

¿Incumplen las Administraciones Públicas? Hacia la prevención de la corrupción pública mediante la evaluación del cumplimiento normativo en materia de transparencia de las corporaciones locales¹

Do Public Administrations obey the law? Towards the prevention of public corruption through the evaluation of regulatory compliance regarding the transparency of Local Administrations

Elena B. Fernández Castejón²

Profesora Ayudante de Derecho Penal
Universidad Miguel Hernández de Elche

Resumen

La política legislativa penal de las últimas décadas en materia de corrupción, calificada por la doctrina como expansiva y punitivista, ha sido y sigue siendo objeto de crítica por la literatura científica por la afectación a principios clásicos del Derecho penal, como son el principio de intervención mínima y *ultima ratio*. En el ámbito de la corrupción pública se ha planteado por nuestro legislador en los últimos años una alternativa para la prevención de este fenómeno delincencial más allá del Derecho penal a partir de la promulgación de la Ley de Transparencia. Por ello, se plantea el presente estudio con el objetivo de cuantificar el fenómeno del cumplimiento de los indicadores básicos estatales de transparencia. Para llevarlo a cabo se han identificado y operativizado los indicadores básicos de transparencia relativos a la publicidad activa y se ha cuantificado el grado de cumplimiento de los indicadores básicos de transparencia.

Palabras clave: Transparencia, cumplimiento, Administración Pública, corrupción pública, prevención.

¹ Este estudio ha recibido apoyo del Proyecto +ETICOS, en el marco del Convenio de colaboración entre la Generalitat, a través de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, y la Universidad Miguel Hernández, para el fomento de actividades en materia de transparencia ciudadana. Asimismo, ha sido desarrollado en el marco del proyecto *Criminología, evidencias empíricas y Política criminal*. (Referencia: DER2017-86204-R), financiado por la Agencia Estatal de Investigación (AEI)/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y la Unión Europea a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional - FEDER – “Una manera de hacer Europa”.

² Autora de correspondencia: Universidad Miguel Hernández. Avda. de la Universidad s/n. Edif. Hélike (CRIMINA), 03202, Elche (España). efernandez@umh.es

Abstract

The criminal legislative policy of recent decades in the field of corruption, described by the doctrine as expansive and punitive, has been and continues to be criticized by the scientific literature for the involvement of classic principles of Criminal Law, such as the principle of ultima ratio. In the field of public corruption, our legislator has proposed in recent years an alternative for the prevention of this criminal phenomenon beyond Criminal Law since the enactment of the Transparency Law. For this reason, the present study is proposed in order to quantify the phenomenon of compliance with the basic state transparency indicators. We have identified and operationalized basic transparency indicators and quantified the degree of compliance with basic transparency indicators.

Keywords: Transparency, Compliance, Public Administration, Public Corruption, Prevention.

I. INTRODUCCIÓN: HACIA OTRAS VÍAS ALTERNATIVAS AL DERECHO PENAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

1. El problema de la hipertrofia del Derecho penal en el ámbito de la corrupción

Desde la década de los noventa en la que se empezaron airear los grandes escándalos de corrupción en nuestro país³ hasta las recientes reformas del Código penal, la tendencia constante del legislador -independientemente del partido político en el poder- ha sido la utilización en gran medida, simbólica, del Derecho penal en materia de corrupción, dejando en ocasiones de lado los principios de lesividad y exclusiva protección de bienes jurídicos⁴. Son varios los autores de la doctrina científica que

³ Vid. el profundo análisis sobre esta cuestión en el magnífico trabajo de DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, M.: “Corrupción y delitos contra la Administración Pública. Insuficiencias y límites del Derecho penal en la lucha contra la corrupción: el ejemplo español”, en *Revista de Derecho*, núm. 7, 2014, págs. 171 y ss.

⁴ En este sentido, GILI PASCUAL, A.: “Bases para la delimitación del ámbito típico en el delito de corrupción privada”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 09, 2007, pág. 13:12; MARTÍNEZ BUJÁN, C.: *Derecho penal económico y de la empresa. Parte Especial*, 3ª ed., 2011, pág. 308, considerando que la tipificación del delito de corrupción privada a través de la LO 5/2010, obedece a un propósito esencialmente simbólico; QUERALT JIMÉNEZ, J.J.: *Derecho penal español. Parte especial*, 6ª ed., 2010, págs. 623 y ss.; EL MISMO: “Notas sobre la corrupción privada en el Proyecto de Código Penal”, en *Iuris*, núm. 147, 2010, págs. 17 y ss. BOLEA BARDÓN, sin embargo, refiriéndose específicamente a la incriminación de la corrupción privada en el Código Penal, rechaza la crítica de que sea un caso de Derecho

preocupados por esta tendencia,⁵ vienen reparando desde hace años en el grave problema que supone la creación de leyes en esta materia, especialmente en el ámbito penal, que después tienen escasa aplicación y sobre todo, en los efectos nocivos que puede suponer seguir con esta dinámica, por la afectación a principios clásicos del Derecho penal, como son el principio de intervención mínima y *ultima ratio*. Precisamente en este sentido, ya indicaba a principios de este siglo Palazzo que la “tendencia hacia una hipertrofia del Derecho penal está presente en gran número de países con elevadas tasas de progreso”⁶ y si bien esta expansión del Derecho penal hacia la regulación de múltiples actividades relacionadas con la actividad económica o empresarial⁷ puede obedecer al interés de proteger intereses patrimoniales y socio-económicos ante nuevos peligros, concretaba el catedrático de Derecho penal de la Universidad de Florencia que “Las causas de este fenómeno hay que buscarlas en complejos procesos sociales, más que normativos, que son característicos del modelo de Estado social y Democrático de Derecho”.

En el caso de la corrupción pública en España en particular, en el Preámbulo de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, se limita el legislador a señalar que “Se refuerza la punición de los llamados delitos de corrupción en

penal simbólico, pues tacha de incorrecta la afirmación de que este nuevo tipo nació “con vocación de no ser aplicado nunca”, BOLEA BARDÓN, C.: “El delito de corrupción privada. Bien jurídico, estructura típica e intervinientes”, en *Indret*, núm. 2/2013, pág. 6.

⁵ De una forma bastante generalizada se ha ido extendiendo entre los autores esta idea, especialmente en lo referido a los delitos de corrupción en el ámbito público, aunque con distintos matices. *Vid.* GARCÍA ARÁN, M.: “El delito de tráfico de influencias en el Código Penal de 1995”, en MUÑOZ CONDE, F.J. (DIR.): *Los delitos contra la Administración Pública en el nuevo Código penal*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 1997, pág. 103; DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, M.: “El delito de tráfico de influencias”, en ASUA BATARRITA, A. (ED.): *Delitos contra la Administración pública*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1997, pág. 177; DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, M. / OLAIZOLA NOGALES, I.: “La responsabilidad penal de los funcionarios”, en *Auditoría Pública*, núm. 6, 1996, págs. 47 y ss.; más recientemente, DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, M.: “Corrupción y delitos contra la Administración Pública. Insuficiencias y límites del Derecho penal en la lucha contra la corrupción: el ejemplo español”, en *Revista de Derecho*, núm. 7, 2014, pág. 171 y ss., entre otros.

⁶ PALAZZO, F.: Principio de última ratio e hipertrofia del Derecho penal. *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos in memoriam*. Ed. de la Universidad de Castilla-La Mancha, Ed. Universidad Salamanca, Cuenca, 2001.

⁷ Acerca de cómo la actividad económico-empresarial ha sido ámbito de significativa expansión del ámbito de intervención del Derecho penal en las últimas décadas véase la ya clásica obra de SILVA SÁNCHEZ, J.: *La expansión del Derecho Penal. Aspectos de política criminal en las sociedades postindustriales*, 3ª ed., Edisofer, Madrid, 2011; sobre cómo tal expansión puede afectar a principios fundamentales del sistema penal, CORCOY BIDASOLO, M.: “Expansión del Derecho Penal y Garantías Constitucionales”, *Revista de Derechos Fundamentales - Universidad Viña Del Mar*, nº 8, 2012, pp. 45-76; y más ampliamente no sólo respecto al Derecho penal económico sino a otros ámbitos de intervención de la sociedad del riesgo CORCOY BIDASOLO, M.: *Delitos de peligro y protección de bienes jurídico-penales supraindividuales: nuevas formas de delincuencia [ie delincuencia] y reinterpretación de tipos penales clásicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, y CORCOY BIDASOLO, M.: “Exigibilidad en el ámbito del conocimiento y control de riesgos : teorización”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, nº 13, 2003.

INTERNATIONAL E-JOURNAL OF CRIMINAL SCIENCES

Supported by DMS International Research Centre



SOCIÉTÉ INTERNATIONALE DE CRIMINOLOGIE
INTERNATIONAL SOCIETY FOR CRIMINOLOGY
SOCIEDAD INTERNACIONAL DE CRIMINOLOGÍA

el ámbito de la Administración pública”, a lo que añade que con “carácter general, se elevan las penas de inhabilitación previstas para este tipo de delitos, y se añade la imposición de penas de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo”. Aunque es cierto que de forma genérica se indica en el preámbulo de la propia Ley que “las nuevas demandas sociales evidencian la necesidad de llevar a cabo determinadas modificaciones de nuestra norma penal”, se omite cualquier explicación de las causas que motivan la *voluntas legislatoris* de aumentar la penalidad de los delitos de corrupción en el ámbito de la Administración Pública en concreto.

