

Universidad CEU San Pablo

**CEINDO – CEU Escuela Internacional de
Doctorado**

PROGRAMA en Derecho y Economía

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA DE LA EMPRESA**



**ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LA
TRANSPARENCIA EN LOS
MUNICIPIOS ESPAÑOLES EN LA
GESTIÓN DE LOS RESIDUOS
SÓLIDOS URBANOS**

TESIS DOCTORAL

Presentada por: **ALEJANDRO RODRÍGUEZ MARTÍN**

Dirigida por: **Dra. D^a CLARA ISABEL MUÑOZ COLOMINA**
Dr. D. RICARDO PALOMO ZURDO

MADRID
Año 2020



CEU
*Escuela Internacional
de Doctorado*

ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES EN LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

ALEJANDRO RODRÍGUEZ MARTÍN

2020

AGRADECIMIENTOS

Llegado el momento de la defensa de mi trabajo de investigación, no puedo olvidarme de todas aquellas personas que han permanecido a mi lado con su apoyo moral y consejos durante estos últimos años.

Por todo ello, quiero expresar **mi más sincero agradecimiento:**

Al Dr. Ricardo Palomo Zurdo por la confianza depositada en mí y buen hacer como director durante el desarrollo de todo el trabajo, y también con mucho cariño a la Dra. Clara Muñoz Colomina (R.I.P) por su constancia, su magnífica predisposición y ayuda incondicional en la dirección de la tesis, incluso cuando atravesaba momentos muy delicados por su enfermedad.

A la Dra. Elena Urquía Grande por sus buenos consejos y apreciaciones en la revisión del trabajo, al Dr. Mariano González Sánchez y muy especialmente al Dr. Francisco González Sánchez por la ayuda en la revisión de los aspectos estadísticos de la tesis.

A Enrique Arrufat por su colaboración en el diseño de la base de datos.

No puedo olvidarme tampoco de mis compañeros del Departamento de Economía de la Empresa, su director Enrique Rúa, José Luís Mateu, Javier Iturrioz, Pilar, Mercedes, Luís y demás profesores de la sección de contabilidad, por sus palabras de ánimo en todo momento.

Por último, gracias a mi familia y en especial a mis padres, por su cariño y comprensión.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE CUADROS	8
ÍNDICE DE FIGURAS	8
ÍNDICE DE GRÁFICOS	9
ÍNDICE DE TABLAS	9
ÍNDICE DE ACRÓNIMOS	10
CAPÍTULO PRIMERO: INTRODUCCIÓN	12
1.1. Introducción.....	12
1.2. Justificación de la investigación	16
1.3. Objetivos y metodología de la investigación.....	21
1.4. Estructura de la investigación	25
CAPÍTULO SEGUNDO: EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA: MARCO TEÓRICO	28
2.1. Concepto de transparencia	28
2.2. Ventajas y requisitos de la transparencia.....	36
2.3. La Transparencia y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs).	40
2.4. La Transparencia y el Gobierno Abierto	49
2.5. Estudios previos de transparencia en el ámbito municipal en España	59
2.6. Estudios previos a nivel internacional sobre la transparencia y la gestión de los residuos sólidos urbanos	76
CAPÍTULO TERCERO: NORMATIVA LEGAL DE LA TRANSPARENCIA	83
3.1. Normativa internacional	83
3.2. Normativa en la Unión Europea	88
3.3. Normativa Nacional	92
3.3.1. La Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG): Aportaciones y posibles mejoras.....	98
3.3.2. Las leyes de transparencia en el marco autonómico	105
CAPÍTULO CUARTO: LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS MUNICIPALES Y SUS EFECTOS EN EL MEDIO AMBIENTE.	111
4.1. Introducción.....	111
4.2. La problemática en la gestión y la eliminación de los residuos. Breve referencia histórica.....	112
4.3. La gestión de residuos y su influencia en el medio ambiente.....	117
4.3.1. La Evolución hacia el Desarrollo Sostenible	122
4.3.2. La Agenda Local 21 y su contribución al Desarrollo Sostenible.....	125

4.3.3.	La transición hacia la Economía Circular y el papel de las Corporaciones Locales	127
4.4.	El marco normativo sobre residuos.....	133
4.4.1.	La política comunitaria en la gestión de residuos	133
4.4.2.	La Agencia Europea de Medio Ambiente.....	139
4.4.3.	Normativa comunitaria	142
4.4.5.	Normativa española	151
4.4.6.	Planes y Programas de residuos	157
4.5.	La gestión de residuos municipales en España y el papel de los Sistemas Integrados de Gestión de residuos (SIG).....	166
CAPÍTULO QUINTO: LA GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL EN LOS PRESUPUESTOS DE LAS AAPP: LA RECOGIDA, GESTIÓN Y TRATAMIENTO DE LOS RESIDUOS MUNICIPALES Y SU INCIDENCIA EN LOS PRESUPUESTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES.		
5.1.	Introducción.....	181
5.2.	Las Corporaciones Locales dentro de la estructura del Sector Público en España .	182
5.3.	La Administración Pública Local	187
5.4.	La gestión pública vs. la gestión privada de los servicios públicos	192
5.4.1.	La gestión de los servicios públicos en la Administración Pública Local.....	194
5.4.2.	La gestión del servicio público de recogida, tratamiento y eliminación de residuos en el ámbito municipal	197
5.5.	La gestión de los residuos en el presupuesto de las AAPP	204
5.5.1.	La gestión de los residuos municipales y su impacto en el gasto presupuestario de los ayuntamientos	208
5.5.2.	Las tasas y los precios públicos de las corporaciones locales asociadas a la gestión de los residuos	213
5.6.	La fiscalidad de la gestión de residuos municipales en España	220
CAPÍTULO SEXTO: EL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS (ITMGR). UNA PROPUESTA PARA MEDIR LA TRANSPARENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS		
6.1.	La medición de la transparencia municipal	222
6.2.	Una propuesta de índice de transparencia municipal en la gestión de los residuos: ITMGR	224
6.2.1.	Indicadores legales	225
6.2.2.	Indicadores basados en el ITA 2017	228
6.2.3.	Indicadores relacionados con la recogida, las infraestructuras y la eliminación de los residuos municipales: El Proyecto SICIAL de la Federación Española de Municipios y Provincias.....	235
6.2.4.	Indicadores presupuestarios y financieros	242
6.2.5.	Indicadores de Calidad	246

6.3.	Evaluación de la transparencia a través del ITMGR: Análisis de resultados por ayuntamientos, comunidades autónomas, áreas del índice y tramos de población	247
6.4.	Análisis Multivariante	256
6.4.1	Planteamiento de hipótesis del modelo	256
6.4.2	Idoneidad del Modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios	266
6.4.3	Análisis de los resultados	270
CAPÍTULO SÉPTIMO: CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN		
.....		275
7.1.	Conclusiones generales	275
7.2.	Conclusiones Específicas	280
7.3.	Limitaciones del estudio y futuras líneas de investigación	282
BIBLIOGRAFÍA.....		284
Referencias legislativas		313
Referencias páginas web		327
ANEXOS EN FORMATO ELECTRÓNICO		341
ANEXO I-	Base de datos en Excel e ITMGR por ayuntamientos.....	341
ANEXO II-	Variables de entorno y datos presupuestarios	341
ANEXO III-	Matriz de correlaciones	341

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Evolución de la e-administración a la e-democracia.....	43
Cuadro 2. Tipo de relación entre las variables elegidas y la divulgación de la información	61
Cuadro 3. Variables seleccionadas en relación con la publicación de las memorias de sostenibilidad	67
Cuadro 4. Hipótesis del estudio de Tejado y Ferraz 2015	68
Cuadro 5. Tipos de relación entre los factores determinantes y el ITAPA	69
Cuadro 6. Análisis de las investigaciones sobre transparencia en los ayuntamientos españoles	72
Cuadro 7. Variables empleadas en las investigaciones sobre la transparencia de los ayuntamientos españoles	75
Cuadro 8. Pilares básicos de la LTAIBG	101
Cuadro 9. Leyes de Transparencia y Órgano Regulador por CCAA	106
Cuadro 10. Influencia de los procesos electorales en la promulgación de leyes de transparencia	109
Cuadro 11. Objetivos de recogida y tratamiento de residuos según la normativa española y europea.....	156
Cuadro 12. Áreas prioritarias, medidas propuestas y líneas estratégicas.	161
Cuadro 13. Planes y programas autonómicos de gestión y prevención de residuos.....	164
Cuadro 14. Modelos de separación de residuos de competencia municipal vigentes en España.....	167
Cuadro 15. Servicios públicos obligatorios en función del tamaño de los municipios	196
Cuadro 16. Municipios que prestan el servicio de recogida de residuos a través de una entidad supramunicipal. Año 2017.....	204
Cuadro 17. Capitales de provincia que financian el servicio de residuos urbanos mediante tasa en 2017	215
Cuadro 18. Municipios que financian el servicio de residuos urbanos sin exigir tasa o prestan el servicio a través de una entidad supramunicipal en 2017	217
Cuadro 19. Indicadores legales en relación a la Ley 22/2011.....	226
Cuadro 20. Indicadores legales en relación a la Ley 27/2006.....	227
Cuadro 21. Indicadores ITA 2017.	228
Cuadro 22. Indicadores basados en el ITA 2017.	235
Cuadro 23. Principales Comisiones de trabajo y Comunicaciones de la FEMP en materia de Transparencia.....	236
Cuadro 24. Cuadro-Resumen de Indicadores de Gestión para el servicio municipal de Recogida, Tratamiento y Eliminación de residuos. Proyecto Sicial. Versión 2008.	238
Cuadro 25. Indicadores de recogida de residuos.	241
Cuadro 26. Indicadores de infraestructuras relacionados con la recogida de residuos.....	242
Cuadro 27. Indicadores de tratamiento de residuos.....	242
Cuadro 28. Indicadores presupuestarios	245
Cuadro 29. Indicadores de calidad.....	246
Cuadro 30. Tipo de relación entre las variables elegidas y el ITMGR	266

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Elementos fundamentales del gobierno abierto	55
Figura 2. Relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos en un gobierno abierto.....	57

Figura 3. Meses entre la fecha de la publicación de la ley y la fecha de las elecciones autonómicas.....	110
Figura 4. Variaciones de temperaturas globales en el siglo XX-XXI.....	120
Figura 5. Conferencias Internacionales de la ONU sobre Medio Ambiente.	123
Figura 6. Conferencias Europeas de Ciudades y Poblaciones Sostenibles.....	126
Figura 7. Economía Circular	128
Figura 8. Programas de Acción en materia de Medio Ambiente de la U.E	134
Figura 9. Tratamiento de residuos municipales en la UE + Noruega, Suecia e Islandia en 2014	141
Figura 10. Principio de jerarquía en la gestión de residuos	146
Figura 11. Jerarquía Europea en la gestión de residuos.....	161
Figura 12. Diagrama de tratamientos contemplados para el cálculo de la gestión final de los residuos.....	174
Figura 13. Símbolos del reciclaje	176
Figura 14. Diagrama del Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR)	179
Figura 15. Clasificación de las entidades locales territoriales según la LRBRL.....	189
Figura 16. Tipos de gestión de los servicios públicos locales	201
Figura 17. Programas del grupo 456. Actuaciones medioambientales de los Presupuestos Generales del Estado 2017	207

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Indicador del control de la corrupción	13
Gráfico 2. Confianza en los gobiernos nacionales en 2014 y evolución desde 2007	15
Gráfico 3. Número de publicaciones internacionales sobre la transparencia en la gestión de residuos.....	81
Gráfico 4. Número de citas por año.....	81
Gráfico 5. Número de publicaciones por áreas de estudio.	82
Gráfico 6. Kgs de residuos urbanos recogidos/habitante y año. España- UE 28 (2000-2017)	118
Gráfico 7. Recogida separada y mezclada de residuos urbanos en España 2008-2017	119
Gráfico 8. Composición de la bolsa tipo de residuos municipales de Cataluña.....	168
Gráfico 9. Evolución de los residuos urbanos generados en España-UE: 2004-2017	170
Gráfico 10. Tratamiento de residuos municipales España- UE 2017	171
Gráfico 11. Evolución de los residuos urbanos depositados en vertedero España- UE 2006-2017	172
Gráfico 12. Evolución del número de entes integrantes del Sector Público Local (2000-2017).	191
Gráfico 13. Peso relativo de cada tramo de población	253
Gráfico 14. Niveles medios de transparencia y porcentaje de ayuntamientos con valoración por encima del 50%	254
Gráfico 15. Tasa por CCAA de Recogida Selectiva de Residuos Municipales. Año 2016	255
Gráfico 16. Densidad de los residuos.....	270

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Índice Mundial de percepción de la corrupción	13
Tabla 2. Evolución de la tasa de desempleo en España y la media europea.	14

Tabla 3. Confianza en los políticos. Evolución años 2008-2012.....	16
Tabla 4. Distribución de la muestra de municipios analizados por Comunidades Autónomas19	
Tabla 5. Principales bases de datos consultadas	24
Tabla 6. Generación de residuos municipales (kg/h/año) UE-28, Noruega, Islandia, Suiza, Albania, Turquía y los distintos estados	140
Tabla 7. Cantidad de residuos urbanos recogidos y clasificados por tipo de residuo en el año 2017 en España	169
Tabla 8. Evolución y tratamiento de los residuos urbanos (Kg/hab/año) en España 1995-2015 y Unión Europea 2015	171
Tabla 9. Generación y tratamiento de residuos de competencia municipal por CCAA durante el año 2016.....	173
Tabla 10. Recogida selectiva de residuos de envases de vidrio por CCAA, año 2017	178
Tabla 11. Estructura del Sector Público Local a 31/12/2017	192
Tabla 12. Media de transparencia municipal y ayuntamientos con la máxima puntuación según el ITA 2008-2012-2014-2017.....	235
Tabla 13. Peso relativo de la población de cada CCAA sobre la población total en España en relación a la muestra seleccionada.....	247
Tabla 14. Ranking ITMGR.	248
Tabla 15. Ranking ITMGR por áreas.....	250
Tabla 16. Modelo MCO. Variable dependiente: ITMGR.....	267
Tabla 17. Estadísticos principales	268
Tabla 18. Matriz de covarianzas-covarianzas de los coeficientes y estimadores	269
Tabla 19. Variables dicotómicas. CCAA.....	274

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

AAPP: Administraciones públicas.
ACV: Análisis del ciclo de vida
AEE: Aparatos eléctrico y electrónicos.
AEMA: Agencia Europea del Medio ambiente
AGE: Administración General del Estado.
ANEPMA: Asociación Nacional de Empresas Públicas de Medio Ambiente.
Ayto: Ayuntamiento.
CBG: Código de Buen Gobierno de la FEMP.
CCAA: Comunidades autónomas.
CE: Constitución Española.
CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas.
CL: Corporación Local.
CCLL: Corporaciones Locales.
CORA: Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.
CTBG: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado.
DUDH: La Declaración Universal de los Derechos Humanos.
EELL: Entidades locales.
Eionet: Red Europea de Información y Observación sobre el Medio Ambiente.
FAO: Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
FMI: Fondo Monetario Internacional
FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias.
FOIA: Freedom of Information Act.
GEI: Gases de efecto invernadero.

Orden HFP: Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública.
GRI: Global Reporting Initiative.
Habs: Habitantes.
IBI: Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
IGAE: Intervención General de la Administración General del Estado.
IRM: Independent Reporting Mechanism.
IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
ITA: Índice de transparencia de los ayuntamientos.
ITMGR: Índice de Transparencia Municipal en la Gestión de Residuos.
L: Indicadores legales.
LAIPPMD: Ley 27/2006, de 18 de julio, por el que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
LCSP: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
LOEPSF: Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
LPACAP: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LRBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LT: Indicadores relacionados con la LTAIBG.
LTAIBG: Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
MAGRAMA: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
MAPAMA: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
MAR: Gestión de Recarga de Acuíferos.
NGP: Nueva Gestión Pública.
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OGP: Open Government Partnership.
OIT: Organización Internacional del Trabajo.
OMM: Organización Meteorológicas Mundial.
ONG: Organización no gubernamental
ONU: Organización de las Naciones Unidas.
PEMAR: Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos.
PIB: Producto Interior Bruto Nacional.
RAEEs: Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.
RCD: Residuos de construcción y demolición.
RS: Responsabilidad Social.
RSU: Residuos sólidos urbanos.
SSDR: Sistema de Depósito, Devolución y Retorno.
SICIAL: Sistema Integrado de Costes e Indicadores en la Administración Local.
SIG: Sistemas Integrados de Gestión de Residuos.
TICs: Tecnologías de la Información y la Comunicación.
TMB: Tratamiento Mecánico-Biológico.
TRLRHL: Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
UCLG: Consejo Mundial de Ciudades y Gobiernos Unidos.
UE: Unión Europea.
VI PMA: El Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente.
WTE: Waste to energy.

CAPÍTULO PRIMERO: INTRODUCCIÓN

1.1. Introducción

La crisis de confianza que viven las instituciones españolas se ha agudizado en los últimos años, el estudio anual de la confianza, “Trust Barometer”, publicado por la consultora Adelman¹, reflejaba ya en el año 2014, que el índice de confianza en el gobierno de España se situaba en 18 puntos (intervalo de 0-90, siendo este último el que representa una mayor confianza), siendo la media de 45 puntos. En el año 2017 la media del índice baja 4 puntos, y lo que es más grave, de los 27 países analizados, en 20 de ellos sus ciudadanos desconfiaban de sus gobiernos, y España reflejaba una desconfianza en su ejecutivo, solamente superada por Sudáfrica, Polonia, México y Brasil.

El índice de confianza agregada, publicado por la misma empresa, que es una media de la confianza de un país en las instituciones de gobierno, empresas, medios de comunicación y ONGs (Organizaciones no gubernamentales), refleja datos similares. En el año 2014 España obtiene 39 puntos, solamente por encima de Rusia y Polonia, en el año 2015 mejora obteniendo una puntuación de 45 puntos, quedando por encima solo de Turquía, Irlanda y Japón. En los años 2017 y 2018, los resultados son muy similares, 44 y 47 puntos respectivamente.

