que, si en el proceso de obtención de pruebas no se aporta datos ni información probatoria necesaria, suficiente, pertinente ni fiable, no se han de ofrecer ningunas constataciones ni conclusiones sobre el desempeño de la transparencia municipal.

4.4.1.4. ORIGEN DE LAS PRUEBAS

El origen de las pruebas hace referencia a las diversas fuentes de datos e información (primarias o secundarias) de las cuales se obtendrá la conclusión de una opinión acertada sobre el desempeño efectuado en el marco de la transparencia municipal. El origen puede ser todo repositorio o archivo público en el que puedan existir datos o informaciones relevantes e imprescindibles para la obtención de evidencias que se deban tener en cuenta para conocer el desempeño de la transparencia en el ayuntamiento auditado.

La búsqueda de diferentes fuentes, y obtención de datos con criterios homogéneos proporcionan mejores pruebas que permitan tal ofrecimiento de evidencia, aumentado así la fiabilidad de las constataciones de la auditoría de transparencia correspondientes a garantizar que se tienen en cuenta diferentes puntos de vista o disciplinas. En la Tabla 17, se señala la existencia de tres fuentes de información en el contexto de las auditorías de transparencia.

Tabla 17. Fuentes y origen de las pruebas: datos o informaciones.

FUENTES	ORIGEN DE LAS PRUEBAS
GENERADAS POR LOS AUDITORES	Se trata de la información obtenida mediante la realización de Técnicas de investigación social, económica, legal y la innovación (entrevistas, encuestas efectuadas con cuestionarios, grupos seleccionados, e inspección física, virtual y documental, y mediante observaciones directas o indirectas)
APORTADAS POR EL AYUNTAMIENTO AUDITADO:	Se trata de la información procedente de las bases de datos, la documentación, las declaraciones de actividad y los expedientes sujetos a derecho administrativo (entre otros) que sean potencialmente activo en el ámbito de la transparencia. Algunos pueden ser: - PORTAL DE TRANSPARENCIA

	<ul style="list-style-type: none"> - PORTAL DEL AYUNTAMIENTO O SEDE ELECTRÓNICA - ARCHIVO DIGITAL Y FÍSICO MUNICIPAL - REPOSITARIOS MUNICIPALES - OTROS
PROPORCIONADA POR TERCEROS	Que pueda haber sido verificada por terceros profesionales (oficiales y/o no oficiales) o de reconocida competencia y prestigio

Fuente: Elaboración propia a partir de TCUE (2017).

En cuanto a la información y datos generados por los propios auditores, éstos pueden determinar los métodos que aporten la mejor calidad de pruebas en la auditoría, aunque tal grado de calidad dependerá de las competencias y actitudes para aplicar y explotar los métodos seleccionados.

Sin embargo, en cuanto a la fuente interna o del ayuntamiento, el equipo de auditoría ha de determinar la fiabilidad de los datos que sean cruciales para las preguntas de auditoría revisándolos y corroborándolos, examinando los controles internos del ayuntamiento auditado, incluyendo los controles generales y los controles de aplicación sobre la información tratada por medios informáticos.

Por último, en cuanto a la información obtenida por terceros, la utilidad de ésta como prueba de auditoría dependerá de la medida en que se pueda establecer su calidad y su importancia con respecto a las constataciones necesarias de la auditoría.

4.4.1.5. TIPOS DE PRUEBAS

Las pruebas de auditoría derivadas de las fuentes mencionadas pueden clasificarse en cuatro tipos generalmente aceptados: físicas, documentales, orales o analíticas, con la finalidad de obtenerse y registrarse de la manera expuesta en la tabla siguiente. La Tabla 18 establece, respectivamente, los pedimientos de auditoría para la obtención de pruebas de auditoría y la documentación que pueda obtenerse, respecto de cada tipo de prueba existente expuesto.

Tabla 18. Tipos y procedimiento para la obtención de pruebas de auditoría.

TIPOS		PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA PARA SU OBTENCIÓN	DOCUMENTACIÓN
FÍSICA	Es el tipo de prueba más convincente, el auditor ha de recordar que con su presencia puede alterarse la evolución normal, reduciéndose así la calidad de la prueba	Inspección u observación directa de personas, propiedades o acontecimientos	Notas, fotografías, gráficos, mapas, dibujos, muestras o material audiovisual
DOCUMENTAL	Este tipo de pruebas puede presentarse en formato electrónico o en papel. Ahora bien, no siempre se halla documentada la información útil, por lo que también habrá que recurrir a otros enfoques	Examen de documentos, informes, manuales, literatura, Internet, encuestas por correo postal o en línea	Informes sobre la gestión de los responsables, políticas y procedimientos, descripción de los sistemas, correspondencia, contratos, resultados de encuestas
ORAL O TESTIMONIAL	Las pruebas orales son, por lo general, importantes en las auditorías de gestión, ya que la información obtenida por estos medios es de actualidad y puede no encontrarse de otra forma. No obstante, habrá que corroborarla y confirmar las declaraciones si se van a utilizar como elemento probatorio	Pedir información o entrevistar al personal de la entidad controlada o externo, a grupos de expertos	Resumen de la información obtenida mediante estos métodos
ANALÍTICA	Las pruebas analíticas se obtienen aplicando el buen juicio profesional en la evaluación de las pruebas físicas, documentales y orales	Análisis mediante razonamiento, reclasificación, cálculo y comparación	El resumen de los datos analíticos, análisis de ratios, análisis de regresión, los puntos de referencia y la codificación

Fuente: Manual de auditoría de Gestión del TCUE (2017).

Cabe señalar que el equipo auditor, con la finalidad de obtener argumentos más sólidos y de convencimiento, deberá combinar diferentes tipos de pruebas y métodos de obtención. Deberá utilizarse diferentes métodos, siempre que ello sea posible y deberán ajustarse en coherencia con las preguntas y el objeto de la auditoría de transparencia.

Una vez visto el enfoque, carácter, origen, criterios y tipos de pruebas que pueden llegar a ser, generalmente, elementos imprescindibles de la metodología ofrecida, a continuación, se muestran el cómo y cuáles son los métodos de obtención y análisis de datos, para su posterior transformación en pruebas.

4.4.2. OBTENCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS

Una vez realizado la evaluación de los componentes del control interno y de los sistemas de información, se ha de realizar un análisis para la obtención de pruebas de auditoría suficientes, pertinentes y fiables. Para ello se deberá determinar el objeto y enfoque de la fase de ejecución de la auditoría de transparencia municipal para conocer el carácter de las pruebas en las auditorías transparencia municipal, su suficiencia, pertinencia y fiabilidad, así como determinar el origen y el tipo de las pruebas.

En esta etapa se ha de determinar el objeto y el enfoque para la obtención y posterior análisis de los datos. En base a la planificación efectuada, se determinará el proceso por el que se seguirá para la obtención de datos y su análisis, así como la consideración de la utilización de los trabajos realizados por terceros para proseguir con la etapa posterior de deducción de constataciones de auditoría sobre la necesidad de una base consolidada sobre el desempeño realizado en el marco de la transparencia.

4.4.2.1. OBJETO Y ENFOQUE DE LA OBTENCIÓN Y EL ANÁLISIS DE DATOS

El análisis de datos se realiza después de su obtención a través de las diferentes técnicas o metodologías de investigación y obtención de datos. En esta fase se debe comprender, evaluar, documentar los datos de calidad que resulten necesarios para la comprensión de las constataciones de la auditoría.

Dado que el equipo de auditoría requiere conocer con anterioridad a su obtención las técnicas que utilizarán para analizarlos, se han de desarrollar en base a lo dispuesto en la planificación de la auditoría. El análisis de datos se debe enfocar a la observancia sobre el cumplimiento de la normativa de transparencia, el ofrecimiento voluntario de información adicional que pueda generar mayor valor, así como sobre el desempeño de la actividad de gestión y control de la transparencia en el ayuntamiento.

Las distintas técnicas analíticas de la información que se emplearán abarcarán tanto la dimensión cualitativa de la información (análisis de tendencias, análisis de regresión, entre otras), como la cuantitativa (análisis y la interpretación de entrevistas o documentos, entre otras). Los datos, ya sean de índole cuantitativa o cualitativa, se obtendrán para diferentes finalidades:

- Adquisición de información y conocimiento de la auditoría de la transparencia, con la finalidad de evaluar y medir el desarrollo de la gestión en el área de la transparencia y su interrelación con el Gobierno Abierto e Inteligente.
- Corrección de desviaciones o errores. Documentación de errores o problemáticas reconocidas (evidenciados en la fase de planificación) para su mejora continua.
- Automatización y monitoreo de la obtención de datos, información y pruebas de carácter estratégico para la mejora de la eficiencia y eficacia.

Cabe señalar que la manera de la obtención de datos puede variar conforme avanza la ejecución de la auditoría ya que, puede ser que, en un principio, por ejemplo, durante la fase de conocimiento previo o de planificación, el equipo de auditoría se centre en la información de carácter genérica. Sin embargo, conforme se desarrolle la ejecución de la auditoría de transparencia municipal, los datos tiendan por necesidad a ser más específicos y de carácter estratégico para la mejora de la eficacia y eficiencia de la misma.

4.4.2.2. PROCESO DE OBTENCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS

La obtención de pruebas sigue un proceso reiterado de toma de decisiones, por el que los auditores obtienen la información, examinan su carácter completo y adecuado, la analizan y deciden, en su caso, si es necesario la obtención de pruebas complementarias, como podría ser la comprobación de los metadatos de los documentos en formato electrónico. Los métodos de obtención de datos pueden ser muy diversos: análisis global de una situación; estudios de casos, entrevistas, exámenes documentales, grupos focales o seleccionados, entre otros. Los métodos de obtención de datos se refieren a las técnicas de investigación a utilizar para, posteriormente y mediante los métodos de análisis de datos, basados primordialmente en un análisis estadístico⁷⁹, que servirán para la obtención de evidencias y pruebas de auditoría. Los métodos que se decida utilizar en la auditoría de transparencia serán, entre otros, los comprendidos en la Tabla 19, en base a las preguntas tratadas, así como de los recursos y el tiempo disponibles.

Tabla 19. Metodologías de obtención y análisis de datos.

MÉTODOS DE OBTENCIÓN DE DATOS	MÉTODOS DE ANÁLISIS DE DATOS
ENTREVISTAS	ANÁLISIS DE RATIOS
ESTUDIOS DE CASOS	CÁLCULO DE LA FRECUENCIA
ENCUESTAS	ANÁLISIS ECONOMÉTRICOS
REVISIÓN DOCUMENTAL	ABSTRACCIÓN Y CODIFICACIÓN
GRUPOS FOCALES O <i>FOCUS GROUP</i>	ANOVA
EVALUACIÓN COMPARATIVA O <i>BENCHMARKING</i>	ANÁLISIS DE REGRESIÓN
INSPECCIÓN	ICONORAFÍAS
OBSERVACIÓN	ANÁLISIS DE PATRONES

⁷⁹ Análisis de: frecuencia acumulada, de regresión, de la varianza (ANOVA), análisis factorial confirmatorio y exploratorio, estudio de correlación (coeficiente de correlación de Pearson y coeficiente de correlación de Spearman), estudio de la frecuencia estadística, gráfica estadística, iconografía de las correlaciones, prueba de χ^2 o prueba de chi cuadrada o prueba de ji cuadrada, prueba de la diferencia menos significativa de Fisher, prueba t de Student, y U de Mann-Whitney

INVESTIGACIÓN	CRIPTONOMETRÍA
---------------	----------------

Fuente: Manual de Auditoría de Gestión del TCUE (2017).

Dada la facilidad que otorga el portal de transparencia del ayuntamiento respectivo que se pretenda auditar para la obtención de determinadas pruebas sobre la eficacia en el cumplimiento de la normativa de transparencia, se puede realizar la obtención de pruebas mediante tal portal web, mediante una observación y revisión documental directa de lo publicado. Para corroborar la información que se obtiene, se puede corroborar mediante la realización de cuestionarios, encuestas, listas de comprobación, entrevistas, entre otras.

En base a ello, cabe señalar los métodos más utilizados para la obtención de datos que puedan transformarse en evidencia, y con ello, pruebas de auditoría. En la Tabla 20, se señalan los distintos métodos que se deberán utilizar de manera estratégicamente interrelacionada, para la finalidad que con ello se pretende, que es la obtención de pruebas y evidencias que permitan obtener un juicio a cerca de la racionalidad de las actuaciones realizadas desempeñadas.

Tabla 20. Métodos más utilizados para la obtención de datos para la auditoría de transparencia.

MÉTODOS MÁS UTILIZADOS PARA LA RECOGIDA DE DATOS			
MÉTODO	PROPÓSITO GLOBAL	VENTAJAS	INCONVENIENTES
CUESTIONARIOS, ENCUESTAS, LISTAS DE COMPROBACIÓN	Obtención con rapidez y/o facilidad, gran cantidad de información que poseen las personas, de un modo que no resulte amenazador	Puede respetarse el anonimato; Realización barata; Fácil de comparar y analizar; Puede administrarse a muchas personas; Puede obtener gran cantidad de datos; Existen muchos modelos de cuestionarios	Podría no obtenerse una retroalimentación cuidadosa; La redacción puede sesgar las respuestas de los clientes; Son impersonales; En las encuestas pueden requerirse expertos en muestreo; No cuentan todo

ENTREVISTAS	Cuando se quiere entender por completo las impresiones o la experiencia de alguien, o conocer mejor sus respuestas a los cuestionarios	Obtener una gama completa de informaciones, en profundidad; Desarrollar la relación con el usuario; Puede ser flexible con el usuario	Puede tardar mucho tiempo; Puede ser de difícil análisis y comparación Puede ser cara; El entrevistador puede sesgar las respuestas del usuario
REVISIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN	Cuando se desea una impresión acerca de la forma en que actúa el programa, sin interrumpirlo, a partir de una revisión de solicitudes, documentos financieros, memorándums, actas, etc.	Brinda una información amplia y a lo largo del tiempo; No interrumpe el programa ni el comportamiento del usuario en el programa; La información ya existe; reducción de sesgos de la información	Puede ocupar mucho tiempo; la información puede ser incompleta; Es necesario tener una idea muy clara sobre lo que uno está buscando - Medio no flexible de obtención de datos; los datos se limitan a lo ya existente
OBSERVACIÓN	Para recoger información exacta acerca de la forma en que actúa eficazmente, sobre todo en lo referente a sus procesos	Es posible observar las actividades de un programa de manera concomitante en su consecución; Puede adaptarse a los acontecimientos mientras estos se producen	La conducta puede resultar difícil de interpretar; Categorizar las observaciones puede ser complicado; Puede influir en la conducta de los participantes

Fuente: TCU. (2015) Manual de fiscalización operativa o de gestión. Aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de abril de 2015 y actualizado a 2018.

En primer lugar, nos encontramos con los cuestionarios, encuestas, listas de comprobación. Estas son técnicas que se utilizaran para la obtención de gran cantidad de información que poseen las personas, de un modo que no resulte amenazador con relativa rapidez y/o facilidad.

Los beneficios que comporta este método es que puede respetarse el anonimato, la realización económica y fácil de comparar y analizar. También puede administrarse a muchas personas, por lo que puede comprender información que otras técnicas no. Por último, se puede obtener gran cantidad de datos, ya que existen multitud de modelos de cuestionarios o se puede diseñar uno a propósito, sin embargo, podría no obtenerse

una retroalimentación cuidadosa y sus conclusiones ser sesgadas, salvo que sean muy complejas y extensas.

Así pues, las entrevistas se utilizarán cuando se pretenda entender por completo las impresiones o la experiencia de alguien, o conocer mejor sus respuestas a los cuestionarios. Las entrevistas permiten obtener un abanico completo de informaciones y en profundidad, desarrollar la relación con el usuario y facilitar la flexibilidad con el usuario. No obstante, puede conllevar mucho tiempo, ser de difícil análisis y comparación, así como muy costosa. También, cabe señalar que se debe tener cuidado con la figura del entrevistador, ya que puede generar sesgos en las respuestas del usuario.

Respecto de la revisión de la documentación, esta técnica se utilizará cuando se dese obtener una visión sobre la forma en que actúa el área, política, plan, o programa de transparencia, sin interrupciones, a partir de una revisión de solicitudes, documentos financieros, memorándums, entre otros. Algunos de los rasgos beneficiosos que conlleva son: el poder ofrecer una información amplia y a lo largo del tiempo, no interrumpe el normal desarrollo de la actividad de auditoría, ni condiciona el comportamiento normal de los sujetos a auditar, por lo que se destaca la facilidad de obtener información ya existente y puede ser analizada con pocos sesgos. No obstante, se ha de tener cuidado con el tiempo que puede llegar a ocupar. También puede que la información esté incompleta, por lo que será necesario tener una idea muy clara sobre lo que uno está buscando.

Por último, la observación se utilizará cuando se quiera recoger una información exacta sobre la forma en que actúa realmente la política, plan o programa de transparencia municipal, sobre todo en lo referente a sus procesos. Esta observación, permite un control concomitante sobre las actividades de un programa mientras ocurren. También, cabe destacar su carácter flexible, ya que puede adaptarse a los acontecimientos mientras estos se producen. Para la mejora de la obtención de datos y su análisis, se deben obtener diferentes fuentes y datos, de diferentes métodos, para conseguir unos datos de calidad, y que avalen y garanticen la pertinencia y fiabilidad de las pruebas.

4.4.2.3. UTILIZACIÓN DE LOS TRABAJOS DE TERCEROS

Los auditores podrán utilizar los trabajos de otros siempre que sea posible y pertinente con respecto a las preguntas de auditoría. En este sentido, cabe señalar la utilización de la información que se incluye en los Informes generados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal y valenciano, el Tribunal de cuentas estatal y europeo, la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana, entre otros, para la obtención de pruebas o datos que puedan corroborarlas.

Los auditores podrán servirse de los datos y constataciones procedentes del servicio de evaluación y auditoría externa e interna del propio ayuntamiento como, por ejemplo, una adaptación y/o mejora de las sistemáticas ofrecidas, (véase la Tabla 5. Síntesis comparativa de las distintas metodologías de evaluación de la transparencia municipal) como de los informes de evaluación de los organismos e instituciones de control y evaluación externo de la transparencia mencionados anteriormente, para evitar, en la medida de lo posible duplicidad de obtención de los datos. Con tal finalidad, se deberá realizar una consideración de la reputación, las cualificaciones y la independencia de las personas, organismos y entidades de control y/o evaluación que hayan ejecutado tales trabajos, así como haber realizado un examen de sus informes y sus documentos de trabajo en el ámbito de la transparencia municipal.

En caso de utilizar trabajos de los agentes internos o de los evaluadores de la transparencia municipal del ayuntamiento correspondiente que sirvan como auxilio a determinadas conclusiones, deducciones o constataciones, se evaluarán y corroborarán los trabajos realizados en los que el equipo de auditoría tenga previsto auxiliarse, en relación con la satisfacción de las condiciones de suficiencia, pertinencia y fiabilidad para constituir una prueba de auditoría válida. Por último, cabe señalar que la naturaleza y el alcance de este análisis dependerá de la fiabilidad, rigurosidad y exactitud de los trabajos que tengan relación con las preguntas de auditoría y en la medida en que los auditores se vayan a auxiliar en tales trabajos ya elaborados por terceros actores.

En caso de incluirse informaciones realizadas o concluidas por terceros que vayan a servir como prueba sobre algún hecho en concreto, se deberá explicitar en el informe de auditoría, indicándose la fuente de esta información y justificándose de manera

suficiente. Cabe recordar que el equipo auditor se encuentre seguramente con información de carácter sensible. Esta información deberá tratarse de manera confidencial y en atención a la normativa de protección de datos señalada en el apartado de evaluación de control interno por componentes, observando la normativa que se vaya desarrollando sobre la protección de datos de carácter personal.

El equipo de auditoría ha de ser consciente de la posible existencia de una situación de irregularidad o fraude que, como se ha señalado con anterioridad, ha de preverse en la fase de conocimiento previo o planificación de la auditoría para contrarrestar los imprevistos que puedan surgir, ya que, puede darse la situación, independiente a la posible experiencia previa que suscite, de una valoración subjetiva de la integridad u honradez de los gestores del ayuntamiento. Por ello, se deberán ajustarse a los datos de manera objetiva, sin dejar que experiencias pasadas o previas estorben o desvirtúen el sentido real y objetivo del desempeño realizado en el área de la transparencia municipal.

4.4.2.4. ANÁLISIS DE DATOS

Los datos necesitan un análisis que explique lo que se ha observado y permita relacionar la causa con el efecto de tal desempeño de transparencia, por lo que, el equipo auditor deberá calcular el tiempo y los recursos necesarios para realizar el análisis y evaluar los resultados. Para el análisis de datos se recomienda el uso de técnica asistidas por ordenador (ofimática, técnicas de *business Intelligence*, reingeniería de procesos, análisis de escenarios, entre otros) para mejorar la eficacia y la eficiencia de la sistemática.

Cabe señalar que el TCUE acuña el término análisis de datos, en el que se incluye *“tanto la compilación (codificación y tabulación) como el análisis de los datos”*, (TCUE, 2017). Para la realización de tal análisis (cualitativo y cuantitativo), los resultados obtenidos se han de contemplar desde ámbitos, disciplinas o perspectivas diferentes o en su conjunto y/o en referencia con otros datos.

- Para el análisis cuantitativo puede recurrirse a técnicas más complejas (el análisis de la tendencia, el análisis de la regresión o el análisis de la varianza) o menos (el cálculo de frecuencia)

- Para el análisis cualitativo se abre la posibilidad de tener que estudiar e interpretar las entrevistas realizadas o documentos obtenidos.

También, puede darse la necesidad de identificar recursos de carácter descriptivo que pueda servir de apoyo en el informe de auditoría de transparencia municipal. La etapa final del análisis de los datos conlleva una combinación estratégica y sistemática de los resultados obtenidos por las diferentes técnicas y fuentes de datos. Aunque no se describe un proceso determinado, no existe un método especial y ajustado a tal actuación, en todo análisis de datos se requiere un cotejo casual sobre tales datos, en base a los criterios, pruebas, evidencias o constataciones de auditoría que sirvan de argumentos concluyentes para la determinación del desempeño de transparencia municipal, donde cabe la posibilidad de consultar a expertos en caso de necesidad.

4.4.3. DEDUCCIÓN DE EVIDENCIAS Y CONSTATAIONES DE AUDITORÍA VÁLIDAS

Para considerar que los datos y pruebas son válidos, deben hacer referencia a la finalidad y objetivos de la auditoría. A tal efecto, se debe conocer y evaluar las pruebas a partir de los criterios (normativos o preestablecidos y acordados) para determinar la aceptación de dichas pruebas como constataciones de auditoría. Tal evaluación o análisis casuístico debe comprender las deficiencias de información obtenidas para contemplar la plenitud del potencial uso de dichas pruebas. En esta etapa se debe de realizar una valoración objetiva sobre lo que se evidencie a partir de las pruebas y criterios predeterminados de auditoría.

Una vez realizada tal constatación, se procederá a la redacción de las constataciones de auditoría de transparencia municipal (cumplimiento y gestión) sobre el marco lógico de auditoría establecido, ofreciendo unas constataciones desde un enfoque equitativo y constructivo. La deducción de evidencias debe orientar al equipo de auditoría a conocer si el ayuntamiento o el área de transparencia realiza las diferentes acciones, encaminadas a mejorar su desempeño:

- Se determinan y/o dispone de objetivos.
- Grado de consecución de los objetivos.

- Resultados positivos y negativos.
- Adecuación de los objetivos a la estrategia.
- Se tiene en cuenta a todas las partes.
- Áreas de mejora.

Como se ha mencionado anteriormente, el equipo de auditoría requerirá la información obtenida para la valoración objetiva del desempeño sobre la gestión de la transparencia municipal a partir de los criterios predefinidos en las fases anteriores de auditoría. En caso de que la entidad auditada no reúna los criterios anteriormente establecidos sobre el cumplimiento normativo (eficacia sobre el principio de legalidad material: mínimo legal o voluntario sobre mejores prácticas conocidas) y criterios restantes de gestión (eficacia, economía y eficiencia), el equipo de auditoría continuará investigando la información consolidada y que se vaya actualizando para la fiabilidad y amplitud de sus comprobaciones y conclusiones determinadas, atendiendo a ofrecer nuevas informaciones que puedan utilizarse y que tengan un carácter que puedan suponer una actualización del grado de transparencia a la hora de ofrecer la opinión experta en el informe de auditoría.

Si se hubiesen obtenido datos o pruebas cualitativa o cuantitativamente insuficientes en base a los requisitos establecidos, se deberán obtener pruebas complementarias y exponerlas a los responsables del ayuntamiento auditado con la finalidad de concluir si el error o deficiencia es aislada o si, de lo contrario, es consecuente a una actuación sistemática de manera voluntaria y consciente por perseguir un interés ilegítimo.

Consecuentemente, se ha de reconocer y detallar la causa de la deficiencia e interpretar si el problema puede ser solucionado por el propio ayuntamiento, o se posiciona fuera de su ámbito de control, en referencia a las posibles responsabilidades (disciplinarias, civiles, penales, entre otras) que pudiesen incurrir y evaluar su potencial efecto e impacto, tanto a nivel interno como externo al ayuntamiento auditado.

En base a lo dispuesto por el TCUE, en este punto se recomienda que, el equipo de auditoría ha de mantener un diálogo continuado con los diferentes actores (políticos y administrativos) del ayuntamiento y del propio departamento (responsable de transparencia) para debatir las posibles constataciones de auditoría cuando pudieran resaltarse. El mantenimiento continuado de una comunicación y debate constructivo

con tales responsables, en base a las evidencias y constataciones obtenidas de manera inicial, ayudará a mejorar el carácter cualitativo y cuantitativo de las pruebas (TCUE, 2017).

Por último, de forma resumida, el grado de evidencia a obtener por el equipo de auditoría, respecto de los hechos realizados por el responsable del área de transparencia en el ayuntamiento, así como de otros actores que presten servicios de información que tengan relación con la transparencia municipal, ha de estar suficientemente relacionado e interconectado con la razonable coherencia (eficacia, eficiencia y economía) de las observaciones en base al desempeño realizado.

Para decidir el grado de evidencia necesario, el equipo de auditoría deberá contemplar todos aquellos datos e informaciones que puedan servir como prueba a la hora de realizar las constataciones, contrastes y conclusiones presentadas en el informe final. Muchos de estos datos e informaciones pueden obtenerse directamente a través del portal web o de transparencia, o archivo municipal del ayuntamiento o, de forma indirecta, mediante la utilización de fuentes oficiales de rendición de cuentas, como puede ser el Tribunal de Cuentas, la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana, o a través del Consell de Transparencia y Buen Gobierno Valenciano, análogo al estatal.

4.4.3.1. REDACCIÓN DE LAS EVIDENCIAS Y DE LAS CONSTATAIONES DE AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

Para la redacción de las evidencias y posteriores conclusiones, las comprobaciones de la auditoría se han de ajustar a la metódica predeterminada con la finalidad de mejorar la comprensión de los criterios aplicados, hechos contrastados mediante el conjunto de pruebas y el análisis realizado sobre la actividad desempeñada según el carácter, o causas (formales y materiales) del problema que se pretende corregir. Para ello, es necesario prever el impacto en términos de transparencia y su gestión, puesto que ello abastece la base para evidenciar la necesidad de una conducta correctora.