Siendo así, debemos acudir a otras fuentes que hayan ahondado en la posible “demanda social” a la que hace referencia el propio legislador y respecto a los delitos de corrupción pública en concreto. Las encuestas del CIS (2018), sitúan la corrupción como la segunda de las principales preocupaciones de los españoles y el Barómetro Global de Corrupción de Transparencia Internacional (2017) nos ofrece datos de gran interés, y en cierto modo desalentadores, acerca de la percepción de este fenómeno en nuestro país. En el año 2017, España obtuvo 57 puntos en el Índice de percepción de la Corrupción que publica la Organización para la Transparencia Internacional. Su puntuación ha descendido en el último informe, lo que significa que los españoles perciben un incremento de la corrupción en el sector público del país⁸. En este sentido, existen estudios como el de VILLORIA y JIMÉNEZ⁹, que al analizar la corrupción en España, su percepción y sus efectos, indican que los datos “reales” respecto a la corrupción en España, los datos objetivos, “nos dicen que la corrupción pública es mayoritariamente corrupción política”¹⁰, no funcionarial, y que también “los datos de opinión”, acusan a la clase política en una proporción mucho mayor que a la funcionarial de la corrupción existente en España. En una obra más reciente, VILLORIA, GIMENO y TEJEDOR¹¹ explican que la corrupción política española tiene su origen en el ámbito local –lo que tendrá especial transcendencia en el estudio que es objeto del trabajo que aquí se presenta y que se desarrollará más adelante-, así como en la contratación pública y en sectores de control, precisamente debido a una falta de control, haciendo una mención expresa a la falta de transparencia del poder político.

En efecto, desde que comenzó a percibirse el fenómeno de la corrupción como problema, ahora ya endémico en nuestra sociedad, son distintos los métodos de intervención que, por parte del propio Estado se han puesto en marcha con el objetivo

⁸ Barómetro Global de Corrupción de Transparencia Internacional (2017). Disponible en <https://transparencia.org.es/barometro-global-corrupcion-2017/> Última visita: 15 de diciembre de 2018.

⁹ VILLORIA, M. / JIMÉNEZ, F.: “La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos”, en Reis, núm. 138, abril-junio 2012, pp. 109-134.

¹⁰ VILLORIA, M. / JIMÉNEZ, F.: “La corrupción en España...”, *ob. cit.*, p. 121.

¹¹ VILLORIA MENDIENTA, M./ GIMENO FELIÚ, J.M. / TEJEDOR BIELSA, J.: *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Atelier, Barcelona, 2016.

último de prevenir una conducta que está tradicionalmente arraigada en nuestra sociedad. De hecho, es ingente y creciente la regulación, que en los últimos años se ha desarrollado en el ámbito de la corrupción¹². Quizás tras numerosas reformas en este ámbito ha llegado el momento de que nos planteemos seriamente si la solución a este problema no pasa tanto por incrementar las medidas represivas, criminalizando nuevas conductas y aumentando las penas de los delitos ya existentes, sino por implementar otras medidas preventivas que permitan eliminar el problema de raíz.

2. La legislación “parapenal” para la prevención de la corrupción pública: la Ley de transparencia

A pesar de la constante crítica, la observancia internacional y la preocupación ciudadana por la corrupción pública, hasta la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, España carecía de una ley de esta naturaleza, funcionando a una velocidad mucho menor que los países de su entorno geopolítico en lo que a prevención de la corrupción política se refiere. Haciendo suyo este reto por la lucha por la transparencia en las instituciones públicas, el Gobierno promulgó en 2013 la referida Ley de transparencia que pretende un triple objetivo: por un lado, incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública mediante la obligación de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas; por otro, reconocer y garantizar el acceso a la información; y por otro, establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas asociadas a su incumplimiento.

Sin embargo, hubo que esperar más para que las diferentes Comunidades Autónomas y entidades locales se sumaran al espíritu estatal de la transparencia, así como también a la aplicación del reglamento que desarrolla esta Ley. A nivel autonómico, dos años más tarde, se promulgó la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. La misma vino a establecer el mismo espíritu de transparencia que la Ley nacional estableciendo la regulación del ejercicio del principio de transparencia y del derecho de

¹² Ampliamente, sobre ello, GUTIÉRREZ, E.: “Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el Public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales”, en *Política Criminal*, Vol. 13, N° 25 (Enero 2018), pp. 104-143. [http://www.politicacriminal.cl/Vol_13/n_25/Vol13N25A3.pdf]. En correspondencia con esta creciente regulación penal de la corrupción en el ámbito de la Administración Pública, son numerosos los autores de la doctrina que se refieren en los últimos años al término Public Compliance. Por todos ellos, NIETO MARTÍN, A.: “De la ética pública al public compliance: sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas”, en EL MISMO Y MAROTO CALATAYUD, M.: (DIRS.), *Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*, Cuenca: Ediciones Universidad Castilla La Mancha, 2014, pp. 17-42.

libre acceso a la información pública, incardinando los principios básicos para implementar un código de buen gobierno en el ámbito de la Administración autonómica que promoviera la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Esta Ley autonómica descansa sobre tres vértices indispensables: en primer lugar, la obligación de informar, en segundo lugar, la publicidad de la acción pública, y por último, el derecho (subjeto y objetivo) a acceder a la información pública. En esta línea, se ha de hacer mención al Decreto 56/2016, del Consell que aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat [2016/3365] donde se concretan todas las normas basadas de nuevo en las obligaciones habidas por parte de las Administraciones y entes públicos en materia de transparencia y los derechos por parte de la ciudadanía al acceso a toda esa información y a participar de los asuntos públicos. Asimismo, se relacionan las sanciones como consecuencia del incumplimiento de los mandatos legales establecidos en estas normas.

Ante este contexto normativo, es lógico cuestionarse si nuestras instituciones públicas, más allá del aparente ajuste a las críticas internacionales y las demandas de los ciudadanos, realmente cumplen con los criterios de transparencia. En este sentido, se plantea el presente estudio, con el objetivo de generar conocimiento científico, tanto descriptivo como preventivo, sobre la cuantificación del fenómeno del cumplimiento de los indicadores básicos estatales de transparencia. Para ello, se pretende identificar y operativizar pormenorizadamente los indicadores básicos de transparencia relativos a la publicidad activa, así como cuantificar el grado de cumplimiento de los indicadores básicos estatales de transparencia y, en última instancia, aportar información válida y precisa para el desarrollo de estrategias de intervención sobre entidades públicas incumplidoras.

II. ESTUDIO SOBRE LA CUANTIFICACIÓN DEL FENÓMENO DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

1. Método

En primer lugar, se ha diseñado un instrumento *ad hoc* con la colaboración de un equipo de investigación compuesto por expertos en transparencia, gestión pública, Derecho penal de las personas jurídicas y psicometría, que aseguren, no sólo su fiabilidad, sino también la validez de los instrumentos de medida. En este instrumento se recogen los estándares de transparencia contenidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG); la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y

INTERNATIONAL E-JOURNAL OF CRIMINAL SCIENCES

Supported by DMS International Research Centre



SOCIETE INTERNATIONALE DE CRIMINOLOGIE
INTERNATIONAL SOCIETY FOR CRIMINOLOGY
SOCIEDAD INTERNACIONAL DE CRIMINOLOGIA

Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana y el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat, que deben estar incluidos tanto en los diferentes canales de publicidad activa (i.e. webs institucionales) como en los códigos éticos y los códigos de buen gobierno de las diferentes entidades públicas.

El instrumento se estructura en 5 bloques temáticos que reúnen la información requerida por la normativa, cuatro de los cuales se corresponden con los criterios descritos en la LTAIBG, mientras que el quinto hace referencia a las exigencias establecidas en el Decreto 56/2016. Una vez desglosados, los bloques se componen de un total de 63 ítems (ver tabla 1). Es importante destacar que la relación de toda la información que debe estar disponible a la ciudadanía es bastante exhaustiva y taxativa, y es aquella que se ha utilizado para la construcción de los ítems.

Tabla 1.
Número de ítems por bloque

	Bloque	Número de ítems
I.	Principios generales	10
II.	Información institucional, organizativa y de planificación	11
III.	Información de relevancia jurídica	3
IV.	Información económica, presupuestaria y estadística	37
V.	Buen gobierno	2

Para comprobar que el diseño del instrumento es el adecuado y cumple su propósito, se ha evaluado su funcionamiento tomando una pequeña muestra no aleatoria de webs oficiales de ayuntamientos de la provincia de Alicante ($n = 10$), sometiendo cada uno de los estándares de transparencia reflejados en cada ítem a un sistema *cross-check* (ausente-presente) a modo de estudio piloto. Este proceso permite depurar la codificación de los criterios, eliminando aquellos en los que la redacción del estándar es ambigua o excesivamente valorativa.