El Índice de Percepción de la Corrupción en el sector público², publicado por la organización no gubernamental Transparencia Internacional, en una escala de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de muy bajos niveles de corrupción) refleja que si bien España no tiene una corrupción sistémica, como ocurre en otros países, los múltiples escándalos de corrupción política en los partidos y en los gobiernos locales y autonómicos, han dado lugar a un estado de indignación generalizado en la ciudadanía, tal como queda recogido en la siguiente tabla:

¹ Empresa consultora de comunicación que viene realizando este estudio desde el año 2001. Información obtenida en: <http://es.slideshare.net/EdelmanSpain/trust-barometer-2015-spain>

² Información obtenida en: <http://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/>

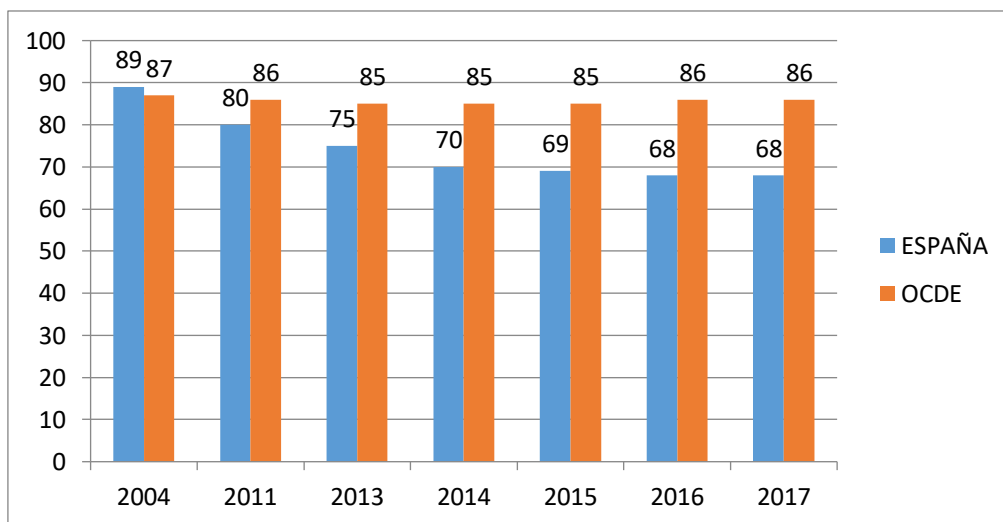
Tabla 1. Índice Mundial de percepción de la corrupción

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Puntuación	65	59	60	58	58	57
Puesto de España	30	40	37	36	41	42
Muestra en número de países	176	177	175	167	176	180

Fuente Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la OCDE y Transparencia Internacional

Según el estudio del Banco Mundial³ sobre los indicadores mundiales de buen gobierno (Worldwide Governance Indicators), y analizando el indicador de control de la corrupción (de 0 a 100), comparando los datos de España, con la media de los países con mayor renta per cápita de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), apreciamos un diferencial preocupante, llegando en el año 2017 a 18 puntos, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Indicador del control de la corrupción



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Banco Mundial

Todo ello indica que España tiene una situación de corrupción alta entre los países de la zona euro, siendo ésta la segunda preocupación de los españoles, por debajo del paro, tal como queda recogido en el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas publicado en septiembre de 2019⁴.

³ Información obtenida a partir de “The Worldwide Governance Indicators” del Banco Mundial, disponible en: www.govindicators.org

⁴ Información obtenida en : http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html

Si a esta situación de corrupción generalizada le sumamos la profunda crisis económica que ha padecido España desde el año 2008, cuyo principal exponente es la elevada tasa de desempleo con relación a la media comunitaria, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla⁵.

Tabla 2. Evolución de la tasa de desempleo en España y la media europea.

Tasa de desempleo	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018
España	23,7%	20,9 %	18,6 %	16,5 %	14,5 %
Media de la Unión Europea	9,9%	9 %	8,2 %	7,2 %	6,6 %

Fuente Elaboración propia, a partir de los datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística y la OCDE

El resultado final, como no podía ser de otra manera, es un profundo hastío de los ciudadanos hacia la clase política y una completa desconfianza en unas instituciones públicas que ya no están legitimadas para representar a la ciudadanía. Ante esta profunda crisis de valores, no nos resistimos a citar como definía Juan Rico y Amat⁶ la palabra moralidad, “Señora extraviada en la corte cuyo paradero se ignora, por más que se ha ofrecido un hallazgo al que la presente. Los que más aparentan buscarla le cierran la puerta cuando se presenta en sus casas y, aburrída de tanto desprecio, dicen que se va peregrinando ahora por los pueblos pequeños, acompañada de su hermana la justicia, tan despreciada como ella. Probablemente tendrán que emigrar pronto de España, si no quieren morir de una sofocación”.

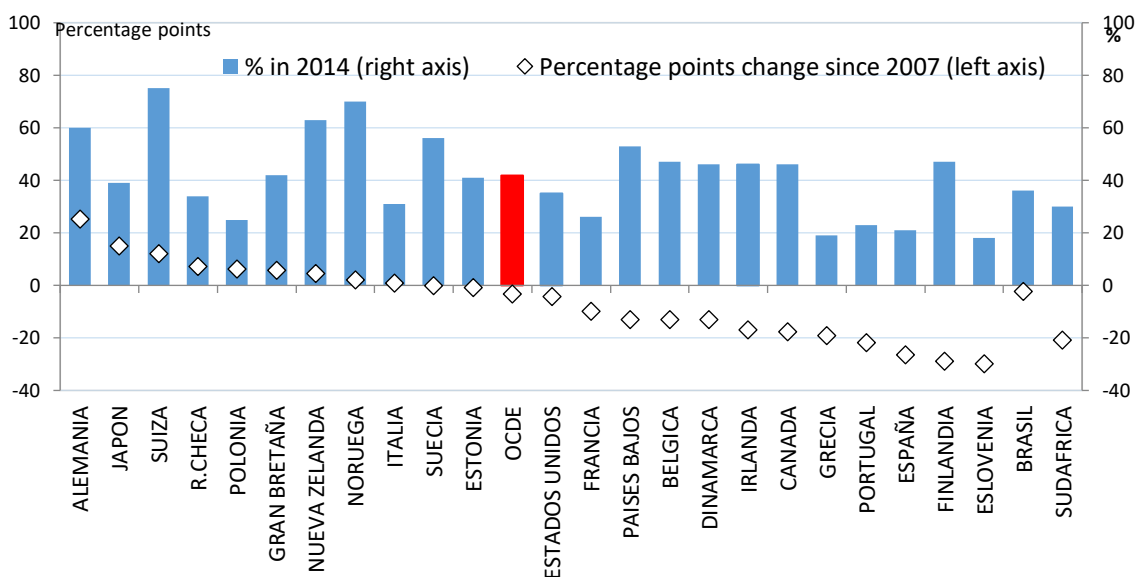
El deterioro de la situación económica y sus consecuencias sociales, han agudizado todavía más la crisis de confianza en las instituciones, la desafección política e institucional, que se manifiesta en un sentimiento negativo hacia todo lo público, sin embargo, esta situación no ha sido un problema exclusivo de España. En el informe publicado por la OCDE, “Government at a Glance (2015)”, se recogen distintos indicadores sobre la gestión pública, uno de ellos es la confianza sobre los gobiernos nacionales y su evolución desde 2007 hasta 2014, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

⁵ Información obtenida en: <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm> y <http://www.ine.es/>

⁶ Autor de la obra: Diccionario de los políticos o verdadero sentido de las voces y frases más usuales entre las mismas, escrito para divertimento de los que ya lo han sido y enseñanza de los que aún quieren serlo. (1855) Disponible en:

http://bibliotecadigital.jcyl.es/es/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=10067157

Gráfico 2. Confianza en los gobiernos nacionales en 2014 y evolución desde 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE (2014)⁷

En el mismo se observa que existe un descenso generalizado de la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos. España, junto con un grupo numeroso de países como Irlanda, Países Bajos, Grecia, Portugal, Brasil o Sudáfrica, se encuentran en el eje de tendencia negativa; en concreto España pierde 27 puntos durante esos siete años, situándose en el año 2014 muy por debajo (21%), de la media de la OCDE (42%), quedando por encima únicamente de dos países, Grecia 19% y Eslovenia 18%.

Así mismo, la información que ofrece la “European Social Survey”, Encuesta Social Europea, permite obtener datos sobre los niveles de confianza otorgada a las instituciones de representación (parlamento), partidos políticos y políticos, y a las instituciones del Estado (policía y tribunales de justicia), de los países europeos, tal como queda recogido en el siguiente cuadro, relativo a la confianza de los ciudadanos en sus políticos (el indicador varía del valor 0, es decir ninguna confianza, a 10 plena confianza).

⁷ La información se puede ver en: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015/confidence-in-national-government-in-2014-and-its-change-since-2007_gov_glance-2015-graph107-en

Tabla 3. Confianza en los políticos. Evolución años 2008-2012

Países	2008	2010	2012	Países	2008	2010	2012
Alemania	3,5	3,4	3,8	Francia	3,4	3,2	3,2
Bélgica	4	3,9	4,3	Grecia	2,5	1,4	-
Bulgaria	1,6	2	1,8	Irlanda	3,2	3,1	3
Chequia	2,8	2,6	2,6	Hungría	2	3,2	3,2
Chipre	4,4	3,5	2,5	Noruega	4,7	4,9	5,1
Dinamarca	5,6	5,1	5,3	Países bajos	5,2	5,2	5,1
Eslovaquia	3,6	2,8	2,8	Polonia	2,3	2,6	2,2
Eslovenia	3,4	2,2	2,3	Portugal	2,3	2	1,8
España	3,2	2,7	1,9	Reino Unido	3,6	3,5	3,7
Estonia	3,3	3,5	3,2	Suecia	4,7	5,1	4,8
Finlandia	4,9	4,5	4,9	Suiza	4,8	4,9	5,1
				Media	3,59	3,4	3,45

Fuente: Encuesta Social Europea. (<https://www.europeansocialsurvey.org/about/country/spain/topics.html>)

En el mismo, España se sitúa a la cola sobre los 22 países analizados, con una puntuación para el año 2012 de 1,9 puntos, siendo la media europea de 3,45, sin embargo podemos apreciar también que solamente cuatro países tienen la confianza de sus ciudadanos en sus políticos, en concreto, Países Bajos, Noruega, Dinamarca y Suiza, por lo que podemos concluir que el problema de la desafección institucional y política, es generalizado en los países occidentales, si bien es especialmente virulento en nuestro país.

1.2. Justificación de la investigación

En este escenario de quiebra general de los valores éticos y morales tanto en el ámbito público como privado, de crisis económica, política e institucional, y del surgimiento de movimientos ciudadanos que prometen nuevas fórmulas de legitimación democrática, las políticas basadas en la transparencia, la apertura y el acceso de los ciudadanos a la información pública, se convierten en una opción de políticas públicas esenciales para paliar la desafección ciudadana. Este problema es el que ha dado lugar a esta investigación, la creciente desconfianza hacia las administraciones públicas y, ante esta situación, el nacimiento de un nuevo paradigma, basado en la transparencia, a través del cual los gobiernos intentan recuperar la legitimidad perdida.

Por todo ello, el gobierno de España, aunque con cierto retraso, aprueba en diciembre del año 2013 la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG). Con cierto retraso, dado que en la Unión Europea (UE), el derecho de acceso a la información pública ya estaba reconocido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada el 7 de diciembre del año 2000, y en su desarrollo reglamentario, Reglamento (CE) nº 1049/2001, igualmente la gran mayoría de los países de la Unión Europea, ya habían aprobado sus respectivas leyes de transparencia y acceso a la información pública con cierta anterioridad a nuestro país, así por ejemplo, Noruega en 1970, Dinamarca en 1987, Finlandia en 1999, o el Reino Unido en el año 2000.

La relevancia internacional del tema de esta investigación ha sido también un segundo motivo que nos ha llevado a realizarla. La transparencia, la participación ciudadana, lograr que una administración por naturaleza opaca se abra a los ojos de la ciudadanía y que intente mejorar su eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos públicos, ha dado lugar a numerosos debates, publicaciones, congresos y seminarios a nivel internacional durante la última década. Sin embargo, es a raíz del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto, que el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, presentó en el año 2009, cuando el tema adquiere una mayor notoriedad a nivel mundial.

En nuestro país, la LTAIBG es la primera legislación específica que regula con carácter general la transparencia de la actividad pública, como afirma el Consejo de Estado en su informe del 19 de julio de 2012 al entonces Anteproyecto de Ley de Transparencia: “La ley responde a la necesidad de establecer una regulación general y amplia en materia de transparencia, en su doble vertiente de publicidad activa y derecho de acceso a la información pública, similar a la que existe en la mayoría de los países de nuestro entorno”⁸.

⁸ Informe del Consejo de Estado, de 19 de julio de 2012, al Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, consideración III (Alcance del Anteproyecto).

Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-707>

Con anterioridad a la aprobación de la LTAIBG, en el ordenamiento jurídico español, encontramos diversas normas que regulaban el acceso de los ciudadanos a la información pública, aunque con ciertas limitaciones y algunas deficiencias. Así por ejemplo, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (derogada con efectos 2 de octubre de 2016, por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), en su artículo 37, regulaba el derecho de acceso de los ciudadanos a los registros y los documentos obrantes en los archivos administrativos, aunque limitaba dicho acceso a los documentos relacionados con procedimientos terminados y archivados, dependiendo el mismo a una decisión discrecional de la administración. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (derogada con efectos 2 de octubre de 2016, por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), y por último la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y 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.

También consideramos oportuno destacar que, en el ámbito autonómico, algunas comunidades autónomas (CCAA en adelante), en concreto Navarra, Galicia, Islas Baleares y Extremadura, lideraron iniciativas en materia de transparencia, aprobando incluso con anterioridad a la entrada en vigor de la LTAIBG para las entidades locales y comunidades autónomas (diciembre de 2015), sus respectivas leyes de transparencia, en concreto las siguientes:

- La Ley 4/2006 de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración Pública Gallega, actualmente derogada por la Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y buen gobierno.
- La Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.
- La Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, de la Comunidad Autónoma Foral de Navarra.
- La Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.

Por tanto, antes del 31 de diciembre de 2015 todas las comunidades autónomas y entidades locales deberían haber adaptado su legislación y cumplir con los requisitos y obligaciones recogidas en sus respectivas leyes de transparencia, y en su defecto, en la LTAIBG.

No cabe duda, que la transparencia en la gestión pública resulta particularmente importante en los gobiernos locales porque estos representan el primer nivel de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. El artículo 1º de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) define los municipios como: “Entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos..”, es por ello que nos centraremos en analizar los niveles de transparencia en los ayuntamientos españoles, en concreto la muestra elegida estará compuesta por los 96 municipios españoles de mayor población de cada CCAA, incluidas todas las capitales de provincia además de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, tomando como referencia el porcentaje que representa la población de cada CCAA sobre el total de la población de España. De esta manera, la muestra seleccionada representa a 20.416.034 de personas, el 43,87% del total de la población española, 46.527.039 de habitantes, según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) a 1 de enero de 2017, y cuya distribución por comunidades autónomas es la que se muestra a continuación.

Tabla 4. Distribución de la muestra de municipios analizados por Comunidades Autónomas

Comunidad Autónoma	Municipios	Comunidad Autónoma	Municipios
Andalucía	11	Región de Murcia	4
Cataluña	11	Aragón	4
Madrid	10	Cantabria	4
Castilla y León	9	La Rioja	4
Galicia	6	Extremadura	4
Castilla-La Mancha	5	C. Foral de Navarra	3
País Vasco	4	Islas Baleares	3
Comunidad Valenciana	4	Ciudad A. de Ceuta	1
Islas Canarias	4	Ciudad A. de Melilla	1
Principado de Asturias	4	TOTAL	96

Fuente: Elaboración propia.

La LRBRU, recoge en sus artículos 25 y 26 las competencias de los municipios, entre las cuales, está contemplada la recogida de residuos para todos los ayuntamientos, y además para aquellos con población superior a los 5.000 habitantes también el tratamiento de los mismos, son justamente dichas competencias las que van a constituir el objetivo central de esta investigación, desde la perspectiva de la evaluación de la transparencia a través de la información que proporcionan a los ciudadanos en sus páginas webs y portales de transparencia.

La elección de esta área concreta de la gestión municipal ha sido debida a varios motivos:

- La gran importancia que en los momentos actuales tiene una eficiente gestión del tratamiento y eliminación de los residuos urbanos para salvaguardar el medio ambiente, la recogida selectiva de las fracciones más importantes de los residuos sólidos urbanos como el papel, el vidrio y el cartón, el control de los vertidos incontrolados, o adoptar medidas concretas para reducir el agujero de la capa de ozono, el calentamiento global, y la contaminación de nuestros ríos y océanos, para en definitiva lograr un crecimiento sostenible respetando y cuidando nuestro medio ambiente. Además, aunque los problemas ambientales exigen soluciones globales bajo la responsabilidad de los gobiernos nacionales, entendemos que las ciudades desempeñan un papel fundamental en el cambio del tradicional modelo productivo lineal (producir-consumir-tirar) al que promulga la nueva economía circular, basado en reincorporar los residuos al proceso productivo como materias primas, fomentando el reciclaje, la recuperación y la reutilización.
- Los ciudadanos exigen a la clase política una gestión transparente, eficiente y eficaz de los servicios públicos, entre ellos la recogida y tratamiento de los residuos sólidos urbanos, dado que conllevan el pago de las correspondientes tasas municipales.
- Una mayor información y transparencia sobre este servicio público, podría cambiar determinados malos hábitos relacionados con el reciclaje y la separación en origen de las distintas fracciones de residuos.

- La primera ley en materia de transparencia aprobada en España, aunque para un área muy específica y concreta como es el medio ambiente, fue 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. Dicha ley es consecuencia del desarrollo reglamentario de la Unión Europea, en concreto de la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental, y de la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados programas y planes relacionados con el medio ambiente.

1.3. Objetivos y metodología de la investigación

Muchos han sido los estudios de carácter económico sobre la recogida, el tratamiento y la eliminación de residuos, publicados en revistas especializadas como “Waste Management”, “Environmental Management” o “Waste Management & Research”, de la misma manera, también existe una amplia bibliografía que recoge numerosos estudios sobre el nivel de transparencia municipal en España. Sin embargo, escasa es la investigación sobre la evaluación del nivel de transparencia municipal en el área de medio ambiente, y más en concreto en la recogida, tratamiento y eliminación de los residuos sólidos urbanos (RSU). Por tanto, el objetivo central de nuestro estudio va a ser paliar ese déficit identificado de la materia en la que se va a centrar la investigación, intentando **verificar si los ciudadanos pueden valorar la transparencia municipal en la gestión de los residuos.**

Para lograr ese objetivo central, hemos establecido tres objetivos específicos:

- a) Elaborar un índice de transparencia a través del cual se pueda evaluar el grado de cumplimiento de la transparencia de los ayuntamientos españoles, en el área concreta de la gestión de residuos, que denominaremos ITMGR (Índice de Transparencia Municipal en la Gestión de Residuos), constituido por 64 indicadores, abarcando los años 2015-2017:

1. Indicadores de carácter legal recogidos en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados y en 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.
 2. Indicadores relacionados con la recogida, las infraestructuras y la eliminación de los residuos municipales, propuestos en un proyecto publicado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), denominado Sistema Integrado de Costes e Indicadores en la Administración Local (Proyecto SICIAL).
 3. Otra serie de indicadores recogidos en el ITA (Índice de Transparencia de los Ayuntamientos) publicados por la organización Transparencia Internacional-España en el ámbito municipal, y adaptados al área de la gestión de residuos, relacionados con la Ley 19/2016 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
 4. Un cuarto grupo de indicadores de carácter presupuestario y financiero, algunos de ellos, de carácter general y otros directamente relacionados con la gestión de los residuos municipales.
 5. Por último, un conjunto de indicadores de calidad a través de los cuales poder evaluar la información publicada en las páginas webs municipales, recogidos en el Manual Técnico de Comunicación Efectiva sobre residuos para Entidades Locales y publicado por la FEMP.
- b) Aplicar el ITMGR a la información recabada en las páginas webs de los ayuntamientos, en todo lo relativo a la gestión y tratamiento de los residuos, y elaborar un ranking con las ponderaciones obtenidas por cada uno de los 96 ayuntamientos seleccionados, relativo al ejercicio 2017.
- c) Realizar un estudio de regresión lineal multivariante, a través de un modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios, donde la variable dependiente sería nuestro índice de transparencia (ITMGR), mientras que las variables independientes (v), 21 en total, quedarían agrupadas en cinco grandes apartados:
1. Variables Socio-Demográficas. (8v)

2. Variables de carácter político. (2v)
3. Variables relacionadas con la gestión de residuos. (2v)
4. Variables de carácter económico. (2v)
5. Variables presupuestarias. (7v)

A través de dicho modelo pretendemos verificar el cumplimiento de las siguientes siete hipótesis:

- ***H₁: Existe una relación positiva entre el tamaño poblacional de los ayuntamientos y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.***
- ***H₂: Existe una relación negativa entre, el porcentaje de impropios depositados en el contenedor de envases y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.***
- ***H₃: Existe una relación positiva entre los ayuntamientos que tienen implantada una recogida separada de los residuos orgánicos y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.***
- ***H₄: Existe una relación positiva entre los ayuntamientos que realizan una gestión directa para la recogida de los RSU y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.***
- ***H₅: Existe una relación positiva entre los ayuntamientos que realizan una gestión conjunta de la recogida y/o el tratamiento de los RSU y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.***
- ***H₆: Existe una relación positiva entre la renta bruta media per cápita y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.***
- ***H₇: Existe una relación positiva entre el gasto per cápita en la recogida, gestión y tratamiento de los RSU y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.***

La elección de los métodos de investigación, teniendo en cuenta los objetivos anteriormente planteados, han sido los siguientes:

- Método Lógico: Mediante el análisis y síntesis de la bibliografía nacional y extranjera sobre el concepto de transparencia en el ámbito de las

Administraciones Públicas, así como su normativa legal. Este método también se ha aplicado para revisar la normativa legal en materia de gestión de residuos, tanto a nivel nacional como comunitario.