En este punto y antes de manifestar la evidencia general obtenida en el desarrollo de la auditoría, el equipo de auditoría debe apreciar el grado de fiabilidad de la comprobación, refiriéndose a la capacidad de convicción sustentado por la integridad, pertinencia, objetividad, rigor, auditabilidad, etc. de las pruebas. La apreciación de tales evidencias encontradas en las pruebas ha de exponerse en la redacción final de las constataciones obtenidas.

El equipo auditor debe orientarse a proponer una visión ponderada, constructiva y equilibrada sobre el cumplimiento de la normativa de transparencia y su gestión (objetiva en base a los criterios), en la que se detalle las deficiencias y, en su caso, las comprobaciones que sean suficientes y adecuadas, así como las que resulten potencialmente incluíbles o descartables para la mejora continua de su labor.

El auditor deberá diagnosticar si los responsables del ayuntamiento y del área de transparencia conocen tal problemática. En este punto, si el ayuntamiento auditado es conocedor del problema y han propuesto y realizado correcciones, se referenciarán e incluirán tales observaciones en el momento de la redacción del informe de auditoría.

4.4.4. COMUNICACIÓN DE LAS CONSTATAciones DE AUDITORÍA

Como se ha dicho con anterioridad, el proceso de comunicación entre el auditor y la entidad auditada se inicia en la *FASE A)*. *PREVIA*: de la auditoría y perdura durante todo el proceso de auditoría mediante la interacción constructiva, a medida que se van determinando las argumentaciones en base a los criterios, perspectivas y conclusiones realizadas.

También, es necesario que el auditor ponga en conocimiento del responsable del área de transparencia las diferentes constataciones de auditoría para determinar y verificar si ya se han aplicado medidas correctivas y, en caso afirmativo, tenerlo en cuenta para su constatación en los futuros informes.

La redacción de las constataciones preliminares (normas, hechos y su análisis) servirá para confirmar que los hechos y las constataciones se ajustan a las expectativas predeterminadas en las fases anteriores sobre los criterios, riesgos y preguntas de

auditoría realizadas. En este sentido, cabe mencionar que la confirmación puede aportar nuevas informaciones o/y pruebas que, con anterioridad no se habían percibido como necesarias o disponibles.

Las constataciones preliminares de auditoría deben ser analizadas en base a las respuestas del responsable de transparencia dentro del marco organizativo del ayuntamiento auditado. En este sentido el TCUE (2017) señala que los resultados de tal comunicación se documentarán como parte imprescindible del proceso de auditoría.

Las evidencias de auditoría que pueden ser objeto de contestación durante el procedimiento contradictorio posterior se identificarán y analizan en profundidad, ya que se ha de prestar especial atención a los distintos ámbitos de información relativos a los criterios de auditoría aplicados y su análisis. Las constataciones obtenidas acompañarán de los motivos de aceptación o rechazo de los argumentos expresados por el personal responsable de alguna parte del área de transparencia del ayuntamiento auditado ya que, para la elaboración del informe final, solo se incluirán las evidencias y constataciones transmitidas a tal responsable del ayuntamiento auditado por parte del equipo de auditoría.

4.4.5. DOCUMENTACIÓN DE LAS CONCLUSIONES Y SISTEMA DE REFERENCIAS PARA LA DOCUMENTACIÓN DE AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

La documentación de la auditoría (datos, información, pruebas, evidencias, entre otros) persigue la finalidad de poder almacenarlas para ofrecer la capacidad de una posterior comprensión y análisis de todos los datos incluidos en la documentación, ya sea del propio ayuntamiento auditado o, en base a una referencia global de la evolución de las actuaciones de los diferentes ayuntamientos que, analizados e interrelacionados los datos obtenidos de estos, se podrán obtener conclusiones de índole genérica en este tipo de auditorías horizontales de transparencia (referidas a realizar el mismo tipo de control al mismo tipo de entidad).

También, la documentación de las pruebas de auditoría permitirá al usuario sin experiencia previa con esta auditoría establecer y comprender mejor los criterios, datos

y pruebas en las que se basen las valoraciones y conclusiones más relevantes y de mayor potencial o valor. Resulta pues imprescindible una documentación completa y ajustada a las necesidades de información determinadas de manera anterior a la determinación de las comprobaciones y constataciones de la auditoría para garantizar que tales evidencias y constataciones están basadas en pruebas pertinentes, objetivas y fiables.

Los documentos que se desarrollen en la auditoría que contengan información relevante deberán referenciar siempre el enfoque utilizado y el trabajo desarrollado para responder a las preguntas de auditoría en base a considerar si están estructurados e interrelacionados de manera lógica con la finalidad de garantizar el acceso directo a los datos y pruebas de las distintas auditorías efectuadas. Con la finalidad de no desvirtuar la eficiencia y eficacia de la propia auditoría, en los documentos o expedientes de auditoría no deberán figurar informaciones o datos inapropiados o superfluos. En este sentido señala el TCUE que una buena documentación de los datos y pruebas de auditoría contribuye a garantizar que (TUCE, 2017):

- Las constataciones y el informe final se asientan sobre una base defendible (lo que reviste una importancia particular durante el procedimiento contradictorio).
- Han de explicarse las constataciones, conclusiones y recomendaciones realizadas en el proceso de auditoría.
- Existe una base adecuada para la realización de controles de calidad tanto durante la auditoría como en revisiones posteriores (garantía de calidad, revisiones inter pares).

Por último, en esta etapa de documentación, cabe señalar que es imprescindible la existencia de la firma del responsable respectivo en el acta de cada una de las reuniones en las que participe personal de la concejalía de transparencia o departamento o del propio ayuntamiento (si tienen relevancia) sobre las que se apoyará en el momento de determinarlo como prueba, para elevar el grado de fiabilidad y exhaustividad de la prueba, en base al juicio profesional e independiente del auditor. En estas actas pueden establecerse las informaciones de carácter vital o estratégico para evitar un trabajo tedioso, centrándose en las áreas que presente mayor potencial de mejora y control.

Sin embargo, es recomendable que en el inicio de la auditoría (FASE A), el equipo auditor informe al responsable del área de transparencia que las actas de las reuniones podrán utilizarse como prueba de auditoría en caso de que sean relevantes o reveladoras y de que, en tal caso, será necesaria la aprobación del acta por dicha parte del responsable del ayuntamiento.

4.4.6. AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL Y DISPOSICIONES EN MATERIA DE CONTROL DE CALIDAD

Con la finalidad de garantizar la validez de la información y que puede suponer una mejora para el sistema de auditoría, el equipo auditor atenderá a los cambios en el entorno y/o nuevos desarrollos sobre el ámbito de la propia auditoría y de la transparencia municipal. Para la adecuada gestión de la auditoría, incluidas la supervisión y la revisión, los responsables de la auditoría deberán asegurarse de que (TCUE, 2017):

- Los trabajos de auditoría se supervisan y responden al nivel de calidad suficiente y están documentados.
- Los avances de los progresos se cotejan con los plazos y los recursos asignados.
- Se han tomado medidas correctoras en el mejor momento.

Resulta esencial que los responsables estén informados de la evolución de las circunstancias (por ejemplo, nueva normativa, propuesta de reforma importante, cambios en la tecnología, aparición de nuevas y mejores metodologías de control de la transparencia, u otros), con la finalidad de reconsiderar la adecuación de la auditoría, la validez del enfoque y, en su caso, proceder o no a seguir su curso.

Por otro lado, la actividad de supervisión conlleva analizar la labor del personal que realice la auditoría, a efectos de asegurar que se responde de manera adecuada y suficiente a las preguntas de auditoría, en base a los criterios preestablecidos. Ello consiste en proporcionar orientación suficiente a los miembros del equipo, en mantenerse informado sobre los problemas significativos observados y en revisar el trabajo realizado. Se recomienda un seguimiento continuo de los hallazgos para

asegurar que los trabajos se ajustan a los plazos y con los recursos previstos, en la medida en que ello sea posible.

Por último, se debe de decidir la adopción de las medidas correctoras cuando el seguimiento revele que los trabajos de auditoría no tienen la calidad necesaria o, sencillamente, los riesgos no se han podido minimizar dentro los recursos y plazos previstos.

4.5. FASE D). ELABORACIÓN Y EMISIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA

La elaboración del informe es la actividad que comprende la opinión y cualquier otro tipo de comentario del auditor acerca del conjunto de evidencias e información obtenidas en la auditoría sobre el grado de cumplimiento de la legalidad, etc. Éste se inicia con la redacción de las observaciones preliminares y finaliza, con la publicación de un Informe. En esta fase, el equipo auditor deberá organizar una reunión para extraer más datos e información con la finalidad de poder fundamentar mejor las conclusiones.

Tras haber recopilado la información que no se hubiese podido obtener o le pudiese resultar útil, el equipo de auditoría redactará de un modo esquemático las comprobaciones y constataciones, conclusiones y recomendaciones en base a la información obtenida en la fase de ejecución. La elaboración del informe comprende la redacción, la aprobación de las observaciones preliminares y el procedimiento contradictorio por el equipo de auditoría.

Los informes son los documentos que tienen la finalidad de comunicar los resultados de la auditoría, ya sea a nivel interno o externo de la entidad. Los destinatarios internos son los destinatarios a los que se remitirá el informe para dos finalidades: que sean conocedores del desempeño ejercido en el área de transparencia y proponer mejoras existentes en el ámbito de la transparencia, (cumplimiento y gestión) y son, por ejemplo, Alcaldía; Junta de Gobierno local; Concejalía de transparencia (y similares o análogos); jefe de departamento o servicio de transparencia de los sistemas informáticos y de información, entre otros.

Sin embargo, los destinatarios internos, son los destinatarios a los que se remitirá el informe con la finalidad de realizar la acción denominada “rendición de cuentas”⁸⁰ y son: Pleno del ayuntamiento, comisiones informativas, grupos de interés y ciudadanía, así como los órganos de control externo, entre otros.

La presentación de las comprobaciones y conclusiones sobre a las preguntas de auditoría ha de ser clara y objetiva, lo cual permitirá al potencial lector comprender cuáles han sido las acciones efectuadas, por qué y cómo se han realizado, así como ofrecer recomendaciones de mejora prácticas y de utilidad. La publicación contribuye a garantizar y ofrecer cambios y proporcionar mayor transparencia en cuanto a la gestión sobre la misma.

Cabe señalar lo dispuesto por el TCUE en canto a que la publicación de informes claros, útiles y realizados respetando los plazos, contribuye a la mejora de la economía, eficiencia y eficacia del gasto (TCUE, 2017). En la Figura 20, mostrada en la página posterior, se establece la lógica secuencial de esta fase para una mejor comprensión del potencial lector. De esta fase se obtienen los siguientes documentos:

- Listado de conclusiones en base a las evidencias encontradas.
- Borrador del Informe final de auditoría (informe preliminar).
- Resumen del borrador del informe.
- Informe final, con recomendaciones.

⁸⁰ Relacionada con la responsabilidad y responsividad institucional (atributos de calidad democrática).

FASE D). ELABORACIÓN Y EMISIÓN DEL INFORME

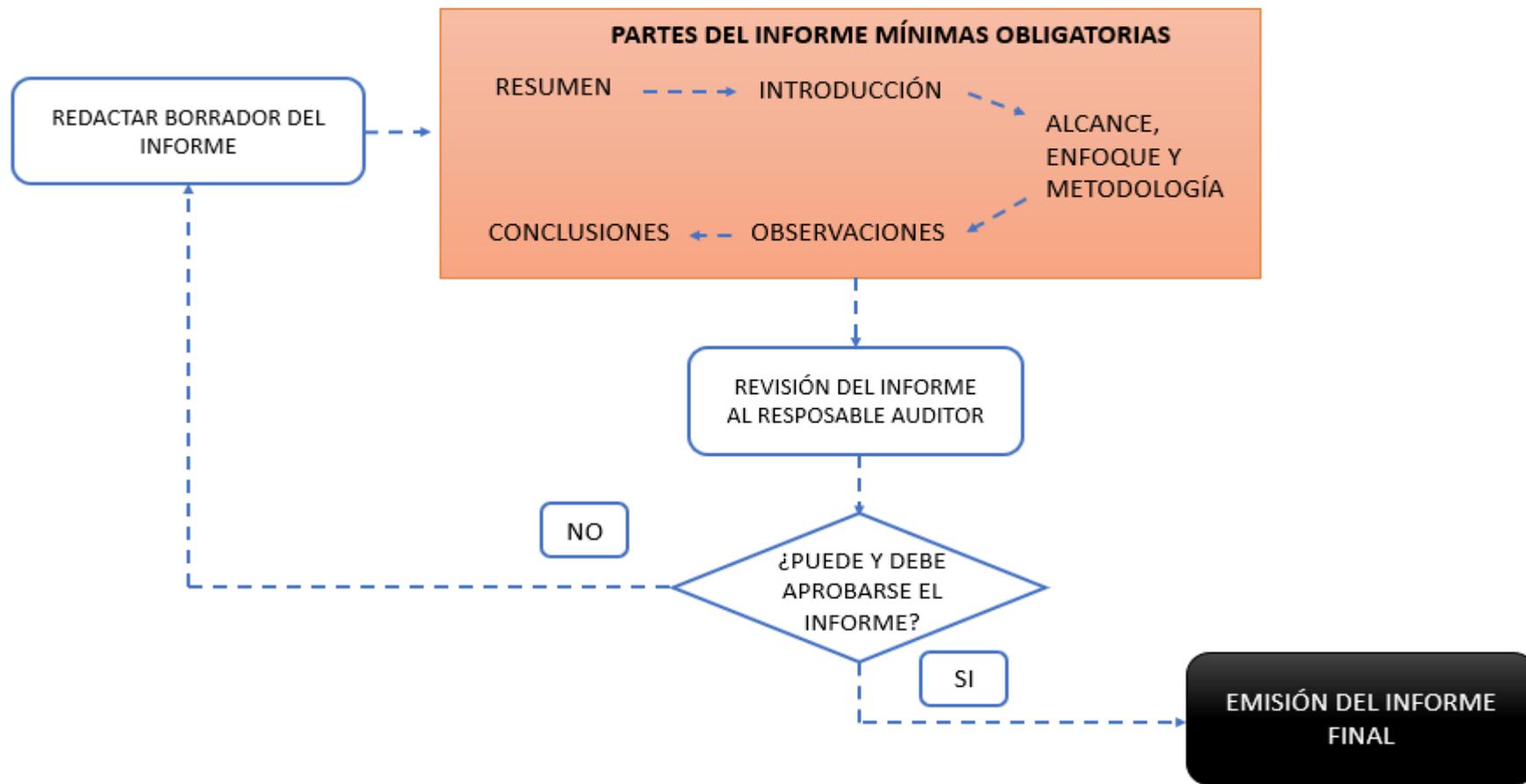


Figura 20. Procesos para la redacción del Informe de auditoría.

Fuente: Elaboración propia.

4.5.1. PLANIFICACIÓN DEL INFORME

En este tipo de auditorías, no existe un tipo estándar de informe que pueda tomarse como referencia. Sin embargo, las normas INTOSAI (ISSAI-ES) afirman que existen unos presupuestos de hecho generales inherentes a cualquier tipo de auditoría en cuando a la elaboración del informe (ISSAI 100, 3000, 3100 y 4000):

- Al finalizar la auditoría, el auditor preparará de forma escrita su opinión profesional, poniendo de manifiesto, de manera adecuada, los hechos descubiertos; su contenido debe ser de fácil entendimiento y deberá estar exento de vaguedades y ambigüedades, así como incluir toda la información documentada y referenciada.
- Actuación diligente en el informe respetando los principios de imparcialidad, independencia y objetividad, atendiendo a ser constructivo.
- Debe corresponder a un órgano externo de carácter fiscalizador (como podría ser para el caso de la transparencia y la publicidad activa, al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) la decisión de que acciones deberán emprenderse en relación a la mala praxis.

Según Alejos (2003), en referencia a los manuales dispuesto por la INTOSAI, para la redacción del informe, el contenido mínimo que debe tener el documento por el cual se van a determinar las constataciones de la auditoría de transparencia son:

- | | |
|---|---|
| ➤ Título. | ➤ Fundamentación legal y criterios de referencia. |
| ➤ Firma y fecha. | ➤ Conclusiones sobre el ajuste a la normativa de transparencia. |
| ➤ Objetivos y alcance (cumplimiento y gestión). | ➤ Conclusiones sobre el ajuste del desempeño a principios de buena gestión. ⁸¹ |
| ➤ Integridad. | ➤ Oportunidad, y otros. |
| ➤ Destinatario/s. | |
| ➤ Referencias documentales. | |
| ➤ Evidencias. | |

⁸¹ Transparencia, economía, eficacia, eficiencia, y otros como efectividad, equidad, excelencia o calidad, y sostenibilidad.

Por otra parte, se entiende que, al no existir un tipo homogéneo de informe de auditoría, la estructura podrá ser diferente, aunque siempre atendiendo y referenciado con exactitud lo que se ha hecho, con que profundidad, las conclusiones alcanzadas y cuáles son las posibilidades de mejora identificadas en el área de transparencia. Para garantizar un grado mínimo y suficiente de calidad del informe, tales documentos deben tener las siguientes características:

- Se han de elaborar de forma escrita.
- En papel o de formato digital (preferiblemente este último).
- Fechas y plazo de entrega del informe.
- El nivel de calidad que puede ofrecer el informe.
- Estructura mínima dispuesta con anterioridad.

Cabe señalar que la finalidad de los informes es señalar los diferentes objetivos previstos y su alcance, y sobre si se han cumplido y en qué medida, así como el ajuste a los principios de economía, eficiencia y eficacia.

También, en cuanto a los informes y su periodo, siempre que sea posible, deberán programarse de manera que contribuyan a realizar las mejoras oportunas y necesarias. Por ello, cabe señalar las recomendaciones para presentar informes de calidad. Éstos deberán ser *“objetivos, completos, claros, convincentes, pertinentes, exactos, constructivos y concisos”* (TCUE, 2017). En este sentido, se precisa un sistema de control de calidad eficaz que contribuya a garantizar que los informes presentan estas cualidades, especificadas en la Tabla 21.

Tabla 21. Cualidades del informe para el control de calidad.

CUALIDAD	DESCRIPCIÓN (SER, CONTENER) RELACIONADA CON:
OBJETIVO	SER EQUILIBRADO, NEUTRO E IMPARCIAL
COMPLETO	CONTENER TODA LA INFORMACIÓN PERTINENTE
CLARO	OFRECER UN MENSAJE CLARO Y FÁCIL DE COMPRENDER
CONVINCENTE	OFRECER AL LECTOR CONTENIDO EXIGIDO
PERTINENTE	BRINDAR OPORTUNIDADES Y VALOR AÑADIDO
EXACTO	MOSTRAR EXACTITUD DE LOS ELEMENTOS PROBATORIOS
CONSTRUCTIVO	PODER ASISTIR, ESTIMULAR E INDUCIR
CONCISO	MOSTRAR PRECISIÓN

Fuente: Manual de Auditoría de Gestión del TCUE (2017).

En primer lugar, en cuanto a que el informe es objetivo, hace referencia a que deberá ser equilibrado (contenido), neutro, imparcial e indiscutible; además, los resultados obtenidos de la auditoría deberán presentarse en su conjunto. Señala el TCUE que, *“los informes objetivos reconocen adecuadamente los aspectos positivos de la gestión, y son representativos de los hechos realmente constatados, en lugar de subrayar o exagerar una gestión eficiente”* (TCUE, 2017). Por lo cual, las apreciaciones tienen que basarse en el conocimiento y la comprensión de los hechos y sus circunstancias. De esta manera, se conseguirá que el ayuntamiento auditado acepte mejor las constataciones y conclusiones del informe.

En cuanto a poder ofrecer un informe completo, referencia a que debe de contener todos los datos y conclusiones necesarias para contestar a las preguntas de auditoría previamente planteadas y ofrecer auxilio a una percepción adecuada, suficiente y útil de las cuestiones y condiciones manifestadas. Por ello, la conexión entre las preguntas de auditoría, los criterios, las observaciones y las conclusiones deberá guiarse por un método que facilite la trazabilidad, por lo que se precisa de un nexo entre las comprobaciones, las conclusiones y las recomendaciones.

Por otro lado, para que el informe pueda ser claro, el equipo asegurará que al potencial lector le resulta fácil de leer por contener un lenguaje nítido, directo y común. Es ineludible que los mensajes considerados primordiales deberán ser claros, pertinentes y fácilmente identificables y prestar acierto. Para ello se recomienda la búsqueda de manuales de lenguaje claro, abundantes en internet, así como realizar encuestas por parte de la entidad municipal para conocer las necesidades de información subyacentes. En este sentido, el TCUE, recomienda la organización lógica del material y la exactitud en la exposición de los hechos, son ejes centrales para la claridad y comprensión. En este sentido se recomienda un desarrollo de los títulos y epígrafes que impliquen y favorezcan a la lectura y comprensión del informe, tanto para al propio ente, como para el público general. También, aconseja la utilización de auxilios visuales, como pueden ser las ilustraciones, gráficos, esquemas y mapas) con la finalidad de ilustrar y sintetizar información que pudiese resultar ambigua para el potencial lector, así como de los motores de búsqueda de Internet para así incrementar su visibilidad e impacto social (TCUE, 2017).

Resulta fundamental que los resultados de la auditoría obtenidos provengan directamente de las preguntas de auditoría, que las observaciones sean coherentes con las pruebas y evidencias obtenidas, y que estén acompañadas de datos y explicaciones suficientes para que el lector pueda comprender la amplitud y significado de las mismas, así como garantizar que las conclusiones y recomendaciones se deriven de forma lógica en cuanto a los hechos y argumentos ofrecidos (TCUE, 2017).

La información aportada deberá convencer al lector de la validez de las comprobaciones, de la razonabilidad de las conclusiones y de los beneficios que presenta la consecución de las recomendaciones. El TCUE aporta una metodología orientada a desarrollar argumentos lógicos y convincentes. Se trataría pues de un razonamiento inductivo, en el cual se establecen las relaciones entre las constataciones o comprobaciones y recomendaciones, preguntando “¿por qué?” se formulan las recomendaciones del modo ejemplarizado en la Tabla 22.

Tabla 22. Modelo inductivo para ofrecer un informe convincente.

RECOMENDACIÓN		CONSTATAIONES RELACIONADAS
SE REQUIERE MEJOR EXPRESIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS	¿POR QUÉ?	EL LECTOR MEDIO NO ENTIENDE LAS PUBLICACIONES EXISTE RIESGO DE CONTROL CIUDADANO LA CALIDAD DE INFORMACIÓN ES MEJORABLE

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual de Auditoría de Gestión del TCUE (2017).

En lo que respecta a la pertinencia del informe, “se refiere a que el contenido del informe deberá basarse en las preguntas de la auditoría, resultar de importancia e interés para los lectores, y representar un valor añadido, al aportar nuevos elementos sobre la transparencia antes desprovistos. El informe de auditoría deberá proporcionar información pertinente y actualizada, en el momento concreto para ser lo más útil posible, responder a las necesidades de los usuarios y colaborar a aportar modificaciones” (TCUE, 2017). La exactitud referencia a que los componentes probatorios ofrecidos deberán ser verídicos y todas las comprobaciones, constataciones y conclusiones deberán estar correctamente presentadas, ya que se ha de asegurar que la información ofrecida es creíble, admisible y fiel a la situación de la organización y

desempeño de transparencia al potencial lector (dado que una falsedad en un informe puede provocar desconfianza sobre el vigor y verosimilitud de éste en su conjunto), y así, reorientar el interés hacia los aspectos más fundamentales. Así mismo, los errores de este tipo pueden perjudicar a la confianza del equipo auditor, así como de los resultados obtenidos. Además, cabe la necesidad de tantas revisiones de la información obtenida como resulte necesario para poder ofrecer exactitud.

Respeto al carácter constructivo del informe, este deberá ayudar a superar y sortear problemas que pudieran surgir con posterioridad, con la manifestación sobre quién recae la responsabilidad de los incumplimientos y factores negativos o mejorables (debilidades y amenazas) evidenciados y constatados, con la finalidad de formular las recomendaciones de mejoras efectivas en el marco de la transparencia municipal. En cuanto a su precisión o concisión, el informe podrá ser tan largo como resulte menester para transmitir y argumentar lo que se pretende comunicar al ayuntamiento. En este sentido, las especificaciones o las constataciones que no resulten significativas o de interés, no han de comunicarse con la finalidad de no distraer o confundir a la potencial audiencia.

Por otro lado, en el momento de la planificación del informe, se deberá tener en cuenta quienes son los posibles destinatarios. En este caso, los destinatarios de los informes serán de dos tipos: internos (Concejalía respectiva, jefe de departamento, Pleno del ayuntamiento, comisiones informativas) y externos (grupos de interés determinados y/o sociedad en general). Por ello, se deberá abordar a realizar tres tipos de informes, según para quien vaya dirigido. Los destinatarios internos son los destinatarios a los que se remitirá el informe para dos finalidades: que sean conocedores del desempeño ejercido en el área de transparencia y proponer mejoras existentes en el ámbito de la transparencia, (cumplimiento y gestión) y son: Alcaldía; Junta de Gobierno local; Concejalía de transparencia (y similares); Jefe de departamento de transparencia; Secretaría y/o intervención (tesorería en su caso); Otros que desempeñen actividades relacionadas. En cuanto a los destinatarios externos (organización municipal), son los destinatarios a los que se remitirá el informe con la finalidad de realizar la acción

denominada “rendición de cuentas”⁸² y son: Pleno del ayuntamiento; Grupos de interés y resto de ciudadanía; y los órganos de control externo.

Cabe señalar que para el enfoque respectivo (interno o externo), la planificación del informe comenzará al realizarse la FASE B de PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA, la cual cubrirá una concepción de la estructura y contenido del informe. En este sentido, el equipo se asegurará de que las preguntas de auditoría se determinan de forma que faciliten la obtención de un informe adecuado, pertinente, convincente, cohesionado y atractivo para los potenciales receptores y lectores del mismo. El equipo de auditoría deberá desarrollar, en la fase de planificación, primer esquema o supuesto de informe orientado en las preguntas generales y específicas de auditoría en las que se basarán las principales constataciones y conclusiones provisionales. Ese boceto deberá modificarse y completarse a medida que se obtiene las respuestas de auditoría en referencia a los criterios de cumplimiento y gestión de la transparencia.

Para ofrecer una sistemática de calidad, con anterioridad a la etapa de redacción del informe final, el equipo auditor valorará las principales observaciones y conclusiones que puedan obtenerse de la auditoría y facilitará un documento preliminar del informe final. En este caso, se requerirá un examen crítico de las preguntas de auditoría que han sustentado las conclusiones, sobre los hallazgos realizados, constataciones y las conclusiones.

Ha de establecerse el límite máximo de tolerancia de incorrecciones observadas consideradas irrelevantes a efectos de los resultados de la auditoría, en base a los objetivos establecidos para su consecución eficaz. Por ello, el equipo de auditoría, con el fin de determinar si la información sobre el ámbito de la transparencia es conforme, en todos, algunos o ninguno de los aspectos significativos, se deberán pactar con anterioridad a la fase de planificación, en base a los criterios establecidos.