El pase del instrumento se ha realizado manualmente, rastreando cada página web en busca de la información pertinente que permita discriminar si un ítem se cumple o no. Una vez concluido este test preliminar, a lo largo del mes de noviembre de 2016 se ha

INTERNATIONAL E-JOURNAL OF CRIMINAL SCIENCES

Supported by DMS International Research Centre



SOCIÉTÉ INTERNATIONALE DE CRIMINOLOGIE
INTERNATIONAL SOCIETY FOR CRIMINOLOGY
SOCIEDAD INTERNACIONAL DE CRIMINOLOGÍA

aplicado el instrumento mediante el mismo procedimiento a una muestra aleatoria de 40 ayuntamientos alicantinos y, posteriormente, se ha volcado la información en una base de datos, dicotomizando los registros de cada ayuntamiento para adecuarlos al posterior análisis.

Puesto que la norma no otorga especial importancia a ninguno de los bloques, y para evitar utilizar un criterio subjetivo, se ha otorgado el mismo peso a cada bloque: 1. Por tanto, el índice de transparencia de cada ayuntamiento se puntúa sobre un total de 5. Sin embargo, aunque el instrumento tiene varios niveles de profundidad debido a la propia estructura de la norma, se ha considerado oportuno no otorgar el mismo valor a todos los ítems. En consecuencia, se ha llevado a cabo la ponderación aritmética de cada estándar de transparencia, asignándole un valor según el nivel de profundidad que alcanza en el instrumento. Así, teniendo en cuenta el número de ítems que componen cada bloque, algunos tienen un valor de 1/2 mientras que hay otros cuyo valor resulta de dividir 1/540. Una vez obtenido el índice correspondiente para cada ayuntamiento, se ha calculado su proporción sobre 1 para facilitar la comprensión de los resultados.

Se ha considerado que los ítems que componen el primer bloque (ver anexo I) están presentes cuando las páginas web de los ayuntamientos responden a dos criterios principales: que publique de forma periódica y actualizada información relevante sobre su actividad, exigiendo una frecuencia de, al menos, una vez cada dos meses y una referencia del último año; y que esté a disposición de las personas con discapacidad, es decir, se exigen los requisitos básicos de accesibilidad según las Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web (WCAG 2.0): perceptible, operable, comprensible, robusto. Respecto al segundo bloque (anexo II), las páginas web deben contener información institucional y organizativa por un lado, que incluya las funciones que desarrollan los miembros de la corporación, así como su estructura; y por el otro, información referente a los planes y programas anuales y plurianuales con sus objetivos concretos que, a su vez, refleje las actividades que se desarrollan y en qué medida se cumplen los objetivos fijados. El tercero de los bloques (anexo III) requiere que los ayuntamientos pongan a disposición de los ciudadanos una relación de toda la normativa vigente del municipio al que pertenezcan, así como las memorias de análisis del correspondiente impacto normativo. Por su parte, en el cuarto bloque (anexo IV) el cumplimiento pivota sobre dos ejes fundamentales, el primero lo integran todos aquellos ítems que recogen información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria, mientras que en el segundo se solicita la publicación de una relación de los bienes inmuebles de la Administración correspondiente. A su vez, el primer eje se desglosa en 6 apartados, recogiendo así diversos aspectos de carácter financiero que abarcan desde contratos hasta la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos, pasando por convenios suscritos y encomiendas de

gestión, así como presupuestos y otros epígrafes donde se recogen de forma exhaustiva todos los elementos que exige la LTAIBG para considerar que una Administración pública cumple con los estándares de transparencia establecidos. Por último, el quinto bloque (anexo V) registra el cumplimiento derivado de la suscripción por parte de la Corporación a un código de buen gobierno basado en una norma superior.

2. Estudio

Una vez aplicado el instrumento a los 40 ayuntamientos muestreados, se ha procedido a realizar un análisis descriptivo de los datos obtenidos sobre el grado de cumplimiento de los indicadores básicos estatales de transparencia. Puesto que el objetivo no es señalar cuáles son las corporaciones municipales menos cumplidoras, sino presentar una visión general del cumplimiento en la provincia de Alicante, los resultados se han presentado de forma anónima.

Para realizar una primera aproximación al fenómeno que proporcione una visión general se ha calculado el porcentaje de cumplimiento ponderado de cada ayuntamiento para, posteriormente, obtener el grado de cumplimiento medio de los ayuntamientos por bloque (gráfico 1). Los resultados muestran un porcentaje de cumplimiento pobre excepto en el primer bloque, donde el mero hecho de publicar información sobre su actividad, un ítem que garantiza el 50% del total del cumplimiento, ha contribuido a proyectar el porcentaje en gran medida. Especialmente llamativo es el grado de cumplimiento de los bloques cuarto y quinto, 13,5% y 5% respectivamente. Este último porcentaje es consecuencia de que únicamente 2 ayuntamientos dispongan de un código de buen gobierno, mientras que el primero refleja la escasa publicidad activa en materia económico-financiera por parte de las corporaciones municipales.

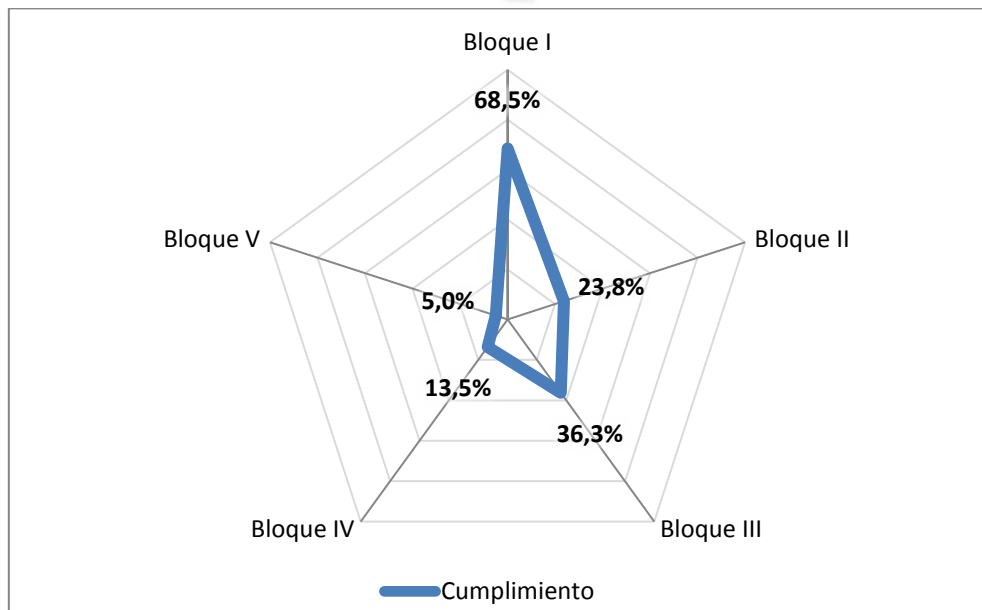


Gráfico 1. Grado de cumplimiento del ayuntamiento medio por bloque

No obstante, se puede apreciar una gran desviación típica al comparar los dos ayuntamientos que mayor y menor grado de cumplimiento presentan (gráficos 2 y 3). Concretamente, cuantos menos ítems tenga un bloque, más dispersos serán los resultados y, por tanto, la fiabilidad de los datos medios será también menor. En este sentido, se espera que exista mayor dispersión en el tercer y el quinto bloque, puesto que están constituidos únicamente por tres y dos ítems, en ese orden. Esto provoca que, por una parte, existan ayuntamientos con un grado de cumplimiento nulo o casi nulo en estos bloques, mientras que otros muestren un nivel aceptable.