- Método Histórico: Empleado en analizar la evolución en cuanto al tratamiento y la eliminación de los residuos sólidos urbanos, desde su origen hasta nuestros días, así como la relevancia que se le ha otorgado por parte de los organismos internacionales por sus efectos sobre el medio ambiente.
- Método Empírico: Empleado en primer lugar en analizar los contenidos de las páginas webs y portales de transparencia de los 96 ayuntamientos seleccionados (Formato Excel), en la elaboración del ITMGR, y por último en el análisis multivariante, empleando para ello el programa estadístico Gretl. La recopilación de información a través del análisis de las webs municipales se realizó en su gran mayoría entre agosto y diciembre de 2018, sin embargo, para realizar el estudio multivariante, fueron necesarias realizar nuevas indagaciones para ampliar la muestra hasta los definitivos 96 ayuntamientos. Ese análisis posterior se llevó a cabo entre los meses de marzo y junio de 2019. Las principales bases de datos consultadas, además de las webs y portales de transparencia municipales y autonómicos, han sido las siguientes:

Tabla 5. Principales bases de datos consultadas

ENTIDAD	TIPOLOGÍA DE LA FUENTE Y WEB
INE	Indicadores Urban Audit para Ciudades https://www.ine.es
Ministerio de Hacienda	Base de Datos Acces. http://www.hacienda.gob.es
Agencia Tributaria	https://www.agenciatributaria.es
Eurostat	https://ec.europa.eu/eurostat
Federación Española de Municipios y Provincias	Proyecto SICIAL http://www.femp.es/
Ecoembes	https://www.ecoembes.com/es
Tribunal de Cuentas	https://www.tcu.es
Comisión europea	https://ec.europa.eu/info/law_es
Ministerio para la Transición Ecológica	https://www.miteco.gob.es

Fuente: Elaboración propia.

1.4. Estructura de la investigación

Para todo ello el trabajo de investigación está compuesto por los siguientes capítulos:

Capítulo primero: Introducción.

Es el capítulo introductorio de este trabajo, en el que se desarrolla la justificación, la aportación, el objeto de estudio, los objetivos, la metodología empleada y la estructura de esta tesis.

Capítulo segundo: El concepto de transparencia: Marco Teórico.

En el mismo se realiza una revisión bibliográfica para analizar las diferentes acepciones del concepto de transparencia en el ámbito de las Administraciones Públicas (AAPP), transparencia activa, pasiva, entendida como derecho fundamental o como instrumento que legitima a los gobiernos, o de lucha contra la corrupción, entre otras; para posteriormente mostrar los requisitos, sus ventajas y su relación con las tecnologías de la información y la comunicación y con el gobierno abierto. También se ha realizado una revisión de los estudios previos sobre la transparencia municipal en España desde el año 2008 hasta el 2018, junto con las variables empleadas en los mismos que pueden incidir en un mayor nivel de transparencia. Por último, el capítulo finaliza con el análisis de las principales investigaciones internacionales publicadas hasta el año 2020 sobre la transparencia y la gestión de los RSU.

Capítulo tercero: Normativa legal de la transparencia.

En este capítulo se realiza un recorrido sobre la normativa internacional, europea y nacional en materia de transparencia, analizando las aportaciones y posibles mejoras de la LTAIBG, para terminar con el análisis de la promulgación de las leyes de transparencia a nivel autonómico.

Capítulo cuarto: La importancia de la transparencia en la gestión de los residuos municipales y sus efectos en el medio ambiente.

Este capítulo comienza con una breve referencia histórica sobre la problemática de la gestión y eliminación de los residuos sólidos urbanos y su impacto en el medio ambiente, del que los organismos internacionales no son del todo conscientes hasta la segunda

mitad del siglo XX, con la aprobación de distintos programas como la Agenda Local 2021 y posteriormente la Agenda 2030, ambas en el seno de las Naciones Unidas, para promover el desarrollo sostenible. Posteriormente se describe la política y la normativa comunitaria en materia de residuos junto con la aprobación en el año 2018 de cuatro nuevas Directivas sobre residuos que reflejan la clara apuesta de la Unión Europea (UE) por la economía circular. Más adelante se analiza la normativa española en materia de gestión de residuos, así como los planes vigentes de gestión y prevención de residuos, tanto a nivel nacional como autonómico. Por último, se hace referencia a los principales problemas que presenta España en la recogida y tratamiento de los residuos municipales con relación a la UE y algunas propuestas de mejora.

Capítulo quinto: La gestión medioambiental en los presupuestos de las Administraciones Públicas: La recogida, gestión y tratamiento de los residuos municipales y su incidencia en los presupuestos de las Corporaciones Locales.

En el mismo se realiza una descripción del Sector Público en España, descendiendo después al análisis de la estructura de la Administración Pública Local. Se indican los servicios que obligatoriamente deberán prestar los municipios en función del número de habitantes, en nuestro caso, los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, el servicio de recogida y tratamiento de residuos, así como las distintas fórmulas previstas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para la prestación de dicho servicio, individual o conjunta, e directa o indirecta. El capítulo finaliza con el estudio del impacto que la prestación de este servicio tiene en los presupuestos municipales, tanto por el lado de los gastos como de los ingresos municipales.

Capítulo sexto: El índice de Transparencia Municipal en la Gestión de los Residuos (ITMGR). Una propuesta para medir la transparencia de los ayuntamientos en la gestión de residuos.

En este capítulo se realiza el estudio empírico, seleccionando los indicadores que forman parte del ITMGR, verificando su cumplimiento sobre los 96 ayuntamientos seleccionados y ponderando a cada uno de los mismos, en base a la información proporcionada en sus páginas webs y portales de transparencia. Posteriormente se lleva

a cabo el análisis multivariante para determinar aquellas variables que inciden más significativamente en el nivel de transparencia municipal.

Capítulo séptimo: Conclusiones, limitaciones y futuras líneas de investigación.

En el mismo se recoge de manera detallada la parte más importante de la investigación, las conclusiones, diferenciando entre aquellas obtenidas del estudio del marco teórico y de su posterior aplicación práctica, las posibles nuevas líneas de investigación abiertas y las limitaciones del estudio realizado.

CAPÍTULO SEGUNDO: EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA: MARCO TEÓRICO

2.1. Concepto de transparencia

La definición de transparencia según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, “es la cualidad de ser transparente”, es decir, “dicho de un cuerpo que permite ver los objetos con nitidez a través de él”, o “claro, evidente que se comprende sin duda ni ambigüedad”. Sin embargo, en el ámbito de las Administraciones Públicas, la noción de transparencia puede tener distintas acepciones en función del contexto en el que nos encontremos. De la literatura consultada, podemos agrupar esas distintas definiciones en las siguientes perspectivas:

Transparencia entendida como derecho fundamental.

- **Kant, I.** en su obra “Sobre la paz perpetua”⁹ de 1795 eleva la publicidad de los poderes públicos a la categoría moral, considerándolo no solo como un principio ético sino también jurídico.
- **Stiglitz (1999)**, define la transparencia como el derecho fundamental a saber y ser informado sobre lo que hace el gobierno y porqué.
- **Curtin (2000)**, lo considera al igual que la libertad de expresión un derecho fundamental.
- **Nieto-Guerrero (2002)**, afirma que el derecho de acceso es un derecho fundamental, fundamento mismo del principio democrático y de la soberanía popular.
- **Salvadori (2011)**, indica que el derecho de acceso a la información constituye una parte esencial de la libertad de información de los ciudadanos y por tanto debe considerarse un derecho humano fundamental.

⁹ Disponible en: <https://www.biblioteca.org.ar/libros/89929.pdf>

Transparencia, entendida como publicidad activa, apertura o difusión de la información del sector público, también denominada transparencia activa.

- En 1829 **Jeremy Bentham**¹⁰, afirmaba en su obra *Táctica de las asambleas legislativas*: “Preparado en las tinieblas el mejor proyecto, causará mayor espanto en ciertas circunstancias que el peor bajo los auspicios de la publicidad. Pero ¡qué confianza y seguridad, no digo para el pueblo, sino para los mismos que gobiernan en una política abierta y franca!”. Para el autor la opacidad en el gobierno es una especie de miopía que va en contra de sus propios intereses.
- El concepto de transparencia como publicidad, queda recogido también en el año 1891 cuando el juez del Tribunal Supremo americano, **Luis B. Brandeis**, afirmó que el derecho de privacidad había de ir acompañado del deber de publicidad, ya incluía en esa afirmación su famosa idea de “la luz del sol es el mejor desinfectante”. (Piñar,2014).
- Igualmente, el diputado italiano **Filipo Turati**, en su famoso discurso en el Parlamento Italiano en el año 1908 afirmó que “La administración debe ser como una casa de cristal” (Cotino, 2002).
- **Davis (1998)**, afirma que la transparencia y la apertura, son claramente la misma cosa, la actividad de levantar el velo del secreto.
- **Mock (1999)**, la define como una medida del grado según el cual la información sobre la actividad oficial se hace disponible hacia la parte interesada.
- **Vishwanath y Kauffman (1999)**: Continuo flujo de información oportuna y fiable, de carácter económico, social y político, que es accesible a todas las partes interesadas.

¹⁰ Bentham, J. (1748-1852), jurista e intelectual inglés, padre del movimiento utilitarista. La obra traducida se puede acceder en:
https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=m443AQAAMAAJ&oi=fnd&pg=PA4&dq=jeremy+bentham+taticas+de+la+asambleas+legislativas&ots=cKb3C9nJyN&sig=IOdh0Qo087Rzuxgf9pIm_hhBQLA

- **Kauffman y Kraay (2002):** Flujo incremental de información oportuna y veraz de carácter económico, social y político, accesible a todas las partes interesadas.
- **Islam (2003):** Disponibilidad oportuna de datos económicos.

Transparencia entendida como derecho de acceso a la información pública, también denominada, transparencia pasiva:

- **Grigorescu (2000):** La posibilidad de cualquier ciudadano de acceder a la información en poder del gobierno.
- **Kopits (2000):** Acceso fácil y oportuno a información fidedigna, completa comprensible y comparable en el ámbito internacional.
- **Armstrong (2005):** El acceso del público sin restricciones y en su momento, a información fiable del sector público.
- **Cotino (2005),** afirma que el núcleo de la transparencia se concreta en el derecho acceso “formal” a la información pública, esto es, el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos.
- **Kolstad y Wiig (2009):** Definen la transparencia como derecho de acceso a la información.

Noción de transparencia, en sentido amplio, que abarca las dos anteriores, es decir, la transparencia activa y la pasiva:

- **Curtin y Meijer (2006):** Afirman que la transparencia no debe sólo incorporar el derecho más bien pasivo de todos los ciudadanos a tener acceso a la información, sino también el deber mucho más amplio y más proactivo de la propia administración pública para asegurar que la información sobre su política y sus acciones se canalice en un formato accesible.
- **Cerrillo-i-Martínez (2012),** en la misma línea, define la transparencia pasiva (mecanismo ex post), como el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, son los ciudadanos los que solicitan información, y, por tanto, la Administración Pública únicamente la proporciona a petición de los mismos. Por otro lado, la transparencia activa (mecanismo ex ante) consiste en la difusión de la información por parte de la propia Administración, poniéndola a disposición

de los ciudadanos, sin que estos la soliciten, a través de páginas web, tablones, portales de transparencia, redes sociales, etc., Estas dos vías deben ser complementarias.

- **Sosa (2011)**, distingue entre la transparencia activa basada en aportar bases de datos compatibles y reutilizables, así como toda la información necesaria para conocer y controlar el funcionamiento del Estado, y la transparencia pasiva, entendida como información a demanda, vinculada al derecho de información.
- **Lizcano (2013)**, afirma que la transparencia está inherentemente unida al derecho a saber de los ciudadanos, que exigen de forma creciente estar suficientemente informados y tener un mayor grado de participación en las decisiones que les afectan.
- **Boehm (2014)**, define la transparencia activa como la obligación de la administración a publicar la información de manera proactiva y la transparencia pasiva como el derecho de la ciudadanía a recibir la información pública que solicite.
- **Francisco Javier Amorós Dorda¹¹**, subdirector del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, entiende por transparencia el deber de las AAPP de informar a los administrados de los diversos aspectos de la gestión administrativa y el derecho correlativo de los administrados a ser informados, por parte de las AAPP, veraz y objetivamente y a buscar información en estas.

Transparencia como instrumento de control de las AAPP y de rendición de cuentas:

- **Arena (1993)**: A través de la transparencia se puede comprobar la eficacia y eficiencia y sometimiento a la legalidad de la Administración, de este modo la transparencia pública es un instrumento de garantía de la eficiencia, eficacia, objetividad, legalidad, de buena administración.

¹¹ El documento completo se puede ver en: http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/inst_docum_gest_info_agustin_millares/VIII_Brecha_digital/Programa/Subdirector-FJAD%20-%20CARLOS%20III%20Brecha%20Digital.pdf

- **Nolan (1995):** La transparencia implica por parte de los cargos públicos una apertura tan grande como sea posible de las decisiones y actos por ellos adoptados.
- **Olmeda (1999):** La transparencia se ha concebido tradicionalmente como instrumento de control de las AAPP, por lo general de carácter externo y ejercitable por el público.
- **Moser (2001):** La define como, el mostrar los procedimientos de trabajo que no son inmediatamente visibles a aquellas personas que no están directamente involucradas, para demostrarles la buena labor de las instituciones. Esta definición no solo indica lo que es la transparencia, sino también lo que necesita ser: demostrar el trabajo bien hecho de las instituciones.
- En este mismo sentido, **Cotino (2013)**, afirma que, cuando utilizamos la expresión transparencia administrativa, estamos en realidad expresando una idea de cómo debe ser la Administración o los poderes públicos en general y por tanto tiene un carácter claramente objetivo.
- **Meijer (2003):** La transparencia, en su vertiente de remisión de las cuentas en los términos establecidos, es además un acto esencial para la fiscalización de las mismas por los órganos de control externo.
- **Northrup y Thorson (2003):** La transparencia, al menos en la medida que permite a un ciudadano, por un lado, desarrollar expectativas realistas sobre lo que el gobierno puede y no puede hacer, y por otro, supervisar las concretas actuaciones del gobierno, puede desempeñar un papel importante como instrumento de rendición de cuentas.
- **Mulgan (2003):** Define la transparencia como una relación de interacción social entre quienes pueden pedir cuentas, y quienes deben rendirlas.
- **Florini (2007):** Transparencia entendida como la divulgación de la información por parte de las instituciones para evaluar la gestión desarrollada por las mismas.
- **Kauffman y Bellver (2009):** Ambos autores afirman que el objetivo de la transparencia es que las instituciones puedan rendir cuentas de sus políticas y actuaciones a los mercados y a los ciudadanos.

- **Naessens (2010)**: La transparencia es un atributo o cualidad que permite tener más información clara y precisa sobre una persona o algo, lo que redundaría en el aumento de nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación.

Transparencia como ejemplo de buena gobernanza, e instrumento de legitimación que consolida el sistema democrático:

- Distintos autores del liberalismo clásico¹², como **Locke, Mill y Bentham** ya destacaron la importancia de la libertad de información para los ciudadanos, incluso **Bentham** relaciona el acceso y la publicidad de la información como factor que permite una mayor cercanía entre el Estado y los ciudadanos.
- **Muñoz Machado (1977)**, afirmaba que la transformación de la Administración no puede limitarse a una simple perspectiva tecnológica, sino que exige de un enfoque completo, multidireccional e integral para materializar los principios de participación ciudadana que recoge el texto constitucional en su artículo 9.2, reforzando así la legitimidad democrática de la Administración.
- **Day y Klein (1987)** (citado en Romeu, Pineda y Juárez, 2015): La transparencia es un elemento indispensable que diferencia a las democracias de las tiranías electas.
- **Stiglitz (1999)**, afirma que la salud del sistema político y del gobierno depende entre otras variables de la libertad de acceso a la información por parte de la ciudadanía.
- **Moser (2001)**: La transparencia es una poderosa herramienta para recuperar el denominado “Déficit democrático” y la legitimidad y la confianza en los ciudadanos.
- **Kopits (2000)**: La transparencia y la responsabilidad son indispensables para la buena gestión y el buen gobierno, así mismo promueven la credibilidad del gobierno.
- **Piotrowski y Ryzin (2007)**, consideran la transparencia como un valor fundamental de la democracia.

¹² Movimiento intelectual que surge en Gran Bretaña en los siglos XVII y XVIII contrario al poder absoluto del Estado y defensor de la libertad del individuo en el ámbito político, religioso y económico.

- **Uvalle-Berrones (2012)**, afirma que, en el comportamiento de las democracias contemporáneas, la transparencia se ha convertido en instrumento central para hacer más público el funcionamiento de las instituciones administrativas.
- **Schram (2012)**, define la transparencia como principio básico de gobernanza y elemento clave de cualquier proceso de democratización.

Transparencia como instrumento de lucha contra la corrupción:

- **Becker, G.¹³**, a través de su Teoría del Crimen Racional, afirmaba que la probabilidad que un individuo cometa un crimen depende del riesgo que quiera asumir, el posible beneficio que obtenga y la probabilidad de ser descubierto (mayor transparencia).
- **Olson, Sarna y Swamy (2000)**: Muestran que las diferencias de productividad entre las economías en desarrollo se deben en gran medida a la calidad (entre otros factores, menor corrupción) de los gobiernos y de las instituciones gubernamentales. Sus estudios empíricos demuestran que la calidad de las instituciones públicas, en sentido amplio, que incorporan tanto relaciones informales (valores culturales o principios éticos) como relaciones formales (forma de gobierno, el Estado de Derecho, el sistema judicial o libertades económicas o civiles) son un elemento clave en el crecimiento y desarrollo económicos.
- **Pertuzé (2003)**: La define como la percepción de la población y la opinión pública de que los actos y decisiones tomadas por los funcionarios públicos y, principalmente por las autoridades políticas o públicas, se han realizado a través de un exhaustivo diagnóstico y análisis de todas las posibilidades u oportunidades existentes en el entorno, por lo cuál es la decisión u acto más beneficioso para aquella área donde incide.

¹³ Gary Stanley Becker (1930-2014), economista, profesor de la Universidad de Chicago y Premio Nobel de Economía en 1992, por ampliar el dominio del análisis microeconómico a un mayor rango de comportamiento humano fuera del mercado.