Determinadas cuestiones pueden ser consideradas de mayor materialidad por suponer un nivel de valor o incidencia elevado con carácter general como, por ejemplo (SCCV, en relación a la ISSAI 4200):

⁸² Relacionada con la responsabilidad y responsividad institucional (atributos de calidad democrática).

- Fraude.
- Incumplimiento o comisión de actos ilícitos de carácter intencionado.
- Presentación de información incorrecta o incompleta a la dirección, al auditor o al poder legislativo (ocultación).
- Resistencia intencionada a las peticiones de seguimiento cursadas por la dirección, los organismos competentes o los auditores.
- Operaciones o actos realizados con dolo en base a carencia de fundamento jurídico para realizarlos.

Una vez contempladas las distintas áreas que debe contener un informe, aparte de su enfoque y calidad, se señalan las distintas etapas por las que se seguirá para la elaboración del informe de auditoría.

4.5.2. ELABORACIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA

Con anterioridad a la finalización del trabajo de auditoría y de redacción del informe, el equipo auditor deberá centrarse en la obtención de conclusiones. Una vez concluida la etapa de ejecución, el boceto del informe deberá desarrollarse para ofrecer un plan con una composición y redacción más exhaustiva.

El plan del informe de auditoría debe establecer la estructura, el estilo y los mensajes clave del informe, centrándose en un número limitado, pero significativo a su vez, de elementos para llegar a ser conciso y específico. La planificación se referenciará sobre los trabajos de control efectuados sean las respuestas a las preguntas de auditoría, en las pruebas obtenidas, en las conclusiones clave y en la necesidad de presentar al lector las observaciones más reveladoras, y por ello, prestará auxilio a la constatación y descarte de las conclusiones no comprobadas ni refutadas.

Para la elaboración de los informes, los mensajes clave deben ser explícitos, útiles y estar basados en pruebas fehacientes (TCUE, 2017). En esta fase se deberán formular recomendaciones prácticas y útiles que resulten de interés para la mejora de la transparencia municipal.

El máximo responsable de la auditoría deberá analizar el plan de redacción, así como proceder a su aprobación, comprobando minuciosamente si las observaciones y conclusiones son importantes y de impacto, y si las pruebas en las que se basan las observaciones, conclusiones y recomendaciones resultan suficientes, pertinentes y fiables. La redacción detallada solo se iniciará una vez aprobado el plan de redacción por parte del auditor responsable.

Para determinar la observancia de la eficacia del cumplimiento de la normativa de transparencia, deberán referenciarse los factores necesarios para emplear el juicio profesional para determinar el grado de tal incumplimiento. En la Tabla 23 se describen de manera genérica los tipos de incumplimiento y su graduación, para la mejora de la redacción del informe.

Tabla 23. Tipos y graduación de los incumplimientos de la gestión de transparencia.

TIPO INCUMPLIMIENTO	LEVES O POCO SIGNIFICATIVOS	SIGNIFICATIVOS	GRAVES
DESCRIPCIÓN	Incumplimientos de las normas que no son considerados significativos. Con frecuencia de carácter formal, que no incide negativamente en los principios legales aplicables.	Afecta a los principios generales y/o tiene un efecto negativo para la transparencia de carácter cuasi significativo. El incumplimiento es aislado y no tiene carácter generalizado. El incumplimiento puede ser debido a una interpretación “controvertida” de la norma.	Los incumplimientos, tanto de individual como en conjunto, afectan a los principios generales y/o tienen un efecto muy negativo en la transparencia municipal de carácter muy significativo; Los incumplimientos son causa de nulidad de los actos; Los incumplimientos significativos son generalizados y de carácter sistemático. A consecuencia de los incumplimientos se considera que el contrato no se asignó al mejor licitador, la subvención no se concedió a quién le correspondía, por ejemplo.
EFFECTO EN EL INFORME DE AUDITORÍA	No afectará a la opinión, que será positiva y reconocible a efectos de mérito. Los incumplimientos, no significativos se expondrán en un anexo	La opinión o conclusión será positiva con salvedades. Los incumplimientos se deberán señalar en los fundamentos	La opinión o conclusión será muy crítica y negativa. Los incumplimientos se deberán señalar en las constataciones y fundamentos de las diferentes opiniones o en las conclusiones.

	y se comunicarán al responsable.	de la opinión o en las conclusiones.	
--	----------------------------------	--------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia a partir de COMISIÓN TÉCNICA DE LOS OCEX. (2016).

De entre todos los posibles incumplimientos, cabe referenciar los más habituales adaptados a tal sistemática de control de la transparencia (Comisión Técnica de los OCEX, 2016): la materialidad cuantitativa del incumplimiento. Podría no ser razonable informar de un incumplimiento que se refiere información con un impacto menor (no sea de índole económica, contractual, etc.), salvo que sea asiduo; la jerarquía legal de la norma o principio vulnerado; el grado de eficacia de los objetivos de la auditoría. (cumplimiento y gestión); y la información analizada, ya sea de forma cuantitativa y/o cualitativa.

Se han de incluir, también: las circunstancias y naturaleza del incumplimiento; los posibles impactos (efectos y consecuencias) del incumplimiento; las necesidades y expectativas del Pleno del ayuntamiento, los ciudadanos y los demás destinatarios del informe de auditoría; la visibilidad y carácter sensible y participativo del programa de transparencia; el grado de extensión e intensificación del incumplimiento (incumplimiento aislado o incumplimiento sistemático); Las causas o motivaciones tras el incumplimiento y la claridad de la situación encontrada, entre otros aspectos.

Por último, debe distinguirse entre obligaciones claramente establecidas en la ley, de las que no, indicando recomendaciones para mejorar la gestión de la transparencia por el ayuntamiento y su personal superior y/o directivo.

4.5.2.1. REDACCIÓN DEL BORRADOR DEL INFORME FINAL

En el informe se debe de exponer las observaciones y conclusiones más significativas y pertinentes, y establecer de manera clara el vínculo entre ambas. Con ello, se ayudará a que el informe pueda redactarse de forma clara, centrándose en las principales aportaciones y basándose en las preguntas de auditoría predefinidas.

El equipo auditor deberá seguir la estructura del plan de redacción, sin embargo, cabe la posibilidad de que pueda resultar necesario modificarlo en la medida en que sea necesario para su efectividad. En base a las observaciones preliminares, el equipo deberá apoyarse de un documento que remita cada observación a las comprobaciones de auditoría respectivas. Este documento permite al equipo auditor garantizar que todas las constataciones se fundamentan directamente en las constataciones de auditoría y, en suma, resulta prioritario ofrecer mayor sustento de información en el procedimiento contradictorio.

En cuanto a la estructura y presentación, los informes deberán presentarse siguiendo una estructura normalizada, que contará con cinco secciones principales (TCUE, 2017): Resumen; Introducción; Alcance, Enfoque y Metodología de la auditoría; Observaciones y Conclusiones; y Recomendaciones que se describen a continuación:

- Resumen. El resumen es uno de los elementos más indispensables de un informe. El resumen enmarca el contenido del informe, así como de orientar al lector sobre la lógica de la auditoría, preguntas y sus respuestas. En el resumen se debe de hacer énfasis en las conclusiones y recomendaciones primordiales sin que ello conlleve a dejar de ser prudente y proporcionado en cuanto a la extensión de la información ofrecida.
- Introducción. En la introducción se debe de explicar el contexto de la auditoría, lo cual, asiste al lector a entender tanto éste como las observaciones obtenidas. Así mismo, abarca una descripción del ámbito de la auditoría, en la que se hace mención de los aspectos siguientes (TCUE, 2017):
 - Los objetivos de la auditoría y sus principales características;
 - Los principales legales y reglamentos;
 - Las disposiciones presupuestarias y su impacto;
 - Los principales sistemas y procesos;
 - La descripción de los tipos de proyectos o programas.

Este apartado no debe de ser demasiado extenso ni detallado, aunque deberá contener declaraciones, pero no observaciones de auditoría. En el supuesto de que

otras exigencias se consideren de utilidad para la audiencia (entidad o ciudadanía), éstas podrán facilitarse en un anexo, con indicación de la manera de obtener información complementaria.

- Alcance, enfoque y metodología de la auditoría. El alcance y enfoque de la auditoría son aspectos necesarios para que el lector entienda de qué tipo de informe se trata, y, en virtud de ello, cómo pueden explotarse los resultados y conclusiones, así como su fiabilidad. El equipo auditor deberá considerar los siguientes elementos: unidades de la organización, objeto material de la auditoría (transparencia), ubicación física y virtual, horizonte temporal, objeto, el motivo y las preguntas de auditoría que deben ser contestadas, alcance, criterios, metodología y enfoque de auditoría, la fuente de datos y las limitaciones. Como conclusión, se ha de considerar que cada lector tiene sus propias necesidades y expectativas. También, el alcance vendrá determinado por la cobertura (frecuencia de realización de los controles del conjunto de operaciones o actividades desempeñadas).
- Observaciones. La sección de observaciones se establece como la parte principal del informe, la cual, consolida las constataciones y las pruebas de auditoría. Las observaciones deberán establecerse orientándose en las preguntas de auditoría, ya que éstas sirven de nexo para la auditoría y sus conclusiones. Dependiendo del tipo de audiencia, el enfoque debe permitir al lector encuadrar las observaciones, conclusiones y recomendaciones en un contexto adecuado y tener presente el objetivo y consecuencias de la auditoría. Se debe presentar de modo que ofrezca facilidad y auxilio al lector para seguir la sucesión de argumentos. El TCUE señala un enfoque que permite presentar conjuntamente las observaciones conexas (por ejemplo, aplicación de las disposiciones legales), y evita la necesidad de repetir el marco jurídico a cada ámbito, mejorando la claridad y progresión de los argumentos. Con respecto a las observaciones de auditoría, los elementos expuestos en la Tabla 24, deberán presentarse claramente al potencial lector (de carácter externo o interno) para su mejor comprensión (TCUE, 2017):

Tabla 24. Información mínima de las observaciones de la auditoría.

NORMAS	Referente al marco y fundamento que sirve de referencia para juzgar la situación real (Disposiciones normativas, buenas prácticas habituales, o normas establecidas por la dirección o por el propio auditor)
TRABAJOS REALIZADOS	¿Qué se ha examinado y por qué?
	(Alcance y ámbito de las verificaciones)
HECHOS	Situación constatada (sus causas e importancia relativa), presentando claramente la fuente y ámbito de las pruebas
IMPACTO Y CONSECUENCIAS	Significado de la constatación y sus consecuencias

Fuente: Manual de auditoría de Gestión del TCUE (2017).

- Conclusiones y recomendaciones. Las conclusiones y recomendaciones deberán aportar respuestas claras a las preguntas de auditoría, formular recomendaciones (prácticas y positivas) relativas a los principales problemas, así como su relación con las áreas auditadas afectadas (Información relativa a la transparencia de la organización, económica-financiera, de acceso a la información, ...). La finalidad es proporcionar conclusiones a las preguntas de auditoría y ofrecer las recomendaciones oportunas que supongan una mejora de la situación. En este sentido, se deberá asegurar que las conclusiones se refieren a las preguntas de auditoría y deberán responder a las preguntas planteadas basadas en las observaciones más significativas (TCUE, 2017).

En cuanto a la lógica y razonamiento, las preguntas de auditoría son el elemento clave del informe dado que establecen la finalidad de la auditoría, estructuran la sección de observaciones y sirven de referencia a las preguntas a las que las conclusiones deben responder. Con ello, se da auxilio al lector para comprender la auditoría y sus constataciones. Las preguntas que deben presentarse en el informe son las que han servido para extraer las conclusiones, no las que no hayan tenido respuesta, indicándose

tal observancia en el informe. Los auditores deberán recoger todos los casos significativos de incumplimiento y de abuso que hayan observado durante la auditoría con mención de terceros implicados en disfunciones graves de la entidad en cuanto a transparencia municipal se refiera. También, en caso de que las preguntas de auditoría no se enlacen con las cuestiones de la auditoría, se deberá comunicar al ayuntamiento auditado y dirigidos al responsable interno respectivo.

Se deberá realizar una criba de información respecto de quien vaya a ser la audiencia en cada caso, sujetándose a la normativa en protección de datos de carácter personal o sensible respecto de la información que pudiere utilizarse. Así mismo, y previa disociación de las informaciones, se efectuarán diferentes documentos para la presentación efectiva de las conclusiones obtenidas, dado que se va a comunicar dicha información a un conjunto amplio de lectores. Por consiguiente, se sobreentiende que el estilo debe ser accesible, coherente, concluyente y libre de ambigüedades (TCUE, 2017).

Respecto a los tipos de información y datos que deben incluirse, para la ciudadanía y su mejor comprensión por no tener un conocimiento medio sobre transparencia, se preverá la utilización de información no textual para mejorar la presentación (gráficas, porcentajes, cuadros, organigramas, gráficos etc. de la información compleja, haciéndola más interesante y atractiva, con la finalidad de asegurar la comprensión por parte del lector.

Por último, cabe la posibilidad que, una vez presentadas las conclusiones a la audiencia, (Externa – ciudadanos/autoridades– o interna), se permitirán a terceros la formulación de observaciones, sugerencias y mejoras. En tal caso, y si las circunstancias son provenientes, se procederá a la ponderación y posterior inclusión de observaciones y mejoras dentro de la propia sistémica de auditoría. En esta fase se obtendrán los siguientes productos entregables:

- ✓ Resumen con las observaciones obtenidas del responsable del área de transparencia a auditar.
- ✓ Informe preliminar de auditoría de transparencia municipal.

4.5.3. REVISIÓN DEL BORRADOR DEL INFORME FINAL

Una vez efectuada una previa presentación del informe, se debe someter a una revisión sobre la calidad de las observaciones y conclusiones obtenidas. Para ello, el equipo de auditoría realizará una autoevaluación del informe.

Los miembros del equipo de auditoría que realicen la autoevaluación deberán evaluar si el informe se encuentra redactado con claridad, es equitativo, equilibrado, aporta las pruebas indicadas y si se presentan de manera adecuada, los resultados obtenidos (TCUE, 2017).

4.5.4. EMISIÓN DEL INFORME FINAL

Tras haber evaluado la coherencia, equidad, equilibrio, claridad de la redacción y aportación de las pruebas indicadas, y su presentación de los resultados obtenidos de manera adecuada, y con ello su aprobación, el equipo de emitirá el informe definitivo de auditoría de la transparencia municipal. Para la emisión del informe final se deberán tener en cuenta los diferentes destinatarios de la información de tal informe. Cabe recordar, en este caso, los destinatarios de los informes serán de dos tipos: internos (Alcaldía, concejalía respectiva, jefe de departamento, unidades administrativas respectivas y unidades y comisiones informativas, entre otros), y externos (grupos políticos y sociales de interés determinados y sociedad en general, EFS, OCEX, entre otro que puedan resultar de su interés). Por ello, se deberán realizar dos tipos de informes, según para quien vayan dirigidos:

- Los destinatarios internos. Son los destinatarios a los que se remitirá el informe para dos finalidades: que sean conocedores del desempeño ejercido en el área de transparencia y proponer mejoras existentes en el ámbito de la transparencia, (cumplimiento y gestión). Normalmente serán los órganos superiores y directivos de la organización ejecutiva municipal, y son:
 - Alcaldía y Tenientes de Alcaldía.
 - Concejalías que integran la Junta de Gobierno local, en su caso⁸³.

⁸³ Municipios con población superior a 5.000 habitantes.

- Coordinación de la concejalía de transparencia (y similares o análogos) y resto de componentes del área de transparencia municipal, así como los directores generales o análogos,
 - Comisiones de control, informativas y de cuentas en su caso.
 - Secretaría general del Pleno y/o Secretaría-intervención (intervención-tesorería en su caso).
 - Otros que desempeñen actividades de control interno que les pueda resultar de interés (titular del órgano de gestión tributaria, entre otros).
- Los destinatarios externos (a la organización ejecutiva municipal), son los actores y agentes de control a los que se remitirá el informe con la finalidad de realizar la acción denominada “rendición de cuentas”⁸⁴ y son:
- Resto de grupos políticos municipales integrantes del Pleno del Ayuntamiento y que representan la oposición.
 - Comisiones que desempeñen funciones de control externo a nivel municipal.
 - Órganos de Control Externo (OCEX) y Entidades de Fiscalización Superior (EFS).
 - Grupos de interés y resto de agentes sociales que conforman la ciudadanía de tal municipio.
 - Otros agentes y órganos de control, ajenos y externos a la organización municipal, que les pueda resultar de interés.

Este se deberá poner a disposición del público en el sitio web que corresponda (portal, sede, etc.), con idoneidad de contenido para su lectura fácil, con la finalidad de dar audiencia ciudadana sobre los resultados efectuados y hallados en la auditoría. Por ello, el ayuntamiento deberá comprometerse para dedicar un espacio en su portal web sobre las constataciones de la auditoría, así como las conclusiones obtenidas.

También el equipo de auditoría, para dar mayor audiencia a los resultados y mejorar la efectividad de la transparencia pública municipal, exigirá a la organización la expedición

⁸⁴ Relacionada con la responsabilidad y responsividad institucional (atributos de calidad democrática).

de una «nota informativa» destinada a los medios de comunicación para asegurar la difusión de los resultados y de las mejoras ofrecidas.

A modo de facilitar su comprensión y entendimiento, se muestran en la figura 21 y 22 respectivamente, los procesos de emisión del informe final, en base al carácter interno (componentes de la acción ejecutiva de la gestión político-administrativa del ayuntamiento, en materia de transparencia) o externo (agentes externos de control de la acción y organización de la transparencia municipal) de los destinatarios de tal información, como ejercicio de rendición de cuentas externo y la asunción de incentivos o responsabilidades internas por el desempeño de la actuación transparente, a nivel municipal.

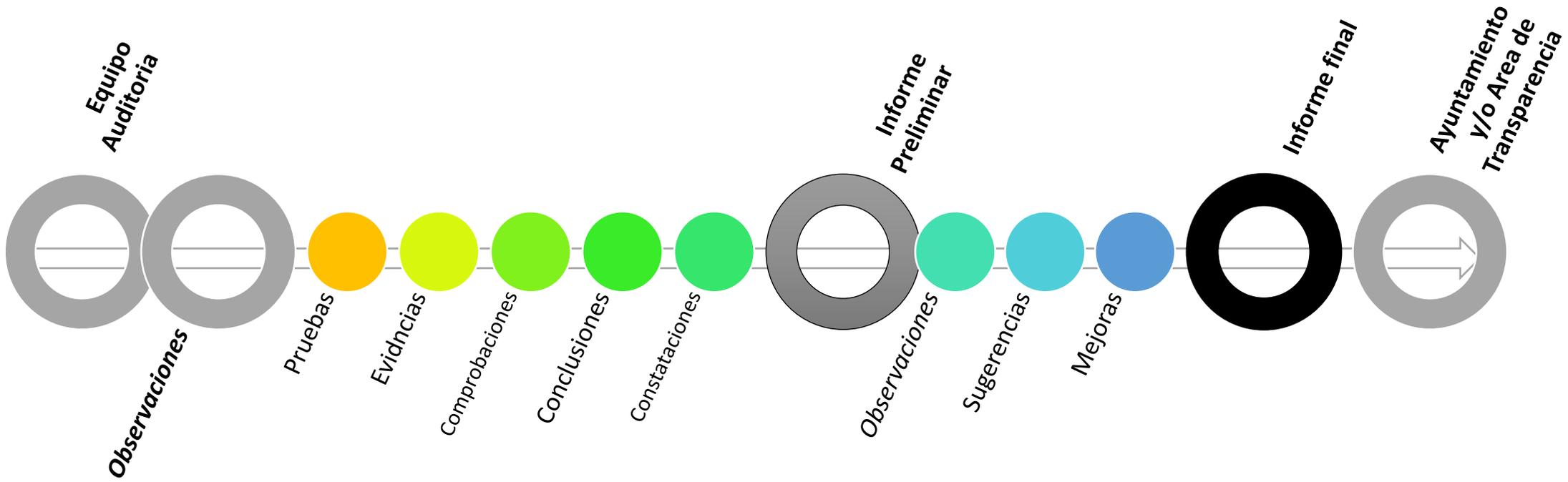


Figura 21. Proceso de Emisión del Informe Final para el Ayuntamiento o Área de transparencia.

(Informe para los destinatarios internos) Fuente: Elaboración propia.

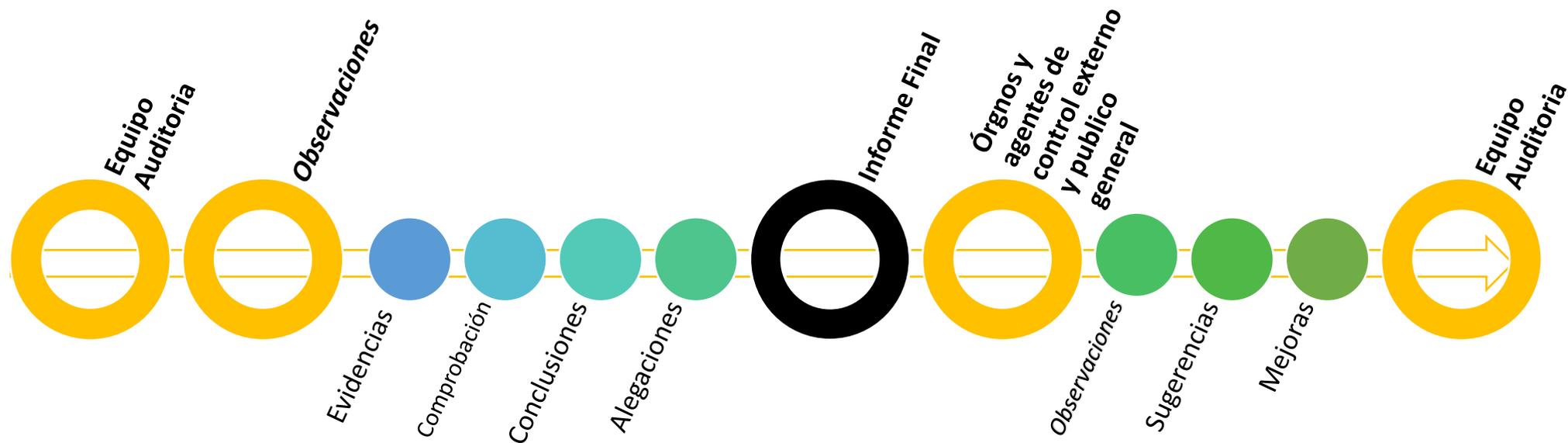


Figura 22. Proceso de Difusión del Informe final para la rendición de cuentas externa.

Fuente: Elaboración propia.

4.6. FASE E). SEGUIMIENTO.

La evaluación y la medición del impacto de los informes de auditoría constituye un elemento indispensable del proceso de rendición de cuentas o *accountability*. En este sentido, el equipo auditor realizará el seguimiento de las recomendaciones de los informes especiales con el fin de determinar qué medidas se han adoptado y su evaluación. Una vez finalizadas las fases anteriores, y se ha realizado y presentado el informe final, se efectuarán dos tipos de seguimiento con su respectiva evaluación, sobre el seguimiento a las recomendaciones, por un lado, y el seguimiento a la organización, por otro.

Deberá llevarse a cabo un seguimiento de las recomendaciones de los informes especiales con el fin de determinar qué medidas se han adoptado y de evaluarlas. Efectivamente, la mera existencia del proceso de seguimiento puede contribuir a la aplicación efectiva de las recomendaciones del informe por las entidades auditadas.

También, para determinar con mayor precisión el impacto generado, se deberán evaluar las reacciones tomadas en consecuencia de las recomendaciones, por parte del área de transparencia o del ayuntamiento en sí, en cuanto a lo que respecta a la publicidad.

En la Figura 23 se muestra de manera gráfica las diferentes etapas que conforman la fase de seguimiento de las recomendaciones y seguimiento de las reacciones dentro del ayuntamiento o área auditada. En esta fase se obtendrá un plan de seguimiento de las recomendaciones y de la entidad y un informe sobre la evaluación realizada respecto de las recomendaciones pendientes.

FASE E). SEGUIMIENTO

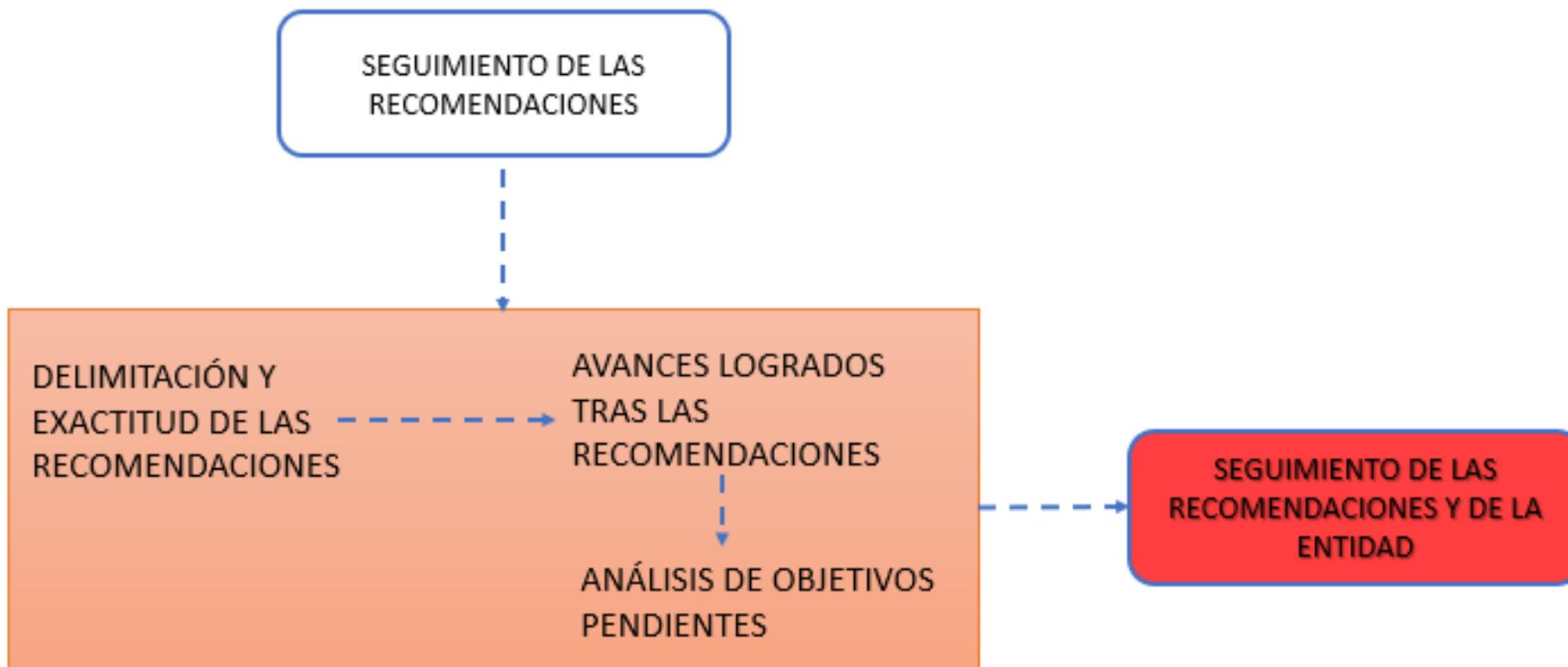


Figura 23. Procesos de seguimiento de la auditoría de Transparencia.