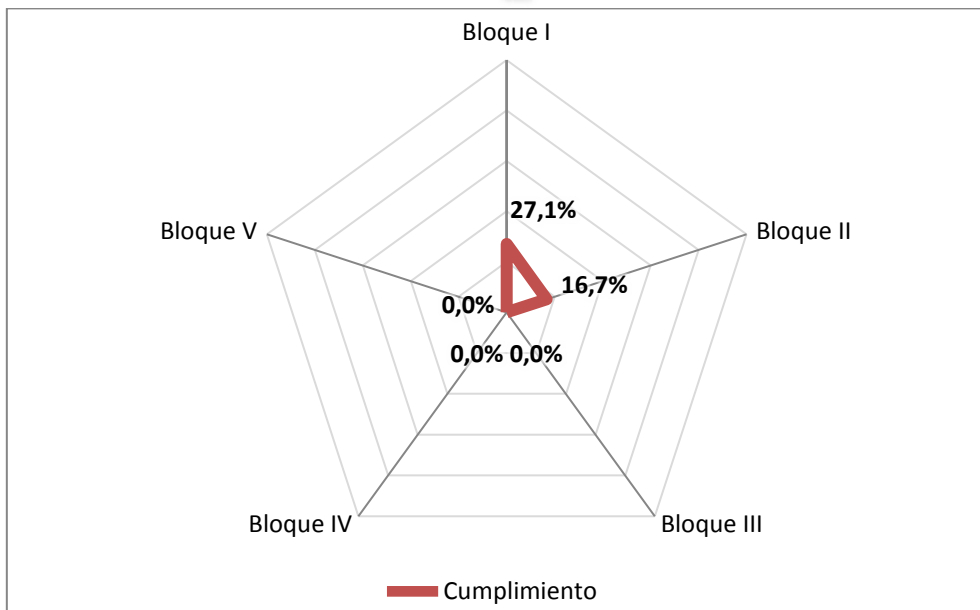


Gráfico 2. Ayuntamiento con el menor grado de cumplimiento por bloque

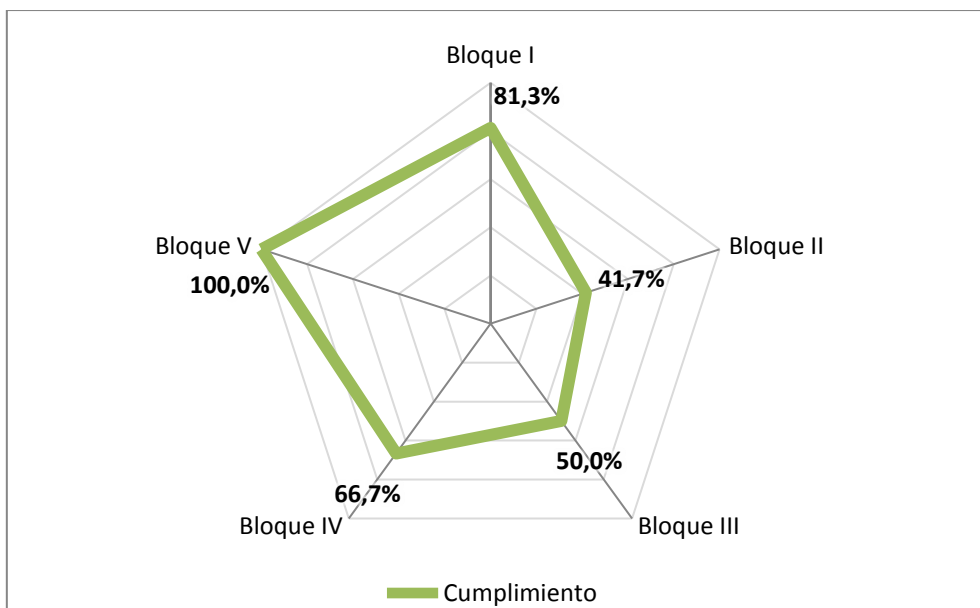


Gráfico 3. Ayuntamiento con el mayor grado de cumplimiento por bloque

En este sentido, se puede apreciar la dispersión de los datos obtenidos en el gráfico 4, que permite visualizar la distribución del índice de cumplimiento del total de ayuntamientos. El gráfico de caja muestra una asimetría positiva, es decir, que la mayoría de corporaciones municipales tienen un índice de cumplimiento bajo, situado entre 0,20

y 0,35 puntos, y que los mejores resultados rondan los dos tercios del cumplimiento máximo exigible o, en otras palabras, que el 75% de los ayuntamientos tienen un índice de cumplimiento menor o igual a 0,35 sobre 1.

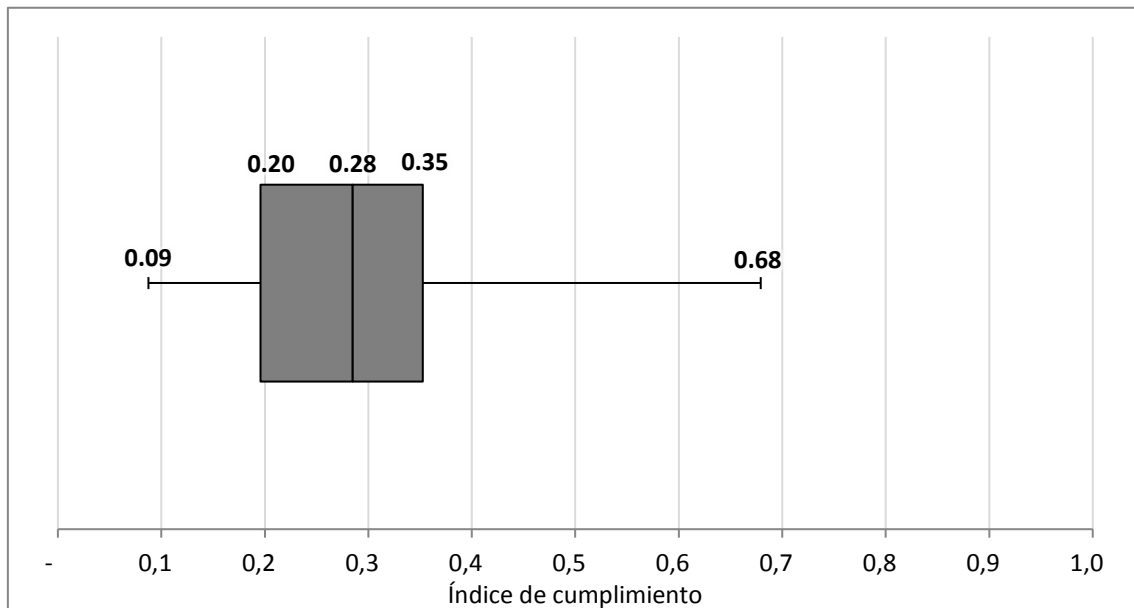


Gráfico 4. Distribución del índice de cumplimiento

Tras visualizar una primera panorámica del fenómeno, y atendiendo a los problemas de dispersión de los datos, se antoja necesario realizar análisis más minuciosos que permitan interpretar los resultados de forma individualizada para conocer de qué modo se comportan los datos sobre cumplimiento. En este sentido, a continuación se muestra un gráfico de barras que ilustra el índice de cumplimiento de cada uno de los ayuntamientos examinados y de qué forma se reparte el cumplimiento por bloque (gráfico 5).

Parece que mientras el bloque I realiza la contribución más importante al índice, la proporción de cumplimiento derivada de los ítems del bloque IV es, en muchos casos, anecdótica. Además, dos corporaciones han experimentado un impulso de 0,2 puntos en su índice de cumplimiento por tener un código ético suscrito a una norma superior, una circunstancia que les permite situarse como dos de los ayuntamientos más cumplidores cuando, en realidad, tres corporaciones que han obtenido una puntuación más alta atendiendo al resto de bloques.