- **Reinikka y Svensson (2003)**¹⁴: Demostraron empíricamente como el acceso a la información pública puede reducir los niveles de corrupción.
- **Kolstad y Wiig (2009)**: En la misma línea que Becker, afirman que en situaciones de bajos niveles de transparencia, menos arriesgada y más atractiva es la corrupción (al descender la probabilidad de detección), y más difícil incentivar el comportamiento honesto.
- **Lindstedt y Naurin (2010)**: La transparencia puede ser un importante remedio contra la corrupción, aunque debe de ir acompañado de otra serie de mecanismos.
- **Goig (2015)**: El término opuesto a corrupción política es transparencia.

Como resumen de todas estas definiciones, apreciamos una evolución del concepto de transparencia, entendida en su primer estado como un derecho fundamental, relacionado con el derecho a la información, siendo la transparencia una de sus manifestaciones, para posteriormente ser entendida en su doble vertiente, transparencia pasiva como derecho de acceso a los documentos públicos, y transparencia activa como canal de difusión de información en poder de las AAPP.

Al mismo tiempo, la emisión de informes por parte de organismos internacionales como la OCDE y el Fondo Monetario Internacional (FMI) propulsores de la transparencia y la promulgación a partir de los 80'-90', de leyes de transparencia y buen gobierno en muchos países europeos, que posteriormente se generaliza a nivel internacional, han tenido entre otras finalidades, por un lado, servir para recuperar ese "déficit democrático", la confianza de los ciudadanos y legitimar a muchos gobiernos en la lucha contra la corrupción, y por otro, servir como instrumento de control y supervisor de la gestión realizada por las AAPP y por tanto vinculada con un proceso de rendición de cuentas y participación ciudadana.

Sin embargo, a pesar de todas estas acepciones, y las consecuencias de la transparencia, como la rendición de cuentas y la participación, entendemos que la transparencia como

¹⁴ Los autores detectaron en Uganda como los fondos exteriores de ayudas para escuelas experimentaban una merma de hasta un 80% (1995) como consecuencia de la corrupción política, con una simple campaña de publicidad en los periódicos locales, indicando a los padres de la cuantía exacta a la que tenían derecho sus hijos en concepto de beca, se logró reducir la merma a un 20 % en 2001.

tal, realmente no es un concepto en sí mismo, sino más bien un valor que conlleva una nueva filosofía de gestión en el ámbito de las instituciones públicas, en este sentido, Cotino (2003) afirma que se trata de una cualidad instrumental en beneficio de unos valores, normas o finalidades.

2.2. Ventajas y requisitos de la transparencia

La transparencia en el ámbito de las AAPP puede presentar las siguientes ventajas:

- Favorece la confianza en los mercados y atrae la inversión, dando lugar a un crecimiento económico. Hay estudios que establecen una correlación directa entre el nivel de transparencia de un país y su renta per cápita, (surge la duda de que es la transparencia la que favorece el desarrollo económico o a la inversa, se puede concluir que ambos aspectos se retroalimentan).
- Puede promover que las relaciones entre las AAPP y los ciudadanos se basen en la confianza, signo saludable de cualquier democracia. Islam (2003) estudia la clara correlación entre los niveles de transparencia y la calidad institucional y de gobernanza, y de la misma manera los países más ricos presentan índices de transparencia que duplican a aquellos países más pobres, por tanto, la carencia de transparencia afecta negativamente al funcionamiento de la economía y el sistema democrático.
- Una sociedad mejor informada es menos manipulable y más madura.
- Fortalece el estado de Derecho y la legitimidad de las instituciones públicas.
- La falta de transparencia no es la causa de todos los males, pero puede generar situaciones de corrupción, en este sentido, Mauro (1995) afirma que las consecuencias que acarrea la corrupción son extraordinariamente perniciosas para la estabilidad del sistema económico y político, tanto por su efecto negativo sobre la eficiencia económica como por su efecto sobre el crecimiento a largo plazo, dando lugar a una asignación ineficiente de los recursos públicos, una productividad más baja del capital, desalentando la inversión extranjera y una poco equitativa redistribución de la riqueza.

- Facilita la formación de opinión cualificada y el ejercicio del control de los ciudadanos sobre la gestión de sus gobernantes y la acción de nuestras administraciones, y por tanto también el grado de participación ciudadana.
- Su virtud va más allá del ejercicio real de control por la ciudadanía, su verdadera fuerza reside en su papel de agente de cambio cultural en las AAPP, que saben que pueden ser observadas, desde el último empleado público hasta el primer responsable son conocedores de que todas sus actuaciones u omisiones son susceptibles de ser revisadas por la ciudadanía.
- Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social.
- Según la frase de Bentham, “cuanto más se nos mira, mejor nos comportamos”, por tanto, la transparencia podría favorecer la eficiencia y rendimiento de las AAPP.
- Kopits (2000) afirma que la transparencia por sí sola no garantiza una buena performance económica, aunque si puede contribuir a lograrla.
- Alt y Lassen (2006) realizan un estudio sobre la transparencia fiscal y sus efectos sobre el déficit público, llegando a la conclusión en el estudio realizado sobre 19 países de la OCDE, que a mayor transparencia menor déficit. Sin embargo, Gavazza y Lizzeri (2009) ponen en parte en duda el estudio anterior, dado que ellos estudian el nivel de transparencia en los ingresos y en los gastos, la transparencia en el gasto es claramente beneficiosa, sin embargo, la transparencia en los ingresos puede ser contraproducente.
- Favorece y promueve la participación ciudadana en el ejercicio de la función pública, creando un vínculo entre ciudadanos y administraciones.

A pesar de todas las ventajas antes mencionadas, entendemos necesario contestar a las siguientes preguntas:

1º.- ¿Qué información se proporciona y cómo se proporciona?:

Tal como indica Etzioni (2010), la transparencia no deja de ser una forma de regulación que asume que quien recibe la información es capaz de procesarla adecuadamente y que quien la elabora lo hace sin sesgos, lo cual no siempre se produce, de ahí la importancia de clarificar quién está detrás de los datos y cómo se estructuran. En otras

palabras, la información proporcionada por las AAPP tiene que ser, siguiendo a Cunill (2006), oportuna, veraz, relevante, es decir útil e interesante para el ciudadano y accesible, es decir, fácilmente localizable, pero además expresada empleando un lenguaje comprensible, de lo contrario tal como afirma Graham (2002), aunque la información pueda ser disponible y accesible, al no ser comprendida por quién accede a ella, puede tener como resultado el desinformar o bien diferir de lo que esperaba obtener a través de una política de acceso a la información a nivel general.

Por tanto, no se debe confundir la transparencia con una simple actividad de publicidad y promoción de la actividad realizada por las AAPP, o como una mera transmisión de datos, dado que, tal como afirma Curtin (2000), el exceso de información es tan peligroso como su carencia, al generarse la paradoja de la desinformación por saturación del producto.

Kolstad y Wiig (2009) hacen hincapié en el hecho de que además de tener acceso a la información, es necesario que la misma sea procesada adecuadamente por los ciudadanos, y es en este punto donde juega un papel muy importante la educación, como condición previa fundamental para la capacidad de una población de procesar la información.

Sosa (2011) hace referencia a la transparencia opaca, cuya finalidad no es ayudar al ciudadano a controlar y a conocer, sino a dar la imagen de que el gobierno se abre, cuando en realidad trata de evitar el control y la sanción ciudadana, para ello, se aporta información aislada, sin integrar, innumerables estadísticas innecesarias, montones de datos sin sentido y toneladas de documentos inservibles. Incluso O'Neill (2002), enfatiza el hecho de que aquellos que saben que, todo lo que dicen o escriben se va a hacer público, pueden hacer que al final el mensaje se maquille. El autor, aunque no se opone a la transparencia, considera que cuanto más sinceridad menos confianza y por tanto más secretismo.

2º.- ¿La transparencia por sí sola garantiza la legitimidad de los gobiernos?:

Tal como indica Villoria (2014), la transparencia solo legitima a los gobiernos y reduce la corrupción si, al tiempo, se mejora la rendición de cuentas, es decir, gracias a la transparencia probablemente la sociedad civil encontrará ineficiencias y actos no muy honestos, y si ante ello, la Administración no da una explicación adecuada y asume las

responsabilidades correspondientes, entonces no se avanzará mucho en la legitimación del gobierno, sino todo lo contrario. Curtin y Meijer (2006), afirman igualmente que la transparencia es un elemento clave de las instituciones democráticas, pero no garantiza una mayor legitimidad de las mismas, incrementar la legitimidad es algo más complicado que la simple creación de atractivas páginas webs, por tanto, no se debe tener una fe ciega en los beneficios de internet.

La transparencia institucional, por sí sola, no incrementa la confianza ni mejora la reputación de las instituciones públicas, se trata por tanto de una condición necesaria pero no suficiente para que esto ocurra. Incluso la transparencia puede generar un efecto contrario, tal como indica Moser (2001), la transparencia y la apertura son armas de doble filo, si los ciudadanos utilizan los canales abiertos a ellos, pueden llegar a la conclusión de que no están de acuerdo con lo que está pasando en la política del día a día. Una mejora de la legitimidad democrática mediante un mayor acceso a la información puede tener efectos de deslegitimación. Por tanto, la legitimidad democrática se logra mejor obteniendo resultados y promulgando leyes que cubran las demandas de los ciudadanos.

3º.- ¿Altos niveles de transparencia garantizan menores casos de corrupción?:

Lindstedt y Naurin (2010) afirman que la relación entre transparencia y corrupción no es tan sencilla como generalmente se supone, hacen referencia a dos condiciones que deben ser necesarias en cualquier proceso de reforma en materia de transparencia; la condición de publicidad (*publicity condition*), es decir, es necesario facilitar el acceso y procesamiento de la información por parte de los ciudadanos, y la condición de rendición de cuentas (*accountability condition*), es necesario establecer mecanismos para evaluar y en su caso sancionar, posibles casos de corrupción en las AAPP. En la misma línea, las investigaciones de Cuervo-Cazurra (2014), concluyen que la transparencia por sí misma no es suficiente para combatir la corrupción, y que la misma debe ser complementada por sistemas de control y castigo para los agentes que cometen actos de corrupción, incluyendo un rol activo de la sociedad civil y los medios de comunicación.

Boehm (2014), no observa una relación causa-efecto entre transparencia y corrupción, y afirma que los estudios de Kauffman y Bellver (2005) que reflejan una relación negativa entre transparencia y corrupción no muestran que la transparencia reduzca la corrupción, solo se observa que países más transparentes tienen en el momento de la medición menos corrupción, además, tanto el nivel menor de corrupción como el nivel mayor de transparencia podrían depender de una tercera variable, como el nivel de desarrollo por ejemplo. Por el contrario, Lindsted y Naurin (2006), demuestran empíricamente que los efectos de la libertad de prensa sobre la corrupción dependen del nivel educativo de la población, y en esa misma línea, Svensson (2005) afirma que una menor corrupción está ligada a un mayor nivel educativo de la ciudadanía, y por tanto los efectos de la transparencia sobre la corrupción están condicionados por el nivel educativo de los ciudadanos.

Incluso se pueden producir situaciones paradójicas, tal como indica Bac (2001) al afirmar que, si bien es cierto que un mayor nivel de transparencia en la toma de decisiones incrementa la probabilidad para detectar la corrupción, también puede, al publicarse la información sobre la identidad de los responsables de tomar decisiones, dar lugar a un efecto contrario al conocerse a quién hay que sobornar y por tanto incrementar el fraude y la corrupción.

Por último, entendemos que los cambios legislativos a través de la aprobación de leyes de transparencia no se traducen de forma inmediata o automática en un impacto en el fenómeno de la corrupción de un país, las reformas legislativas para ser evaluadas, deben ser analizadas a largo plazo, y mientras tanto, deben ir acompañadas de medidas adicionales o deben fomentar una cultura de la participación y la apertura, para intentar combatir la actual crisis de valores que experimentan muchas sociedades.

2.3. La Transparencia y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs).

La transparencia administrativa se caracteriza por la existencia de información del sector público que es puesta a disposición de los ciudadanos a través de diferentes mecanismos para conseguir diversas finalidades. Dicho con otras palabras, la transparencia se puede

caracterizar por la existencia de un observador (el ciudadano), un objeto observado (la información del sector público) y un medio a través del que se observa (Oliver, 2004).

En las últimas décadas, el avance de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) ha facilitado el desarrollo de las funciones y mecanismos a través de los que se canaliza la información del sector público y por tanto la transparencia.

En el mismo sentido, hay un amplio consenso en la literatura sobre el impacto de las TICs sobre la transparencia administrativa:

- **Cerrillo-i-Martínez (2005):** “Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación incrementan la información que las administraciones públicas ponen a disposición de los ciudadanos y facilitan su difusión.”
- **Fung, Graham y Weil (2007):** Afirman que la transparencia a través de las nuevas tecnologías puede ser relevante siempre y cuando la información que se transmita sea útil en tiempo, lugar y forma para la toma de decisiones por parte de los ciudadanos.
- **Den Boer, Deckmyn y Thomson (1998):** “La transparencia on-line se puede definir como la habilidad de ver con claridad a través de las ventanas de las instituciones mediante sistemas on-line”.
- **Meijer (2009):** “Internet juega en nuestros tiempos un papel fundamental como canal transmisor de la transparencia de los gobiernos”.
- **Cavaleri y Venturini (2004):** “La presencia en Internet de la información de las Administraciones Públicas puede cambiar las reglas y modos de difusión de la información pública, reflejando toda su riqueza y su potencial. Internet puede ser el lugar para una nueva disponibilidad de la información pública a todos los ciudadanos”.
- **Oliver (2004):** Relaciona el auge de la transparencia directamente con el desarrollo y uso de las TICs, que facilitan la recogida y análisis de la información, como resultado esa información se distribuye directamente y de manera barata a los individuos y organizaciones, quienes reaccionan de manera inmediata a la misma detectando enseguida que información falta. Esto genera nueva demanda de información y el ciclo por tanto continúa.

- **Fenster (2010):** “Las TICs pueden hacer que los estados sean más abiertos e influir en un mejor comportamiento de los gobernantes de tal manera que puedan satisfacer las expectativas de los ciudadanos.”

La vinculación de la transparencia con las TICs se aprecia en el llamado informe Gore¹⁵, en el año 1993, citado en Cotino (2013, p: 12) que recogía una serie de principios de la política pública, y en el mismo se afirmaba que “el libre flujo de información entre las Administraciones Públicas y el público es esencial para una sociedad democrática, y las nuevas tecnologías suponían una enorme oportunidad de mejorar ese flujo informativo”. Las políticas de transparencia conectan de forma indirecta con el “*e-government*”, en sus orígenes la administración electrónica que consistía en utilizar las TICs como herramienta para mejorar la eficiencia y eficacia de las AAPP.

La noción de gobierno electrónico tal como afirma Cotino (2013, p: 13), nació vinculada a la e-democracia y a la e-transparencia, tal como queda recogido en la definición de “*e-government*” en la Comunicación de la Comisión el 26 de septiembre de 2003, al Consejo Europeo¹⁶: “Las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden ayudar a las administraciones públicas a hacer frente a tantos retos. Sin embargo, el énfasis no debe ponerse en las TIC propiamente dichas, sino en su utilización combinada con los cambios organizativos y con nuevas aptitudes encaminadas a mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas. A eso se refiere la administración electrónica (“*eGovernment*”)”.

La e-democracia sería una evolución de la e-administración, tal como podemos apreciar en el siguiente cuadro:

¹⁵ Alber Arnold “Al” Gore, vicepresidente de los Estados Unidos. (1993-2001) bajo la presidencia de Bill Clinton. El informe: “The report of the National Performance Review: Creating a Government that works better and cost less”. Puede verse, en la versión traducida al español, en: <http://www.iapgroo.org.mx/website/biblioteca/UN%20GOBIERNO%20MAS%20EFECTIVO%20Y%20MENOS%20COSTOSO.pdf>

¹⁶COM (2003) 567 final. [SEC (2003)1038] Se puede ver el documento en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:ES:PDF>

Cuadro 1. Evolución de la e-administración a la e-democracia

e-administración → e-gobierno → e-participación → e-democracia

Fuente: Cotino, (2013 Pag: 13)

La conexión e-gobierno con e-democracia queda recogida en la Declaración Ministerial aprobada en Malmö, Suecia, el 18 de noviembre de 2009¹⁷ sobre administración electrónica, que aunque no es legalmente vinculante, será el punto de referencia para los futuros planes estratégicos de Administración Electrónica en la UE. En la misma se insiste, entre otras ideas, en la necesidad de centrar la e-administración en el ciudadano, mediante servicios flexibles y personalizados o la necesidad de involucrar a la sociedad y que esta evalúe los servicios públicos electrónicos.

Si atendemos a los primeros estudios realizados sobre gobierno electrónico, se pueden distinguir dos corrientes principales, tal como afirman Campos y Coroján (2012, p: 121):

Un primer grupo de autores como Jaeger (2003), LiiKanen (2003) y Parent (2005), para los que el gobierno electrónico supone, gracias a la tecnología e Internet, una mejora técnica en el acceso y entrega de la información de las AAPP a los ciudadanos, empresas, empleados del gobierno y otros organismos, así como una mayor eficiencia en los trámites, procedimientos y servicios que los organismos públicos ponen a disposición de los ciudadanos.

Por otro lado, un segundo grupo de autores como, West (2004) y Coursey y Norris (2008), para los que el gobierno electrónico supone un cambio mucho más profundo, no solo a nivel técnico, sino esencialmente, una nueva cultura de gobierno que modifica la forma tradicional de gobernar, pasando del gobierno electrónico al gobierno abierto. Para esta segunda corriente, existen dos factores fundamentales en las políticas de gobierno abierto, la apertura de datos, es decir, acceso libre, abierto y gratuito a toda la información de las AAPP ("*Open Data*") y paralelamente una serie de mecanismos necesarios para la participación y reutilización de esos datos por parte de los ciudadanos ("*Open Action*").

¹⁷ La declaración puede verse en: www.astic.es/sites/default/files/articulosboletic/tecno_1_1.pdf

En la actualidad venimos asistiendo a la explosión en el uso de las redes sociales, la consolidación del movimiento “Open Data” y de las iniciativas de “Open Government”, por ello según Villoria (2014, p: 86) el objetivo ahora, no es solo mejorar la prestación de los servicios públicos, sino también, aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos, facilitar la participación y colaboración de los ciudadanos en la implementación de las propias políticas, y lograr reutilizar la inmensa cantidad de datos en poder de las administraciones públicas para darles nuevos usos tanto en el ámbito privado como público.

La transparencia, según Cerrillo-i-Martínez (2012, p:709), se puede canalizar a través de cuatro mecanismos, que si bien tienen funciones diferentes, tienen en común el facilitar el conocimiento público de la información del sector público.

1º.-El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos:

A través de este mecanismo los ciudadanos pueden acceder a la información, previa solicitud a la Administración Pública, se trataría de una transparencia ex post, que exige a la administración el facilitar información cuando estos la solicitan, lo que lo convierte en un mecanismo para controlar la actividad administrativa y exigir la rendición de cuentas.

El Reglamento 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001, ya recoge en su artículo cuarto la posibilidad de acceso electrónico a los documentos.