Fuente: Elaboración propia.

4.6.1. RECOMENDACIONES AL FINALIZAR LA AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

Una vez emitido el informe final, el equipo de auditoría realizará un seguimiento de las recomendaciones estipuladas en los informes, con la finalidad de determinar qué medidas se han adoptado y su evaluación, ya que, la proposición de un proceso de seguimiento contribuye a la aplicación efectiva de las recomendaciones del informe por el ayuntamiento o área auditada.

La auditoría de la transparencia debe de ofrecer una imagen sobre si la gestión se ha desarrollado de conformidad con las normas y disposiciones vigentes. Se dispone así de una herramienta de para la rendición de cuentas al informar sobre las desviaciones e incumplimientos de las disposiciones vigentes, permitiendo la adopción de medidas correctoras sobre la perspectiva de una buena gestión, mediante la identificación de las debilidades y desviaciones respecto a la normativa aplicable. El seguimiento de las recomendaciones de un informe tiene cuatro objetivos principales (TCUE, 2017):

- Incrementar la eficacia de los informes de auditoría: la principal razón del seguimiento de los informes consiste en reforzar la probabilidad de aplicación de las recomendaciones.
- Asistir a las autoridades legislativas y presupuestarias (incluida la autoridad de aprobación de la gestión). El seguimiento de las recomendaciones puede ser útil para orientar sus acciones.
- Evaluar el seguimiento proporciona una base para medir y evaluar el rendimiento de la entidad.
- Crear incentivos en materia de aprendizaje y desarrollo: las actividades de seguimiento pueden contribuir a mejorar los conocimientos y las prácticas.

El seguimiento se efectuará a través de revisiones más detalladas o limitadas, según convenga para conocer la situación real del ayuntamiento o área tras las recomendaciones estimadas.

4.6.2. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME

El seguimiento se realiza mediante las revisiones que haga el equipo de auditores, en las que se valora cómo ha aplicado el ayuntamiento las constataciones y recomendaciones de los informes. Sin embargo, no evalúa la eficacia de las medidas adoptadas por el ayuntamiento, pues ello requeriría una auditoría más extensa y detallada. En la etapa de seguimiento, el equipo de auditores deberá revisar los apartados siguientes:

- La exactitud de la aplicación de las recomendaciones efectuadas.
- Los avances logrados tras la aplicación de las recomendaciones.
- Analizar las cuestiones pendientes y aquellas nuevas cuestiones que se deban resolver.

De cualquier modo, si se considerara necesario, el equipo de auditores debe realizar un análisis en profundo del informe, determinando las recomendaciones más detalladas mediante una auditoría de seguimiento más minuciosa y con mayor precisión. De modo genérico, esta etapa suele considerar desde un año hasta 3, dependiendo de las recomendaciones efectuadas y de la calidad de la información obtenida. Así pues, una vez evaluada la documentación e información de la que se dispone, y realizadas las comprobaciones necesarias, las recomendaciones se categorizarán de acuerdo con la siguiente sistemática (Comisión Técnica de los OCEX, 2017):

- Total, o sustancialmente aplicada. Si el ayuntamiento o área ha adoptado las medidas correctoras, razonables y proporcionadas respecto de sus competencias, que permitan entender que la recomendación ha sido efectiva y no ha quedado pendiente de resolución ninguna cuestión de importancia significativa.
- Aplicada parcialmente. Si el ayuntamiento o área ha considerado las recomendaciones y ha realizado actuaciones encaminadas a corregir las deficiencias, debilidades o insuficiencias que se han puesto de manifiesto, de manera genérica, que permita considerar que la recomendación se ha cumplido de forma suficiente.

- No aplicada. Si el ayuntamiento o área no ha realizado las actuaciones encaminadas a corregir las deficiencias, debilidades o insuficiencias mencionadas con anterioridad.
- Sin validez en el marco actual. Se incluyen aquellas recomendaciones que, aunque válidas y pertinentes cuando se emitió el informe, y aun siendo aceptadas y reconocidas por el ayuntamiento o área auditada, no pueden aplicarse en el contexto actual, al no darse las circunstancias que lo posibiliten.
- No verificada. Se incluyen en esta categoría las recomendaciones que, aunque aceptadas o incluso aplicadas y corregidas por ayuntamiento o área, se no se puede realizar una verificación sobre la recomendación, al no haber obtenido la información suficiente que la pueda respaldar o apoyar.

Una vez revisadas las posibles redacciones y controles de las recomendaciones efectuadas por el equipo de auditoría, se deberán analizar las reacciones e impactos consecuentes.

4.6.3. SEGUIMIENTO DE LAS REACCIONES PROVOCADAS EN EL AYUNTAMIENTO O ÁREA DE TRANSPARENCIA POR EL INFORME DE AUDITORÍA

Al acabar con la auditoría, existen diversas posibilidades para la obtención de información acerca de la manera en que las recomendaciones efectuadas han sido recibidas o acogidas mediante la observación de las reacciones suscitadas en el ayuntamiento por la emisión y difusión del informe final. Así mismo, puede recomendarse a expertos externos que evalúen los informes de auditoría de transparencia y su gestión, para que den su opinión acerca de la calidad de los trabajos realizados. En general, las auditorías de transparencia y su gestión ofrecerán una oportunidad real de mejora y aprendizaje, tanto para el equipo de auditores, como para la entidad auditada. Por ello, puede resultar útil desempeñar un análisis tras la publicación del informe, con el fin de determinar los aspectos que funcionan correctamente y su por qué; los ámbitos o dimensiones que tuvieron menos éxito y sus motivos; los conocimientos adquiridos para el futuro y la posible ampliación de sus aplicaciones a todas las auditorías de transparencia municipal.

CAPÍTULO V.
CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN

5.1. INTRODUCCIÓN

En este apartado se exponen las conclusiones obtenidas a lo largo del trabajo en el marco de desarrollo de la metodología de la auditoría de transparencia en los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana. Las conclusiones servirán para conocer lo que, a raíz de todos los datos e informaciones contempladas en el marco de la auditoría y de la transparencia municipal, se obtiene como ideas generales sobre el presente trabajo.

Por último, cabe destacar que el presente trabajo se ha desarrollado como una herramienta de control, mejora y modernización del sector público municipal, en alineación directa con el ODS 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” de la Agenda 2030 propuesta por la ONU y asumida por el Gobierno de España mediante el Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030, y por la Generalitat Valenciana a través de la Hoja de ruta para ciudades y pueblos de la Comunidad Valenciana en la Agenda 2030.

También, desde una perspectiva de mejora, se ofrecerán las futuras líneas o Gaps por cubrir en el marco metodológico ofrecido, en base a las limitaciones sufridas a lo largo del trabajo de campo, y que supondrán una futura línea a seguir para su comprensión y puesta en marcha de forma holística.

5.2. CONCLUSIONES

Desde una perspectiva general, en la mayor parte de los países desarrollados, la ciudadanía es más exigente respecto de la modernización del sector público y mejora respecto a la transparencia, economía, eficacia y eficiencia de la actividad y del gasto público. A su vez, la existencia de una mayor exigencia ciudadana en la asunción de responsabilidades por parte de los actores políticos y órganos directivos públicos en el ejercicio de sus funciones, denota una necesidad o un *gap* en el sistema de rendición de cuentas actual que debe ser abordado. Tal necesidad puede satisfacerse mediante la metodología de auditoría de transparencia municipal desarrollada en este trabajo.

Así mismo, como se ha mencionado con anterioridad, el presente trabajo se ha desarrollado en alineación directa con el ODS 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” de la Agenda 2030 de la ONU⁸⁵. Más concretamente, y dentro de este objetivo de desarrollo, se encuentra compuesto por subapartados que tienen una relación directa, como son: el apartado 16.6: crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles, el 16.7: garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles, y el 16.10: garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales (CEPAL, 2019). De manera indirecta, se conecta con el resto de ODS al ser, la transparencia (publicidad activa, datos abiertos, acceso a la información, elemento garante de la seguridad jurídica), conjunto con la rendición de cuentas (normas que obligan a controlar la acción de gobierno por parte de agentes externos e internos), ejes transversales y facilitadores de toda acción pública orientada al cumplimiento de los restantes objetivos de desarrollo sostenible (ONU, 2019). Por lo que, puede afirmarse que esta metodología se ofrece como herramienta de modernización del control de la actuación pública municipal y como herramienta facilitadora del cumplimiento del ODS 16 de la Agenda 2030 de la ONU, por ser la más cercana a la ciudadanía y en la que se ejerce menor control mediante la actividad de fiscalización, con la finalidad de depurar las respectivas responsabilidades que, en su caso, puedan asumir los gestores públicos en el desempeño de sus funciones.

Así mismo, cabe señalar diferentes conclusiones sobre la transparencia y su control, en sentido general, y en sentido específico, en los municipios de la Comunidad Valenciana. Primeramente, dada la existencia de una fuerte correlación entre corrupción política y pública, y sobre el ingreso per cápita de un país, ambas correlaciones en base al grado o nivel de transparencia ofrecido como se ha mencionado anteriormente (Villoria e Izquierdo, 2017), se concluye que la transparencia fomenta y aumenta el ingreso de las

⁸⁵ Cabe desatar la importancia de la Agenda 2030, ya que estos ODS se han materializado e implementado en España mediante el “Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030” elaborado por el Gobierno y controlado por el Alto comisionado para la Agenda 2030 dependiente directamente de la presidencia y, en el ámbito autonómico valenciano, a través de la “Hoja de ruta para ciudades y pueblos de la Comunidad Valenciana en la Agenda 2030” elaborada por la Generalitat Valenciana.

unidades económicas de los países o comunidades que invierten e implementan políticas de transparencia y, por otro lado, previene de la aparición e institucionalización informal de conductas corruptas o fraudulentas en el ámbito público (ya que el origen de la corrupción tienen una finalidad privada e individualista y no pública).

Per sé, la transparencia es y ha sido parte de los paradigmas de la gestión pública, tanto del *New Public Management*, desde una perspectiva de otorgar valor público y fomentar la competitividad al conocer más y mejor información de una gran parte del sector económico de los países, como lo es el sector público y su economía, como de la Nueva Gobernanza, desde una perspectiva más inclusiva e innovadora, pasando como componente o principio básico del Gobierno Abierto (OGP, 2015) y del paradigma del Buen Gobierno o Buena Gobernanza, para su correcto y primordial funcionamiento, puesto que su vicio o inacción perjudicaría al resto de elementos (Participación, colaboración y rendición de cuentas social, entre otros.), hasta el punto de la Gobernanza inteligente⁸⁶ (Criado, 2017), la cual lo contempla como algo que se obvia porque lo exige la naturaleza de tal sistemática.

La transparencia en la actualidad, como se ha visto anteriormente, es un elemento, un principio o eje transversal⁸⁷ de actuación político-administrativa utilizada como estrategia, plan o programa político de los partidos políticos, gobiernos y administraciones públicas bajo su mandato, para ofrecer información sobre los aspectos que envuelven la gestión realizada por tales partidos políticos con representatividad y gobiernos (como órganos superiores de la administración pública) en el desempeño de sus funciones. No obstante, en ocasiones es utilizado como herramienta de marketing político-electoralista que puede ser utilizada como mejora de la imagen de la gestión (al otorgar o, simplemente, aparentar menor opacidad) pública, a través de la consciencia y percepción social para, otorgar y/o aparentar mayor confianza política respecto del partido político o gobierno designado que la integre y/o utilice.

⁸⁶ Entendida como la gobernanza ejercida a través de las técnicas de la *Inteligencia e Intuición Artificial*, el *Machine Learning*, las *Smart Cities* y *Citizens*, la explotación del *Big Data*, creación de escenarios, etc.

⁸⁷ Referente a que se encuentra inmerso en la gestión de las distintas áreas que comprenden la actuación político-administrativa (componentes de los gobiernos, planes, programas, presupuestos, contratos públicos y contratación de los recursos humanos, publicaciones normativas, servicios, fiscalidad, subvenciones y ayudas, etc.) sometida a derecho constitucional y/o administrativo.

También, como herramienta jurídica de debilitamiento político-administrativo al obligar, y con ello, aumentar la carga funcional presupuestaria y/o administrativa sobre transparencia, al publicar la información de la gestión desempeñada por mandato del imperativo legal establecido por un gobierno saliente (con mayoría cualificada para ello) y dirigido a uno entrante. Todo ello, por supuesto, en detrimento de la calidad de la práctica democrática y de la funcionalidad social.

Sin embargo, desde un punto naturalista y esencialista de la transparencia pública (aunque para una completa transparencia pública, se debe ofrecer un cierto grado de transparencia del sector privado) resulta un elemento imprescindible y primario dentro de la estructura de cualquier Estado que se pueda considerar, verdaderamente, democrático y garantista del derecho, al ofrecer un mayor grado de seguridad jurídica, proporcionalidad (respecto de la posición privilegiada del o los partido/s político/s que estén en la oposición o en el Gobierno y la Administración Pública bajo tal ejecutiva), confianza e interés social, ente otros muchos aspectos funcionales y positivos, respecto del resto de agentes que componen la sociedad (ciudadanía, empresas, organizaciones sin fines lucrativos, etc.).

Así mismo, con la intención de concluir lo que significa y requiere la transparencia municipal, se puede considerar como un proceso de carácter transversal en la actividad de cualquier ayuntamiento, orientado al suministro óptimo de información que permita una rendición de cuentas ciudadana efectiva. Por lo que, desde la perspectiva de la gestión de la transparencia municipal, se ha de tener claro quien ha de impulsar el cambio organizativo, se ha de hacer con una visión estratégica de cambio, evitando el efecto halo y las resistencias a tal cambio.

Cabe señalar que, son los medios de comunicación los que puede ayudar a la optimización de la sistemática de transparencia, al actuar como agentes facilitadores, y per sé, al paradigma del Gobierno Abierto, al fomentar la calidad en el suministro objetivo de información verídica (en contraposición de las noticias falsas o *Fake News*) a la ciudadanía, para la creación de una opinión pública acertada que garantice el correcto funcionamiento de la democracia. En caso de que dichos medios de comunicación se utilicen para realizar labores de desinformación o de despiste mediante la distorsión, ocultamiento o limitación de la información que tenga un interés o impacto

social, la labor que se realice en pro de la transparencia se verá mermada por el impacto que dichos medios tienen en la formación de la opinión pública. Por lo que la transparencia requiere también de un periodismo independiente basados en datos objetivos.

En cuanto a un sentido concluyente del ámbito normativo, generalmente, se han realizado numerosos esfuerzos para implementar políticas, planes o programas, normas, entre otros, en pro de mejorar la calidad de transparencia de los gobiernos y de las administraciones públicas. Se puede observar la existencia de una gran variedad de normativa (estatal, autonómica y local) y de medios empelados para su desarrollo y correcto funcionamiento, entre otras por el compromiso ejercido por el Estado y su pertenencia a la Alianza de Gobierno Abierto u *Open Government Partnership*. Como se puede apreciar, en base a los objetivos o compromisos adoptados por la pertenencia a tal alianza, la transparencia es y se concibe como un elemento transversal de la actividad pública y de control del gasto público, presente e imperante tanto en normativa básica estatal, como de desarrollo autonómico (CE, LTAIBG, LTV), y de carácter sectorial (normativa de contratación del sector público, de subvenciones, presupuestaria, de hacienda locales, patrimonio histórico, reguladora del alto cargo, entre otros).

La transparencia se ha concebido, desde un punto de vista del legislador estatal, con una estructura formada de 4 elementos: la publicidad activa, el derecho de acceso a la información pública, el Buen Gobierno y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Desde el punto de vista autonómico, se han desarrollado, en base a la normativa básica estatal, las respectivas normas autonómicas, vinculando estas normas a las respectivas entidades que conforman la administración local de la comunidad autónoma que se trate, en este caso la Comunidad Valenciana, respetando el principio de autonomía local y la potestad de autoorganización.

En tal sentido, se dispone que la transparencia (concretamente la publicidad activa) mejora la eficacia y eficiencia del gasto público al contribuir a una reversión social de tal información, en caso de que se pretenda y quiera obtener determinada información en posesión de los poderes públicos, al ofrecer de manera proactiva tal información y no tener que ejercer el derecho de acceso a la información pública. Información que, como dice el propio termino, es pública.

Así pues, cabe concluir con que, tras la aprobación de la LTAIBG y las normas de desarrollo autonómico, así como las ordenanzas de transparencia municipal, se puede observar un gran avance en la materia, aunque todavía queda mucho terreno que recorrer en este ámbito por los partidos políticos, gobiernos y las administraciones públicas españolas, sobre todo, las que integran la administración local. Cabe remarcar que la normativa que regule la transparencia ha de ser propiamente “transparente”, mediante un lenguaje más claro y preciso, evitando ambigüedades en la aplicación y asunción de responsabilidades públicas (disciplinarias, administrativas, políticas, civiles, penales, etc.).

En cuanto a los avances en materia de transparencia, a nivel local, como se puede apreciar en muchos ayuntamientos de España en general, y de la Comunidad Valenciana en particular y, sobre todo, en los municipios de menor número de habitantes, no se cuenta con un portal de transparencia, o incluso, teniéndolo, no se actualiza la información, o los documentos ofrecidos se encuentran en formatos que no permiten su reutilización (entre otros aspectos negativos), por lo que podría no resultar eficiente su mantenimiento en algunos casos (CTBG, 2016 y DYNTRA, 2019), por lo que se puede concluir con que, en el sector municipal valenciano, en general, no se está desempeñando una labor efectiva, eficaz, eficiente y económica del marco o sistemática que requiere la transparencia en este nivel territorial. Sin embargo, cabe mencionar aquí que el estudio elaborado por la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación a mediados del mes de mayo de 2017 señala que: a mayor número de habitantes que se tenga en un municipio, el cumplimiento de la ley de transparencia es sucintamente mayor en el ayuntamiento respectivo. Así mismo, la adopción de una ordenanza por el respectivo ayuntamiento dotará de mayor envergadura el sistema municipal de la transparencia, labor ya facilitada mediante la publicación en abierto de la Ordenanza tipo de transparencia de la FEMP.

Siguiendo con las conclusiones sobre la normativa de transparencia, en referencia al derecho de acceso a la información, cabe concluir con que el artículo 105, apartado b) de la Constitución Española de 1978, no es en sí mismo un derecho fundamental,

reconocido así por el Tribunal Constitucional⁸⁸. No obstante, es una cuestión diferente si analiza desde el punto de vista en el que el derecho de acceso a la información pública se vincula con algunos derechos reconocidos en el artículo 14 (principio de igualdad) y la sección 1ª del capítulo 2º de la Constitución Española, como lo es, el derecho fundamental a la libertad de información del artículo 20.1.d) de la CE (1978). Así pues, no hay que olvidar que, el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, reconocido constitucionalmente y desarrollado en la normativa española⁸⁹, se relaciona con otros de carácter fundamental como, por ejemplo, el artículo 20.1 apartados a) y d), y artículo 23 CE, donde se establecen y reconocen, respectivamente, el derecho a *“expresar y difundir libremente los pensamientos ideas y opiniones mediante la palabra el escrito o cualquier otro medio de reproducción”*, y *“a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”*, así como el derecho *“a participar en los asuntos públicos directa o indirectamente por medio de representantes políticos”* (CE, 1978). Tales derechos fundamentales podrían verse limitados en caso de que la libertad de información no impere en el orden constitucional, pues tal libertad de información resulta una premisa para la creación de la opinión pública informada y un debate democrático más objetivo, justo y equitativo (Martín, 2017). Reforzando esta conclusión, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) afirma que *“la noción de libertad de recibir información incluye el derecho de acceso a la información”* (STEDH de 25 de junio de 2013, caso *Youth Initiative for Human Rights* contra Serbia, apartado 20), pues *“los derechos fundamentales han de ser leídos en su momento histórico e interpretados de conformidad con los tratados internacionales”* (Guichot, 2013 en referencia al Tribunal Europeo de Derechos Humanos).

Sin duda, es un derecho que debe ser considerado como un derecho fundamental protegido con el máximo grado (en base al art. 53.2 de la CE), ya que no es el derecho de acceso solo imprescindible para la construcción de una sociedad democrática y

⁸⁸ El TC señala que *“no todas las normas constitucionales que invocan los demandantes pueden ser objeto de garantía directa en este proceso, pues las reglas y principios contenidos en los artículos 9.3, 53.1, 103.1 y 105 b), son inadecuados para fundamentar una petición de recurso de amparo, ya que ninguno de ellos se reconoce como derechos fundamentales ni libertades políticas de los incluidos como amparables en el artículo 53.2, de la Constitución Española”* (STC 161/1988. de 20 de septiembre de 1988 FJ 4).

⁸⁹ Como por ejemplo: en la LTAIBG, la LPAC o LPACAP y otra normativa sectorial.

participativa, sino que, *“resulta imprescindible para el libre desarrollo de la personalidad frente a los poderes públicos”* (Piñar, 2014). Por lo que la ciudadanía debe tener derecho a conocer la situación de los poderes públicos, incluida toda aquella información relativa a las motivaciones de las decisiones tomadas y la gestión de los recursos públicos desempeñada, ya que el desarrollo de la personalidad humana depende en gran medida de la calidad democrática de los poderes públicos, cuya actuación condiciona, directa o indirectamente, el desarrollo natural del ser humano (Piñar, 2014).

Así pues, cabe criticar que en la LTAIBG estatal, se establece un sentido negativo en la situación de silencio administrativo ante el vencimiento del plazo estipulado para su resolución o contestación por el órgano competente, ante la presentación de una solicitud de derecho de acceso. No obstante, en la LTV se establece un silencio positivo ante tal situación, por lo que la normativa valenciana mejora la situación de la seguridad jurídica en el caso ejercer el derecho de acceso a la información ante el conjunto de entes que conforman la organización territorial valencianas, incluidas las entidades que integran la administración local (artículo 17.3 de la LTV, 2015). También, se ha de resaltar que existen algunos límites del art.14 de la LTAIBG que resultan excesivos en su configuración normativa, lo que puede perjudicar la labor de ponderación de tales derechos, aparte de una regulación de un sistema sancionado bastante ambiguo. En este sentido, cabe resaltar algunas de las mejoras de la LTAIBG, como los son: la falta de un régimen sancionador más coherente y ajustado, respecto de la relación entre las infracciones y las sanciones.

A todo ello cabrá sumarle lo mencionado por Jiménez (2017), el cual concluye con que *“la legislación autonómica en materia de transparencia es, cuando menos, variopinta”* en referencia a que las leyes de transparencia autonómicas, en desarrollo de la legislación estatal, no comparten un mismo diseño estructural ni institucional. Por lo cual, se concluye que en la sistemática de la evaluación que se pretenda ofrecer como, por ejemplo, la realizada por el CTBG mediante el MESTA, se debería contemplar la normativa autonómica y local de desarrollo, y no ajustarse únicamente a lo establecido, mediante una adaptación por analogía, en la legislación estatal.

En este sentido, cabe señalar que, para la implementación de un marco efectivo de transparencia y su control en el respectivo ámbito municipal (independientemente, a

través de la auditoria ofrecida o mediante los restantes sistemas de evaluaciones de la transparencia municipal existentes), se deben garantizar diferentes factores, como los son: el compromiso, coordinación, cooperación y voluntad política e interadministrativa en todos los niveles territoriales en los que se integra la organización del Estado español (Administración General del Estado, Administración de las CC. AA., y en sus respectivas EE. LL.), tener la capacidad de destinar recursos disponibles para poder afrontar, de manera transversal, el cambio organizativo, tecnológico, formativo y, en sí, cultural que un sistema de transparencia (en este caso, por el objeto del presente trabajo, en el ámbito municipal de la Comunidad Valenciana) efectivo requiere, así como la existencia de una sociedad civil organizada e informada que demande un mayor nivel de información y control sobre las actuaciones en materia de transparencia (publicidad activa, derecho de acceso, datos abiertos, mejora de los portales de transparencia y datos abiertos, simplificación de los procedimientos, etc.) por entender el potencial que ello representa para la mejora de la práctica democrática de los poderes públicos, como por ejemplo: una mejora en la transparencia, efectividad y sostenibilidad del gasto público, mejora del funcionamiento de los servicios públicos respectivos al obtenerse mejor información sobre tal desempeño y poder criticarlo, aumento de la seguridad jurídica y política, entre otros.

Cabe resaltar que, una falta de una independencia en el sistema de control de transparencia perjudicaría a la rendición de cuentas y a la propia gestión óptima de la transparencia. Así mismo, una carencia de modelo de auditoría independiente que aborde todas las acciones y responsabilidades del sector público municipal incrementa el desarraigo de la comunidad, la desconfianza en el sector público y un ascenso del populismo político totalitario (Jiménez, 2017). Por ello, tal metodología se debe considerar, y se ha considerado, desde una perspectiva externa para garantizar, en su mayor o menor medida, la independencia necesaria para el desarrollo óptimo, natural y funcional, respecto del personal que componga el equipo auditor que pretenda llevarla a cabo.

Como se ha mostrado, en la actualidad, se están realizando controles de la transparencia municipal a través de sistemas basados en evaluaciones externas que, de manera genérica, están basados en la mera existencia o no de determinada información acerca

de la actividad municipal publicada en el portal web del Ayuntamiento o de transparencia, a través de internet, mediante indicadores que tratan a los distintos ítems de manera homogénea, lo cual, no representa un control efectivo de la transparencia municipal al no conocerse si la puesta a disposición de tal información genera valor público. Por lo que, se concluye que resulta imprescindible realizar una definición del valor que puede generar la transparencia para poder auditarla de manera óptima y que es posible medir tal valor concreto y transformarlo en un valor general, mediante el ejercicio de abstracción estratégica. Como se ha mostrado, estos sistemas de medida de la transparencia no consideran, al menos, 3 dimensiones imprescindibles de la transparencia como concepto definido por sus efectos, y son: el efecto de la transparencia en la legitimidad del gobierno, la forma en la que la transparencia permite la participación social, ni cómo contribuye a la Buena Gobernanza (Román, 2018) o al Gobierno Abierto e Inteligente.

También, cabe señalar que, dada la heterogeneidad de la administración local en las diferentes regiones o comunidades que conforman la organización territorial española, el objetivo final del trabajo ha consistido en el desarrollo de una metodología de control, mediante el ejercicio de auditoría de transparencia en los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana, delimitando así su alcance, dado que en un principio se pretendió realizar para todos los ayuntamientos que conforman la administración local española. Tarea demasiado ambiciosa para un primer proyecto de auditoría de transparencia municipal, aunque sí necesaria para el control efectivo del ejercicio de rendición de cuentas por parte de los órganos, agentes o autoridades de control y fiscalización de la actividad pública, como pueden ser: el Tribunal de Cuentas, la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana, las intervenciones de las administraciones locales o el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal y valenciano, entre otros muchos.