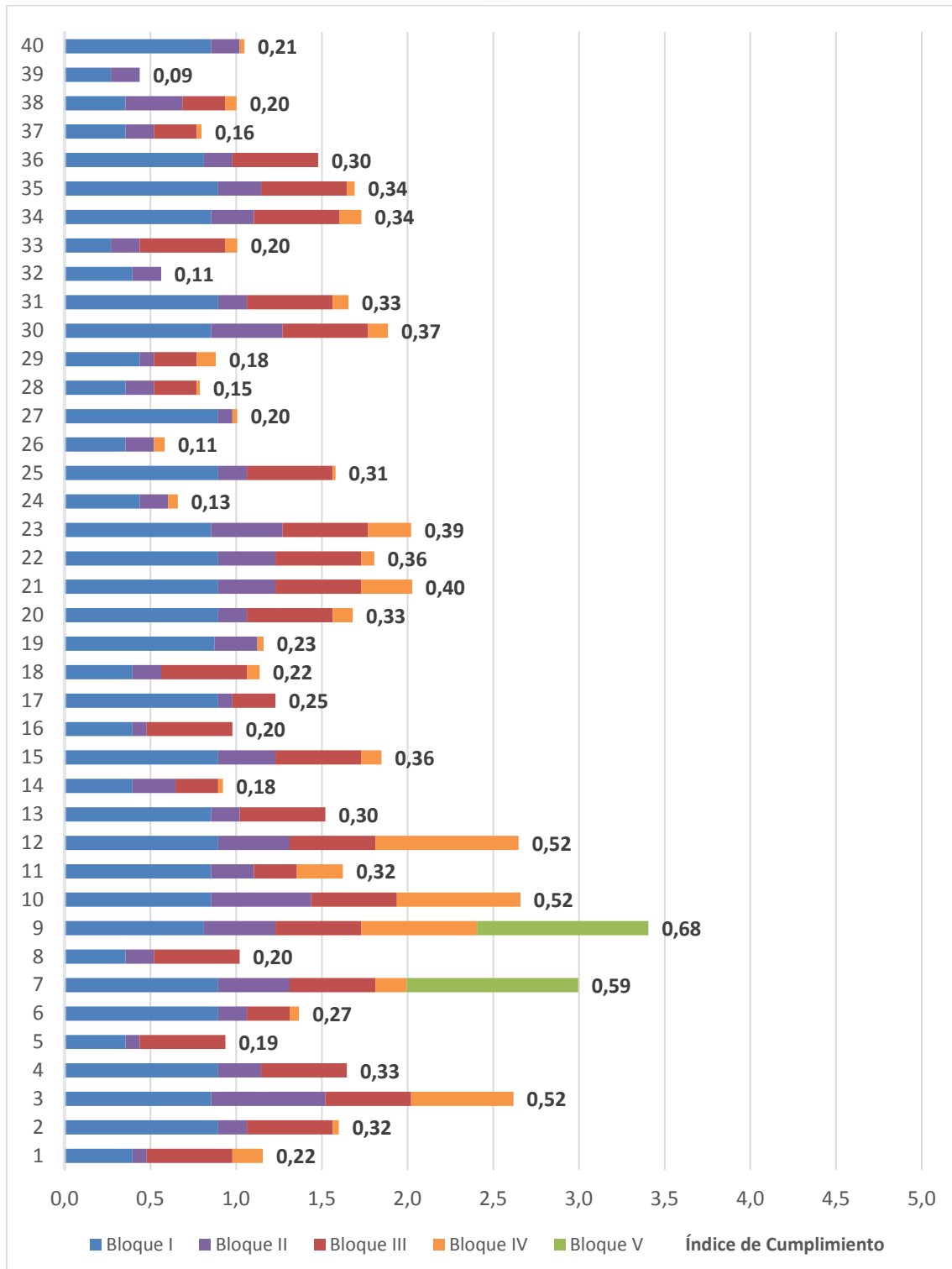


Gráfico 5. Índice de cumplimiento total de cada ayuntamiento por bloque

Aunque hasta ahora se ha podido confirmar que el grado de cumplimiento es bajo, tan sólo se ha podido intuir cuáles son los bloques más o menos cumplidos. Con el objetivo de aclarar esta circunstancia, a continuación se muestran una tabla que permite examinar los bloques con precisión (tabla 2), mostrando el grado de cumplimiento en cada caso y en total.

Tabla 2.
Proporción de cumplimiento total y por bloque

Bloques	Cumplimiento (%)	No cumplimiento (%)
I. Principios generales	68,5	31,5
II. Información institucional, organizativa y de planificación	23,7	76,3
III. Información de relevancia jurídica	36,2	63,8
IV. Información económica, presupuestaria y estadística	13,5	86,5
V. Buen gobierno	5,0	95,5
Total	29,4	70,6

El aporte o peso específico que tiene cada bloque dentro del índice está directamente relacionado con el cumplimiento de los ítems que los integran. Por tanto, una forma de conocer los elementos concretos que hacen que un bloque se cumpla más o menos es calcular la frecuencia con la que se cumplen los distintos ítems. Así, en los gráficos 6 y 7 se presenta una relación de los ítems que menos se cumplen y los que más, acompañados de una reseña numérica en la que el primer número se corresponde con el bloque al que pertenecen.

En el gráfico 6 se observan los 25 ítems que han arrojado una frecuencia de cumplimiento menor, entre 0 y 3 veces. Los resultados muestran que el 39,7% de los ítems del instrumento se han cumplido un máximo de 3 veces y que 12 de los 63 ítems no han sido cumplidos por ningún ayuntamiento, 7 de los cuales hacen referencia a las encomiendas de gestión incluidas en el bloque IV.

En sentido opuesto, el gráfico 7 ilustra los ítems con una frecuencia de cumplimiento situada en el rango establecido entre 36 y 40 puntos, mostrando aquellos elementos que mayor peso específico aportan al índice total. Cabe destacar que 5 de los ítems reflejados se corresponden con las Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web

que no se recogen en la LTAIBG específicamente, sino que se han incluido con el fin de dotar de exhaustividad y operatividad al instrumento. Los otros 2 ítems más cumplidos por las corporaciones son, por un lado, el que hace referencia a la publicación de un listado que reúna los datos relativos a los miembros del equipo de gobierno y, por otro, un apartado donde se mencionen las diferentes concejalías de las que se compone el ayuntamiento.