Este derecho y su relación con las TICs, queda recogido en la legislación española en:

- La Ley 27/2006, de 18 de julio, por el que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (LAIPPM).
 - Art.5.e *Relativo a las actuaciones a realizar por las Administraciones Públicas: “Fomentar el uso de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones para facilitar el acceso a la información.”*
- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG):

- Art.22.1. *Formalización del acceso.* “El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica.”
- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP):
 - Art. 12. *Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados.* “Las Administraciones Públicas deberán garantizar que los interesados puedan relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos.”

2º.- La difusión de la información del sector público:

El segundo mecanismo de transparencia que ha adquirido una gran importancia gracias a las TICs, ha sido la difusión de información de las AAPP a través de Internet o portales de transparencia. Nos encontramos ante una transparencia ex ante y proactiva que permite a los ciudadanos disponer de un gran volumen de información relativa a la actividad del sector público. La regulación del uso de las TICs en la difusión de información pública en España no se produce hasta la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, actualmente derogada por la LPACAP.

Este segundo mecanismo está recogido en la legislación española a través de:

- La Ley 27/2006 (LAIPPM):
 - Art.1.2. *Objeto de la ley.* “Esta ley garantiza igualmente la difusión y puesta a disposición del público de la información ambiental, de manera paulatina y con el grado de amplitud, de sistemática y de tecnología más amplia posible.
- La Ley 19/2013 (LTAIBG):
 - Art.5.1 *Principios generales.* “Los sujetos...publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad ...”
 - Los artículos 6, 7 y 8 hacen referencia a la información que las Administraciones Públicas deben publicar:
 - Información institucional, organizativa y de planificación.

- Información de relevancia jurídica
- Información económica, presupuestaria y estadística.
- Art.10.1 *Portal de Transparencia*. “La Administración General del Estado desarrollará un Portal de la Transparencia..... que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información...”
- La Ley 39/2015 (LPACAP):
 - Art. 13.b. *Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas*. “A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la administración.”
 - Art.21.4. *Obligación de resolver*. “Las Administraciones Públicas deben publicar y mantener actualizadas en el portal web, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos de su competencia, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio informativo.”
 - Art.132. *Planificación Normativa*. “Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente.”
 - Art.133.1. *Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*. “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma”.

3º.- La reutilización de la información del sector público:

En los últimos años las TICs han facilitado la reutilización de la información, que consiste en la utilización por parte de los ciudadanos de los documentos que obran en poder de las AAPP, con fines distintos de aquellos para los que fueron inicialmente concebidos. Este mecanismo aumenta la transparencia de las administraciones públicas en la medida en la que se da una mayor difusión a la información que las mismas poseen y además incorpora nuevo valor añadido a la misma.

Recientes estudios aprecian un aumento progresivo de los datos reutilizados tanto por particulares como por empresas en la Unión Europea, especialmente en tres sectores fundamentales de la información del sector público, información geográfica, meteorológica y jurídico-administrativa.

La Directiva Europea 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público ya estableció un conjunto mínimo de reglas al respecto de este mecanismo, que posteriormente fue modificada por la Directiva 2013/37/UE de 26 de junio de 2013.

Este tercer mecanismo está recogido en la legislación española a través de:

- La Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre la reutilización de la información del sector público, posteriormente modificada por la Ley 18/2015, de 9 de julio, para así adaptarla a la directiva 2013/37.

En su *preámbulo* indica “La información generada desde las instancias públicas, con la potencialidad que le otorga el desarrollo de la sociedad de la información, posee un gran interés para las empresas a la hora de operar en sus ámbitos de actuación, contribuir al crecimiento económico y la creación de empleo, y para los ciudadanos como elemento de transparencia y guía para la participación democrática.”

Así mismo prevé distintos instrumentos para autorizar y fijar las condiciones a través de los que se realice la reutilización.

- La Ley 19/2013(LTAIBG):

- Art.5.4. *Principios generales.* “La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y preferiblemente, en formatos reutilizables...”.
- Art.11.c. *Principios técnicos.* ” 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.

4º.- La apertura de datos públicos y el gobierno abierto:

Este cuarto mecanismo, propiciado por el avance y mejora de las TICs, es una evolución de la reutilización de la información del sector público, que se centra en que las AAPP, proporcionen información en formatos abiertos, accesibles y procesables automáticamente, en definitiva, que sean fácilmente reutilizables, dos claros ejemplos son los portales data.gov., en los Estados Unidos, y data.gov.uk en Gran Bretaña.

El movimiento Open Data consiste según Calderón y Lorenzo (2010, P: 82) en una actitud que supone que los datos que realmente puedan ser no susceptibles de infringir normas de confidencialidad personal puedan estar accesibles para su uso por aquellos que quieran utilizarlos.

La idea surge en los Estados Unidos y en Gran Bretaña, gracias respectivamente al apoyo de la *Sunlight Foundation* y la *Open Knowledge*, la primera es una organización sin ánimo de lucro, fundada en el año 2006 con el objetivo de promover unos mayores índices de transparencia y rendición de cuentas en la administración norteamericana. La segunda fue fundada en 2004 como una organización sin ánimo de lucro impulsora de la difusión del conocimiento abierto, es decir, cualquier información o dato que pueda ser libremente utilizado, reutilizado y redistribuido.

Es importante también destacar que el movimiento Open Data adquiere una repercusión internacional gracias al Memorandum sobre Transparencia y Gobierno Abierto del presidente norteamericano Barack Obama en el año 2009, en cuyo discurso afirmó: “Mi administración está comprometida a crear un nivel sin precedentes de

apertura en el gobierno. Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura va a fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y eficacia en el gobierno”¹⁸.

Para finalizar, en ese mismo año, el entonces primer ministro del Reino Unido, Gordon Brown, incorpora el Gobierno Abierto, en su agenda política con la aprobación de un plan de actuación específico: “Putting the Frontline First: smarter Government”, que recoge el objetivo de adoptar las nuevas tecnologías para informar mejor a los ciudadanos y reducir los trámites burocráticos. En el siguiente epígrafe analizaremos más en profundidad la noción de gobierno abierto y su relación con la noción de transparencia.

2.4. La Transparencia y el Gobierno Abierto

El gobierno abierto es un concepto que en la última década ha cobrado gran importancia a nivel mundial, debido a la creciente presión a la que se han visto sometidos los gobiernos y las AAPP para ser más accesibles y sensibles a las demandas de la ciudadanía y a responder a la confianza depositada en ellos para gestionar la “cosa pública”, esencialmente en períodos de austeridad y crisis económica. Sin embargo, como afirma Ramírez-Alujas (2011, p:101), siguiendo a Chapman y Hunt (1987), el término gobierno abierto no es nuevo y se empleó por primera vez de manera oficial en el espacio político británico a finales de los años 70 del siglo pasado, haciendo referencia a un gobierno que pretendía “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano en aras de reducir la opacidad. Tras dos décadas sin mucho protagonismo, es a partir del año 2009 con el Memorándum del presidente Obama, cuando el gobierno abierto ha despertado el interés en un número cada vez mayor de países, hasta el punto de percibirse como un ideal político.

Sin embargo, Finlandia puede considerarse un país pionero en materia de gobierno abierto, puesto que el acceso a la información pública y el intercambio de datos se

¹⁸ El documento completo se puede ver en: http://nsarchive.gwu.edu/news/20090121/2009_transparency_memo.pdf

convirtió en una prioridad de la administración, en fechas anteriores a la de los países anglosajones, (2009 en el Reino Unido y también en ese mismo año en los Estados Unidos). El país nórdico promulgo en 1999, el “Act on the Openness of Government”¹⁹, que regulaba el derecho de acceso a los documentos públicos, esta ley suponía una reforma para aumentar la transparencia en las actividades del gobierno y poder mejorar las posibilidades para participar en el debate público, recogiendo los principios del Gobierno Abierto, en lo que se basarían posteriormente las legislaciones del Reino Unido y los Estados Unidos.

España en el año 2011 entró a formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP), iniciativa multilateral creada ese mismo año, en el marco de las Naciones Unidas, que tiene como objetivo reforzar los vínculos que unen a los ciudadanos con sus gobernantes con el establecimiento de vías de diálogo más adecuadas para que los ciudadanos puedan ser más partícipes en el desarrollo de las políticas públicas.

La Alianza provee de una plataforma internacional para comprometerse a reformas en los países y que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoraren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Desde su fundación, la OGP ha pasado de los 8 países fundadores en 2011 (Brasil, Indonesia, México, Filipinas, Noruega, Sudáfrica, el Reino Unido y los Estados Unidos) hasta los 79 países actualmente.

Todos los países miembros asumen el compromiso de desarrollar planes de acción bienales que deben integrar compromisos dirigidos a cambiar la práctica habitual en materia de transparencia, participación y colaboración, bien a través de esfuerzos existentes, o bien mediante la identificación y promoción de nuevas acciones. Durante la ejecución de los compromisos, la OGP realiza evaluaciones independientes (Independent Reporting Mechanism, IRM) del avance y grado de cumplimiento de los objetivos del plan.

En relación a la noción de gobierno abierto, no existe una definición única del mismo, y distintos organismos, instituciones y expertos han adoptado distintas visiones sobre el

¹⁹ Se puede acceder en: <http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=1531>, modificada por última vez por la Ley nº 374, del 14 de mayo de 2010.

mismo, que incluso han ido evolucionando con el transcurso del tiempo, así por ejemplo la OCDE en el año 2005 definía el gobierno abierto como una administración transparente, accesible y receptiva, para posteriormente en el año 2010, donde las redes sociales y las tecnologías de la información juegan un papel fundamental, definirlo como aquel que trabaja con la sociedad y los individuos para coproducir valor público, (Ramirez-Alujas, 2011).

Cruz-Rubio (2015), recoge distintas definiciones de gobierno abierto, entre ellas destacamos la de Ortíz de Zarate (2014) “modo de interacción sociopolítica, basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración...”; Lathorp y Ruma (2010), “gobierno que abre sus puertas al mundo y co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos...”; Noveck (2011) “estrategia innovadora, para cambiar como el gobierno trabaja...” o la del propio autor que lo define como una filosofía político administrativa que basándose en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa, y de la rendición de cuentas y el open data, se constituye como una estrategia, para el diseño, implementación, control y evaluación de las políticas públicas, ubicando al ciudadano en centro de atención.

En la legislación española, la noción de gobierno abierto no está recogida en la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG), y en el ámbito autonómico, únicamente seis de ellas definen el concepto de gobierno abierto.

En concreto La ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, de la Comunidad Foral de Navarra²⁰, es la pionera desde este punto de vista, y define el gobierno abierto, en su *artículo 3. Definiciones*, como: “La forma de funcionamiento de la Administración Pública capaz de entablar una permanente conversación con los ciudadanos y ciudadanas con el fin de escuchar lo que dicen y solicitan, que toma sus decisiones centrándose en sus necesidades y preferencias, que facilita la participación y la colaboración de la ciudadanía en la definición de sus políticas y en el ejercicio de sus funciones, que proporciona información y comunica aquello que decide y hace de forma transparente, que se somete a criterios de calidad y de mejora

²⁰ Dicha Ley ha sido derogada por la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, aunque mantiene la misma definición de gobierno abierto.

continua, y que está preparado para rendir cuentas y asumir sus responsabilidades ante los ciudadanos y ciudadanas a los que ha de servir.”

A partir de la misma, encontramos definiciones similares en:

- La Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura²¹, define en su artículo 3. El Gobierno abierto como “aquel que es capaz de entablar una permanente conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que dicen y solicitan; que toma sus decisiones centrándose en las necesidades y preferencias de estos; que facilita la participación y la colaboración de la ciudadanía en la definición de sus políticas y en el ejercicio de sus funciones; que proporciona información y comunica aquello que decide y hace de forma transparente; que se somete a criterios de calidad y de mejora continua; y que está preparado para rendir cuentas y asumir su responsabilidad ante los ciudadanos a los que ha de servir”, dicha definición es idéntica a la de la ley Foral.
- La Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la región de Murcia, define en su artículo 2. el Gobierno abierto como aquel que promueve una comunicación y un diálogo de calidad con los ciudadanos con el fin de facilitar su participación y colaboración en las políticas públicas, que garantiza la información y la transparencia de su actuación para fomentar la rendición de cuentas, y que diseña sus estrategias en un marco de gobernanza multinivel.
- La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, de la Comunidad Autónoma de Cataluña define en su artículo 2. el Gobierno abierto como: las medidas para establecer una relación y un diálogo permanentes y bidireccionales entre la Administración y las personas al definir y aplicar las políticas públicas, y para introducir y desarrollar instrumentos de participación y colaboración ciudadana en los asuntos públicos.
- La Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de Aragón, define en su

²¹ Dicha ley ha sido modificada por Ley 7/2016, de 18 de mayo, de Reforma de la Ley 12/2014 de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, aunque mantiene la misma definición de gobierno abierto.

artículo 3. el Gobierno abierto como aquel que promueve una comunicación y un diálogo de calidad con los ciudadanos y las ciudadanas con el fin de facilitar su participación y colaboración en las políticas públicas, que garantiza la información y la transparencia de su actuación para fomentar la rendición de cuentas, y que diseña sus estrategias en un marco de gobernanza multinivel.

- La Ley 4/2016, de 15 diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, en su artículo 3 define el Gobierno abierto como: las medidas para establecer una relación y un diálogo permanentes entre la Administración, sus organismos y entidades públicas vinculados o dependientes y las personas, al definir y aplicar las políticas públicas, para desarrollar instrumentos de participación, colaboración ciudadana y transparencia en los asuntos públicos.

Aunque como hemos comentado anteriormente, la noción de gobierno abierto nos brinda múltiples definiciones y en cada una se identifican distintas tendencias, algunos autores sostienen que el gobierno abierto es el resultado del cambio tecnológico, siendo el centro de análisis las tecnologías de la información. Otros autores conciben el gobierno abierto como un cambio en los valores del servicio público y en la organización, traduciéndose por tanto en una nueva cultura organizacional (**Mariñez 2013, p: 305**).

Oszlak (2012, p:3), afirma que el gobierno abierto no es un desarrollo tecnológico, sino una filosofía sobre como gobernar y cuál es el papel que desempeñan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados. La vinculación entre el Estado y la ciudadanía se basa en tres supuestos:

- 1.- La tecnología favorece una fluida comunicación entre el gobierno y los ciudadanos.
- 2.- El gobierno debe abrir canales de diálogo para aprovechar la contribución de los ciudadanos en la co-producción de bienes y servicios, así como en la supervisión, control y evaluación de la gestión pública.
- 3.- Los ciudadanos deben involucrarse activamente, siendo corresponsables de la gestión pública.

Mariñez y Valenzuela (2013), (citado en **Mariñez 2013, p:307**), asumen que el gobierno abierto debe traducirse en un modelo de gestión, así como en una nueva forma de concebir la relación de colaboración gobierno-gobierno, gobierno-sector privado y

gobierno-ciudadanos, basado en dos ejes fundamentales, la transparencia y la participación y colaboración en las relaciones gobierno-ciudadanos.

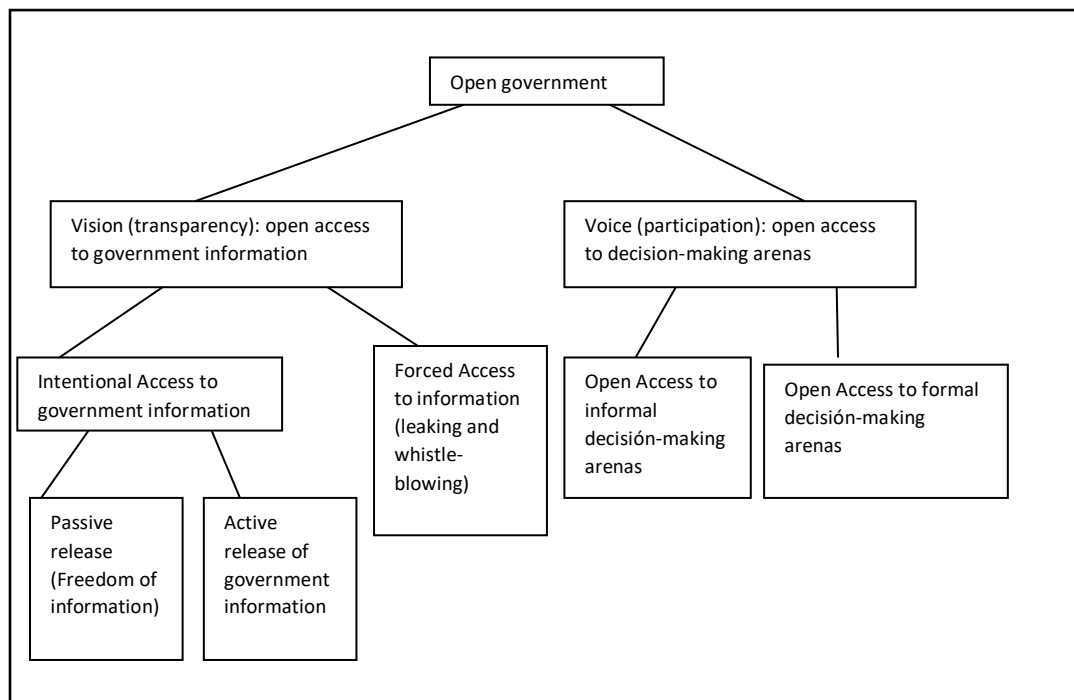
Calderón y Lorenzo (2010, p: 11), definen el gobierno abierto como aquel que promueve una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que dicen y solicitan, tomar decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.

Linares (2010, p:62), afirma que los datos que en sí mismo no ofrecen ningún valor, por lo que hay que dotarlos de significado para convertirlos en conocimiento válido y con valor para los demás. Visto así, es el objetivo esencial del gobierno abierto.

Curtin y Mendes (2011, p:11), hacen referencia a los dos componentes del gobierno abierto, la visión y la voz, es decir, los ciudadanos necesitan información para ver qué se está haciendo dentro del gobierno, y participar para expresar sus opiniones sobre las decisiones que el mismo adopta. En esa misma línea otros autores como **Heald (2006)** y **Lathrop y Ruma (2010)**, (citado en **Meijer et al. 2012, p:13**) consideran al término apertura, "Openness", en su doble perspectiva, transparencia definida como la capacidad de observar la toma de decisiones por parte del gobierno y la participación como la oportunidad de participar en dicho proceso de toma de decisiones.

Meijer, Curtin y Hillebrandt (2012, p:13), definen el gobierno abierto como el grado en el que los ciudadanos pueden supervisar e influir en los procesos gubernamentales a través del acceso a la información del gobierno y a la toma de decisiones. Estos autores tal como queda recogido en la siguiente figura, coinciden en los dos elementos fundamentales del gobierno abierto, la participación (la voz) y la transparencia (la visión).

Figura 1. Elementos fundamentales del gobierno abierto



Fuente: Meijer, Curtin y Hillebrandt, (2012. Pag: 14)

La transparencia, entendida como disponibilidad de la información, permite que los ciudadanos tengan acceso a la información gubernamental, y la participación proporciona a la ciudadanía el acceso a ese gobierno.

Para estos autores, dos son las preguntas clave con relación a la visión y la voz: “¿What is being made visible? and ¿Whose voice is heard?”, es decir, ¿qué información se proporciona, y si la misma se utiliza para fortalecer la participación?, y si los ciudadanos han sido informados adecuadamente y pueden tener acceso a la información que necesitan para participar.