Cabe señalar que debería de realizarse una norma de carácter estatal, que dotara a los diferentes entes u órganos que controlan la transparencia (CTBG, y los consejos de las respectivas comunidades), de medios normativos y productivos necesarios para implementar auditorías de este tipo, pues en base a la transversalidad de la transparencia, su análisis puede llegar a ser de gran valor, tanto para los diferentes

órganos (directivos y superiores) que componen la administración municipal, como para la ciudadanía que se integre en el municipio respectivo.

Por lo anteriormente mencionado, cabe señalar que, el ejercicio de transparencia y su control (por ejemplo, mediante la metodología ofrecida anteriormente o los sistemas de evaluación de la transparencia municipal señalados en el Capítulo II del presente trabajo), fomenta y garantiza la creación de una opinión pública más objetiva y realista, favorece la creación de valor público,⁹⁰(De Miguel et al., 2012 y Mulgan, 2009), mejora la satisfacción del interés general y facilita la creación de sinergias socioeconómicas y ventajas competitivas (Perramón, 2013; Villoria, 2012; Ramírez, 2011). En base a tales ideas, se puede concluir con que, al ofrecer y poner en funcionamiento tal metodología, se estaría favoreciendo al control⁹¹ de la actividad político-administrativa municipal y de los recursos públicos que gestione el respectivo ayuntamiento, así como al favorecimiento de la creación y retorno de los beneficios democráticos y socioeconómicos, mencionados con anterioridad, al conjunto de la ciudadanía de un determinado municipio.

Así mismo, cabe afirmar que, esta técnica de trabajo permitirá al potencial equipo o personal que pretenda llevarla a la acción, realizar auditorías de transparencia en los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana, dado que se ha analizado y enfocado a la normativa vigente en tal autonomía, delimitando así el objetivo general. No obstante, cabe la posibilidad de realizar un ejercicio de analogía normativa y, en su caso organizativa, mediante un análisis de *Benchmarking* o análisis comparativo, para la adaptación de la metodología al marco de la legislación autonómica respectiva, en caso de que se pretenda realizar en los ayuntamientos de otras comunidades autónomas.

Por consiguiente, se puede concluir que, tras definir y diseñar la metodología, se ha alcanzado el objetivo general del presente trabajo, ofreciendo una herramienta original e innovadora por no existir, hasta la fecha, tal sistemática dentro del entorno de control

⁹⁰ Como, por ejemplo: al conocer y adaptarse al entorno cambiante, poder identificar los propósitos clave deseables, y las expectativas y deseos de los grupos de interés, como lo son los usuarios de los servicios públicos, desarrollar acciones de comunicación e interacción continua con los grupos de interés, y controlando los resultados obtenidos).

⁹¹ Control externo (pleno del Ayuntamiento, ciudadanía, OCEX, TCU, defensor del pueblo, entre otros) e interno (Concejalía de transparencia, Junta de Gobierno local, departamento de comunicación, etc., del propio ente auditado).

y de rendición de cuentas actual de la Comunidad Valenciana. Así mismo, también se concluye que, al haber desarrollado tal metodología mediante la presentación de tablas, figuras, esquemas e instrucciones, se facilitará la comprensión de la lógica ofrecida para su completa y óptima puesta en funcionamiento, confirmándose así que se presenta una metodología versátil, práctica, útil y entendible.

Por último, para conocer su potencial aplicabilidad práctica y amplitud, se ha de estar atento a las futuras auditorías que la apliquen para realizar una evaluación de la propia metodología ofrecida, evidenciando sus debilidades y amenazas, y corregirlas y afrontándolas para ir delimitando y determinando una sistemática orientada a la excelencia.

5.3. FUTURAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN.

Como futuras líneas de actuación, en primer lugar, se deberá conocer su aplicabilidad en distintos ayuntamientos con distinta calidad y cualidad de medios y recursos, en base a su sistema de financiación y a los habitantes existentes en cada municipio, para poder determinar la totalidad de valor que produce esta herramienta de control de la transparencia municipal. Para ello, como se ha mencionado anteriormente, se deberá realizar una evaluación propia, y externa (acudiendo a distintos profesionales especializados en el ámbito de la transparencia y la auditoría o fiscalización) mediante entrevistas, encuestas, grupos focales, técnicas Delphi, etc., para conocer las diferentes disfuncionalidades de tal metodología y corregirlas para su mejora continua de manera sistemática. Este punto se ofrece de manera propia en un apartado de la metodología para poder orientarse en la mejora continua de la lógica de los procesos y actuaciones de la auditoría.

Cabe señalar también que, como se ha mencionado, la auditoría está orientada a que sea realizada por un ente externo privado con la finalidad de ofrecer mayor precisión de análisis sobre el desempeño realizado en el marco de la transparencia municipal, y procurar mayor grado de independencia profesional. Cabría así mismo, criticar la independencia que pueda llegar a tener el potencial equipo de auditoría desde una perspectiva del sector privado, por lo que se propone un desarrollo normativo que habilite una herramienta de control y fiscalización de la transparencia de la actividad pública y no solo mediante la realización de evaluaciones que, como se puede evidenciar, no cumplen con las expectativas de mejora continua necesarias en el marco de la transparencia, sobre todo nivel municipal, para una *accountability* efectiva de los receptores de tal información.

En este sentido, se ha de señalar también que, dada la heterogeneidad de entes que conforman la administración local en España, resulta tedioso el abarcar una auditoría de transparencia municipal de nivel estatal, por lo que se ha realizado sobre la normativa valenciana en tal materia y cabrá evaluar si los distintos diseños institucionales tienen consecuencias en la eficacia y efectividad de las leyes de transparencia (Cerrillo, 2015-2017), una vez se haya logrado un mayor nivel de desarrollo y madurez en el diseño

normativo y en la sistemática de transparencia, dentro de los paradigmas del Gobierno Abierto e inteligente y del Buen Gobierno municipal e institucional español.

Así mismo, como recomendación a una mejora de la normativa que compone el sistema de transparencia municipal (incluida lo que respecta de la LTAIBG), podría incorporarse un régimen de sanciones más claro en el que se tipifique un catálogo de las infracciones que, potencialmente, puedan ocurrir, conjunto a la respectiva sanción (Periano, 2015). Al igual que se ha de modificar el sentido del silencio administrativo (de un sentido negativo a positivo⁹²) conjunto a la obligación de motivar suficientemente, respecto de la negación del derecho de acceso, y una ponderación ajustada, garantizando así un mayor grado de seguridad jurídica. Así mismo, la adopción de una ordenanza por el respectivo ayuntamiento dotará de mayor envergadura el sistema natural de la transparencia. Labor ya facilitada mediante la Ordenanza tipo de transparencia de FEMP.

También, desde una posición de la organización estatal y su interdependencia orgánica, se debe hacer una separación mayor sobre en la interrelación político-administrativa entre el CTBG y el Ministerio de Hacienda, que asegure el principio de independencia del órgano y refuerce la seguridad jurídica, legitimidad y confianza. Así pues, en lo relativo a determinada información (respecto de la publicidad activa) debería publicarse un mayor ámbito de ítems de información, como pueden ser el patrimonio propio y los bienes muebles que, en ocasiones, puede superar los inmuebles (Periano ,2015). También, se debería estipular el cómo se ha de ofrecer la información, con la finalidad de resultar más entendible y localizable a los potenciales lectores-receptores.

⁹² En la LTV se dispone un silencio administrativo positivo en caso de transcurso del plazo estipulado para responder por el órgano competente.

BIBLIOGRAFÍA

- ACCESS INFO EUROPE. Centre for Law and Democracy. Global Right to Information Rating. Análisis de la calidad de las leyes que regulan el derecho a la información en el mundo, 2017.<<http://www.rti-rating.org/>>[Fecha de consulta: 20/06/2019]
- ACEVEDO, B. Y COMMON, R. (2006). *Governance and the Management of Net-works in the public Sector*. En *Public Management Review* 8(3), 395-414.
- ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO o AGE. Portal de transparencia de la Administración General del Estado. IV Plan de Gobierno Abierto. En línea. <https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/ivPlanAccion.html> [Fecha de consulta: 21/06/2019]
- AECOSAN. Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición. Documento de orientación para el diseño de objetivos e indicadores para la verificación de la eficacia de los sistemas de control oficial Aprobado en Comisión Institucional 27 de Mayo de 2015, En línea. Disponible en: <http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad_alimentaria/pncoca/Orientacion_verificacion.pdf> [Fecha de consulta: 20/05/2019]
- AGUERRERA, A.; BORRAZ, S. (2005). *“El libro blanco de reforma de la administración local: una reflexión sobre el gobierno local en España”*, *Análisis Local*. Madrid.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2011). *Gobernanza pública para resultados: marco conceptual y operacional*. 10thCepa Meeting, Naciones Unidas. Nueva York, USA.
- AGUIRRE SÁDABA, A. A.; CASTILLO CLAVERO, A.M.; D. TOUS ZAMORA. (1999). *Administración de Organizaciones. Fundamentos y aplicaciones*. Madrid. Pirámide.
- AKERLOF, GEORGE A., "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, núm. 3 (agosto, 1970), p. 488-500.

- ALEJOS GARMENDIA B. (2003) *Auditoría de Gestión Pública. Una propuesta metodológica*. Bilbao. Ed. IVAP.
- ALONSO, M. L. & GARCÍA-GARCÍA, J. (2014), *Evaluación de la Transparencia Municipal en el Principado de Asturias*. Auditoría Pública, 64, 75 – 86.
- ANDERSEN, T. B. (2009). “E-government as an anti-corruption strategy”, en *Information Economics and Policy*, 21, 201–210.
- ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTER (2012). U4 Anti-Corruption Glossary.
- ARJONILLA S.J.; MEDINA J.A. (2009). *La gestión de los sistemas de información en la empresa. Teoría y casos prácticos*. Ed. Pirámide. Pp. 29 – 33.
- ARNSTEIN, SHERRY R. *A Ladder Of Citizen Participation*. Journal of the American Institute of Planners 35, n.º 4 (julio de 1969): 216-24.
<https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ACREDITACIÓN DE LA TRANSPARENCIA. Indicadores del sistema español de acreditación de la transparencia. ACREDITA, 2016. En línea:<https://drive.google.com/file/d/0BzZV66dM4HCTcFotc1k2U041Vlk/view?usp=sharing&usp=embed_facebook>[Fecha de consulta: 02/07/2019]
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS o AECA (2000): Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas. Documento nº 16 de Principios de Contabilidad de Gestión, Madrid.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M, (1985), “Curso de Ciencia de la Administración”, Madrid, Tecnos. Pp. 38-73.
- BAUHR, M., y GRIMES, M., (2012): “Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability”, *Governance*, Volume 27, Issue 2, pp. 291–320.
- BALLART, X. y RAMIÓ, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. Tirant lo Blanch: Valencia.
- BOURGON, J. (2007), *Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una “nueva” teoría de la Administración Pública*, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 73, n.º 1 (marzo), pp. 5-26.

- BARRERO, C.; GUICHOT, E.; HORGUÉ, C. (2014), Publicidad activa, en Guichot, E. (coord.), Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Madrid, Tecnos, pp. 143-198.
- BARRERO, C., Transparencia: ámbito subjetivo. En: Emilio Guichot (Coord.). (2014) Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Madrid: Tecnos, Pp. 63-96.
- BARRERO, C., GUICHOT, E., y HORGUÉ, C., (2014,) "Publicidad activa". En: Emilio Guichot (Coord.). Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Madrid: Tecnos, PP. 143-198.
- BARROS, A. (2009). *Gov 2.0 según Gartner*, publicada en su Blog el 5 de diciembre de 2009 <<http://www.alejandrobarrros.com/content/view/674462/Gov-2-0-segun-Gartner.html>> [Fecha de consulta: 20/06/2019]
- BERNAL MONTAÑES, R. & COLTELL SIMÓN, O. (2002). Auditoría de los sistemas de Información. Valencia: Servicio de Publicaciones UPV.
- BITEKTINE, A., "Toward a Theory of Social Judgments of Organizations: The Case of Legitimacy, Reputation, and Status", *Academy of Management Review*, vol. 36, núm. 1, 2011, p. 151-179.
- BLANES CLIMENT, M. A. (2015) ¿No querían transparencia? *Tomen, 11 leyes*. En Cotino Hueso, L.; Sahuquillo Orozco; J.L. y Corredoria Alonso, L. (2015) El paradigma del Gobierno Abierto. Universidad Complutense de Madrid. En línea: <https://eprints.ucm.es/35859/1/El_Paradigma_del_Gobierno..-Loreto%20Corredoira.pdf> [Fecha de consulta: 24/06/2019]
- BLASCO, A. (Coordinador), INAP, 2011a. GUICHOT, E.: "Transparencia versus protección de datos", *El Derecho Público de la crisis económica, Transparencia y Sector Público, Hacia un nuevo Derecho Administrativo*. Madrid.
- BLASCO, A. (Coordinador), INAP, 2011b. GUICHOT REINA, E.: *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*, Fundación Alternativas, documento de trabajo 170/2011, Madrid, 2011.

BREUL, J. D. (2007). *Three Bush Administration Management Reform Initiatives: The President's Management Agenda, Freedom to Manage Legislative Proposals, and the Program Assessment Rating Tool*. *Public Administration Review*, 67 (1), 21 – 26.

BRUGUÉ, Q Y GOMÀ, R. (2009), “Nuevas formas de gobernar: límites y oportunidades” en Fleury, S., Subirats, J. y Blanco, I. (eds.), *Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España*. Barcelona. Fundación CIDOB, pp. 265-284.

CALDERÓN, C. Y LORENZO, S. (coords.) (2010). *Open Government: Gobierno abierto*. Algón Editores, Jaén-España.

CAMISÓN C., CRUZ S., GONZÁLEZ T. (2006); *Gestión de la calidad: conceptos, enfoques, modelos y sistemas*. Pearson Educación. Madrid.

CAMPOS ACUÑA., M. C., (2017) Evaluación y seguimiento de las obligaciones de transparencia. Una aproximación a MESTA. *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 8, Sección Zona Local / Observatorio de Transparencia, Quincena del 30 Abr. al 14 May. 2017, Ref. 1118/2017, pág. 1118, Editorial Wolters Kluwer.

CAMPOS ACUÑA, M.ª C, (2016) Órganos de control en materia de transparencia. Tipología y experiencias en el ámbito local. *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 18, Sección Zona Local / Observatorio de Transparencia, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2016, Ref. 2071/2016, pág. 2071, Editorial Wolters Kluwer.

CAMPOS ACUÑA, M., C. (2014) Las entidades locales ante las obligaciones de transparencia. Una primera aproximación a la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. CEMCI. Revista digital. Número 23: abril a septiembre de 2014. <<https://revista.cemci.org/numero-23/pdf/tribuna-2-las-entidades-locales-ante-las-obligaciones-de-transparencia.pdf>> [Fecha de consulta: 18/06/2019]

CEPAL. ¿Qué es gobierno abierto? Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Bibliologías - Biblioteca de la CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. En línea. Disponible en:

<<https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=447204&p=3192652>> [Fecha de consulta: 01/08/2019].

CERRILLO MARTÍNEZ, A., La administración de la transparencia pública, Proyecto “Transparencia, Integridad e Innovación Democrática”. Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad (DER2014-57391- C2-2-R) (2015-2017). En línea. Disponible en: <<http://www.dival.es/sites/default/files/portal-de-transparencia/06%20Cerrillo%20Agusti.pdf>> [Fecha de consulta: 29/06/2019]

CHAPMAN, RICHARD A. Y MICHAEL HUNT (1987). *Open Government. A study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System*, Routledge, Londres.

CHESBROUGH, HENRY W. (2009). Innovación abierta: nuevos imperativos para la creación y el aprovechamiento de la tecnología. Plataforma editorial, Madrid.

CIS o CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS. Barómetro. Tres problemas principales que existen actualmente en España (Multirrespuesta %). En línea. Disponible en: <http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html> [Fecha de consulta: 12/05/2019]

COMISIÓN EUROPEA (2001). *La gobernanza europea. Un libro blanco*. COM (2001) 428 final.

COMISIÓN TÉCNICA DE LOS OCEX. “Guía práctica de fiscalización de los OCEX GPF-OCEX 4320: Guía sobre la importancia relativa en las fiscalizaciones de cumplimiento de la legalidad” Referencia: ISSAI-ES 400 y GPF-OCEX 4001. Publicado el 17 de mayo de 2016 (fecha de consulta 20/05/2019) : <[http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/documento/mf2017/\\$file/GPF-OCEX-4320_Guia_Importancia_relativa_Legalidad.pdf](http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/documento/mf2017/$file/GPF-OCEX-4320_Guia_Importancia_relativa_Legalidad.pdf)> [Fecha de consulta: 20/05/2019]

COMISIONADO DE TRANSPARENCIA DE CASTILLA Y LEÓN. (2016) *Cuestionario de Publicidad Activa. Instrucciones para cumplimentar el cuestionario final*. En línea:<<http://transparencia.lasalina.es/opencms/opencms/transparencia/acceso>

[alainformacion/documentos/CuestionarioPublicidadActiva15_12_2016.pdf>](#)

[Fecha de consulta: 20/06/2019]

COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE CANARIAS. (2017) Metodología del Índice de Transparencia de Canarias (IT-Canarias). Evaluación de las obligaciones de transparencia reguladas en las leyes españolas. En línea: <<http://transparenciacanarias.org/el-comisionado-de-canarias-propone-una-metodologia-de-evaluacion-de-la-transparencia-en-el-iv-plan-de-gobierno-abierto-de-espana/>> [Fecha de consulta: 04/09/2019]

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO) (2013) Enterprise risk management. Integrated framework. (3 Vol. set).

COMUNIDAD VALENCIANA. Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana. BOE, núm. 178, de 23 de julio de 2010, páginas 64224 a 64288.

COMUNIDAD VALENCIANA. Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. DOGV núm. 7500, de 8 de abril de 2015. BOE núm. 100, de 27 de abril de 2015. de 27 de abril de 2015, páginas 36274 a 36300.

COMUNIDAD VALENCIANA. Ley 5/2016, de 6 de mayo, de cuentas abiertas para la Generalitat Valenciana. (DOGV núm. 7779 de 11.05.2016). BOE núm. 132, de 1 de junio de 2016, páginas 35973 a 35978.

COMUNIDAD VALENCIANA. Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat (DOGV núm. 7781 de 13.05.2016).

COMUNIDAD VALENCIANA. Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (DOGV núm. 8118 de 01.09.2017).

CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO. (2016) evaluación del cumplimiento de la ley de transparencia. En línea. Fecha de consulta: 20/06/2019. Disponible en:

https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:18a826d6-352f-4b9c-b0bb-2bcd3694b3f2/Informe_CTBG_PortalAGE.docx> [Fecha de consulta: 20/06/2019]

CONSELLERIA DE TRANSPARÈNCIA, RESPONSABILITAT SOCIAL, PARTICIPACIÓ I COOPERACIÓ. Guía para la implantación de la transparencia en las entidades locales de la Comunitat Valenciana: Generalitat Valenciana. En línea.. <<http://www.transparencia.gva.es/documents/162282364/162406386/Gu%C3%ADa+de+Transparencia/b0dbe2f2-1fc1-40ff-9f70-b5517d6267fa>> [Fecha de consulta: 20/06/2019]

CORAME, C. (1994). Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco. 47 medidas para renovar la estructura organizativa del gobierno y la Administración Pública del País Vasco. IVAP, Vitoria.

COROJÁN, A.; CAMPOS, E. (2011). *Gobierno abierto: Alcance e implicaciones*, Madrid, Fundación Ideas. En línea: <http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DT-Gobierno_abierto-Pol_0.pdf> [Fecha de consulta: 10/06/2019]

COTINO, L. (2012). La regulación de la participación y de la transparencia a través de internet y medios electrónicos. Propuestas concretas. P3T, Journal of Public Policies and Territories, Núm. 2, Junio-Julio 2012, pp. 2739.

CRIADO, J. I. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. Revista de Estudios Políticos, 173, 245-275. DOI: <<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>> [Fecha de consulta: 20/06/2019]

CRUZ RUBIO, CÉSAR. N. (2014). *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Washington: Organización de los Estados Americanos OEA.

CRUZ RUBIO, C. N. (2015) ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad. Nº8, marzo – agosto de 2015, pp.37-53. ISSN 2253 – 6655. En línea, Disponible en : <<https://e->

revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2475/1359> [Fecha de consulta: 05/06/2019]

- CULLIER, D., & PIOTROWSKI, S. J. (2009). "Internet information-seeking and its relation to support for access to government records", *Government Information Quarterly*, 26, 441–449.
- CUNNIL, N. (2006). *La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad?*. A: Guatemala, M. F. (ed.). *Transparencia en la gestión pública. Ideas y experiencias para su viabilidad*. Magna Terra Editores, 2006.
- DE LEON, P.C. (2008). *Hacia un Concepto de Transparencia: Orígenes e Importancia*, En línea. Disponible en: <http://ca-bi.com/blackbox/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Transparencia1.pdf>> [Fecha de consulta: 14/06/2019]
- DE MIGUEL, M.; HERRERO, A.; GUIJARRO, E.; CASTELLANO, V.; RODRIGUEZ, P. (2012). *Fundamentos de Dirección estratégica para organizaciones públicas. 1ª Edición*. Valencia. Ed. Servicio de publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia.
- DE MIGUEL MOLINA, M. (2010). *E-Government in Spain: an analysis of the right to quality e-Government*. *International Journal of Public Administration*, 33 (1), PP. 1-10
- DE MIGUEL, M^a.R., HERRERO, A., BAÑÓN, A. J., (2011). *Teoría de las organizaciones para la Administración Pública. 1ª edición*. Valencia. Ed. Servicio de publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia.
- DE MIGUEL FERNANDEZ, E. (2010). *Introducción a la Gestión*. Valencia: Servicios de Publicaciones UPV. Valencia.
- DEEPHOUSE, D. y SUCHMAN, M., "Legitimacy in organizational institutionalism", *The SAGE handbook of organizational institutionalism*, 2008, p. 49-77.
- DELGADO MORALES, F., CAMACHO MUÑOZ, R. *Publicación - Evaluación de la Transparencia y percepción ciudadana*, 2016. En Línea

<http://www.gigapp.org/index.php/component/jresearch/publication/show/2527?Itemid=101>.> [Fecha de consulta: 27/06/2019]

DELGADO MORALES, F., GARCÍA MELIÁN, J. C. y LÓPEZ CARVAJAL, F.J., *Guía de Publicidad Activa de la Provincia de Cádiz*. Diputación de Cádiz, diciembre de 2017. En línea: <https://gobiernoabierto.dipucadiz.es/documents/10181/77435/Gu%C3%ADa+d+publicidad+activa/d393ef27-f09a-482a-a923-fe5f150bb4c7>.> [Fecha de consulta: 22/06/2019]

DELGADO MORALES, F.J., LÓPEZ CARVAJAL, FRANCISCO J., Y SIERRA RODRÍGUEZ, J. *Regulación y sistemas de evaluación de la transparencia en España*. En Políticas públicas. VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. GIGAPP IUIOG. 29 sept. 02 octubre 2015. Madrid: GIGAPP, 2015. En Línea: <http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/catalogo/publication/show/1912>> [Fecha de consulta: 27/05/2019]

DELOITTE. S.L. Control Interno en Entidades Locales Valencia, 25 de octubre de 2017. En línea. Disponible en: <https://www.fvmp.es/area5/wp-content/uploads/sites/6/2016/02/DELOITTE-3.pdf>> [Fecha de consulta: 22/06/2019]

DEMING, E. (1989) *Calidad, productividad y competitividad; la salida de la crisis*. Madrid: Thomson Editores.

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA DE LA EMPRESA DE LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS. *Test de Aplicación municipal de la Ley de Transparencia*. SIELOCAL Transparencia Económica, julio de 2014. (Fecha de consulta: 27/06/2019) En Línea: <http://www.sielocal.com/estudio/2542/Test-de-Aplicaci%C3%B3n-municipal-de-la-Ley-> > [Fecha de consulta: 20/06/2019]

DÍAZ DE LEÓN, C.G. (2013). *Nueva Gestión Pública y Gobernanza: desafíos en su implementación*. Daena: International Journal of Good Conscience, pp: 191.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA. *Indicadores de gestión de servicios municipales Guía de interpretación, Resultados año 2010*. En línea. https://www.diba.cat/es/c/document_library/get_file%3Fuuid%3D175d1612-

[e210-473e-bfe0-609fc4d36eb5%26groupId%3D446869>](#) [Fecha de consulta: 30/06/2019]

DMK CONSULTORES, (2018) GUIA DE PUBLICIDAD ACVTIVA DE LA POVINIA DE CADIZ, Disponible en:<<https://gobiernoabierto.dipucadiz.es/documents/10181/77435/Gu%C3%ADa+de+publicidad+activa/d393ef27-f09a-482a-a923-fe5f150bb4c7>> [Fecha de consulta: 14/05/2019]

DRUCKER, P. F. (1954). *The practice of management* (3ª ed). Buenos Aires: Editorial Sudamericana

DUPY, G. (1993) *Manual de Control de Gestión*. Díaz de santos, Madrid.

FAYOL, H. (1976, original 1916) *Administración General e Industrial*. Herrero Hermanos.

DYNTRA. Transparencia en los ayuntamientos de la Comunidad valenciana. En línea. Fecha de consulta: 04/07/2019: <<https://www.dyntra.org/indices/ayuntamientos-de-espana/comunidad-valenciana/>> [Fecha de consulta: 04/07/2019]

ESPAÑA. Constitución Española. BOE núm. 311, 29 de diciembre de 1978.

ESPAÑA. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. BOE, de 10 de diciembre de 2013, núm. 295, pág. 97922-97952.

ESPAÑA. Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. BOE, núm. 268, de 5 de noviembre de 2014, páginas 90451 a 90462.

ESPAÑA. Ley 37/2007 sobre reutilización de la información del sector público. BOE. núm. 276, de 17 de noviembre de 2007, páginas 47160 a 47165.

ESPAÑA. Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. páginas 57436 a 57450.

ESPAÑA. Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. BOE. núm. 164, de 10 de julio de 1982, páginas 18813 a 18820

ESPAÑA. Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal. BOE núm. 269, de 08/11/2011. Págs.116296 a 116307.

ESPAÑA. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. BOE. núm. 272, de 09/11/2017. páginas 107714 a 108007.

ESPAÑA. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE núm. 10, de 11 de enero de 2019, páginas 1882 a 1917.

ESPAÑA. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE. 2 de septiembre de 2015, núm. 236, pág. 89411-89530.

ESPAÑA. Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. BOE. núm. 294, de 6 de diciembre de 2018, páginas 119788 a 119857.

ESPAÑA. Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas. BOE, 21 de Julio de 2015, núm. 173, pág. 60273-60366.

ESPAÑA. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. BOE, 30 de abril de 2012, núm.103, pág. 32653-32675.

ESPAÑA. Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas. BOE núm. 236, de 01/10/1980. páginas 21796 a 21799.

ESPAÑA. Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. BOE núm. 121, de 21 de mayo de 1982, páginas 13290 a 13294.

ESPAÑA. Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. BOE núm. 84, de 7 de abril de 1988, páginas 10459 a 10475.