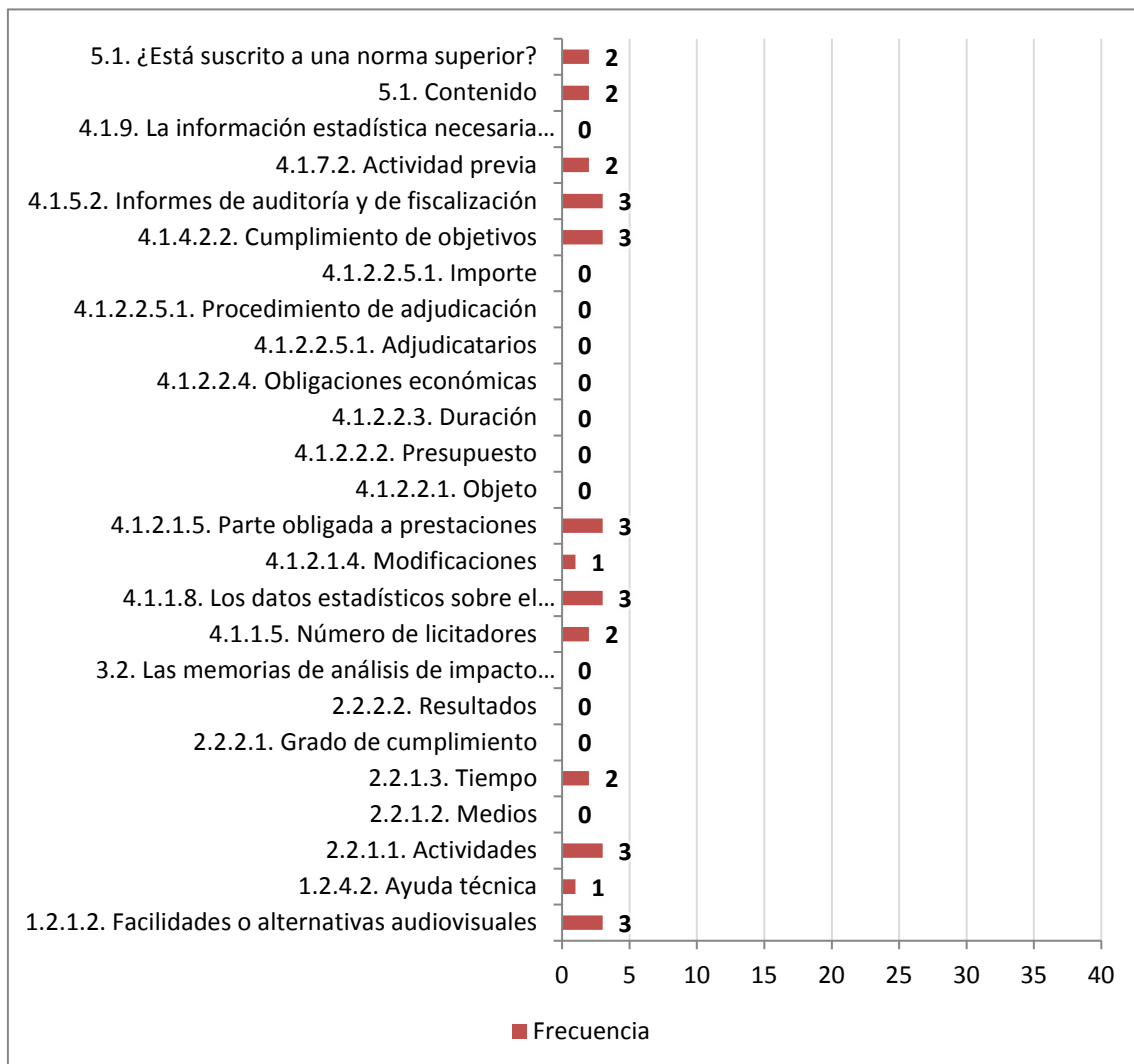


Gráfico 6. Relación de ítems que se cumplen con menor frecuencia

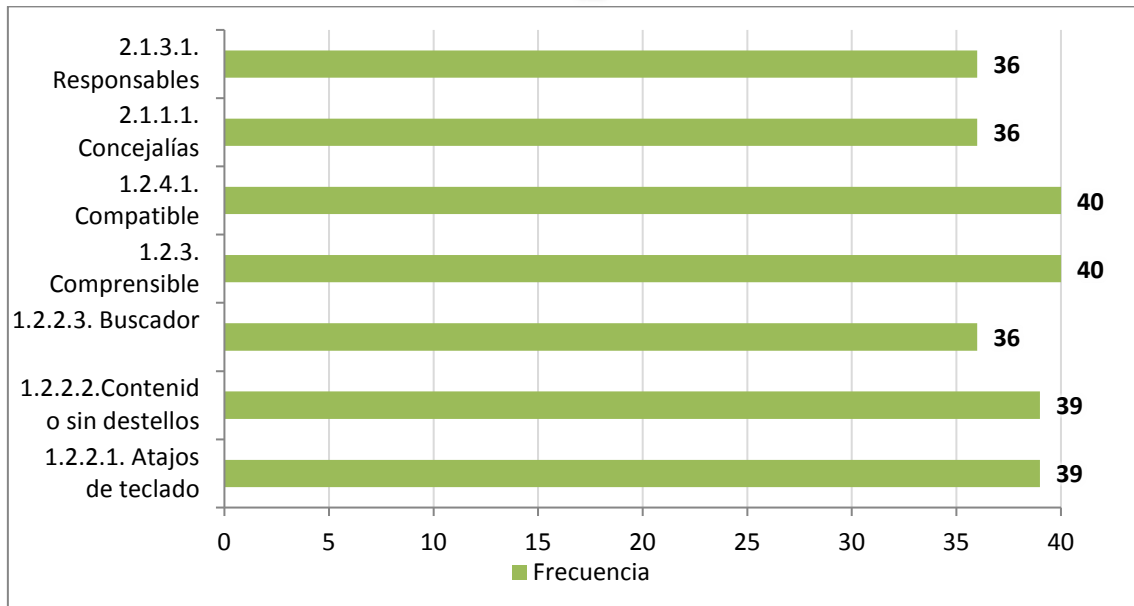


Gráfico 7. Relación de ítems que se cumplen con mayor frecuencia

Como se ha podido apreciar, el cumplimiento de cada bloque está fuertemente condicionado por la frecuencia con la que se cumple cada ítem, pero también por su peso específico dentro del bloque. Por tanto, resulta imprescindible estudiar la influencia individual de los ítems en cada bloque para identificar los elementos más relevantes en materia de cumplimiento. Para ello, se ha calculado la proporción media de cumplimiento que se debe a cada ítem y se ha puesto en relación con el cumplimiento total por bloque, tal y como se puede observar en los gráficos 8, 9, 10, 11 y 12. Cuando el aporte específico de un ítem ha resultado inferior al 5% se ha omitido la representación de su etiqueta de datos para facilitar la visualización de la información.

En este sentido, se puede comprobar que el cumplimiento del bloque I se reparte coherentemente conforme a su estructura de tal forma que casi la mitad de su puntuación se debe al ítem 1.1., mientras que la otra mitad se debe al 1.2. y sus epígrafes subordinados (gráfico 8). Sin embargo, esto no ocurre cuando se examinan los ítems del bloque II (gráfico 9), donde el 93,6% de su cumplimiento corresponde a los ítems contenidos en el epígrafe 2.1 a pesar de que su valor relativo se corresponde con el 50% del bloque.

En consecuencia, se puede decir que el cumplimiento del bloque II se debe, casi en su totalidad a la información institucional y organizativa que publicitan los ayuntamientos en sus páginas web o, en otras palabras, a que las Corporaciones Locales no publican prácticamente ninguna información relativa a los planes y programas anuales y plurianuales de objetivos concretos que se llevan a cabo en su municipio, revelando una

carencia importante en materia de cumplimiento. Por su parte, mientras que el cumplimiento en el bloque III se reparte análogamente al peso de sus ítems (gráfico 10), en el bloque IV se vuelve a producir un desajuste, cuando cobran especial importancia los ítems del epígrafe 4.1., que contiene la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria (gráfico 11). Aunque esta sección es mucho mayor que la respectiva al epígrafe 4.2., su peso aritmético debería ser el mismo y, por tanto, existe una notable desproporción entre el cumplimiento de ambas. Es decir, la publicación de información sobre los bienes inmuebles de las diferentes administraciones es objetivamente inferior a la esperada e indica un nivel de cumplimiento insuficiente a este respecto. En último lugar, el bloque V muestra una correspondencia exacta entre el cumplimiento de los ítems y su valor asignado (gráfico 12), si bien es cierto que únicamente se han podido medir los dos ayuntamientos con un código ético en su haber.