A pesar de las distintas definiciones de gobierno abierto que hemos expuesto, existe en la literatura un amplio consenso con relación a los tres principios fundamentales en los que se basa:

1º.- Transparencia: La transparencia informativa es la base de un gobierno abierto, si los ciudadanos carecen de información no es posible la participación. Se presupone que toda la información pública es propiedad de los ciudadanos, el aspecto diferencial en los momentos actuales es que ahora se dispone de las tecnologías y herramientas para que toda la información no sólo este accesible en la web, sino que, además, los ciudadanos

puedan acceder a ella de una manera fácil, sencilla y rápida. Por tanto, los gobiernos deben facilitar toda la información relativa a sus actuaciones y la gestión y administración de los recursos públicos, para que la ciudadanía pueda encontrarla, entenderla y utilizarla de una manera sencilla, rápida, y sin licencias restrictivas que puedan encarecer su coste. Pero, además, y esto es lo más importante, esta manera de actuar debe ser una constante y un hábito del gobierno.

2º.- Participación ciudadana: El objetivo de la participación ciudadana no es sólo permitir que los ciudadanos expresen su opinión sobre todos aquellos proyectos públicos que les afecten de manera directa, sino también permitir a las AAPP tener acceso a un conocimiento ampliamente disperso sobre diferentes materias pero que está en manos de la sociedad civil. En este sentido, internet ofrece una plataforma de participación en el que el conocimiento de diferentes fuentes puede ponerse en común y compartirse. Se trata, por tanto, de una participación de doble dirección, los ciudadanos pueden a través del conocimiento que tienen de las actuaciones públicas, participar en su definición y en su ejecución, y las AAPP tienen la posibilidad, no tan frecuente, de contrastar directamente con los ciudadanos o empresas la corrección de sus decisiones y de su ejecución.

3.- Colaboración: La consecuencia directa de la participación es la colaboración, en el sentido de que las AAPP, los ciudadanos y la sociedad civil profundicen en la relación entre ellas, gracias a la transparencia y el acceso a la información, estableciendo una verdadera cooperación en proyectos concretos.

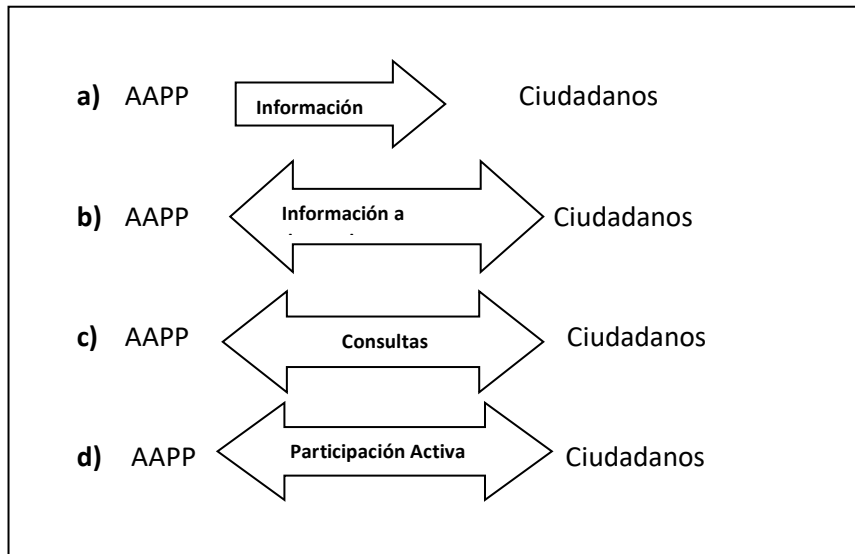
Como afirma Ramírez-Alujas (2012.p:19-20), la concreción de dichos principios se ha manifestados a través de dos ejes fundamentales.

1º.- La apertura de datos públicos (open data), que supone publicar información del sector público en formatos estándar, abiertos e interoperables, facilitando su acceso y su reutilización, transformando a los gobiernos de proveedores de servicios a gestores de plataformas digitales, permitiendo de esta manera incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio público permanente.

2º.- La apertura de procesos (open process) y el uso de redes sociales y plataformas para la participación ciudadana (también llamado Gobierno 2.0) que gracias al conocimiento y experiencia de los ciudadanos ayude en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Estos tres principios del gobierno abierto pueden dan lugar a cuatro tipos de relaciones entre la ciudadanía y las administraciones públicas:

Figura 2. Relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos en un gobierno abierto



Fuente: Elaboración propia

a) De forma proactiva por parte de las AAPP: Transparencia activa, proporcionando toda la información relativa a la gestión y toma de decisiones de los recursos públicos.

b) De forma reactiva (derecho de acceso a la información): Transparencia pasiva, la administración pública proporciona información “a demanda” en función de la petición concreta del ciudadano.

c) A través de consultas o participación pasiva, que la administración pública propone a los ciudadanos para conocer su opinión sobre asuntos que les afectan de manera directa, generalmente de carácter no vinculante.

d) Participación activa: Las AAPP y los ciudadanos participan en la confección y diseño de determinadas políticas públicas.

A través de este tipo de relaciones, podemos considerar como beneficios potenciales del gobierno abierto, los siguientes:

- Restablecer la confianza en el gobierno y demás instituciones públicas.
- El codiseño y la ejecución de políticas, programas y servicios públicos, entre las AAPP, los ciudadanos y las empresas, puede dar lugar a un ahorro en los costes de los mismos.
- Incrementar la legitimidad de los gobiernos al considerar la ciudadanía como propios las políticas y programas públicos.
- La colaboración entre las AAPP y los ciudadanos puede generar nuevas actividades económicas y fomentar el progreso y desarrollo económico del país.
- Mejorar la calidad democrática, al aumentar el control de las instituciones y acercar estas a los ciudadanos.

Sin embargo, consideramos oportuno enunciar los siguientes requisitos que pueden condicionar la implementación de estrategias de gobierno abierto:

- La idea de un gobierno abierto no termina en la posibilidad de acceso a la información, ya que, es necesario también que la información publicada este estructurada, clara y comprensible y reutilizable y, por otro lado, no toda la información se puede hacer pública, por ejemplo, la relativa a la seguridad nacional.
- Si bien el avance tecnológico puede favorecer el gobierno abierto, es necesario una verdadera voluntad política, para que como afirma Oszlak (2012, p: 3), los funcionarios escuchen a los ciudadanos, respondan a sus propuestas, los acepten como co-productores y admitan que deben rendirles cuentas, además de responder a sus críticas y observaciones, y para estas nuevas reglas del juego, es necesario una enorme dosis de voluntad política desde el más alto nivel gubernamental para impulsarlo.
- En la línea del punto anterior, para que las ventajas del gobierno abierto sean efectivas, es necesario concebirlo como una “política de Estado” que supere la lógica temporal de los gobiernos de turno y que se considere como una característica propia de una moderna gestión pública, (Ramírez–Alaujas, 2012, p:21).

- No se debe olvidar que promover y poner en práctica mecanismos de participación es costoso.
- Es necesario que el ciudadano valore la participación política y tenga voluntad de ejercerla, para que el ciudadano participe en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, es necesario que ese derecho este claramente definido, explicitado y garantizado.
- Tal como afirman Campos y Corojan (2012, p:123), todavía muchos gobiernos tienen cierto temor ante una posible violación de su sistema de seguridad informática.
- La llamada brecha digital sigue existiendo en muchos países a pesar del número creciente de usuarios de internet, debido a razones de distinta índole, edad, geográficos, educativos o socioeconómicos.

Concluimos por tanto que, aunque el gobierno abierto esté siendo reconocido como un paradigma emergente y como afirma Coglianese (2009), se considere como el dulce elixir de la gobernabilidad contemporánea aún es demasiado pronto para analizar el alcance de sus resultados y nivel de desarrollo, al encontrarse todavía en sus etapas iniciales y ser esencialmente una visión idealizable (Campos y Corojan, 2011, p:28).

2.5. Estudios previos de transparencia en el ámbito municipal en España

En este apartado de la investigación se han analizado los distintos estudios publicados hasta el año 2019, sobre la transparencia municipal en España y su posible influencia por una serie de variables socio-demográficas, políticas y económicas, considerando tanto aquellos que se basan en el ITA (Índice de Transparencia de los Ayuntamientos) publicado por Transparencia Internacional España, como aquellos otros que no se basan en dicho índice.

Serrano, Rueda y Portillo (2008): La investigación trata de analizar las variables que inciden en la publicación voluntaria de información de carácter financiero a través de internet por parte de las corporaciones locales. Se analizan un total de 92 ayuntamientos, incluidas todas las capitales de provincia, durante el ejercicio 2006 y tomando como variables: el tamaño de la población, la emisión de deuda, el nivel de

renta, el nivel educativo y el compromiso político de los ciudadanos medido a través del porcentaje de participación en las elecciones municipales. Los resultados obtenidos reflejan una relación positiva con relación al tamaño y el nivel de renta y educativo de los ciudadanos, aunque concluyen que la difusión de la información financiera por parte de los ayuntamientos españoles es muy baja con relación a otros países europeos.

Cárcaba y García (2008): Los autores analizan en los cinco primeros meses del año 2005, como divulgan la información financiera los ayuntamientos españoles a través de internet, en concreto, toman como muestra los 334 ayuntamientos españoles de más de 20.000 habitantes, relacionando la información financiera del municipio, con cinco variables: el tamaño, el nivel de endeudamiento, las inversiones, la competencia política y la notoriedad de la entidad local, teniendo en cuenta que en el momento de realizarse el estudio, no existe ninguna norma que obligue a los ayuntamientos a la divulgación de ese tipo de información, y por tanto tiene un carácter completamente voluntario.

Para medir la información financiera contenida en las páginas webs, los autores agrupan en tres grandes bloques los diferentes atributos o ítems:

I Bloque, relativo al contenido informativo: indica el tipo de información económico-financiera que es publicada por las entidades locales en sus webs, los ítems utilizados en este bloque son, por ejemplo, el presupuesto, el balance, la cuenta de resultados, la memoria de gestión o la existencia de comentarios explicativos.

II Bloque, relativo al formato de presentación: analiza el formato elegido por cada entidad a la hora de incorporar su información financiera en la red, los ítems empleados en este bloque son, por ejemplo, PDF, Excel, o HTML.

III Bloque, interacción con el usuario, evalúa la predisposición de la entidad a establecer un diálogo con el usuario, empleando ítems tales como la existencia de solicitud a través de formulario, o la existencia de foros.

A cada uno de estos ítems se les asigna un valor que oscila entre 0,5 y 1 punto, en función del bloque al que pertenezcan, para así obtener una valoración global de cada ayuntamiento.

El objetivo que pretenden los autores a través del estudio es determinar qué factores inciden en que una entidad pública comunique o no voluntariamente información financiera a través de la red, y en aquellas qué si lo hacen, ¿qué lleva a que unas revelen más información que otras?

Las hipótesis que se establecen en el estudio con relación a las cinco variables seleccionadas y su relación positiva o negativa con la divulgación de la información son las siguientes:

Cuadro 2. Tipo de relación entre las variables elegidas y la divulgación de la información

Variables seleccionadas	Relación
Tamaño del municipio	+
Nivel de endeudamiento	+
Nivel de inversiones	+
Grado de competencia política (existencia o no de una fuerte oposición política)	+
Grado de notoriedad (a través de los medios de comunicación)	-

Fuente: Elaboración Propia

El contraste de las cinco hipótesis se realiza mediante el empleo de técnicas de regresión multivariante, tomando como variable dependiente el índice de divulgación (calculado a partir de la suma ponderada de todos los aspectos analizados en los tres bloques), siendo las variables independientes, el tamaño, el endeudamiento, las inversiones, la competencia política y la notoriedad.

Los resultados obtenidos reflejan una relación positiva y significativa entre el grado de divulgación de la información financiera y el tamaño, niveles de inversión y la competencia política, así como una relación negativa asociada a la notoriedad del municipio.

Lizcano (2009): El autor, presidente de la organización Transparencia Internacional España, analiza el nivel de transparencia de los 100 mayores municipios españoles por población, en el año 2008, a partir de la elaboración del ITA (Índice de Transparencia de los Ayuntamientos), formado por 80 indicadores repartidos en seis subíndices de transparencia: A) Información sobre la corporación municipal, B) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad, C) Transparencia económico-financiera, D) Transparencia en las contrataciones de los servicios, E) Transparencia en materia de urbanismo y obras

públicas y E) Indicadores de la nueva ley de transparencia, para posteriormente elaborar un ranking de todos los municipios, con puntuaciones que van de 0 a 100. Para la valoración de los indicadores se utilizan cuestionarios remitidos a los ayuntamientos y se analiza la información publicada por estos en sus páginas web. El estudio se ha repetido en los años 2009, 2010, 2012, 2014, 2015, 2016 y 2017, abarcando a partir del año 2009, los 110 mayores municipios españoles por población.

Guillamón, Ríos y Vicente (2011): El propósito del estudio es analizar la relación entre el nivel de transparencia financiera y diversos factores políticos (ideología política y fortaleza política de los gobiernos municipales) y económicos (gasto total per cápita, transferencias recibidas per cápita y tasa de desempleo), empleando como metodología los 80 indicadores publicados por Transparencia Internacional España, durante el período 2008-2010, y tomando como muestra los 100 mayores ayuntamientos españoles por población. Las conclusiones a las que llegan los autores se resumen en:

1º.- Los municipios gobernados por partidos políticos progresistas son más transparentes que los gobernados por partidos conservadores.

2º.- Con relación a la fortaleza política, los gobiernos menos fragmentados que gozan de amplias mayorías (mayor fortaleza política), son menos transparentes que aquellos gobiernos en coalición, dado que la competencia política entre los partidos integrantes del gobierno genera en los políticos mayores niveles de transparencia ante el temor de que, los hoy socios, puedan ser los próximos regidores municipales.

3º.- Por último, los municipios con altos niveles de transparencia son los que reciben más transferencias, y en los mismos, el gasto per cápita es superior (incrementan sus niveles transparencia financiera para dar a conocer a los ciudadanos sus políticas de gasto), por el contrario, a mayores tasas de desempleo, menores niveles de transparencia.

Fernández, Gutiérrez y Fernández (2011): El estudio trata de medir el nivel de conocimiento, uso y utilidad otorgados a los portales Web de las entidades locales, en concreto 211 municipios de la provincia de León, a través de una encuesta telefónica realizada a 625 hogares, durante los meses de mayo y junio de 2008. Los resultados indican que los motivos fundamentales de acceso por parte de los ciudadanos a las webs

municipales son para informarse sobre las actividades del municipio y en segundo lugar para obtener información institucional y turística. Por otro lado, los atributos mejor valorados de las páginas web municipales son la fiabilidad de la información y su calidad, por el contrario, la apariencia es el aspecto peor valorado.

Martín y García (2011): El estudio se basa en el ITA del año 2010, para evaluar el nivel de transparencia de los 110 mayores ayuntamientos españoles, con relación a cinco variables independientes, a través de un modelo de regresión lineal. Las variables escogidas son: el tamaño del ayuntamiento, si el gobierno municipal pertenece a un partido de carácter nacional o local/regional, la ideología progresista o conservadora, la gobernabilidad (gobierno en mayoría o no) y la estabilidad de gobierno que informa del mayor o menor grado de alternancia en el mismo, diferenciando una estabilidad elevada (el mismo partido gobierna en tres o cuatro legislaturas) y reducida (el mismo partido gobierna en una o dos legislaturas). Las principales conclusiones de la investigación manifiestan una clara correlación entre la transparencia y el tamaño de los municipios, los consistorios gobernados con amplias mayorías, independientemente de su ideología, son menos transparentes, y la estabilidad de gobierno contribuye a mayores niveles de transparencia, sobre todo en los partidos de ámbito local o regional.

Albalade (2013): El autor se basa en el ITA del año 2010 para evaluar los niveles de transparencia de los 110 mayores municipios españoles, asociados a cuatro tipos de variables. Variables socio-demográficas: el número de habitantes, el porcentaje de hombres sobre el total de la población municipal y el porcentaje de ciudadanos mayores de 65 años sobre el total de la población. Variables fiscales: El nivel de endeudamiento del municipio y el déficit o superávit del presupuesto. Variables Institucionales: El porcentaje de participación en las elecciones municipales, ideología del gobierno municipal, y si es gobernado en coalición o por mayoría absoluta. Variables económicas: la tasa de desempleo, la renta per cápita y la actividad turística del municipio. Los resultados que arroja el estudio indican que los municipios más transparentes son aquellos de mayor tamaño y gobernados por partidos de izquierdas, por el contrario, las capitales de provincia, aquellos gobernados por mayoría absoluta y los municipios más turísticos presentan los peores resultados.

Esteller-Moré y Polo Otero (2012): La investigación trata de analizar los factores determinantes del grado de transparencia fiscal en 691 municipios catalanes, desde el año 2001 al 2007, dichos factores son: la competencia política, la ideología del gobierno municipal, el porcentaje de abstención en las últimas elecciones municipales, el porcentaje de ciudadanos mayores de 65 años, el déficit público, y el porcentaje de transferencias corrientes y de capital sobre el total de ingresos municipales. Las conclusiones del estudio reflejan que la competencia política y el grado de descentralización (a menor tamaño del municipio, menor grado de descentralización y por tanto mayor transparencia por la cercanía entre gobernantes y ciudadanos) son los dos factores más determinantes del nivel de transparencia fiscal, por el contrario la ideología política, el grado de abstención en las elecciones y las variables presupuestarias no presentan ningún impacto sobre los niveles de transparencia, y por último, aprecian un mayor grado de transparencia en aquellos municipios que presentan un porcentaje más elevado de ciudadanos mayores de 65 años.

Vila-i-Vila (2013): El propósito del trabajo es identificar los factores que influyen en la transparencia financiera, entendida como la obligación que tienen los ayuntamientos valencianos de rendir su Cuenta General a la Sindicatura de Comptes. La muestra utilizada abarca 529 municipios en el ejercicio 2009 y las variables explicativas empleadas son de dos tipos, de carácter económico: la inversión, la presión fiscal, la deuda viva y la población, y de carácter político: ayuntamiento de izquierdas, la participación electoral y la competencia política. Los resultados obtenidos reflejan que aquellos ayuntamientos con mayor población e inversión per cápita y menor deuda viva son los más transparentes, por el contrario, el componente ideológico y la participación electoral no son relevantes. Y, por último, es de destacar que a diferencia de otros estudios previos y de la hipótesis inicial recogida en la investigación, a menor competencia política (mayor fortaleza del gobierno) mayor es la probabilidad de cumplir con la rendición de la Cuenta General. Esta última conclusión que es opuesta a la obtenida en otros estudios (Cárcaba y García 2008, y Esteller-Moré y Polo 2012) está justificada por el autor alegando que un equipo de gobierno con amplia mayoría tiene menos problemas para aprobar y ejecutar su presupuesto, así como rendir sus cuentas, que un gobierno minoritario o en coalición.

Caamaño-Alegre, Lago-Peñas, Reyes-Santías y Santiago-Boubeta (2013): Los autores tratan de medir la transparencia presupuestaria tomando como muestra 33 municipios gallegos a los que remiten un cuestionario con 15 preguntas y que se basa en su mayoría en el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal publicado por el Fondo Monetario Internacional en el año 2007. Una vez recibidos los cuestionarios elaboran un ranking que mide el grado de transparencia presupuestaria de todos los municipios, para posteriormente fijar una serie de variables explicativas del grado de transparencia presupuestaria, dichas variables son de carácter socio-económicas (el tamaño por población y la tasa de paro), de carácter fiscal (la renta per cápita, el nivel de endeudamiento, la presión fiscal y el nivel de gasto público) y de carácter político (el porcentaje de participación en las elecciones, la competencia política, gobiernos en coalición y la ideología del gobierno municipal). Las conclusiones de la investigación arrojan una relación negativa entre la transparencia presupuestaria y tres variables, la tasa de paro, los gobiernos en coalición (alta competencia política) y el nivel de gasto público, por el contrario, se detecta una relación positiva en aquellas corporaciones gobernadas por partidos de izquierdas y con un reducido déficit presupuestario y alto nivel de endeudamiento.