ESPAÑA. Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. BOE, 18 de noviembre de 2003, núm. 276, pág. 40505-40532.

ESPAÑA. Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. BOE, núm. 284, de 27 de noviembre de 2003, páginas 42079 a 42126.

ESPAÑA. Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica. BOE núm. 304, de 20 de diciembre de 2003, páginas 45329 a 45343.

ESPAÑA. Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social. BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 2007. páginas 47567 a 47572.

ESPAÑA. Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público. BOE núm. 227, de 19 de septiembre de 2018, páginas 90533 a 90549.

ESPAÑA. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. BOE, núm. 59, pág. 10284-10342.

ESPAÑA. Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica. BOE núm. 25, de 29 de enero de 2010, páginas 8089 a 8138.

ESPAÑA. Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. BOE núm. 25, de 29 de enero de 2010, páginas 8139 a 8156.

ESPAÑA. Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989, páginas 5396 a 5398.

ESPAÑA. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985, páginas 8945 a 8964.

ESPAÑA. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2013. de 30 de diciembre de 2013, páginas 106430 a 106473.

ESPAÑA. Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local. BOE núm. 113, de 12 de mayo de 2017. de 12 de mayo de 2017, páginas 38340 a 38366.

ESPAÑA. Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. BOE núm. 305, de 22 de diciembre de 1986. de 22 de diciembre de 1986, páginas 41811 a 41832.

ESPAÑA. Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. BOE núm. 161, de 7 de julio de 1986.

ESPAÑA. Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local. BOE núm. 106, de 3 de mayo de 1986.

ESPAÑA. Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. BOE núm. 67, de 17 de marzo de 2018.

ESPAÑA. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. BOE núm. 59, de 9 de marzo de 2004.

ESPAÑA. Real Decreto 705/2002, de 19 de julio, por el que se regula la autorización de las emisiones de Deuda Pública de las entidades locales. BOE núm. 183, de 1 de agosto de 2002.

FEDERACIÓN DE EXPERTOS CONTABLES EUROPEOS o FEE (1996), VI Congreso del Comité del Sector Público de la FEE, Barcelona.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS o FEMP, Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización: En línea. disponible en:

<http://femp.femp.es/files/3580-864-fichero/Ordenanza%20Transparencia,%20Acceso%20y%20Reutilizaci%C3%B3n%20de%20la%20informaci%C3%B3n.pdf> [Fecha de consulta: 20/06/2019]

FERLIE E., STEANE, P. (2002). Changing Development in NPM. *International Journal of Public Administration*, 25 (12), 1459-70.

FREEMAN, L. C. (2004). *The Development of Social Network Analysis: A Study in the Sociology of Science*. Vancouver: Empirical Press.

FREEMAN R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.

FREEMAN R. E. (1994). The Politics of Stakeholder Theory: Some Future Directions. *Business Ethics Quarterly*, 4(4), PP. 409-421.

FRIEDMANN, B. (1998) Directrices de aplicación europea de las Normas de Auditoría de la INTOSAI. Presidentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Unión Europea. Luxemburgo. En línea. Disponible en: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GUIDELINES/GUIDELINES_ES.PDF [Fecha de consulta: 29/06/2019]

FUCHS, M. (2006). *“Judging secrets: The role courts should play in preventing unnecessary secrecy”*, *Administrative Law Review*, 58, 131–176.

FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL: REVISTA DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL núm. 13, 2011, monográfico sobre “Transparencia en los Gobiernos Locales”.

FUNDACIÓN TELEFÓNICA (2013). *Las TIC en el Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración*. © Editorial Ariel, S. A.

GABER, B. (1988): *“So you want to Be a Comprehensive Auditor”*. CA-Magazine, Vol: v12, Nº8.

GALVÁN RUIZ, J. Y GARCÍA LÓPEZ, P. (2007) *La Administración Electrónica en España*, Fundación telefónica, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1993) *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, Madrid.
- GARCÍA MACHO, R. “La transparencia en el sector público”, *El Derecho Público de la crisis económica, Transparencia y Sector Público, Hacia un nuevo Derecho Administrativo*,
- GARRIDO RODRÍGUEZ, J.C., ZAFRA GÓMEZ, J. L. (2017) Evaluación del nivel de transparencia municipal. Aplicación al caso andaluz. *Auditoría Pública* nº 69, pp. 85 – 94
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE o GAO, en el documento <<*Yellow Book*>>, de 1988.
- GENERALITAT VALENCIANA (2017). *La Agenda 2030: Hoja de ruta para ciudades y pueblos de la Comunidad Valenciana*. En línea. Disponible en: <http://www.transparencia.gva.es/documents/162282364/163926803/ODS_+ve_rsi%C3%B3n+web_CAST.pdf/6ba878ab-fd5a-48d1-94fc-d92f467412bd> [Fecha de consulta: 10/08/2019]
- GIMÉNEZ CHORNET, V., (2017). La auditoría en la gestión de la transparencia del sector público. *Métodos de información*, 8(15), pp. 111-123.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2014). *Reforma de las Administraciones Públicas*. Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA).
- GONZÁLEZ MARTÍNEZ, R (2014) *Marco Integrado de Control Interno. Modelo COSO III Manual del Participante*. Qualpro consulting S.C. En línea: <<https://www.ofstlaxcala.gob.mx/doc/material/27.pdf>> [Fecha de consulta: 15/06/2019]
- GUARINI, E. (2000) *Communicating result to citizens: empirical issues from the US, New Zeland and italian Local Government reporting systems*. International Conference, Accounting, Auditing & Management in public sector reforms. Zaragoza, pp. 233-248.
- GUICHOT, E. (Coord.) (2014). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Madrid: Tecnos, 199-246.

- GUICHOT REINA, E. (2017) Transparencia y acceso a la información en las entidades locales vascas. R.V.A.P. núm. 107-II. Enero-Abril 2017. Págs. 555-583 ISSN: 0211-9560 : Disponible en: <https://www.euskadi.net/r61-s20001x/es/t59aWar/t59aMostrarFicheroServlet?t59aldRevista=2&R01HNoPort al=true&t59aTipoEjemplar=R&t59aSeccion=45&t59aContenido=14&t59aCorrelat ivo=1&t59aVersion=1&t59aNumEjemplar=107> [Fecha de consulta: 20/06/2019]
- HEALD, D. (2006) "Varieties of Transparency". Proceedings of the British Academy, 135, 25-43
- HIDALGO, C., JIMÉNEZ, M. J.; RUIZ, J. (2006); *Guía de Reconocimiento a la Excelencia*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- HODGE, B.J.; ANTHONY, W.P. Y GALES, L.M. (2008) *Teoría de la organización. Un enfoque estratégico*. 6ª ed. Madrid: Pearson-Prentice Hall.
- HOOD, C. Y D. HEALD (Eds.) (2006) *Transparency: the Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press.
- IFAI. Transparencia y privacidad. (2013). Metodología para la identificación de información sobre transparencia proactiva.
- IFAC (2006). *The accountancy profession and the fight against corruption*. International Federation of Accountants, www.ifac.org
- Informe NOLAN (1995) Gran Bretaña.
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO o IGAE (1985) Normas generales de auditoría del Sector Público. España.
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. Oficina Nacional de Auditoría. Guía de ayuda para elaborar la descripción del sistema de control interno sobre la información financiera de la entidad y la evaluación de los principales riesgos asociados a la generación de las cuentas anuales. Nota técnica 1/2017 de la ona sobre el procedimiento de "términos del documento de inicio de la auditoría de cuentas" (TDA). Febrero 2018. En línea: <http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es->

<ES/Control/CFPyAP/Documents/180219%20GU%C3%8DA%20DESCRIPC%C3%93N%20Y%20EVALUACI%C3%93N%20CI%20-%20TDA.pdf>> [Fecha de consulta: 20/06/2019]

INTOSAI (2010) Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. *Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño*. ISSAI 300. Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI.

INTOSAI (2010). *Declaración de Lima*. ISSAI 1. Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI.

INTOSAI (2007). *Declaración de México sobre Independencia de las EFS*. ISSAI 10. Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI.

INTOSAI (2007). *Pautas Básica y Buenas Prácticas de la INTOSAI relacionadas con la Independencia de las EFS*. ISSAI 11. Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI.

INTOSAI (2013). *El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos*. ISSAI 12. Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI.

INTOSAI (2010). *Principios de transparencia y rendición de cuentas*. ISSAI 20. Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI.

INTOSAI (2010). *Principios de transparencia y responsabilidad - Principios y buenas prácticas*. ISSAI 21. Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI.

INTOSAI (1998). *Código de Ética - Apéndice*. ISSAI 30. Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI.

INTOSAI. (2010). *Control de Calidad para la EFS. Implementation guidance and tools*. ISSAI 40. Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI.

INTOSAI (2013). *Principios Fundamentales o P. F. de Auditoría del Sector Público*.

INTOSAI (2013) *P. F. de la Auditoría Financiera*. ISSAI 200. Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI.

- INTOSAI (2013). *F. de la Auditoría de Cumplimiento*. ISSAI 400. Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI.
- INTOSAI (2004). *Directrices de aplicación de las normas de auditoría del rendimiento*. ISSAI 3000. Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI.
- INTOSAI (2010) *Directrices para la auditoría de desempeño: Principios clave –Anexo*. ISSAI 3100. Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI.
- INTOSAI (2010) *Directrices para la auditoría de cumplimiento - Introducción general*. ISSAI 4000. Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI.
- INTOSAI (2017) PLAN ESTRATÉGICO 2017-2022: En línea: Disponible en: http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/strategic_plan/SP_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.PDF [Fecha de consulta: 20/06/2019]
- ISLAM, R. (2004). *Do More Transparent Governments Govern Better?*, Policy Research Working Paper 3077. Washington: World Bank.
- JIMÉNEZ, S., (2019) Guía evaluación de portales de transparencia, en línea: <https://analiticapublica.es/guia-transparencia/>[Fecha de consulta: 20/06/2019]
- JIMÉNEZ, M. J.; CASALS E.; RUIZ, J. (2007); CAF, El Marco Común de Evaluación. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., LIZCANO ÁLVAREZ, J. Y VILLORIA MENDIETA, M. (2012) *La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro*. Fundación democracia y gobierno local.
- JOHANNESBURGO 2010. ISSAI 3100, *Directrices para la auditoría de desempeño: Principios clave*. Aprobada en el XX Congreso de la INTOSAI. Apartado 14.
- KAUFFMANN, D., & KRAAY, A. (2002). *Growth without Governance*, Policy Research Working Paper núm. 3077, Washington: World Bank.
- KIERKEGAARD, S. (2009). *Open access to public documents—More secrecy, less transparency!*, *Computer Law & Security Review*, 25, 3–27.

- KOONTZ, H. (1980). The management theory jungle revisited. *Academy of Management Journal*, 4(3), 174-188.
- KOONTZ, H., O'DONNELL, C., & WEHRICH, H. (1984). *Management*. Auckland, McGraw-Hill International.
- KOONTZ, H. Y WEHRICH, H. (2004): "Administración una perspectiva global". México. McGraw Hill. 12ª edición.
- KURTZMAN, J. Y YAGO, G. (2009) *Opacity Index*, Milken Institute: Santa Monica.
- LATHROP, D. y RUMA, L. (ed.) (2010), *Open Government. Transparency, Collaboration, and Participation in Practice*, O'Reilly Media, Washington.
- LEE, G., KWAK, Y. H. (2011), *An Open Government implementation model: moving to increased public engagement*, IBM Center for the Business of Government, Washington D.C.
- LÓPEZ CAMPS, J., Y GADEA. A. (2001): "Una nueva Administración pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e- Gobierno", IVAP (Instituto Vasco de Administración Pública), Bilbao.
- LÓPEZ PAGÁN, J. (2016) *La ventana de oportunidades del gobierno abierto en España: un análisis desde el ámbito local*. (Dir.) Villoria Mendieta, M., TESIS DOCTORAL. UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET.
- LIZCANO, J. (2013). *Transparencia, Eonomía*. *Revista en Cultura de la Legalidad*, 3, 160-166.
- LIZCANO, J. (2010). *Corrupción y Transparencia en el ámbito internacional*, *Economía Exterior*, 54, pp. 137-144.
- LUPICA, A. J. (2011). *Auditoría de gestión: la herramienta de control para la eficaz reforma de Estado*. Madrid.
- LYYN JR., L.E. (2005). *Public Management: A Concise History of the field*. En Ferlie, Lynn, Jr. and Pollit (eds), *The Oxford Handbook of public Management*. New York: Oxford University Press.

- MARTÍN CASTILLA, J.I. (2005). Modelos de fuerzas competitivas del sector public. IX congreso de Ingeniería de Organización. ADINGOR.
- MARTÍN CUBAS, J. Y GONZÁLEZ SERISOLA, D. La transparencia en la Comunidad Valenciana: avances y dificultades en la implementación del despliegue normativo 2015-2016, Universidad de Valencia
- MARTÍN DELGADO, I., (2017). Conclusiones del congreso sobre la reforma de la ley estatal de transparencia: Retos y posibilidades. 10 propuestas de reforma para 10 carencias detectadas. Acces-Info. En línea: <<https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Conclusiones-Congreso-de-Transparencia.pdf>> [Fecha de consulta:01/09/2019].
- MARTÍN, J. I., MAYORAL, C., GINER, E., FERNÁNDEZ, M., SERRANO, M., VALENTÍN MERINO V., (2005). *Guia 2: planes de calidad, innovación y modernización en las administraciones locales*. MHP. Madrid.
- MARTÍN, J. I., MARCOS, Í., GINER, E., RODRÍGUEZ, J. (2005) *GUIA 7: participación ciudadana e instrumentos de medición de la percepción con el servicio prestado por la administración local*, MHP. Madrid.
- MARTÍNEZ PUÓN, R. (2012), “Gobierno Abierto: ¿Más gobierno o más ciudadanía?”, en A. Honfman, A. Ramírez Alujas, y J. A. Bojórquez Pereznieta (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*, Itaip/InfoDF.
- MAS, J. Y RAMIÓ, C. (1997) *La auditoría operativa en la práctica, Técnicas de mejora organizativa*. Marcombo/ Boiareu, Barcelona.
- MAS, J. Y RAMIÓ, C. (1994) *La auditoría interna en la administración pública. El caso de las auditorías administrativas de la Generalitat de Catalunya*, Auditoría Interna, nº 37, Instituto de Auditores Internos de España, Madrid pp. 21-24.
- MAS, J. Y RAMIÓ, C. (1992) *Técnicas de auditoría operativa aplicadas en la Administración Pública*, Comitè Assessor de la Generalitat de Catalunya, Barcelona.

- MAS, J. Y SULLÁ, E. (1998) *Manual de disseny de quadres de comandament*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- MATHESON, A. (2002). Better Public sector governance: the rationale for budgeting and accounting reform in western nations, in *Models of public budgeting and accounting reform*, OECD Journal on budgeting, 2 (1), 37 – 49.
- MEDIANERO BURGA, D. (2001). Metodología de planeamiento estratégico en el sector público: conceptos esenciales. *Moneda*. Vol. 129, pp 42-55.
- MEIJER, A. (2003). “*Transparent Government: Parliamentary and Legal Accountability in an Information Age*”, *Information Polity*, 8 (1-2), 67 – 78.
- MELIÁN HERNÁNDEZ, J., A, (2006) Relaciones y diferencias entre fiscalización y auditoría. Razones para una reforma de las normas de auditoría del sector público. *Auditoría Pública* nº 39 (2006) p.p. 33-40 Disponible en: <<http://lapiedad.org.ar/base/Archivos/pg33-40.pdf>> [Fecha de consulta: 30/06/2019]
- MILL, J.S. (1994). *Del gobierno representativo*, Madrid, España: Tecnos.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, Gobierno de España (2014). *Las tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas, Informe IRIA 2014*. Consejo Superior de Administración Electrónica.
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA o MPTFP, Gobierno de España, (2017). En línea. <[https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:540931bc-376c-43a7-8bd7-1569006e97cd/Spain III Plan GA v2018 vf.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:540931bc-376c-43a7-8bd7-1569006e97cd/Spain_III_Plan_GA_v2018_vf.pdf)> [Fecha de consulta: 04/07/2019]
- MONTERO, J. R.; S. ZMERLI Y K. NEWTON (2008). *Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia*, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 122, abril-junio, pp. 11-54.

- MONTESQUIEU (1748), *Del Espíritu de las leyes*. Traducción de Pedro de Vega e introducción de Enrique Tierno Galván, Tecnos, Madrid, 1981.
- MONTEVIDEO (1988). *ISSAI 3000, Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI*. Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.
- MULGAN, R. (2000). “‘Accountability’: An Ever-Expanding Concept?”, *Public Administration*, vol. 78, núm. 3, p. 555–573.
- MULGAN, R. (2007). *Truth in government and the politicization of public service advice*, *Public Administration*, 85, 569–586 .
- MULGAN, G. (2009). *The art of Public estartegy. Mobilizing Power and Knowledge For The Common Good*. Oxford: Oxford University Press.
- MUNGIU- PIPPIDI, A. (2013). <<*The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European Union*>>, Advanced Policy paper for Discussion in the European Parliament, 9 April, 2013, 10:30. Disponible en: <<https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2013/03/ANTICORRP-Policy-Paper-on-Lessons-Learnt-final.pdf>> [Fecha de consulta: 20/06/2019]
- NAO o NATIONAL AUDIT OFFICE (1997). *Performance measurement. What to look for in value for money*.
- NAO (1997) *Value for money*. HandBook
 - NAO (1997) *Benchmarking*. How Benchmarking can help in value for money examination. NAO.
- NAO (2000). *Modernizing Government the NAO response*, pp. 1-8..
- NORMAS INTERNACIONALES DE AUDITORÍA o NIA (1998). Normativa Internacional de Auditoría 600. Consideraciones especiales-auditorías de estados financieros de grupos (incluido el trabajo de los auditores de los componentes). Adaptada para su aplicación en España mediante Resolución del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, de 15 de octubre de 2013

- O'DONNELL, G, "Accountability horizontal", en La Política, núm. 4, 1998, p. 161- 188.
- OLTRA CLIMENT, F. Y DE MIGUEL MOLINA, M. (2007). Gestión Administrativa I. Valencia. UPV.
- OBAMA, B. (2009), *Memorandum on Transparency and Open Government*, Executive Office of the President of United States of America, Washington DC.
- OBSERVATORIO DE ACCESIBILIDAD WEB DE LA AGE. Portal. Disponible en:
 <[https://administracionelectronica.gob.es/pae Home/pae Estrategias/pae Accesibilidad/pae Observatorio de Accesibilidad.html#.XRUQtBNYdhE](https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Estrategias/pae_Accesibilidad/pae_Observatorio_de_Accesibilidad.html#.XRUQtBNYdhE)> [Fecha de consulta: 20/06/2019]
- OBSERVATORIO NACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES Y DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN, ONTSI (2013). Estudio sobre objetivos, estrategias y actuaciones nacionales e internacionales en materia de gobierno abierto. Madrid, España: Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
- OCDE u ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en> [Fecha de consulta: 15/06/2019]
- OCDE (2015), *Gobierno de un vistazo 2015: OCDE / Korea Policy Center*, Seúl, <<https://doi.org/10.1787/9789264250215-ko>> [Fecha de consulta: 29/06/2019]
- OCDE (2014), *Lobbyists, Government and Public Trust, Volumen 3: Implementación de los Principios de Transparencia e Integridad en el Cabildeo de la OCDE*, OECD Publishing, París, <<https://doi.org/10.1787/9789264214224-en>> [Fecha de consulta: 20/06/2019]
- OCDE (2012-2013), *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. España: de la reforma administrativa a la mejora continua*. Resumen ejecutivo.
- OCDE (2010), *OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Background document for expert meeting on "Building an open and inovative government for better policies and service delivery"*, París, 8- 9 de junio de 2010.

- OCDE (2006), *La modernización del Estado: el camino a seguir*, INAP-MAP, Madrid.
- OCDE (2005) OCDE Policy Brief. *Public Sector Modernization: Open Government. OECD Observer*, febrero de 2005.
- OCDE (2003), *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*, OCDE, París.
- ORSI (2010), *Open Government. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto*, Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León (ORSI), Valladolid.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO u OCDE / INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA o INAP (2006). *La modernización del Estado: el camino a seguir*. INAP-MAP, Madrid, agosto de 2006. [Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título: *Modernising Government: The Way Forward* (2005)]
- OPEN GOVERNMENT PARTERSHIP. (2017) Países miembros de la alianza de gobierno abierto. En línea. Disponible en: <<https://www.opengovpartnership.org/>> [Fecha de consulta: 10/06/2019]
- OPEN GOVERNMENT WORKING GROUP. (2007). 8 Principles of Open Government Data. Public. Resource. Org. Recuperado a partir de <https://public.resource.org/8_principles.html> [Fecha de consulta: 20/06/2019]
- OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION (2015). Open Definition version 2.0. Recuperado a partir de <<http://opendefinition.org/od/>> [Fecha de consulta: 20/06/2019]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS U ONU. Convención de la ONU contra la corrupción. En línea: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf> [Fecha de consulta: 30/06/2019]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS U ONU. (1948): Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS U ONU. (1966): Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, de la Asamblea General.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS U ONU (2017) Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región. Apertura de datos gubernamentales: algunas recomendaciones. CEPAL MANUALES Nº 81, Naciones Unidas, septiembre de 2017, Santiago S.17-00687. ISSN 1680-886X. En línea: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf> [Fecha de consulta: 20/07/2019]

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS U ONU (2019). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Agenda 2030: Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas. En línea:<<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>>[Fecha de consulta: 15/08/2019].

ORTIZ DE ZÁRATE, ALBERTO. Transparencia efectiva y hoja de ruta para alcanzarla. Portal de Transparencia de la Diputación Valenciana. En línea: <<http://www.dival.es/sites/default/files/portal-de-transparencia/04%20Ortiz%20de%20Zarate%20Alberto.pdf>> [Fecha de consulta: 20/06/2019]

ORTIZ DE ZÁRATE, ALBERTO (2012). Tres tipos de transparencia, Administración en Red. 2012. Disponible en: <<https://eadminblog.net/2012/03/28/tres-tipos-de-transparencia/>> [Fecha de consulta: 20/06/2019]

OSBORNE, D. Y GAEBLER. (1992). La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público

OSBORNE, D. Y Gaebler. (2003). Herramientas para transformar el Gobierno, (The reinventor's Fieldbook) Barcelona: Paidós.

OSBORNE, S.P. (2006). *The New Public Governance? Public Management Re-view*, 8(3), 377-87.

- PERIANO SANCHEZ, S., (2015). Análisis de la ley de transparencia en España y estudio de la transparencia en las comunidades autónomas e 2014. Trabajo Final de Grado. Universidad Pompeu Fabra. Barcelona. En línea: <https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/24722/TFGSimon_Periano.pdf?sequence=1> [fecha de consulta: 20/08/2019].
- PERRAMON, J. (2013) La transparencia: concepto, evolución y retos actuales. Barcelona School of Management - Universitat Pompeu Fabra. Revista de Contabilidad y Dirección Vol. 16, pp. 11-27
- PERUZZOTTI, E. Y SMULOVITZ, C. (eds.), (2013) Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas, Temas, Buenos Aires, p. 87-102.
- PÍÑAR MAÑAS, J. L. <<transparencia y derecho de acceso a la información pública algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la ley 19/2013, De transparencia acceso a la información y buen Gobierno>>, revista catalana de dret públic , núm. 49 (diciembre 2014), pp. 7-8.
- POLLIT, CH. Y BOUCKAERT, G. (2010). La reforma de la administración pública: un análisis comparado. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
- QUINN, A. C. (2003). *"Keeping the citizenry informed: Early congressional printing and 21st century information policy"*, Government Information Quarterly, 20, 281–293
- PERUZZOTTI, E. Y SMULOVITZ, C. (eds.), Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas, Temas, Buenos Aires, p. 87-102.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. (2010), *"Innovación en la gestión pública y open government (gobierno abierto): una vieja nueva idea"*, Revista Buen Gobierno, Núm. 9, pp. 94-133.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. (2011a), *"Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales"*, Revista Enfoques, Vol. IX, Núm. 15, pp. 99-125.

- RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. (2011b), *Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica*. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Disponible en: <<http://goo.gl/CWsN3r>> [Fecha de consulta: 22/06/2019]
- RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. (2011c). "Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: estado del arte, alcances y perspectivas". *Revista Circunstancia*, año IX, nº 26 – iuiog, Madrid, septiembre de 2011 <<http://www.ortegaygasset.edu/fog/ver/1206/circunstancia/ano-ix---n--26---septiembre-2011/articulos/sobre-la-aplicacion-y-desarrollo-del-concepto-de-innovacion-en-el-sector-publico--estado-del-arte--alcances-y-perspectivas>> [Fecha de consulta: 20/06/2019]
- RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. (2011d) *Open Government and Modernization of Public Management: Current Trends and the (inevitable) way forward. Seminal Reflections*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid, España. Recuperado en <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3808851.pdf>> [Fecha de consulta: 20/06/2019]
- RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. y CRUZ-RUBIO, C.N. (2012), "Políticas Públicas Abiertas: Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto", *Buen Gobierno*, Núm. 13, pp. 52-76.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. y DASSEN, N. (2014), *Vientos de cambio: El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. InterAmerican Development Bank. Disponible en: <<http://goo.gl/xucHm6>> . [Fecha de consulta: 20/06/2019].
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2013-14) *Gobierno abierto*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, *Eunomía*. Revista en Cultura de la Legalidad Nº 5, pp. 201-216.
- RAMÍREZ ALUJAS, A. (2012), "Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la Pregunta?", en *Más Poder Local*, Nº. 12. [Fecha de consulta: 01/07/19]. <<http://www.maspoderlocal.es/files/articulos/92-F50524f44921347571524-articulo-1.pdf>> [Fecha de consulta: 20/06/2019]

- RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2013). Gobierno abierto. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad,5, 204.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2013). El gobierno abierto y los desafíos tecnológicos en latinoamérica. Madrid, España: Cyan
- RAMIÓ, C. (2010), *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Barcelona, Ed. Tecnos. Pp. 104-107
- RAMÓN PIN J., (2009). Las olas de ideología (en la democracia occidental) Estudios de la Cátedra de Gobierno y Liderazgo en la AP, 84, 1-14. IESE Business School.
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA o RAE. Definición de Auditoría por la RAE: En línea: Disponible en: <<https://dej.rae.es/lema/auditor%C3%ADa>>[Fecha de consulta: 20/06/2019]
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA o RAE. Definición de Auditoría Pública por la RAE: <<https://dej.rae.es/lema/auditor%C3%ADa-p%C3%BAblica>> [Fecha de consulta: 20/06/2019]
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA o RAE. Definición de Auditoría pública por el Estado: <<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614#a162>> [Fecha de consulta: 20/06/2019]
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA o RAE. Definición de Fiscalización: <<https://dej.rae.es/lema/fiscalizaci%C3%B3n>>[Fecha de consulta: 20/06/2019]
- REDONDO DURAN, R., LLOPART PEREZ, X. Y DURAN JUVE, D., Auditoría de gestión, Universidad de Barcelona (España), 1996. En línea: (Fecha de consulta: 10/01/2019) Disponible en: <<http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/13223/1/Auditoría%20de%20gesti%C3%B3n.pdf>> [Fecha de consulta: 24/06/2019]
- REYLEA, H. C. (2009). *“Federal freedom of information policy: Highlights of recent developments, Government Information Quarterly”*, 26, 314–320
- RODES, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. Political Studies, 44(4), 652-667.