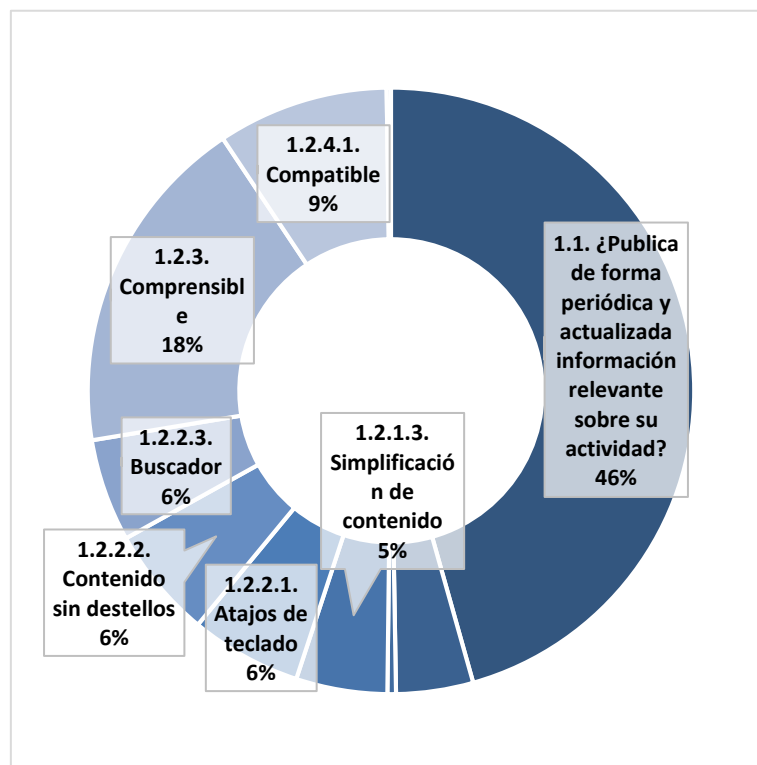


Gráfico 8. Ítems con mayor aporte específico al cumplimiento del bloque I

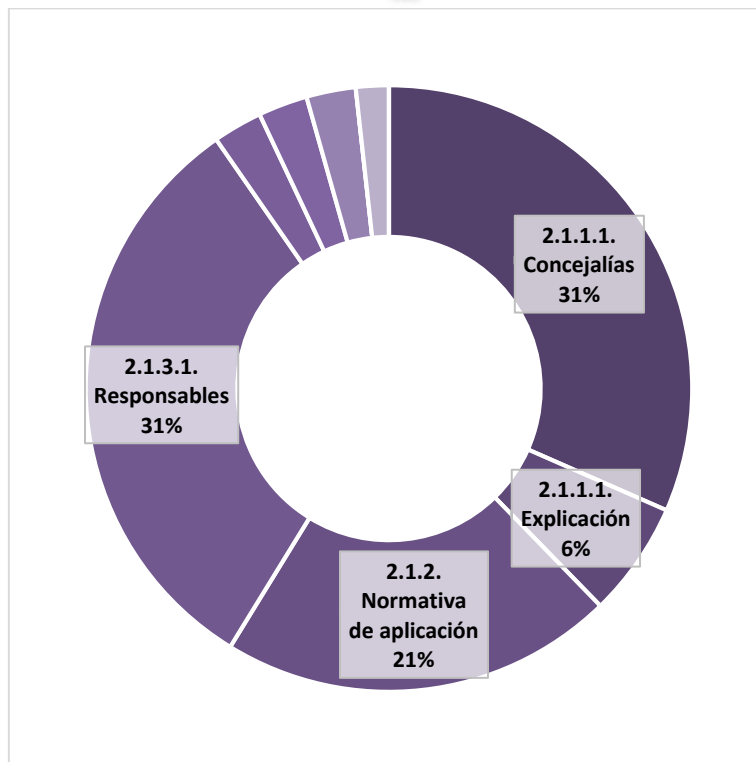


Gráfico 9. Ítems con mayor aporte específico al cumplimiento del bloque II

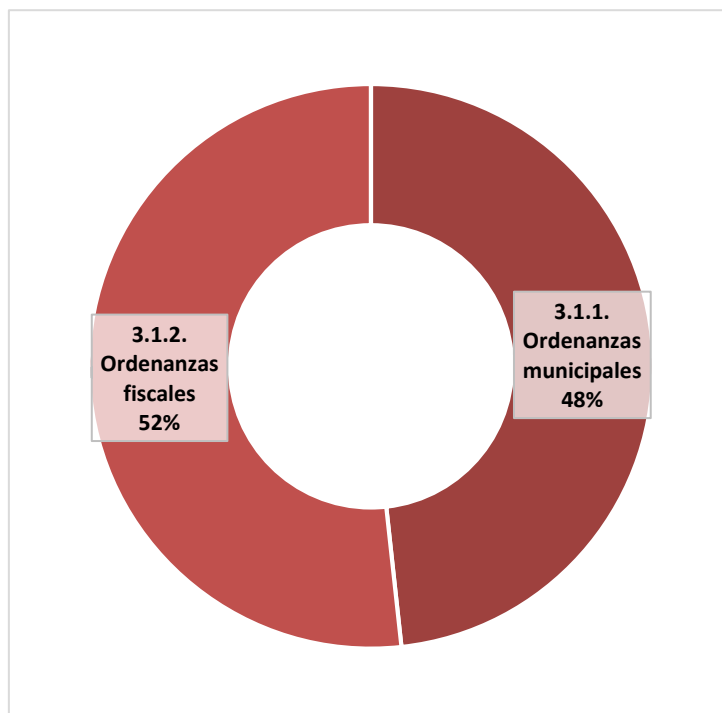


Gráfico 10. Ítems con mayor aporte específico al cumplimiento del bloque III

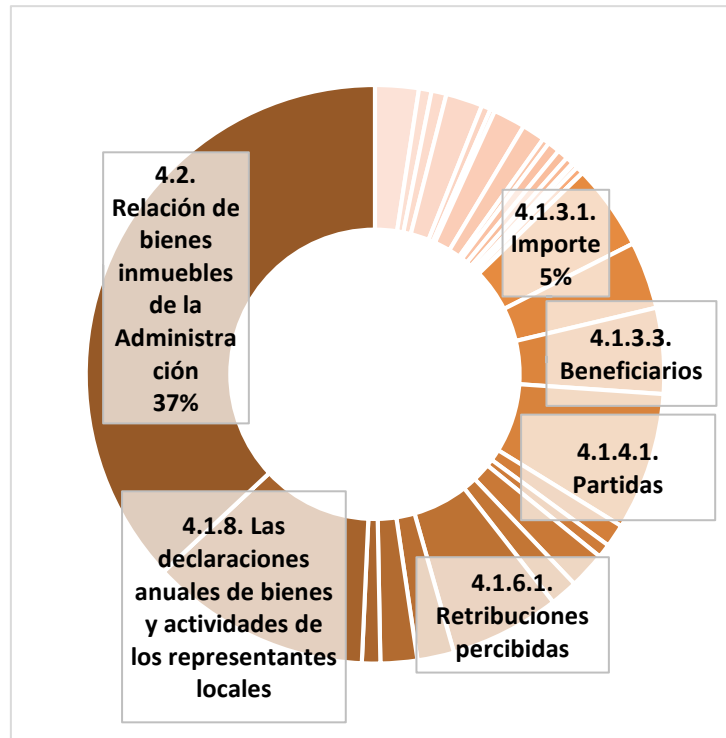


Gráfico 11. Ítems con mayor aporte específico al cumplimiento del bloque IV

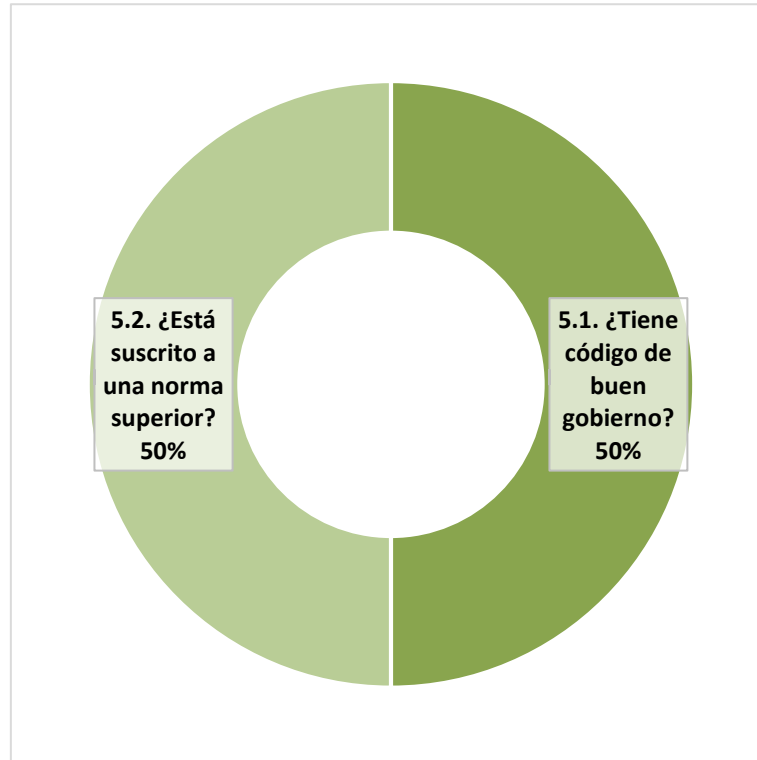


Gráfico 12. Ítems con mayor aporte específico al cumplimiento del bloque V

III. DISCUSIÓN

La cuantificación del cumplimiento por parte de las corporaciones municipales de los estándares de transparencia que aquí se presenta, y que se ha construido sobre las exigencias de la LTAIBG, constituye el primer paso para generar un conocimiento científico a partir del cual poder guiar, no sólo otras investigaciones de naturaleza científica en este ámbito, sino el diseño multinivel de nuevas actuaciones en materia de mejora de la transparencia y buena gestión pública. Asimismo, la evaluación del cumplimiento normativo en materia de transparencia de las Administraciones Locales, nos puede servir para saber hasta qué punto la implementación de otras medidas extrapenales que pueden ayudar a prevenir la corrupción son cumplidas por aquellos órganos a los que van dirigidas.

No obstante, es importante aclarar que el objeto de estudio del presente estudio es el cumplimiento de la Ley y no tanto la transparencia de las Administraciones locales, una circunstancia que puede inducir a extraer conclusiones precipitadas de estos resultados si se confunden ambos términos. En este sentido, los ayuntamientos con un índice de cumplimiento mayor no son necesariamente los más transparentes, puesto que para valorar el nivel de transparencia es necesario responder a un criterio cualitativo que

exige valorar individualmente el peso que la norma otorga a cada ítem, mientras que el cumplimiento se expresa en términos cuantitativos como resultado de valorar la proporción de ítems que se cumplen frente a los que no, atendiendo únicamente a una ponderación aritmética.

Por otro lado, aunque se puede plantear la proximidad temporal de la introducción de la norma como una excusa para justificar el bajo grado de cumplimiento entre la gran mayoría de ayuntamientos al realizar el estudio, el hecho de que existan algunos ayuntamientos que cumplen una parte importante de los estándares de transparencia exigidos evidencia que la disponibilidad de la información en forma de publicidad activa en las páginas web no responde a un criterio temporal, sino más bien a un juicio de voluntad por parte de las Corporaciones Locales.

IV. LIMITACIONES

Como es obvio, aunque debe ser puesto de manifiesto, el cumplimiento está fuertemente condicionado por la frecuencia con la que determinados ítems se cumplen y el peso que se les ha otorgado dentro de un instrumento que, aunque se ha elaborado con un afán total de objetividad, es inevitable que en cierto modo su estructuración responda al criterio subjetivo del investigador y a la interpretación que éste hace de la norma.

Por otro lado, es importante subrayar que, por norma general, las corporaciones más modestas presentan un grado de cumplimiento menor. Esto se debe, en primer lugar, a que sus recursos suelen ser escasos y el desembolso de una partida presupuestaria destinada a la elaboración de una sofisticada página web puede ser inviable en muchos casos y, en segunda instancia, respondiendo a necesidades estrictamente metodológicas, porque la ausencia de un ítem se puntúa como no cumplimiento cuando, en realidad, no se puede determinar realmente si el ítem se hubiera cumplido de haberse podido evaluar (por ejemplo, si un municipio no ha realizado encomiendas de gestión el ítem se ha puntuado directamente como ausente).



Universidad
del País Vasco



Euzko Herriko
Unibertsitatea

SOCIÉTÉ INTERNATIONALE DE CRIMINOLOGIE
INTERNATIONAL SOCIETY FOR CRIMINOLOGY
SOCIEDAD INTERNACIONAL DE CRIMINOLOGÍA

V. REFERENCIAS

- BOLEA BARDÓN, C.: “El delito de corrupción privada. Bien jurídico, estructura típica e intervinientes”, en *Indret*, núm. 2/2013.
- CORCOY BIDASOLO, M.: *Delitos de peligro y protección de bienes jurídico-penales supraindividuales: nuevas formas de delincuencia [ie delincuencia] y reinterpretación de tipos penales clásicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- CORCOY BIDASOLO, M.: “Exigibilidad en el ámbito del conocimiento y control de riesgos : teorización”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, nº 13, 2003.
- CORCOY BIDASOLO, M.: “Expansión del Derecho Penal y Garantías Constitucionales”, *Revista de Derechos Fundamentales - Universidad Viña Del Mar*, nº 8, 2012.
- DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, M.: “Corrupción y delitos contra la Administración Pública. Insuficiencias y límites del Derecho penal en la lucha contra la corrupción: el ejemplo español”, en *Revista de Derecho*, núm. 7, 2014.
- DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, M.: “El delito de tráfico de influencias”, en ASUA BATARRITA, A. (ED.): *Delitos contra la Administración pública*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1997.
- DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, M. / OLAIZOLA NOGALES, I.: “La responsabilidad penal de los funcionarios”, en *Auditoría Pública*, núm. 6, 1996.
- GARCÍA ARÁN, M.: “El delito de tráfico de influencias en el Código Penal de 1995”, en MUÑOZ CONDE, F.J. (DIR.): *Los delitos contra la Administración Pública en el nuevo Código penal*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 1997.
- GILI PASCUAL, A.: “Bases para la delimitación del ámbito típico en el delito de corrupción privada”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 09, 2007, pág. 13:12; MARTÍNEZ BUJÁN, C.: *Derecho penal económico y de la empresa. Parte Especial*, 3ª ed., 2011.
- GUTIÉRREZ, E.: “Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el Public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales”, en *Política Criminal*, Vol. 13, Nº 25 (Enero 2018), pp. 104-143. [http://www.politicacriminal.cl/Vol_13/n_25/Vol13N25A3.pdf].
- NIETO MARTÍN, A.: “De la ética pública al public compliance: sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas”, en EL MISMO Y MAROTO CALATAYUD, M.: (DIRS.): *Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*, Cuenca: Ediciones Universidad Castilla La Mancha, 2014, pp. 17-42.