Alonso y García (2014): El estudio se centra en evaluar el nivel de transparencia de todos los ayuntamientos asturianos, 78 en concreto, durante los meses de enero a abril de 2014, a partir de la información publicada en sus páginas web. Para ello los autores aplican la metodología del ITA (Índice de Transparencia de los Ayuntamientos) publicado por Transparencia Internacional España en el año 2012, constituido por 80 indicadores repartidos en seis subíndices de transparencia, y que constituyen lo que denominan ITAPA (Índice de Transparencia de los Ayuntamientos del Principado de Asturias). Los resultados del estudio, según los propios autores son muy desalentadores, los niveles de transparencia de los ayuntamientos de Oviedo, Gijón y Avilés, son los que obtienen mejores resultados (curiosamente son los tres únicos ayuntamientos evaluados por Transparencia Internacional España, comentan los propios autores), para el resto de municipios, los niveles de transparencia descienden por debajo del 50%, y en la mayoría de los mismos (45 ayuntamientos del total) por debajo del 10%. Por último, el índice

general refleja una cierta relación positiva entre el nivel de transparencia y la población del consistorio.

Frías-Aceituno, García-Sánchez y Rodríguez-Domínguez (2014): El trabajo se aplica sobre 102 municipios españoles, a través de un índice, compuesto por 72 indicadores, que mide el grado de desarrollo del gobierno electrónico, a partir de la información publicada en las páginas webs municipales. Los primeros resultados indican que las webs analizadas proporcionan información sobre 44 indicadores, es decir, el 59% del total, posteriormente se analiza la correlación entre el grado de desarrollo de los gobiernos electrónico municipales y una serie de variables relacionadas con las características internas del municipio (tamaño y renta per cápita), factores políticos (ideología, competencia política, gobierno en coalición o en mayoría) y otras variables relacionadas con el contexto municipal (tasa de paro y calidad de vida en el municipio). Los resultados alcanzados indican que los mayores niveles de desarrollo del gobierno electrónico se producen en aquellos municipios de mayor tamaño en número de habitantes, produciéndose una relación negativa con relación a los consistorios gobernados por partidos conservadores, por último, no se aprecia correlación alguna con las variables de carácter económico, social o de competencia y estabilidad política.

Alcaraz-Quiles (2014): La investigación analiza la publicación por parte de los ayuntamientos españoles de sus memorias de sostenibilidad, la metodología empleada consiste en analizar durante el año 2012 las webs de los 55 ayuntamientos con mayor población, buscando en las mismas 61 ítems recomendados en las directrices de las GRI (Global Reporting Initiative). Mediante la aplicación de un análisis de regresión lineal múltiple, se analiza la influencia de trece variables en la publicación por parte de los consistorios de sus memorias de sostenibilidad, los mismos están agrupados en tres categorías:

Cuadro 3. Variables seleccionadas en relación con la publicación de las memorias de sostenibilidad

Áreas	Variables
Factor Población	Tamaño por población Población dependiente: > 65 años y < 18 años Densidad de población Porcentaje de población inmigrante
Factores socioeconómicos	Competencia política Nivel educativo Porcentaje de hogares con conexión a Internet Renta per cápita Tasa de paro
Factores financieros	Déficit presupuestario Deuda per cápita Transferencias recibidas (autonomía financiera) Presión fiscal

Fuente: Elaboración Propia

Los resultados que arroja el estudio reflejan que los ayuntamientos españoles no divulgan memorias de sostenibilidad formalmente presentadas (no alcanzan ni el 50% de la información propuesta por las guías internacionales de mayor reconocimiento), según el autor, debido a la no existencia de una obligación legal, si bien, sí difunden de manera dispersa en sus webs información sobre sostenibilidad. Las mayores carencias se aprecian en el área medioambiental, mientras que el mayor nivel de difusión se detecta en el apartado de información social, por último, las variables que presentan una mayor correlación con la divulgación de la información son: el tamaño poblacional, en concreto, la población dependiente, la autonomía financiera y la menor presión fiscal, no detectándose ninguna relación con las variables endeudamiento, competencia política o ideología del partido gobernante.

Tejedo-Romero y Ferraz Esteves-Araujo (2015): Los autores aplicando el ITA 2008, evalúan los niveles de transparencia de los 100 municipios españoles con una población mayor de 50.000 habitantes incluidas todas las capitales de provincia, durante el período de mayor crisis económica, del año 2008 al 2012. Realizan un análisis de correlación entre la variable dependiente, el índice de transparencia, y nueve variables independientes para comprobar las siguientes hipótesis:

Cuadro 4. Hipótesis del estudio de Tejedo y Ferraz 2015

Hipótesis	Variable independiente	Relación
1º	Tamaño por número de habitantes	+
2º	Tasa de paro	-
3º	Inversiones	+
4º	Transferencias y presión fiscal	+
5º	Superávit presupuestario	+
6º	Ideología	+
7º	Fortaleza política (gobiernos en mayoría)	-
8º	Competencia política (número de partidos políticos que obtuvieron escaños en las últimas elecciones)	+
9º	Participación de las mujeres en los gobiernos municipales	+

Fuente: *Elaboración Propia*

Los resultados que arroja el estudio, concluyen que durante el período analizado se produce un incremento paulatino del nivel de transparencia municipal, produciéndose la mayor variación en el ejercicio 2012, debido según los autores, al cambio de ciclo político tras las elecciones del año 2011, a la presión social, al nacimiento de movimientos sociales que se intensifican especialmente en ese año y también a la elaboración y tramitación durante ese período, de la futura ley de transparencia (LTAIBG). Con relación al cumplimiento de las hipótesis previamente planteadas, (se cumplen la 1ª, 2ª, 6ª, 7ª y 8ª), los municipios más transparentes son aquellos, de mayor tamaño y con menores tasas de desempleo, no siendo relevantes las variables relacionadas con el superávit del presupuesto, las inversiones o la presión fiscal, en este aspecto, estas últimas conclusiones son opuestas a las alcanzadas en otros estudios (Cárcaba y García 2008, Guillamón, Ríos y Vicente 2011 y Vila i Vila 2013). En relación a las variables de carácter político, (según los autores, son las que mejor explican las variaciones en los niveles de transparencia) aquellos gobiernos municipales con una sólida mayoría son menos transparentes de aquellos con gobiernos en coalición, por el contrario, la competencia política y los partidos de ideología de izquierda, favorecen mayores niveles de transparencia.

Cañizares (2015): La investigación resultado de su tesis doctoral analiza la transparencia desde el punto de vista del acceso que tienen los ciudadanos a la información a través de las páginas web de los municipios españoles. En concreto la autora elabora un modelo denominado TAYSS (Transparencia de los Ayuntamientos españoles en Servicios Sociales) para medir el grado de transparencia en un área muy concreta que son los servicios sociales, empleando en dicho modelo un total de 68 indicadores, agrupados en seis áreas temáticas: actividad, presupuestarios, costes, cobertura, entorno y ley de transparencia, tomando como referencia 57 indicadores aplicados en el proyecto SICIAL (Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Servicios) de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) y 11 indicadores del ITA adaptados al área de servicios sociales. La muestra sobre la que realiza el estudio son 38 ayuntamientos españoles y las principales conclusiones a las que llega son básicamente que la información no es accesible debido a la dificultad y falta de homogeneidad, las áreas de costes y presupuestos son las peor evaluadas y por último se aprecia una relación positiva entre los niveles de transparencia y la población mayor de 65 años, y una relación negativa con el nivel de deuda y el tamaño de los municipios por población.

García, Alonso y Alonso (2016): La investigación toma como muestra a 75 municipios de tamaño mediano y pequeño del Principado de Asturias, sobre los que nunca se había realizado ninguna evaluación independiente de transparencia. Toman como variable dependiente el índice de transparencia de los ayuntamientos del Principado de Asturias (ITAPA), elaborado por Alonso y García (2014) y basado en la metodología del ITA, con relación a siete factores (variables independientes) de carácter socioeconómicos, financieros y presupuestarios, que consideran especialmente relevantes en municipios de ese tamaño y que, junto a las hipótesis de relación positiva o negativa, se exponen a continuación:

Cuadro 5. Tipos de relación entre los factores determinantes y el ITAPA

Factor determinante	Relación
Municipio costero	+
Alcaldes de ideología progresista	+
Grado de competencia política	+
Actividad económica y turística (para ayuntamientos de más de 1.000 h)	+

Ingresos fiscales	+
Dependencia financiera evaluada a través del grado de endeudamiento y las transferencias corrientes recibidas	+
Saldos no aplicados a presupuesto	-

Fuente: *Elaboración Propia*

Aplicando un modelo de regresión múltiple, los autores llegan a las siguientes conclusiones sobre el índice global:

La hipótesis de relación entre municipios costeros y mayor transparencia se verifica para ayuntamientos con población entre 1.000 y 5.000 habitantes, no se aprecian mayores niveles de transparencia cuando el alcalde es de ideología progresista o existe una mayor competencia política y de la misma manera tampoco se verifica la hipótesis relativa a la relación positiva entre transparencia y la actividad económica y turística del municipio. La relación entre los niveles de transparencia y los ingresos fiscales es muy débil, por otro lado, la hipótesis sobre la relación positiva entre dependencia financiera y la transparencia, se verifica cuando se mide sobre la deuda viva y para los ayuntamientos de más de 1.000 habitantes, pero no en los de más de 5.000 habitantes, lo que puede indicar que esta relación disminuya a medida que aumenta el tamaño poblacional. Por último, la hipótesis sobre la relación negativa entre transparencia y saldos pendientes de aplicar a presupuesto, se confirma para los municipios de más de 5.000 habitantes.

Nevado-Gil y Gallardo-Vázquez (2016): El trabajo tiene como objetivo analizar el grado de divulgación de información en materia de Responsabilidad Social (RS) en 58 municipios portugueses, así como identificar posibles factores explicativos, analizando para ello la información publicada en las webs municipales. Los resultados indican que el grado de divulgación en materia de RS es bajo y está relacionado con el tamaño de la entidad, la población dependiente, el nivel educativo y la participación electoral.

Navarro, Mora y Delgado (2016): El trabajo tiene como objetivo analizar, a partir de la información publicada por las páginas webs de 144 ayuntamientos de más de 50.000 habitantes, los niveles de transparencia en aplicación de las obligaciones recogidas en la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), en concreto en sus artículos 6, 7, 8 y 17. Para ello los autores

elaboran su propio índice de transparencia, dividido en cuatro subíndices: T1: Información institucional, organizativa y de planificación:3 índices, T2: Información de relevancia jurídica:1 índice, T3: Información económica, presupuestaria y estadística:5 índices y T4: Derecho de acceso a la información:1 índice. En la segunda parte del estudio realizan un estudio de correlación entre los niveles de transparencia y 17 variables seleccionadas tomando como referencia las variables más comúnmente utilizadas en investigaciones anteriores, tales como el tamaño de la población del ayuntamiento, el nivel de renta, el endeudamiento, las inversiones, la tasa de paro, la ideología del gobierno, el porcentaje de participación en las últimas elecciones municipales, o el nivel educativo del municipio. Los resultados obtenidos indican un alto grado de correlación entre los niveles de transparencia municipales y tres variables concretas: el tamaño del municipio, el volumen de inversiones y el nivel educativo de los ciudadanos.

Garrido y Zafra (2017): Los autores del estudio elaboran un índice de transparencia, con 48 indicadores englobados en siete áreas de evaluación, para medir el grado de cumplimiento de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, a partir de la información publicada en las páginas web de los 80 municipios andaluces con una población mayor a 20.000 habitantes. La principal conclusión a la que llegan es que la gran mayoría de los ayuntamientos seleccionados tienen su propio portal de transparencia que, sin embargo, están enfocados al cumplimiento de los indicadores evaluados por Transparencia Internacional España, dado que los contenidos a analizar son conocidos previamente por los gestores públicos, incumpliendo en muchas ocasiones la ley de transparencia andaluza y teniendo que acudir a los portales web de cada ayuntamiento para obtener la información solicitada.

Tejedo-Romero y Ferraz Esteves-Araujo (2018): El estudio basándose en el ITA 2017 publicado por Transparencia Internacional España, y aplicando el método multivariante de regresión lineal, analiza determinados factores que pueden influir en el nivel de transparencia municipal, en concreto: la ideología política del municipio y del gobierno regional, la rivalidad política, el tamaño del municipio, la presión fiscal y el nivel de acceso a Internet de la ciudadanía. Los autores concluyen que, los ayuntamientos más

transparentes, son aquellos de mayor tamaño, de ideología progresista y con un mayor porcentaje de vecinos con acceso a Internet.

El resumen de todas las investigaciones analizadas se presenta de manera esquemática en la siguiente tabla, basándonos en el estudio realizado por Navarro, Mora y Delgado (2016), y distinguiendo entre aquellas que se basan o no en el Índice de Transparencia de Ayuntamientos (ITA), de la misma manera se distinguen aquellas variables que guardan o no correlación con la transparencia:

Cuadro 6. Análisis de las investigaciones sobre transparencia en los ayuntamientos españoles

Estudios no basados en el ITA				
Autores	Muestra seleccionada	Índice de Transparencia	Variables relacionadas con mayores niveles de transparencia	Variables no relacionadas con mayores niveles de transparencia
Serrano <i>et al.</i> (2008)	92 municipios	Índice de publicación de información financiera	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tamaño por población v.1 ➤ Nivel de rentav. 12 ➤ Nivel educativo v.3 	➤
Cárcaba y García (2008)	334 municipios > 20.000 hab.	Índice de divulgación de información financiera	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tamaño por población v.1 ➤ Inversión v.16 ➤ Competencia política v.9 ➤ Bajo grado de notoriedad del municipio v.6 	➤ Endeudamiento v.13
Fernández <i>et al.</i> (2011)	211 municipios de León	Índice de valoración de las webs municipales		
Esteller-Moré y Polo Otero (2012)	691 municipios catalanes	Índice de transparencia fiscal	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Competencia política v.9 ➤ Población > 65 años v.2 ➤ Menor tamaño del municipio v.1 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Déficit v.14 ➤ Transferencias recibidas v.17 ➤ % Abstención v.10 ➤ Ideología política v.8

Caamaño-Alegre <i>et al.</i> (2013)	33 municipios gallegos	Índice de transparencia fiscal, basado en el del FMI de 2007	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ideología progresista v.8 ➤ Tasa de paro(-) v.15 ➤ Competencia política(-) v.9 ➤ Gasto público (-) v.16 	
Vila-i-Vila (2013)	529 municipios valencianos	Índice de transparencia financiera	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tamaño v.1 ➤ Inversión per cápita v.16 ➤ Deuda per cápita(-) v.13 ➤ Competencia política(-) v.9 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ %Abstención v.10 ➤ Ideología política v.8
Alcaraz-Quiles (2014)	55 mayores ayuntamientos	Índice de divulgación de las memorias de sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Población > 65 años v.2 ➤ Presión fiscal(-) v.18 ➤ Autonomía financiera v.17 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Endeudamiento v.13 ➤ Competencia política v.9 ➤ Ideología v.8
Frías-Aceituno <i>et.al</i> (2014)	102 municipios	Índice de Gobierno Electrónico (75 ítems)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tamaño v.1 ➤ Ideología conservadora(-) v.8 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tasa de empleo v.15 ➤ Competencia política v.9 ➤ Renta per cápita v.12
Nevado-Gil y Gallardo-Vázquez (2016)	58 municipios	Índice de divulgación en materia de responsabilidad social (RS)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tamaño v.1 ➤ Población > 65 años v.2 ➤ Nivel educativo v.3 ➤ Participación electoral v.10 	
Navarro <i>et.al</i> (2016)	144 municipios > 50.000 hab.	Índice de Transparencia propio (10 ítems)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tamaño v.1 ➤ Inversión per cápita v.16 ➤ Nivel educativo v.3 	
Estudios basados en el ITA				
Autores	Muestra seleccionada	Índice de Transparencia	Variables relacionadas con mayores niveles de transparencia	Variables no relacionadas con mayores niveles de transparencia
Lizcano (2009)	100 mayores municipios	ITA 2008.		
Guillamón <i>et.al</i> (2011)	100 mayores municipios	Índice de transparencia financiera	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ideología progresista v.8 ➤ Tasa de empleo v.15 	

			<ul style="list-style-type: none"> ➤ Competencia política v.9 ➤ Gasto per cápita v.16 	
Martín y García (2011)	110 mayores municipios	ITA 2010	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tamaño v.1 ➤ Gobiernos en mayoría(-)v.9 ➤ Estabilidad política v.11 	➤ Ideología v.8
Albalate (2013)	110 mayores municipios	ITA 2010	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tamaño por población v.1 ➤ Ideología progresista v.8 ➤ Actividad turística(-)v.4 ➤ Capitales de provincia(-)v.7 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Déficit v.14 ➤ Endeudamiento v.13
Alonso y García-García (2014)	78 municipios asturianos	ITAPA	➤ Población del municipio v.1	
Tejedo-Romero y Ferraz Esteves-Araujo (2015)	100 mayores municipios	ITA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tamaño v.1 ➤ Tasa de paro(-) v.15 ➤ Ideología progresista v.8 ➤ Competencia política v.9 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Superávit v.14 ➤ Presión fiscal v.18 ➤ Inversiones v.16
Cañizares (2015)	38 ayuntamientos	TAYSS (Indicador sobre los servicios sociales)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Población > 65 años v.2 ➤ Deuda (-) v.13 ➤ Tamaño (-) v.1 	
García <i>et.al</i> (2016)	75 municipios asturianos	ITA e ITAPA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Deuda viva v.13 (aunque disminuye al aumentar el tamaño del municipio) ➤ Municipios costeros v.5 ➤ Saldos pendientes de aplicar al presupuesto v.14 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ideología progresista v.8 ➤ Competencia política v.9
Tejedo-Romero y Ferraz Esteves-Araujo (2018)	110 mayores municipios	ITA 2017	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tamaño v.1 ➤ Número de personas con acceso a Internet v.12 ➤ Ideología progresista v.8 	➤

* (-) Relación negativa

Fuente: *Elaboración Propia*

Las conclusiones fundamentales que se pueden apreciar de los distintos trabajos publicados sobre la transparencia municipal en España son:

1º.- Los estudios que no se basan en el ITA, elaboran sus propios índices de transparencia como un índice de divulgación financiera: Serrano *et.al.* (2008); Cárcaba y García (2008) y Vila-i-Vila (2013), un índice de transparencia fiscal: Esteller-Moré y Polo Otero (2012) y Caamaño-Alegre *et al.* (2013), un índice de divulgación en materia de Responsabilidad Social: Nevado-Gil y Gallardo-Vázquez (2016) y Alcaraz-Quiles (2014), un índice de gobierno electrónico: Frías-Aceituno *et al.* (2014), un índice basado en el cumplimiento de la Ley 19/2013 (LTAIBG): Navarro *et al.*, y por último un índice sobre la transparencia en servicios sociales (TAYSS): Cañizares (2015).