- RODES, R.A.W. (1997). Understanding Governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Buckingham
- RODES, R.A.W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. Organization Studies, 28(8), 1243-64.
- RONALD WRAITH, (1977) Open Government, the British Interpretation. Royal Institute of Public Administration. United States of America.
- ROMÁN HIERRO, J. (2018); *¿Para qué y cómo medir la transparencia municipal?* Trabajo Final Máster en Administración y Gobierno Electrónico. Barcelona: Universidad Oberta de Catalunya.
- ROS MEDINA, J.L. (2018) La evaluación de la transparencia en España a debate metodológico: MESTA e índices de transparencia internacional. Revista Internacional Transparencia e Integridad. N.º 6
- RUIZ, J., SOLER, V. Coord.et. al, (2014) Modelo de madurez en gestión documental para la transparencia y la publicidad activa. *Associació d'Arxivers·Gestors de Documents de Catalunya*. Disponible en: https://arxivers.com/wp-content/uploads/2018/09/AAC_MMGDT_ES.pdf [Fecha de consulta: 15/06/2019]
- SANTAMARÍA PASTOR. J.A. (2015) Principios de Derecho Administrativo General II. Tercera Edición. Ed. Iustel. Madrid.
- SCHEDLER, A., “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en José Sosa (ed.), Transparencia y rendición de cuentas, Siglo XXI editores, México, 2011. SEN, A., “Democracy as a Universal Value”, Journal of Democracy, vol. 10, núm. 3, 1999, p. 3-17.
- SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA: Presentación de la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana: En línea: <http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/documento/presentacion> [Fecha de consulta: 20/06/2019]
- SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. ¿Cómo nos organizamos?: En línea.

<http://www.sindicom.gva.es/web/wdweb.nsf/documento/organizacion> [Fecha de consulta: 20/06/2019]

- SHIM, D. C., & EOM, T. H. (2008). "E-government and anti-corruption: Empirical analysis of international data, *International Journal of Public Administration*", 31, 298–316.
- SHIRKY, CLAY (2011). "The Political Power of Social Media". *Technology*,
- SHULER, J. A., Jaeger, P. T., & BERTOT, J. C. (2010). "Implications of harmonizing e-government principles and the Federal Depository Library Program (FDLP)", *Government Information Quarterly*, 27, 9–16;
- SMULOVITZ, C. Y PERUZZOTTI, E., "Societal accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 14, 2000, p. 147-158.
- SOSA, J. (ed.), *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI editores, México, 2011.
- SEN, A., "Democracy as a Universal Value", *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 3, 1999, p. 3-17.
- STIGLITZ, J., "The Contribution of the Economics of Information to the Twentieth Century Economics", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, núm. 4, 2000, p. 1441-1478.;
- STIGLITZ, J., "Transparency in Government", *The Right to Tell*, World Bank, Washington DC, 2002.
- STUART, W. Y BEETHAM, D., (1999). *Political Power and Democratic Control in Britain*. London: Routledge.
- SUBIRATS, J., (1990), "La Administración Pública como Problema. El Análisis de Políticas Públicas como Propuesta", en *Documentación Administrativa*, núm. 224-225.
- SUBIRATS, J. (1989) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración Pública*. MAP, Madrid.
- SUCHMAN, M., "Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches", *Academy of Management Review*, vol. 20, núm. 3, 1995, p. 571-610.

- TAPSCOTT, D. y WILLIAMS, A.D. (2011). *Macrowikinomics. Nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial*, Paidós, Barcelona.
- TERRAZA TORRA, L. (2017). 2050 odisea de la fiscalización. *Auditoría pública*, 69, pp. 49-56.
- THE OPEN DATA HANDBOOK (2019) ¿Qué es Datos Abiertos?: <http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/> [Fecha de consulta: 08/07/2019]
- TORRES, L.; PINA, V.; ACERETE, B. (2005), *E-government Developments on Delivering Public Services among EU Cities*, *Government Information Quarterly*, 22 (2), p. 217-238.
- TORNOS MÁZ, J., Arroyo Díez, A., Martínez Martínez, M., López Pagan, J. (2012) *Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina*. Diputación de Barcelona. <https://www1.diba.cat/liblioteca/pdf/52249.pdf> [Fecha de consulta: 20/06/2019]
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA O TI-E (2009 - 2014) *Guía de lenguaje claro*. En línea. Disponible en: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf> [Fecha de consulta: 12/06/2019]
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA O TI-E (2017) *Metodología del índice de transparencia de los ayuntamientos o ITA de 2017*. En Línea: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/02/metodologia_ita_2017.pdf [Fecha de consulta: 28/06/2019]
- TREISMANN, D. (2007) <<What Have We Learned About the Causes of Corruption From ten Years of Cross-National Empirical Research>>, *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2007, 10. Pp. 211-44.
- TRIBUNAL DE CUENTAS. o TCU (2015). *Manual de fiscalización operativa o de gestión*. Aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de abril de 2015. En línea:

<http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/pdf/NormasManuales/ManualFiscalizacionOperativa.pdf>> [Fecha de consulta: 29/06/2019]

TRIBUNAL DE CUENTAS. o TCU (2015). Manual de procedimientos de Fiscalización de Regularidad (aprobado por el Pleno el 30 de junio de 2015).

TRIBUNAL DE CUENTAS. o TCU (2012). Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas (aprobadas por el Pleno el 23 de diciembre de 2013) y los manuales de procedimientos: En línea: Disponible en : <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/fiscalizacion/NormasManuales/>> [Fecha de consulta: 13/06/2019]

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO O TCUE (2017). *Manual de auditoría de gestión*. Dirección de control de calidad de la auditoría septiembre de 2017. En línea:<https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_ES.PDF> [Fecha de consulta: 05/07/2019]

UNESCO (2008) Libertad de información: Comparación jurídica. UNESCO: París.

UNIÓN EUROPEA. (2010) Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. DOUE. núm. 83, de 30 de marzo de 2010, en línea: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2010-70003>> [Fecha de consulta: 07/06/2019]

UNIÓN EUROPEA. (1950): Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1953.

UNIÓN EUROPEA. (1952): Protocolo adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. París, 20 de marzo de 1952.

UNIÓN EUROPEA. (1963): Protocolo N° 4 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, reconociendo ciertos derechos y libertades además de los que ya figuran en el Convenio y en el primer Protocolo adicional al Convenio. Estrasburgo, 16 de septiembre de 1963.

UNIÓN EUROPEA. (1983): Protocolo Nº 6 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, relativo a la abolición de la pena de muerte. Estrasburgo, 28 de abril de 1983.

UNIÓN EUROPEA. (1984): Protocolo Nº 7 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Estrasburgo, 22 de noviembre de 1984.

UNIÓN EUROPEA. (2003) Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público. DOUE nº L 345 de 31/12/2003 p. 0090 – 0096.

UNIÓN EUROPEA. (2013) Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público. DOUE 175 de 27.6.2013, p. 1/8.

UNIÓN EUROPEA. (2016) Reglamento (CE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). DOUE 119 de 4.5.2016, p. 1/88.

UNIÓN EUROPEA. (2001) La gobernanza europea - Un libro blanco. 2001/0428 final, Diario Oficial nº 287 de 12/10/2001 p. 0001 – 0029. Bruselas.

UNIÓN EUROPEA. (2006) Libro Verde - Iniciativa europea en favor de la transparencia. Diario Oficial. 2006/0194 final. Bruselas, 3.5.2006.

UNIVERSITAT AUTÓNOMA DE BARCELONA FACULTAD DE CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN. Metodología y criterios para evaluar las webs de los ayuntamientos del Estado español, los Consejos Comarcales y as Diputaciones (6a edición, 2017). Mapa Infoparticipa Calidad y transparencia de la comunicación pública, 2017. Disponible en: <<http://www.infoparticipa.com/index/home/2.>> [Fecha de consulta: 20/06/2019]

- VILLORIA, M. (2006). "La corrupción política". Madrid: Editorial Síntesis.
- VILLORIA MENDIETA, M. (2012): "Algunas reflexiones sobre el anteproyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información", Boletín de Función Pública 9, INAP.
- VILLORIA, M., (2012) La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro. Fundación democracia y gobierno local. Publicación digital: En línea. Disponible en:<https://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Transparencia_ponencias2.pdf> [Fecha de consulta: 17/06/2019]
- VILLORIA, M. (2014) La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad Nº 7, pp. 85-103
- VILLORIA, M. (2014) Transparencia e integridad en los servicios públicos
- VILLORIA, M., (2015) El largo camino hacia la transparencia en los Ayuntamientos españoles. El Consultor de los Ayuntamientos, 18, 1983 – 2001. En línea. Disponible en : <<https://www.diba.cat/documents/16388484/24033724/Largo+camino+hacia+la+transparencia+en+los+ayuntamientos+espa%C3%B1oles.pdf/0ea080b7-c55d-44b6-b398-ad356df2aa40>> [Fecha de consulta: 30/06/2019]
- VILLORIA, M. La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia, Dilemata, año 10 (2018), nº 27, 1-16 ISSN 1989-7022.
- VILLORIA, M.; VAN RYZIN, G.; LAVENA, C. (2013), *Social consequences of government corruption: A study of institutional disaffection in Spain*, Public Administration Review (PAR), vol. 73, n.º 1 (enero-febrero), pp. 85-94.
- VILLORIA, M. Y C. CRUZ-RUBIO (2017) Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual., en Buen Gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local. Dirección: Manuel Villoria. Madrid: Tecnos.
- VILLORIA, M., FORCADELL X., COORD. et al. (2015) Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local, Servei de Planificació i Avaluació. Direcció de Serveis de Suport a la Coordin. Diputació de Barcelona. ISBN: 978-84-9803-713-5

VILLORIA, M. e IZQUIERO A., (2015) Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid. España.

VILLORIA, M., La calidad de las instituciones es muy importante, pero ¿cómo diseñar e implementar buenas instituciones? Algunas experiencias sobre el gobierno abierto. XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 14 - 17 nov. 2017. En línea: Fecha de consulta: 10/06/2019.

<[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/0F13C01BD4E748DF052582EF001CF6FC/\\$FILE/Villoriaman.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/0F13C01BD4E748DF052582EF001CF6FC/$FILE/Villoriaman.pdf)> [Fecha de consulta: 10/06/2019]

VILLORIA, M. (2012-13), 'El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo' en Hofmann, A., Ramírez Alujas, A. y Bojórquez Pereznieto, J.A. (2012), La Promesa del Gobierno Abierto, en:

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>

VILLORIA, M. y WENCES I., (2010) Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras, Los libros de la Catarata, Madrid, 2010.

VIÑAS XIFRA, J. (2018). La transparencia y el control en el sector público: ¿Hacia un cambio en la auditoría pública local?. Auditoría pública [en línea]. 71, pp. 33-40. Disponible en web: <<http://asocex.es/wp-content/uploads/2018/05/Revista-Auditoría-Publica-71-pag-33-a-40.pdf>> [Fecha de consulta: 26/06/2019]

VV.AA. AECA. (1999) Indicadores de gestión para las entidades públicas, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, Madrid

WENCES, I., "Cultura de la legalidad y rendición de cuentas social", en VILLORIA, M. y WENCES, I., Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras, Los libros de la Catarata, Madrid, 2010.

ZAPICO, E., (2012), "Presentación", en Economiaz, Nº. 80, pp. 7-19.

ZERILLA, A. (1989): Fundamentos de organización y dirección general. Deusto.
Barcelona.

ANEXOS:

ANEXO I. Normativa relacionada de manera indirecta con la transparencia a nivel estatal:

- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.
- Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.
- 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. (para los contratos en vigor antes de la reforma legal que no les sea de aplicación la normativa posterior que deroga a TRLCSP)
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
- Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
- Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado
- Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública
- Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

- Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.
- Decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968, de 5 de abril sobre Secretos Oficiales
- Real Decreto 381/2015, de 14 de mayo, por el que se establecen medidas contra el tráfico no permitido y el tráfico irregular con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas
- Real Decreto 1163/2005, de 30 de septiembre, por el que se regula el distintivo público de confianza en los servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, así como los requisitos y el procedimiento de concesión.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
- Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.
- Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones.
- Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.
- Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.
- Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación
- Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil.
- Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.
- Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

- Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
- Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.
- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
- Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.
- Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.

ANEXO II: Comparativa de la diferente normativa de la transparencia municipal sobre los indicadores ITA. (obligaciones materiales)

AMBITO DE ACTUACIÓN	Nº.	INDICADOR	Cumplimiento Ley 19/2013, de 9 de diciembre. (LTAIBG)	Cumplimiento Ley 2/2015, de 2 de abril. (LTV)	Ordenanza tipo de la FEMP	Vinculación Indicadores de ITA / 2017 TI-España
ÁREA A: INFORMACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVA	1	Web y/o el Portal de Transparencia	-	Art. 9. 6 y Art.10	Art. 21,b)	0, 22, 23, 24
	2	Información adicional de interés para la ciudadanía	Art. 10.2	-	-	1
	3	Funciones que se desarrollan	-	Art.9	Art.16.1.a	2
	4	Normativa de Aplicación.	-	Art.9	Art. 18, a), b), c) y d)	3
	5	Estructuración Organizativa.	Art. 6.1	Art. 8.1.c	Art. 16.1.d, e y f	4
	6	Sede física, horarios de atención al público, teléfono y dirección de correo electrónico.	-	Art. 9. 3. 2. a)	Art.21. b)	5
	7	Inventario de bienes muebles e inmuebles.	Art. 8.3	Ar.9 1. l)	Art.18.e)	12
		Inventario de bienes inmuebles que sean propiedad del Ayuntamiento.				
	7 (2)	Inventario de bienes muebles e inmuebles.	Art. 8.3	Ar.9 1. l)	-	13
		Relación detallada de todos los vehículos oficiales del Ayuntamiento.				
8	Delegaciones de competencias vigentes. (Interadministrativa)	-	-	Art.16.1.a)	18	
008 (2)	Delegaciones de competencias vigentes. (Interorgánica)	-	-	Art.16.1.a)	18	

008 (3)	Delegaciones de competencias vigentes. (Interpersonal)	-	-	Art.16.1.a)	18
9	Relación de órganos colegiados adscritos y normas por las que se rigen.	-	-	-	8
10	Relaciones de puestos de trabajo o documentación equivalente.	-	Art.9. 3. 2. b) y c)	Art.16.1.j) y k)	9
11	Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos.	-	Art. 9. 3. 2. f)	Art.16.1.g)	10
12	Acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y convenios colectivos.	-	-	Art.16.1. i)	11
13	La relación de oferta pública de empleo u otros instrumentos similares de gestión para la provisión de necesidades de personal.	-	Art. 9. 3. 2. d)	Art.16.1.l)	12
14	Procesos de selección de personal.	-	Art. 9. 3. 2. b)	Art.16.1.m)	13
15	Identificación de las personas que forman parte de los órganos de representación del personal	-	-	Art.16.1.n)	14
16	Número de personas que disfrutan de dispensa total de asistencia al trabajo (liberados sindicales).	-	Art. 9.3.2.i)	Art.16.1.n)	15
17	Agendas institucionales de los gobiernos	-	Art. 9. 4.f)	-	16
18	Retransmisión de los Plenos	-	-	-	17
19	Información establecida en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, así como las actas de las sesiones plenarias (Ordenación territorial, ordenación y disciplina urbanísticas etc., y proyectos para su ejecución.)	-	-	Art. 16.1	-
019(2)	Información establecida en la Ley 8/2010, de 23 de junio, así como las actas de las sesiones plenarias. (Patrimonio de las entidades locales, incluyendo las que afecten a los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Valenciano)	-	-	Art. 16.1.	-

019(3)	Información establecida en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, así como las actas de las sesiones y actas plenarias. (Ordenación y prestación de servicios básicos, Prestación de servicios sociales comunitarios y de otros servicios locales de interés general, actas de las sesiones plenarias, organización municipal complementaria, de seguridad, defensa de los consumidores y usuarios, actas de las sesiones plenarias de salud pública, patrimonio de las entidades locales, incluyendo las que afecten a los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Valenciano)	-	-	Art. 16.1	-
19(4)	Información establecida en la Ley 8/2010, de 23 de junio, así como las actas de las sesiones plenarias. (Actividad económica-financiera. Y Aprobación, ejecución y liquidación del presupuesto de la entidad, así como las modificaciones presupuestarias aprobadas por el Pleno municipal, o por la Junta de Gobierno, Alcaldía o Concejalía Delegada).	-	-	Art. 16.1	38
019(5)	Información establecida en la Ley 8/2010, de 23 de junio, así como las actas de las sesiones plenarias. (Selección, promoción y regulación de las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral de las entidades locales)	-	-	-	-
019(6)	Información establecida en la Ley 8/2010, de 23 de junio, así como las actas de las sesiones plenarias.	-	-	Art. 16.1	-
019(7)	Información establecida en la Ley 8/2010, de 23 de junio, así como las actas de las sesiones plenarias.	-	-	Art. 16.117.2	61

	20	Gastos de viaje de la Alcaldía y demás cargos electos.	-	Art. 9. 4.d)	-	3
	21	Órganos Descentralizados, Entes Instrumentales y/o sociedades municipales	-	-	-	5
	22	Política o gestión de Conservación, eliminación de documentos y archivos del Ayuntamiento.	-	-	-	11
	23	Código ético o de buen gobierno del Ayuntamiento	-	-	-	15
ÁREA B: INFO. ALTOS CARGOS Y PERSONAL DE MÁXIMA RESPONSABILIDAD A NIVEL MUNICIPAL	24	Retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y por las personas que ejerzan la máxima responsabilidad	Art. 8.1.f)	Art.9.1.g)	Art. 17. a)	19
	24(1)	Resoluciones que autoricen el ejercicio de actividad privada con motivo del cese de los mismos.	-	-	Art. 17. c)	19
	25	Indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del cese en el cargo	Art. 8.1.g	Art. 9.1.g)	Art. 17. b)	20
	26	Declaraciones anuales de bienes y actividades de las personas representantes locales	Art. 8.1.h	Art. 9. 4.c)	Art. 17. d)	21
ÁREA C: INFORMACIÓN SOBRE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN	27	Planes, Mapas Estratégicos y Programas anuales y plurianuales sectoriales.	Art. 6.2	Art. 9.1.j)	Art. 16.1.h)	9
	027(1)	Planes, Mapas Estratégicos y Programas anuales y plurianuales de evaluación.	Art. 22.2	Art. 9.1.j)	Art. 16.1.h)	9
	28	Informes sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos.	Art. 8.1.i	Art. 9.1.k) y l)	Art. 21. c)	23
ÁREA D: INFORMACIÓN DE RELEVANCIA JURÍDICA	29	Existencia de Ordenanza de Transparencia	Art. 10.3	-	Art. 18	24
	30	Existencia de Convenios	Art. 10.3	Art. 9. 1. c)	Art. 18	25

	31	Directrices, instrucciones, acuerdos, circulares.	Art. 7.a	Art. 9; 2.1. a), b) y c) y 2.2. a) y b)	Art. 18. c)	26
	32	Respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos.	Art. 7.a	-	Art. 18	27
	33	Proyectos de Reglamentos y Ordenanzas	Art. 7.c	Art. 9.2.1. b)	Art. 18. a)	28
	34	Memorias e informes de los textos normativos.	Art. 7.d	Art. 9.2.1. d)	Art. 18	29
	35	Dictámenes relevantes de la administración local.	-	Art. 9.2.2. a) y b)	Art. 18. c)	30
	36	Publicación del texto en la versión inicial de la Ordenanza o Reglamento.	-	Art. 9; 2.1 a), b) y c) y 2.2. a) y b)	Art. 18	31
	37	Documentos sometidos a información y/o exposición pública.	Art. 7.e	Art. 9.2.2. b)	Art. 18. c)	32
ÁREA E: INFORMACIÓN SOBRE PROCEDIMIENTOS, CARTAS DE SERVICIO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	38	Catálogo general de los servicios que presta el Ayuntamiento y de los procedimientos administrativos de su competencia.	-	Art. 9.3.2. h)	Art. 21. a)	33
	39	Relación de los procedimientos en los que sea posible la participación ciudadana.	-	Art. 9.3.2. h)	-	34
	40	Cartas de Servicio Municipales	-	Art. 9.3.2. h)	Art. 21. c)	27
	41	Canal específico de denuncias para los ciudadanos	-	-	-	28
	42	Incidencias en los Servicios Municipales	-	-	-	29
	43	Estadísticas sobre consultas o sugerencias recibidas.	-	-	-	30
	44	Espacio para expresar opiniones y propuestas	-	-	-	31
	45	Directorio de entidades y asociaciones de vecinos del municipio	-	-	-	32

	46	Foros de discusión.	-	-	-	33
	47	Normas que establecen y regulan los procedimientos y órganos para que la ciudadanía pueda participar en la vida pública.	-	-	-	34
	48	Información sobre Consejos Municipales y otros canales de Participación Ciudadana	-	-	-	35
	49	Información sobre Participación Ciudadana en la elaboración de Planes, Políticas y Presupuesto Municipal	-	-	-	36
ÁREA F: INFORMACIÓN SOBRE CONTRATOS, CONVENIOS Y SUBVENCIONES	50	Contratos suscritos por el Ayuntamiento.	Art. 8. 1.a)	Art.9.1.a)	Art. 19. a)	48
	050(2)	Contratos menores suscritos con el Ayuntamiento	Art. 8. 1.a)	Art.9.1.a)	Art. 19. a)	49
	050(3)	Decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos.	Art. 8. 1.a)	Art.9.1.a)	Art. 19. a)	-
	050(4)	Subcontrataciones	-	Art.9.1.a)	Art. 19. a)	-
	050(5)	Procedimientos desiertos, supuestos de resolución de contrato	-	Art.9.1.a)	Art. 19. a)	-
	050(6)	Revisiones de precios y cesión de contratos	-	Art.9.1.a)	Art. 19. a)	-
	51	Modificaciones y prórrogas de los contratos.	Art. 8.1. a)	Art.9.1.a)	Art. 19. b)	36
	52	Porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados.	Art. 8.1.a)	Art 9. 1. b)	Art. 19. d)	37
	53	Convenios suscritos con el Ayuntamiento	Art. 8.1. b)	Art.9.1.c)	Art. 19. e)	38
	No.054	Encomiendas de gestión	Art. 8.1. b)	Art.9.1. d)	Art. 19. f)	42
	No.055	Subvenciones y ayudas públicas concedidas	Art. 8.1.c)	Art.9.1. e)	Art. 19. g)	43
	56	Mesas y Actas de Contratación	-	-	-	51, 52
	57	Asignaciones Económicas a Grupo Políticos.	-	-	-	57

	58	Listado de los proveedores, adjudicatarios y contratistas más importantes.	-	-	-	58
	59	Coste Efectivo de los Servicios del Ayuntamiento	-	-	-	59
	60	Publicación contratos en la Plataforma de Contratación del Sector Público	-	-	-	54
	61	Indicador de Inversión en Infraestructura y Proporción de ingresos del Urbanismo	-	-	-	71
ÁREA G: INFORMACIÓN ECONÓMICA FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA	62	Presupuesto y ejecución/liquidación presupuestaria	Art. 8.1.d	Art.9.1.f)	Art. 20 1.a) y d)	41
	63	Cuentas Anuales	Art. 8.1.e	Art.9.1.h)	Art. 20.1.e	42
	64	Informes de auditoría de cuentas y de fiscalización.	Art. 8.1.e	Art.9.1.h)	Art. 20.1.c)	43
	65	Deuda Pública de la Administración	-	Art.9.1.j)	Art. 20.1.e)	44
	66	Gasto público realizado en campañas de publicidad institucional	-	Art.9.1.f)	Art. 20.1. f)	45
	67	Indicador Financiero de Autonomía fiscal	-	Art.9.1.j)	-	40
	68	Indicador Financiero de Capacidad o necesidad de financiación	-	Art.9.1. j)	-	41
	69	Indicadores de Ingresos fiscales e inversión por habitante.	-	Art.9.1. j)	-	44
ÁREA H: TRANSPARENCIA EN MATERIAS DE URBANISMO, OBRAS PUBLICAS, MEDIO AMBIENTE E INFRAESTRUCTURA	70	Período medio de pago a proveedores	-	-	-	45
	71	Publicación de cuentas en la Plataforma del Tribunal de Cuentas	-	Art. 9.5.	-	42
	72	Plan General de Ordenación del Ayuntamiento.	-	Art. 9.5.	Art. 22 a) y b)	60
	73	Políticas, Programas y estudios al medioambiente.	-	Art. 9.5.	Art. 22. b)	61
	73 (1)	Informe de seguimiento Políticas, Programas y estudios al medioambiente.	-	-	Art. 22. b)	61
	74	Modificaciones de los Planes Medio-Ambientales.	-	Art. 9.5.	-	62

	75	Convenios Urbanísticos suscritos.	-	Art. 9.5.	-	63
	76	Usos y destinos del Suelo.	-	Art. 9.5.	Art. 22, e)	64
	77	Proyectos, pliegos y los criterios de licitación de las obras públicas	-	Art. 9.5.	Art. 22, e)	65
	78	Modificaciones, Reformas y Complementarios de los Proyectos.	-	Art. 9.5.	Art. 22, e)	66
	79	Empresas que han concurrido a las licitaciones de obras públicas convocadas por el Ayuntamiento.	-	-	-	67
	80	Empresas que han realizado obras públicas con el Ayuntamiento.	-	-	-	68
	81	Obras más importantes de Infraestructura que están en curso.	-	-	-	69
	82	Obras de Infraestructura realizadas y pendientes de Ejecución.	-	-	-	70
ÁREA J: DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	83	Espacio destinado a difundir el derecho a acceso a la información y facilitar el acceso para procedimientos administrativos	-	-	-	72
	84	Procedimiento administrativo presencial para acceso a la información.	-	-	-	73
	85	Formulario y/o canal electrónico para solicitudes de acceso a la información pública	-	-	-	74
	86	Acceso y Seguimiento al canal electrónico de solicitudes de información pública	-	-	-	75, 76
	87	Espacio para para la presentación de quejas en relación con el Acceso a la información	-	-	-	77
	88	Procedimiento para reclamaciones por denegaciones en el ejercicio del derecho de acceso a la información.	-	-	-	78, 79

	89	Estadísticas de solicitudes de Acceso a la información pública.	-	-	-	80
AREA K: DATOS ABIERTOS	90	Portal de Datos Abiertos	-	Art. 9.6.	-	-
	91	Los datos expuestos están en los distingos formatos que permita su reutilización	-	-	-	-
	92	Se evalúan la calidad los datos ofrecidos.	-	-	-	-
	93	Los formatos ofrecidos siguen la escala de las <i>5-Star Open Data</i> (Berners-Lee, 2009).	-	-	-	-
	94	Ofrece datos de diversas materias (economía, movilidad, medioambiente, ciudadanía, calidad de vida, gobierno).	-	-	-	-
	95	Se evalúa la visualización y presentación del contenido.	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Román (2018).