INTERNATIONAL E-JOURNAL OF CRIMINAL SCIENCES

Supported by DMS International Research Centre



SOCIÉTÉ INTERNATIONALE DE CRIMINOLOGIE
INTERNATIONAL SOCIETY FOR CRIMINOLOGY
SOCIEDAD INTERNACIONAL DE CRIMINOLOGÍA

- PALAZZO, F.: Principio de última ratio e hipertrofia del Derecho penal. *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos in memoriam. Ed. de la Universidad de Castilla-La Mancha, Ed. Universidad Salamanca, Cuenca, 2001.*
- QUERALT JIMÉNEZ, J.J.: *Derecho penal español. Parte especial*, 6ª ed., 2010.
- QUERALT JIMÉNEZ, J.J.: “Notas sobre la corrupción privada en el Proyecto de Código Penal”, en *Iuris*, núm. 147, 2010.
- SILVA SÁNCHEZ, J.: *La expansión del Derecho Penal. Aspectos de política criminal en las sociedades postindustriales*, 3ª ed., Edisofer, Madrid, 2011.
- VILLORIA, M. / JIMÉNEZ, F.: “La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos”, en *Reis*, núm.138, abril-junio 2012, pp. 109-134.
- VILLORIA MENDIENTA, M./ GIMENO FELIÚ, J.M. / TEJEDOR BIELSA, J.: *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Atelier, Barcelona, 2016.

AGRADECIMIENTOS:

Quiero agradecer a Asier Moneva Pardo, al Dr. Francisco Javier Castro Toledo, a Ana Belén Gómez Bellvís y a Miriam Esteve Campello, investigadores del Centro Crímina, no solo el análisis de datos para este estudio, así como el diseño del mismo, sino especialmente sus valiosas aportaciones y comentarios para que este trabajo viera la luz. Especialmente, quiero expresar mi gratitud al Prof. Dr. Fernando Miró Llinares, por haberme brindado la oportunidad de publicar los resultados del proyecto y por adentrarme en nuevas líneas de investigación tan sugerentes como esta.

Anexo I. Bloque I: principios generales

Ítems			Valor
1.1. ¿Publica de forma periódica y actualizada información relevante sobre su actividad?			1/2
1.2. ¿Está a disposición de las personas con discapacidad?	1.2.1. Perceptible	1.2.1.1. Alternativas textuales	1/24
		1.2.1.2. Facilidades o alternativas audiovisuales	1/24
		1.2.1.3. Simplificación de contenido	1/24
	1.2.2. Operable	1.2.2.1. Atajos de teclado	1/24
		1.2.2.2. Contenido sin destellos	1/24
		1.2.2.3. Buscador	1/24
	1.2.3. Comprensible		1/8
	1.2.4. Robusta	1.2.4.1. Compatible	1/16
1.2.4.2. Ayuda técnica		1/16	

Anexo II. Bloque II: información institucional, organizativa y de planificación

Ítems			Valor	
2.1. Información institucional y organizativa	2.1.1. Funciones que desarrollan	2.1.1.1. Concejalías	1/12	
		2.1.1.1. Explicación	1/12	
	2.1.2. Normativa de aplicación		1/6	
	2.1.3. Estructura organizativa	2.1.3.1. Responsables		1/12
		2.1.3.2. Perfil y trayectoria	2.1.3.2.1. Perfil	1/24
			2.1.3.2.2. Trayectoria	1/24
2.2. Planes y programas anuales y plurianuales de objetivos concretos	2.2.1. Actividades, medios y tiempo previsto para su consecución.	2.2.1.1. Actividades	1/12	
		2.2.1.2. Medios	1/12	
		2.2.1.3. Tiempo	1/12	
	2.2.2. Grado de cumplimiento y resultados	2.2.2.1. Grado de cumplimiento		1/8
		2.2.2.2. Resultados		1/8



Anexo III. Bloque III: información de relevancia jurídica

Ítems		Valor
3.1. Una relación de toda la normativa vigente en su ámbito de aplicación	3.1.1. Ordenanzas municipales	1/4
	3.1.2. Ordenanzas fiscales	1/4
3.2. Las memorias de análisis de impacto normativo		1/2

Anexo IV. Bloque IV: información económica, presupuestaria y estadística

Ítems		Valor		
4.1. Información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria	4.1.1. Todos los Contratos	4.1.1.1. Objeto	1/144	
		4.1.1.2. Importe de licitación y adjudicación	4.1.1.2.1. Licitación	1/288
			4.1.1.2.2. Adjudicación	1/288
		4.1.1.3. Procedimiento	1/144	
		4.1.1.4. Instrumento de publicitación	1/144	
		4.1.1.5. Número de licitadores	1/144	
		4.1.1.6. Identidad del adjudicatario	1/144	
		4.1.1.7. Duración	1/144	
	4.1.1.8. Los 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	1/144		
	4.1.2. Los convenios suscritos y las encomiendas de gestión	4.1.2.1. Convenios suscritos	4.1.2.1.1. Partes firmantes	1/216
			4.1.2.1.2. Objeto	1/216
			4.1.2.1.3. Duración	1/216
			4.1.2.1.4. Modificaciones	1/216
			4.1.2.1.5. Parte obligada a prestaciones	1/216
			4.1.2.1.6. Obligaciones económicas	1/216
4.1.2.2. Encomiendas de gestión		4.1.2.2.1. Objeto	1/180	
		4.1.2.2.2. Presupuesto	1/180	
	4.1.2.2.3. Duración	1/180		
	4.1.2.2.4. Obligaciones económicas	1/180		

INTERNATIONAL E-JOURNAL OF CRIMINAL SCIENCES

Supported by DMS International Research Centre



Universidad
del País Vasco



SOCIETE INTERNATIONALE DE CRIMINOLOGIE
INTERNATIONAL SOCIETY FOR CRIMINOLOGY
SOCIEDAD INTERNACIONAL DE CRIMINOLOGIA

			4.1.2.2.5.1. Adjudicatarios	1/540
		4.1.2.2.5. Subcontrataciones	4.1.2.2.5.1. Procedimiento de adjudicación	1/540
			4.1.2.2.5.1. Importe	1/540
4.1.3. Las subvenciones y ayudas públicas concedidas	4.1.3.1. Importe			1/54
	4.1.3.2. Objetivo			1/54
	4.1.3.3. Beneficiarios			1/54
4.1.4. Los presupuestos	4.1.4.1. Partidas presupuestarias			1/36
	4.1.4.2. Información actualizada y comprensible	4.1.4.2.1. Estado de ejecución		1/72
		4.1.4.2.2. Cumplimiento de objetivos		1/72
4.1.5. Las cuentas anuales e informes de auditoría y de fiscalización por parte de los órganos de control externo	4.1.5.1. Cuentas anuales			1/36
	4.1.5.2. Informes de auditoría y de fiscalización			1/36
4.1.6. Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables y las indemnizaciones percibidas con ocasión de cese o despido	4.1.6.1. Retribuciones percibidas anualmente por altos cargos y máximos responsables			1/36
	4.1.6.2. Indemnizaciones percibidas con ocasión de cese o despido			1/36
4.1.7. Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la	4.1.7.1. Compatibilidad			1/36
	4.1.7.2. Actividad previa			1/36

INTERNATIONAL E-JOURNAL OF CRIMINAL SCIENCES

Supported by DMS International Research Centre



Universidad
del Pacífico



Universidad
de Huancayo



SOCIÉTÉ INTERNATIONALE DE CRIMINOLOGIE
INTERNATIONAL SOCIETY FOR CRIMINOLOGY
SOCIEDAD INTERNACIONAL DE CRIMINOLOGÍA

	Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local		
	4.1.8. Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales		1/18
	4.1.9. La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos		1/18
4.2. Relación de bienes inmuebles de la Administración			1/2

INTERNATIONAL E-JOURNAL OF CRIMINAL SCIENCES

Supported by DMS International Research Centre



Anexo V. Bloque V: buen gobierno

Ítems	Valor
5.1. ¿Tiene código de buen gobierno?	1/2
5.2. ¿Está suscrito a una norma superior?	1/2