ANEXO III: Evaluación Del Catálogo de Información Pública Municipal:

N °	TIPO DE INFORMACIÓN	ARTÍCULO	APARTADO	PÁRRAFO	CONTENIDO GENÉRICO	CONTENIDO ESPECÍFICO	ESTRUCTURA ORGÁNICA SUPERIOR	RESPONSABLE DEL CONTENIDO	FRECUENCIA DE ACTUALIZACIÓN
1									
2									
3									
N									

INDICADOR	
NOMBRE DEL INDICADOR	
CATEGORIA	
CONTENIDOS: DEFINICIÓN DEL INDICADOR	
PRESENTACIÓN DE A INFORMACIÓN Y POSIBILIDADES DE MEJORA	
DOCUEMNTOS RELACIONADOS Y ADJUNTOS	
FUENTE NORMATIVA, DE PLANIFICACIÓN O PROGRAMATICA	
LIMITES LOPD	
OTROS LÍMITES	
ACTUALIZACIÓN, PERIODICIDAD Y TEMPORALIDAD.	
NIVEL DE VISIBILIDAD	
FORMATOS DE DESCARGA	

ANEXO IV: Funciones básicas de gestión de las organizaciones públicas:

Cada una de las funciones se descompone en las siguientes subfunciones definidas a continuación: (Ramió, 2010).

En cuanto a la función de PLANIFICAR: Consiste en la determinación de un plan de acción, definiendo lo que se pretende realizar, como, quien, cuando, donde, para que, porque, con qué medios, etc.

• Definir la finalidad, las misiones y las políticas: Definir la razón de existencia de la organización, concretándose en las misiones y políticas, las cuales serán ponderadas y priorizadas.
• Prever: Conocer los potenciales hechos del futuro más probables de ocurrencia y con efecto en la organización.
• Definir los objetivos estratégicos y operativos: Definir los resultados que se quieren obtener, especificando el qué, el cuándo, el cuanto y el coste.
• Diseñar estrategias: Definir el modo en que se van a conseguir los objetivos.
• Programar: Establecer la relación entre las actividades a realizar y su consecuencia, recursos necesarios, etapas, fechas, y cualquier otra información que sea de potencial necesidad.
• Presupuestar: Asignar los recursos necesarios para el desarrollo de los programas.

Organizar: se orienta a estructurar e integrar las actividades y los recursos para alcanzar los objetivos de manera eficaz y eficiente.

• Diseñar los procedimientos: Establecer las secuencias de las actividades que conforman las funciones

<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar la estructura: Diseñar el organigrama y la división del trabajo y su coordinación dentro de la organización.
<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar los mecanismos de coordinación: Definir los lazos que permiten la coordinación entre unidades de la organización
<ul style="list-style-type: none"> • Definir las funciones de los puestos de trabajo: Asignar una parte del trabajo total a cada unidad, delimitando su rol y sus atribuciones.
<ul style="list-style-type: none"> • Definir las aptitudes de los puestos: Definir las aptitudes que han de tener las personas que ocupen cada puesto de trabajo (PDT)

Integrar consiste en elegir las personas competentes para ocupar los PDT de la organización.

<ul style="list-style-type: none"> • Seleccionar personal: Elegir y destinar a las personas calificadas para cada PDT.
<ul style="list-style-type: none"> • Adiestrar, orientar. Situar al nuevo personal en su PDT.
<ul style="list-style-type: none"> • Formar: Asegurar la competencia del personal mediante la práctica profesional y planes de formación.
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar: Mejorar las aptitudes y actitudes de las personas según sean las necesidades de la organización.

Dirigir: Guiar las acciones de la organización a la consecución de los objetivos marcados.

<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar: Combinar las actividades de la organización de manera eficaz y eficiente.
<ul style="list-style-type: none"> • Motivar: Persuadir y sugestionar a las personas para que éstas realicen las actividades necesarias de forma eficaz y eficiente.

- | |
|--|
| • Delegar: Asignar responsabilidades en niveles inferiores y definir los resultados esperados. |
| • Resolver conflictos: Resolver las problemáticas existentes que irrumpen el camino de la organización. |
| • Liderar los cambios: Fomentar la creatividad para la consecución de la finalidad de la organización. |

Controlar / Evaluar: Garantizar la progresión y el enfoque hacia el objetivo conforme el plan de acción establecido.

- | |
|---|
| • Implantar un sistema de información (SI): Establecer cuál es la información necesaria, de qué forma, cuando y para quién. |
| • Favorecer formas de proceder: Conocer las condiciones que se dan cuando las actividades se realizan de manera óptima y fermentar dichas condiciones. |
| • Medir y evaluar resultados: Corroborar o comprobar las desviaciones respecto de los objetivos y los estándares. |
| • Emprender acciones correctivas: Validar o revisar los planes de acción y/o la asignación de recursos para el cumplimiento de los fines. |
| • Reconocimiento del éxito: Retribuir económicamente, en especie o moralmente el desempeño eficaz, eficiente y económico de las personas. |

A estas funciones básicas de gestión, a veces se les conoce como la función de Administración, Management, Gerencia, e incluso de Organización y Dirección. Asimismo, como señalan, H. Koontz, C., O'Donnell y H. Weihrich (1984), consideran que las funciones no deben considerarse en separado, sino como interrelacionadas entre sí, componiendo un proceso que se retroalimenta continuamente. (Ramió, 2010)

ANEXO V: Criterios De Cumplimiento (Obligaciones materiales y formales)

Obligaciones Materiales				Obligaciones Formales										
Bloque	Tipo	Categoría	Subcategoría	Publicación (A)	Integridad contenido (B)	Presentación (C)	Forma (D)	Características (técnicas y formales) de la información. (E)						
								Estructuración (1)	Accesibilidad (2)	Claridad (3)	Reutilización (4)	Actualización (5)	P. Discapacidad (6)	
Bloque 1														
Bloque 2														
Bloque 3														
Bloque 4														
Bloque 5														
Bloque 6														
Bloque 7														
Bloque N														

(A) Publicación. Lugar o sitio electrónico en que el sujeto obligado ha publicado la información obligatoria de la Ley: su propia página web, sede electrónica o un Portal de Transparencia.

(B) Integridad Si el sujeto obligado ha publicado o no la totalidad de la información obligatoria de la Ley o si solo lo ha hecho parcialmente. Hay que tener en cuenta que, en algunos casos, la Ley exige que la publicación cubra un único tipo de información o un único conjunto de datos, mientras que en otros integra varios tipos o conjuntos de datos.

(C) Presentación. Se refiere a la evaluación sobre si la información publicada por el sujeto se visualiza o no inmediatamente en la pantalla inicial (home) de su sede electrónica o página web. Esto es, si en dicha pantalla inicial aparece una pestaña, un banner o un vínculo específico de transparencia o publicidad activa.

(D) Forma. Modo en que los distintos datos o informaciones aparecen publicados en la web o sede electrónica: si se publican por el organismo de forma directa o de forma indirecta, a través de un link a una base de datos, central de información o plataforma electrónica en la que el ciudadano debe buscar los datos requeridos.

(E) Características. Se refiere a las principales características técnicas y formales que debe reunir la publicación de los datos o informaciones exigidos por la Ley, esto es:

- (1) Estructuración: sistemática con que los datos o informaciones aparecen reflejados en el lugar o sitio electrónico en que se publican.
- (2) Accesibilidad: facilidad o dificultad en el acceso electrónico a los datos o informaciones.
- (3) Claridad, comprensibilidad del soporte y del lenguaje utilizado en la publicación y a la existencia o no de ayudas, tutoriales, glosas o comentarios aclaratorios.
- (4) Reutilización, formato electrónico utilizado en la publicación de los datos o informaciones y a las posibilidades que presenta de ser reutilizado o de ser objeto de tratamiento automático.
- (5) Actualización, hace referencia a la información acerca de la fecha a que corresponden los datos e informaciones objeto de publicación por el órgano, organismo o entidad de que se trate.
- (6) Personas con discapacidad: relacionado con la accesibilidad (2) en base a las características que impone la normativa y diferentes estándares para el acceso a la información (activa, pasiva y colaborativa) para personas según algún tipo y grado de discapacidad.

ANEXO VI: Información por categoría (Subcategoría) referente a las obligaciones materiales, respecto de las formales

OBLIGACIONES MATERIALES			OBLIGACIONES FORMALES											
BLOQUE Y TIPO	CATEGORIA	SUBCATEGRIA	(A)	(B)	(C)	(D)	CARACTERÍSTICAS (TÉCNICAS Y FORMALES) DE LA INFORMACIÓN. (E)							
							(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)		
	FUNCIONES	1	Funciones que desarrolla											
		2	Normativa de aplicación. (los estatutos y normas de organización y funcionamiento de los entes instrumentales)											
		3	Relación de órganos colegiados adscritos y normas por las que se rigen.											
		4	Teléfono y dirección física y de correo electrónico del ayuntamiento.											
		5	Sede física, horarios de atención al público, teléfono y dirección de correo electrónico de contacto.											
		6	Representantes en organismos.											
	CORPORACIÓN	7	Integrantes de la Corporación.											
		8	Agenda institucional.											
		9	Publicación previa a la celebración de las reuniones de los órganos colegiados de entidad el orden del día previsto y, una vez celebradas, los acuerdos que se hayan aprobado, así como la información contenida en el expediente que se haya sometido a su consideración, en los términos que se establezcan reglamentariamente.											
		10	Retransmisión o archivo audiovisual de las sesiones plenarios.											

BLOQUE 1: INFORMACIÓN SOBRE LA INSTITUCIÓN, SU ORGANIZACIÓN, PLANIFICACIÓN Y PERSONAL		11	Sección en la web del ayuntamiento donde los distintos grupos políticos con representación en el ayuntamiento publican sus actividades, demandas y/o sus recomendaciones.																			
		12	Código de buen gobierno del ayuntamiento.																			
		13	Actas o acuerdos íntegros de los Plenos del ayuntamiento.																			
		14	Actas o acuerdos íntegros de las Juntas de Gobierno.																			
	ESTRUCTURA ORGANIZATIVA		15	Relaciones de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales.																		
			16	Estructura y organigrama actualizado que identifique a las personas responsables de los diferentes órganos, su perfil y trayectoria profesional, y la identificación de las personas responsables de las unidades administrativas.																		
			17	Estructura administrativa departamental de la entidad, con identificación de las personas máximas responsables departamentales.																		
			18	Relación de personal eventual.																		
			19	Organización municipal complementaria.																		
	EMPLERO PÚBLICO		20	Convenio colectivo personal funcionario.																		
			21	Convenio laboral personal laboral.																		
			22	Oferta pública de empleo y otros instrumentos similares de gestión de la provisión de personal del ayuntamiento.																		
			23	Procesos de selección del personal del ayuntamiento.																		
			24	Identificación de las personas que forman parte de los órganos de representación del personal y el número de personas que gozan de dispensa total de asistencia al trabajo.																		
			25	Resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos.																		

	PLANES Y PROGRAMAS	26	Planes y mapas estratégicos, así como otros documentos de planificación, especificando sus objetivos concretos, actividades, medios y tiempo previsto para su consecución																
		27	Programas anuales y plurianuales, especificando sus objetivos concretos, actividades, medios y tiempo previsto para su consecución																
		28	Relación de planes y programas																
	LOCAL	29	Indicadores sobre datos y cifras de la provincia: pirámides de población, renta per cápita, índice de desempleo, % de superficie forestal, % de superficie de explotación agraria y ganadera, cifras de turismo local, gasto medio por ciudadano, entre otros																
		30	Información sobre educación y asistencia social perteneciente al ámbito de municipal																
		31	Estudios sobre las diferentes zonas y/o demarcaciones del municipio																
		32	Mapa con la distribución y enlaces de las vías locales, los kilómetros y estado de conservación de las mismas																
33		Indicadores turísticos																	
BLOQUE 2: INFORMACIÓN SOBRE ALTOS CARGOS Y PERSONAS CON MÁXIMA RESPONSABILIDAD	ALTOS CARGOS Y PERSONAS QUE EJERZAN LA MÁXIMA RESPONSABILIDAD	34	Retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente por los altos cargos y por las personas que ejerzan la máxima responsabilidad																
		35	Indemnizaciones percibidas con ocasión del cese en el cargo																
		36	Declaraciones anuales de bienes y actividades de las personas representantes locales																
		37	Remuneración y dietas por asistencia de altos cargos los órganos colegiados de la Corporación																
		38	Gastos de viaje originados por los cargos electos de la corporación de la entidad																
		39	Tablón de edictos del ayuntamiento																

BLOQUE 3: INFORMACIÓN DE RELEVANCIA JURÍDICA Y PATRIMONIAL	INFORMACIÓN JURÍDICA	40	Directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos, en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos																
	PATRIMONIO	41	Patrimonio de las entidades, incluyendo las que afecten a los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz																
		42	Número de vehículos oficiales adscritos a la entidad con indicación de si son propios o alquilados																
		43	Política de gestión de documentos electrónicos y las reglas de administración y conservación de los documentos y archivos de la institución																
		44	Reglas y procedimientos existentes para la eliminación de documentos de la entidad																
	NORMATIVA EN TRAMITACIÓN	45	Una vez efectuada la aprobación inicial de la ordenanza o reglamento local por el Pleno de la Corporación, publicación del texto de la versión inicial																
		46	Memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos con ocasión de la publicidad de los mismos																
		47	Documentos que conforme a la legislación sectorial vigente deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación																
		48	Relación actualizada de las normas que estén en curso, indicando su objeto y estado de tramitación																
	SERVICIOS	49	Información sobre los servicios municipales																
		50	Carta de servicios municipales y el grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la misma																
		51	Servicios públicos que están gestionados a través de concesionarios y las actividades administrativas externalizadas																
52		Información sobre situación y cortes en el tráfico, y/o incidencias en los servicios municipales																	
53		Información sobre el coste efectivo de los servicios financiados con tasas o precios públicos																	

BLOQUE 4: INFORMACIÓN SOBRE PROCEDIMIENTOS, CARTAS DE SERVICIO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	54	Catálogo actualizado de los procedimientos administrativos de su competencia, con indicación de su objeto, trámites y plazos, así como en su caso los formularios que tengan asociados. Se indicará específicamente aquellos procedimientos que admitan, total o parcialmente, tramitación electrónica.																		
		55	Trámites administrativos a través de Sede Electrónica garantizando la protección de datos de carácter personal, y seguimiento de la tramitación.																		
		56	Procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información por los ciudadanos.																		
	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	57	Relación de los procedimientos en los que sea posible la participación de la ciudadanía mientras se encuentren en trámite.																		
		58	Datos sobre preguntas recibidas de los ciudadanos u organizaciones.																		
		59	Espacio en la web de la entidad reservado para las diferentes asociaciones de vecinos del municipio, y publicación de una relación de los temas o preguntas formuladas por dichas asociaciones.																		
		60	Foros de discusión o perfiles de redes sociales.																		
		61	Reglamento de Participación Ciudadana.																		
		62	Información sobre consejos municipales u otros canales de participación ciudadana, y publicación de sus acuerdos, informes o propuestas.																		
		63	Sugerencias y participación ciudadana en la elaboración de los planes económicos y presupuestos municipales.																		
64		Resultados de encuestas sobre prestación de los servicios.																			
65	Información sobre los Consejos Municipales de Participación Ciudadana y publicación de sus acuerdos, informes o propuestas.																				
BLOQUE 5: INFORMACIÓN SOBRE		66	Perfil de contratante.																		
		67	Relación de contratos formalizados.																		
		68	Relación de contratos menores.																		

CONTRATOS, CONVENIOS Y SUBVENCIONES	CONTRATACIÓN	69	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																	
		70	Tribunal de Recursos Contractuales																	
		71	Relación de modificaciones de los contratos formalizados y renunciados																	
	CONVENIOS Y ENCOMIENDAS DE GESTIÓN	72	Relación de convenios																	
		73	Relación de encomiendas de gestión																	
	SUBVENCIONES	74	Subvenciones																	
BLOQUE 6: INFORMACIÓN ECONÓMICA, FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA	PRESUPUESTOS	75	Presupuesto municipal																	
		76	Modificaciones presupuestarias e informes de ejecución																	
		77	Gasto en campañas de publicidad institucional																	
		78	Estabilidad presupuestaria																	
		79	Resultado presupuestario																	
		80	Remanente de Tesorería																	
		81	Presupuestos de otras entidades y organismos pertenecientes al sector público local																	
	FINANCIACIÓN	82	Deuda pública																	
		83	Destino del superávit de la entidad cuando éste se produce, o en caso de incurrir en déficit publicación del plan económico-financiero con detalle de las medidas de corrección																	
		84	Plan económico-financiero																	
	ECONOMÍA	85	Período medio de pago a empresas o particulares proveedores																	
		86	Anuales-Cuenta General del ayuntamiento																	
		87	Informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo																	
		88	Autonomía fiscal de la entidad																	
		89	Ingresos y gastos fiscales por habitante																	

		90	Endeudamiento por habitante y endeudamiento relativo																	
BLOQUE 7: INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL, URBANÍSTICA Y EN MATERIA DE VIVIENDA	MEDIO AMBIENTE	91	Textos normativos aplicables en materia de medioambiente																	
		92	Políticas, programas y planes de la entidad relativos al medioambiente, así como los informes de seguimiento de los mismos																	
		93	Información actualizada sobre la contaminación del aire y acústica en el municipio																	
		94	Estudios de impacto ambiental, paisajísticos y evaluaciones del riesgo relativos a elementos medioambientales																	
		95	Información ambiental (Memorias, informes, <i>open data</i> , ...)																	
	URBANISMO	96	Normativa urbanística																	
		97	Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) o en su caso el instrumento de planeamiento de aplicación y los mapas y planos que lo detallan																	
		98	Modificaciones aprobadas del PGOU o en su caso el instrumento de planeamiento de aplicación																	
		99	Convenios urbanísticos del ayuntamiento y de las actuaciones urbanísticas en ejecución																	
		100	Proporción de ingresos del Urbanismo																	
	OBRA PÚBLICA	101	Proyectos, pliegos y criterios de licitación de las obras públicas																	
		102	Obras de infraestructura realizadas, y/o las aprobadas pendientes de ejecución																	
		103	Inversión en infraestructuras por habitante																	

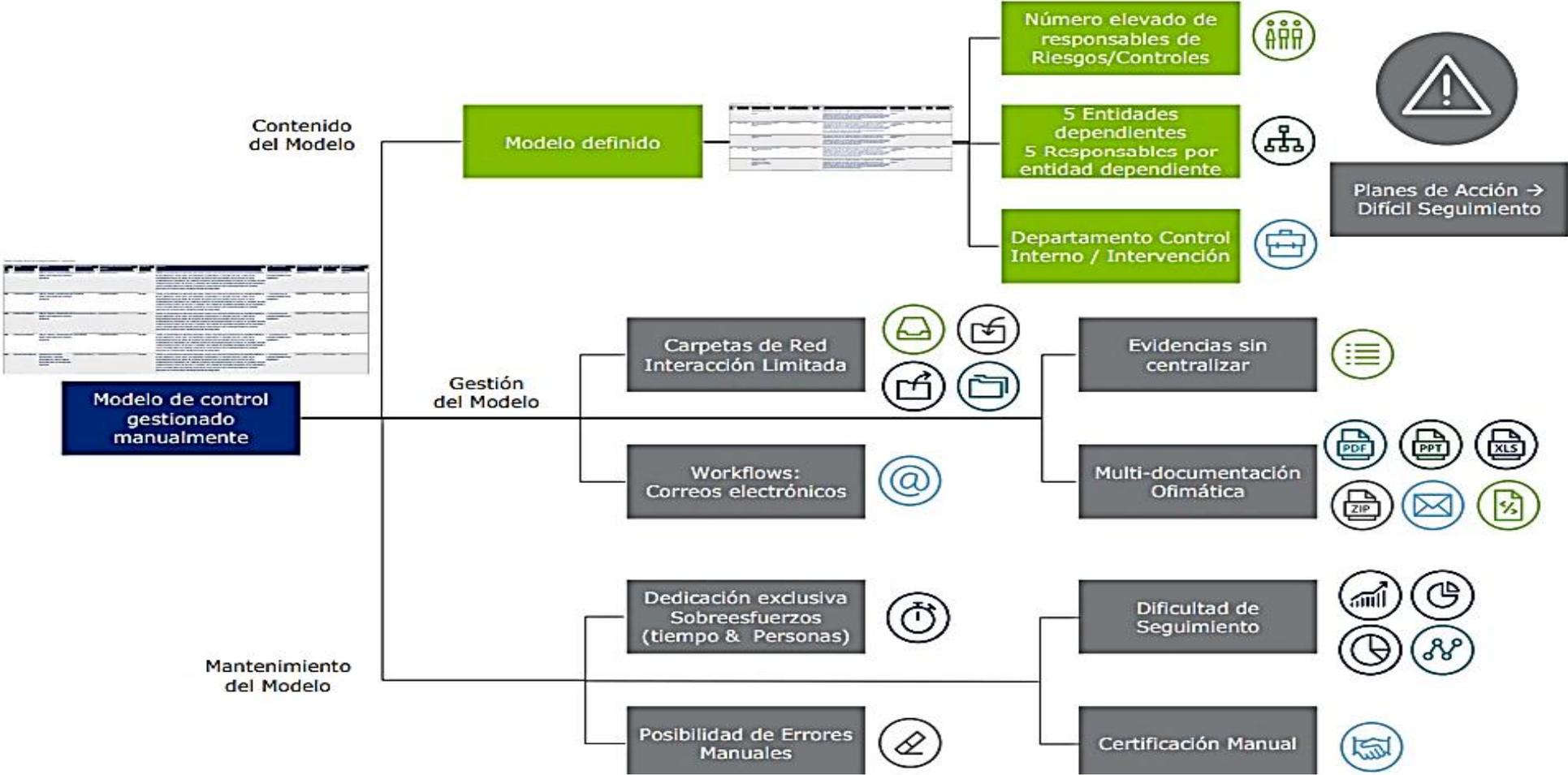
Fuente: Elaboración propia a partir de CTBG (2016), .

ANEXO VII: Esquema del análisis del estado del derecho de acceso a la información pública.

SOLICITUDES PRESENTADAS: (N.º de solicitudes presentadas)		TIEMPO MEDIO DE TRAMITACIÓN DE LA SOLICITUD
SOLICITUDES RESULTAS: (N.º de solicitudes tramitadas hasta su finalización)		SOLICITUDES PENDIENTES (N.º Solicitudes en curso de tramitación)
SOLICITUDES ADMITIDAS: (N.º solicitudes admitidas a trámite)		SOLICITUDES INADMITIDAS (N.º. Solicitudes inadmitidas a trámite por causas de inadmisión de la normativa)
SOLICITUDES DESESTIMADAS: (N.º. Solicitudes resueltas en sentido desfavorable)	SOLICITUDES ESTIMADAS: (N.º Solicitudes resueltas en sentido favorable)	
RESOLUCIÓN EXPRESA (N.º de solicitudes desestimadas por resolución expresa)	RESOLUCIÓN PRESUNTA (Silencio Administrativo: N.º de solicitudes desestimadas por silencio administrativo, por transcurso del plazo legal)	

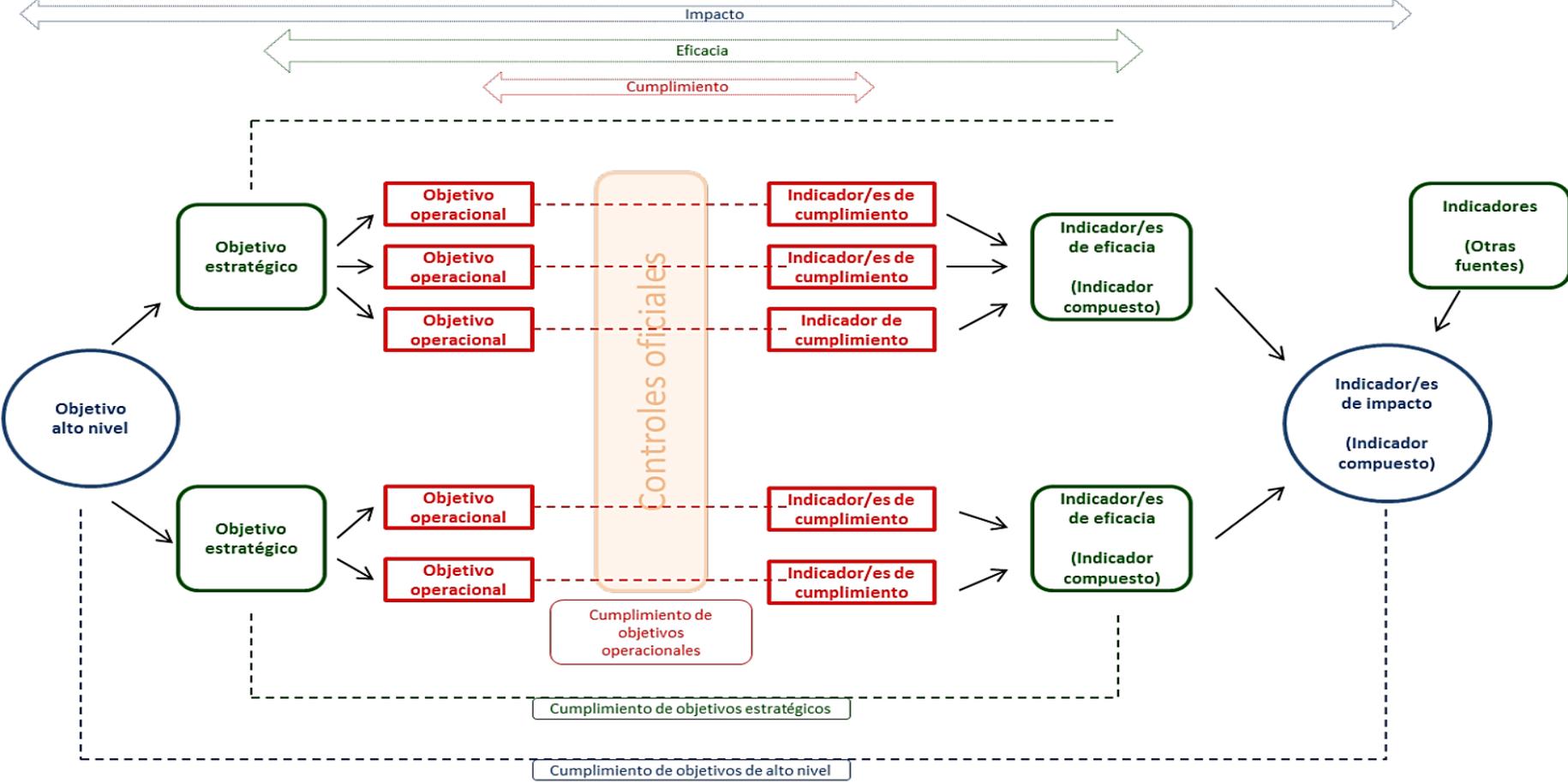
Fuente: Elaboración propia a partir de CTBG (2016).

Anexo VIII: Ejemplo de Modelo de Control Interno Municipal Gestionado Manualmente.



Fuente: DELOITTE (2017).

ANEXO IX: Relación entre objetivos e indicadores.



Fuente: AECOSAN (2015).