2º.- Las principales variables utilizadas en relación a los niveles de transparencia, agrupadas en tres categorías, socio-demográfica (V1-V7), política (V8-V11) y económica(V12-V17) son:

Cuadro 7. Variables empleadas en las investigaciones sobre la transparencia de los ayuntamientos españoles

Variable	Definición de la variable	Variable	Definición de la variable
v.1	Tamaño del municipio	v.10	Porcentaje de participación en las elecciones municipales
v.2	Población > 65 años	v.11	Estabilidad política
v.3	Nivel educativo	v.12	Renta per cápita/Porcentaje de vecinos con acceso a Internet
v.4	Municipio turístico	v.13	Endeudamiento
v.5	Municipio costero	v.14	Resultado presupuestario
v.6	Notoriedad del municipio	v.15	Tasa de paro
v.7	Capital de provincia	v.16	Gasto o Inversión per cápita
v.8	Ideología política	v.17	Transferencias recibidas
v.9	Competencia política	v.18	Presión fiscal

Fuente: Elaboración Propia

3º.- En relación a las variables socio-demográficas, el tamaño del municipio por número de habitantes (v.1) así como la población dependiente, mayores de 65 años (v.2), son las que presentan una mayor correlación en relación a los niveles de transparencia.

4º.- Las variables de carácter político, con excepción tal vez, de la ideología progresista del gobierno municipal, v.8 (hay estudios como Vila-i-Vila 2013, Esteller-Moré y Polo-Otero. 2012,

Alcaraz-Quiles 2014 y García *et al.* 2016, que no la consideran asociada a mayores niveles de transparencia), no tienen una clara influencia en una mayor transparencia municipal.

5º.- Por último, en cuanto a las variables de carácter económico, los consistorios con menores niveles de desempleo (v.15) y mayor gasto o inversiones (v.16, Capítulos VI. Inversiones reales y VII. Transferencias de capital, del presupuesto municipal), son los que presentan mayores niveles de transparencia.

2.6. Estudios previos a nivel internacional sobre la transparencia y la gestión de los residuos sólidos urbanos

En este apartado de la investigación se han analizado los distintos estudios publicados hasta el año 2020 relacionados con la transparencia en la gestión de los RSU, a partir de la base de datos Web of Science²².

Viau, Majeau-Bettez, Spreutels, Legros, Margni, y Samson (2020): Los autores parten de la base de la importancia cada vez mayor del Análisis del Ciclo de Vida (ACV), definido como aquel proceso que pretende analizar los efectos ambientales generados a lo largo de la vida del producto desde las fuentes de recursos primarios (desde “su cuna”) hasta el consumo y disposición final (“su tumba”), para orientar las políticas de gestión de los residuos sólidos municipales. Sin embargo, en el 65% de los 51 estudios que realizan sobre ACV, las relaciones de sustitución de productos recuperados y reciclados sobre productos primarios no está justificada, y en el 35% restante no son físicamente realistas. Por lo que, cualquier relación de sustitución realista, debe proporcionar información transparente sobre la posible pérdida de calidad, la función que desempeñan los materiales y el sector donde será más efectiva dicha sustitución.

Bao, Chi, Yuan y Hao (2019): El trabajo analiza, dentro de la llamada Economía Circular, la gestión público-privada de los residuos de construcción y demolición en la ciudad china de Suzhou, identificando como variables clave, el período concesional y el precio.

Spoann, Fujiwara, Seng, Lay y Yim (2019): El estudio analiza la necesidad de una gestión más sostenible en el servicio de recogida de residuos en la capital de Camboya, Phnom Penh, como

²² Disponible en: <https://www.recursoscientificos.fecyt.es/>

consecuencia del incremento de los residuos municipales, motivado por el crecimiento de la población y del suelo urbanizable, siendo la seguridad jurídica, la claridad del marco legal, y la transparencia en la contratación los factores clave.

Sebastian, Kumar y Alappat (2019): El estudio propone un índice i-Index, para cuantificar de una manera más objetiva la cantidad de residuos municipales incinerados.

Chamizo-González, Cano-Montero y Muñoz-Colomina (2018): Los autores tratan de verificar si el servicio de recogida y tratamiento de los RSU en España sigue el principio de “quien contamina paga”, llegando a la conclusión de que, en las 52 capitales de provincia, no se aplica una tasa variable en función de la cantidad de residuos generados. En el caso particular de Madrid, para el período 2009-2012, la tasa fija se aplica tomando como referencia el valor de las viviendas, cubriendo el 70% del coste del servicio.

Meylan, Haupt, Duygan, Hellweg, y Stauffacher (2018): El estudio indica que las recomendaciones basadas en el ACV, para lograr una gestión más sostenible de los residuos municipales, deben ser más claras y transparentes, evitando la integración de modelos económicos y de ingeniería complejos y difíciles de entender por parte de los gestores municipales.

Cervantes, Martínez, Hernández y De Cortázar (2018): La investigación presenta un total de 377 indicadores para evaluar la gestión de los residuos sólidos municipales, de los cuales la mitad son de carácter técnico, centrados en la recuperación de los residuos, incluido el reciclaje, el compostaje y la incineración.

Spoann, Fujiwara, Seng, y Lay (2018): Los autores analizan el estado y las limitaciones de la gestión de residuos en la ciudad de Phnom Penh, así como sus posibles mejoras entre las que destaca la gestión público-privada, una mayor descentralización y transparencia en la gestión del servicio y mayores dotaciones presupuestarias.

Page, Bekele, Vanderzalm, y Sidhu (2018): El estudio afronta la problemática de la creciente necesidad de agua en los núcleos urbanos a través de un uso sostenible de este recurso escaso, proponiendo la denominada Gestión de Recarga de Acuíferos (MAR), que consiste en la introducción artificial de agua en el sistema de aguas subterráneas, proveniente de las aguas pluviales, aguas residuales tratadas o del agua del mar proveniente de plantas de desalinización.

Fernández-Aracil, Ortuño-Padilla y Melgarejo-Moreno (2018): La investigación trata de dar una mayor transparencia en el coste de ciertos servicios municipales al tratar de analizar en concreto el coste efectivo del servicio de recogida de los residuos municipales, en una serie de

ayuntamientos españoles en el año 2014. El estudio de correlación detecta una correlación positiva entre el coste del servicio y los municipios costeros, turísticos, el número de habitantes y la recogida separada de los residuos. Por el contrario, el coste efectivo del servicio es menor en aquellos consistorios con mayor densidad de población y que llevan a cabo una gestión indirecta del mismo.

Haraldsson (2017): El autor trata de analizar como las buenas prácticas contables en los ayuntamientos suecos y más concretamente, el reconocimiento de los ingresos municipales asociados al servicio de recogida de RSU, está influenciadas por la gestión y la estructura del gobierno municipal.

Kleineidam, Schmid, Krasser, y Koch (2017): El artículo destaca la importancia de la automatización y la digitalización de determinadas infraestructuras relacionadas con la prestación de servicios públicos y destaca su aplicación en siete municipios de Alemania.

Schott, Wenzel y La Cour Jansen (2016): La investigación trata de analizar la influencia de los distintos tratamientos (depósito en vertedero, incineración o compost) de los residuos orgánicos, en concreto los desperdicios de comida, en el aumento de los gases de efecto invernadero.

Haraldsson (2016): El autor analiza la posible incidencia que la descentralización del servicio de recogida de los RSU puede tener sobre la transparencia, la divulgación de información, las prácticas contables y la rendición de cuentas de los ayuntamientos suecos.

Chamizo-González, Cano-Montero y Muñoz-Colomina (2016): La investigación analiza cómo se financia en los países de la OCDE y en las capitales de provincia españolas el servicio de recogida y tratamiento de los RSU, siendo la fórmula predominante la tasa fija, siendo el valor de la vivienda la variable de referencia. En el caso particular del ayuntamiento de Madrid, los autores analizan la correlación entre la tasa por el servicio de recogida y tratamiento de los RSU y una serie de variables, llegando a la conclusión de que no existe una correlación entre la cantidad de RSU generados y el valor de las viviendas, por el contrario, el número de viviendas por distrito si guarda una correlación positiva con la generación de RSU.

Turner, Williams, y Kemp (2015): Los autores demuestran que, el reciclaje de determinados residuos municipales recogidos de manera separada da lugar a una reducción de los gases de efecto invernadero (GEI).

Martinez-Sanchez, Kromann, y Astrup (2015): La investigación propone un modelo de costes asociado a la recogida separada de los residuos orgánicos, sobre una muestra de 100.000

hogares daneses, llegando a la conclusión de que la recogida conjunta y la posterior incineración de los residuos orgánicos junto con la llamada fracción resto es más barata que la recogida separada de los residuos orgánicos, al incurrir en mayores gastos de contenedores, bolsas y recogidas diferenciadas.

Ren y Hu (2014): El estudio se centra en analizar la gestión de los residuos municipales en pequeñas ciudades de China, en las que el gasto de mano de obra representa más de la mitad del coste del servicio de recogida de los RSU, y contrariamente a la percepción general, la generación de residuos per cápita no es menor que en las grandes ciudades. Con relación a los ingresos, la tasa por recogida apenas cubre el 50% del coste total, debido a la presión pública ante un posible incremento de la misma. El artículo concluye que puede no ser económicamente rentable la incineración o el reciclaje para aquellos consistorios de menor tamaño en los que las tasas deberían estar diseñadas más para lograr un cambio en determinados hábitos de los ciudadanos que para cubrir los costes del servicio.

Taheri, Gholamalifard, Ghazizade y Rahimoghli (2014): El artículo analiza los efectos en el medio ambiente del vertido en vertedero de los RSU en la ciudad iraní de Tabriz.

Zimmermann (2014): El autor, tomando como referencia cinco áreas metropolitanas de Alemania, denuncia que los ciudadanos se preocupan más del precio y la calidad de determinados servicios públicos como el transporte o la gestión de los RSU, que, de la transparencia en la toma de decisiones previa a la prestación de dichos servicios, siendo partidario de una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones.

Che, Yang, Jin, Zhang, Shang y Tai (2013): El estudio analiza los efectos dañinos en el medio ambiente y en los ciudadanos que viven cerca de los vertederos de las ciudades chinas de Laogang y Shanghai, concluyendo la necesidad de una mayor transparencia, participación pública y divulgación de información en todo lo relativo a la gestión de los RSU, para evitar conflictos y generar confianza social.

Nzihou, Themelis, Kemiha y Benhamou (2012): Los autores se centran en analizar las consecuencias en el medio ambiente de las plantas de incineración de RSU en Francia.

Blengini, Fantoni, Busto, Genon, y Zanetti (2012): La investigación defiende la operatividad del ACV en los sistemas integrados de gestión de los residuos sólidos municipales en las ciudades de Turín y Cuneo, en el norte de Italia.

Qiu, Dong y Themelis (2012): La investigación defiende la construcción de las plantas de incineración con recuperación de energía WTE (Waste to energy), en las principales ciudades

chinas como Beijing, Shanghai y Guangzhou, ante el incremento de un 33% de los RSU en China en el período 2000-2009, y la práctica saturación de los rellenos sanitarios, argumentando que una de las principales causas de la oposición pública a la plantas WTE se basa en la falta de transparencia con relación a la verdadera emisión de gases y su impacto en el medio ambiente.

Antony, Low, Gray, Childress, Le-Clech y Leslie (2011): El trabajo se centra en un análisis sobre la gestión y tratamiento de las aguas residuales y su impacto en el medio ambiente.

Howell-Moroney y Hall (2011): El artículo analiza la mayor quiebra municipal de la historia de los Estados Unidos, en el año 2011 el condado de Jefferson se declaró insolvente al no poder hacer frente a una deuda de más de 4.000 millones de dólares por las obras de alcantarillado de la ciudad, motivado por problemas de corrupción, mala gestión y poca transparencia por parte de los gestores municipales.

Bhander, Christensen y Hauschild (2010): Los autores proponen un modelo de ingeniería denominado EaseWaste, basado en el ACV para el tratamiento de los residuos orgánicos y aplicado en un municipio danés.

Cleary (2009): El autor realiza una revisión de los estudios sobre los sistemas de gestión de los residuos sólidos municipales basados en el ACV y publicados entre 2000 y 2008, analizando su incidencia y validez sobre la “jerarquía de residuos”.²³

Kemka, Togouet, Kinack, Nola, Menbohan y Njiné (2009): El proyecto analiza el impacto que genera una mala gestión en la recogida y tratamiento de los RSU en las aguas del lago Yaoundé en Camerún.

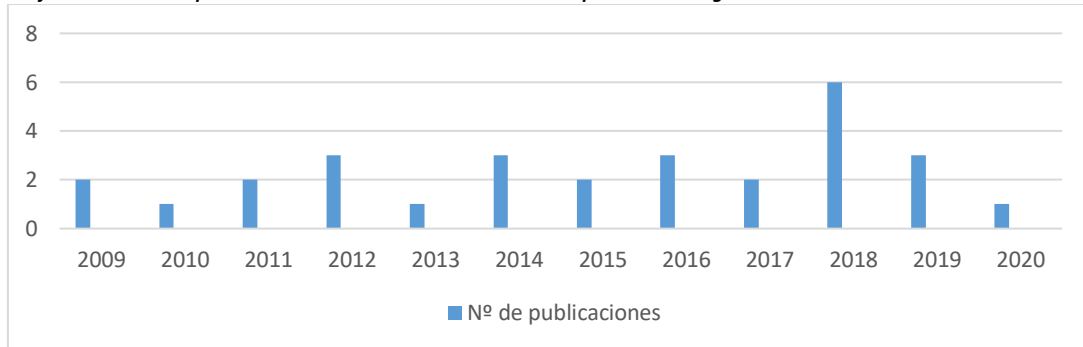
Como resumen de todo lo anterior, podemos indicar que un conjunto de publicaciones [Spoann *et.al* (2019); Haraldsoon (2016); Schott *et.al* (2016); Turner *et.al* (2015); Zimmermann (2014); Taheri *et.al* (2014); Che *et.al* (2013); Nzihou *et.al* (2012) y Antony *et.al* (2011)] propugna una gestión más transparente y sostenible de los residuos, analizando los efectos dañinos sobre el medio ambiente y el incremento de los GEI que pueden originar los distintos tratamientos de los RSU, con especial mención a la incineración, el vertido en vertederos, y un inadecuado tratamiento de las aguas residuales. En la misma línea, otra serie de investigaciones [Martínez-Sánchez *et.al* (2015); Bhander *et.al* (2010) y Cervantes *et.al* (2018)] tratan de proporcionar una serie de indicadores técnicos relacionados con el reciclaje, y el compostaje de los RSU. Otros

²³ Concepto recogido en la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre residuos, que indica el tipo y prioridad de tratamiento que debe recibir un residuo.

autores [Fernández-Aracil (2018); Chamizo-González *et.al* (2018) y (2016); y Ren y Hu (2014)] se centran en evaluar la gestión de los RSU, la falta de transparencia en la determinación del coste efectivo del servicio de recogida y tratamiento de los residuos municipales y su posible cobertura a través de las tasas municipales, verificando si estas cumplen el principio de “quien contamina paga”. Por último, otra serie de estudios [Viau *et.al* (2020); Meylan *et.al* (2018); Blegini *et.al* (2012); Bhandar *et.al* (2010) y Cleary (2009)] analizan las posibles mejoras en los sistemas integrados de gestión de los RSU a partir de las ventajas que pueden proporcionar los sistemas basados en el ACV.

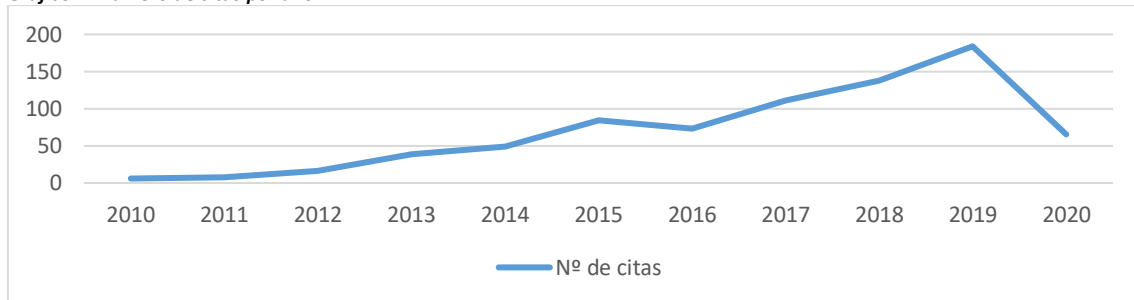
A continuación, hemos realizado un estudio bibliométrico, analizando el número de artículos publicados por año, y el número de citas de cada uno de los artículos seleccionados, tal como se puede observar en los siguientes gráficos.

Gráfico 3. Número de publicaciones internacionales sobre la transparencia en la gestión de residuos.



Fuente: Elaboración Propia a partir de la información recabada de la Web of Science.

Gráfico 4. Número de citas por año.



Fuente: Elaboración Propia a partir de la información recabada de la Web of Science.

El mayor número de publicaciones se produce en el año 2018, además el conjunto de artículos seleccionados presentan con excepción de los años 2016 y 2020 una clara tendencia alcista, siendo el año 2019 el que presenta un mayor número de citas, 184.

En la siguiente tabla podemos apreciar de manera detallada, para cada uno de las investigaciones seleccionadas, el número de citas desde el año de su publicación hasta el año 2020, así como el promedio de citas.

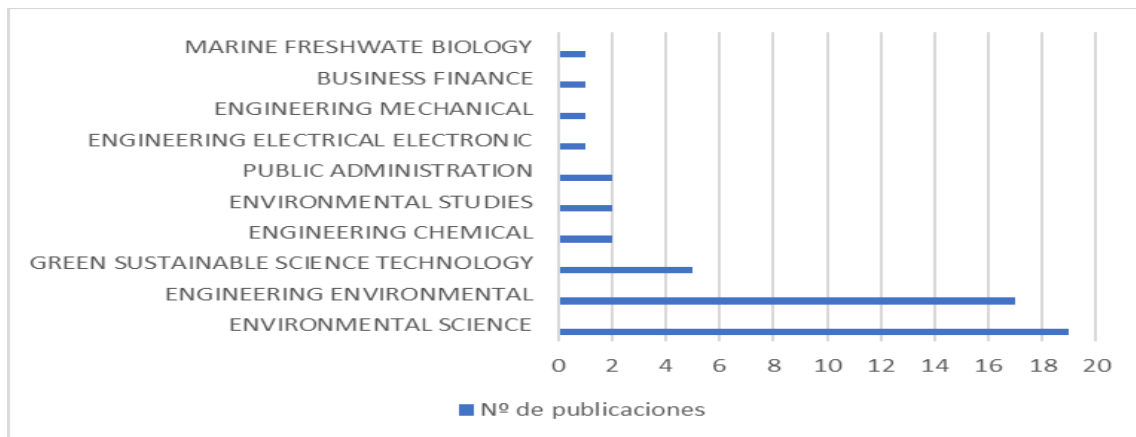
Tabla 6. Número de citas por año y promedio de citas.

Autores y año de publicación	Total citas	Promedio por año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antony <i>et.al</i> (2011)	268	26,8	0	0	0	6	10	17	32	34	44	48	60	17
Cleary (2009)	158	13,17	0	4	8	9	22	17	24	12	17	19	22	4
Turner <i>et.al</i> (2015)	52	8,67	0	0	0	0	0	0	0	3	11	13	20	5
Schott <i>et.al</i> (2016)	42	8,4	0	0	0	0	0	0	0	3	8	15	12	4
Blengini <i>et.al</i> (2012)	42	4,67	0	0	0	0	5	6	11	1	6	6	6	1
Martinez-Sanchez <i>et.al</i> (2015)	40	6,67	0	0	0	0	0	0	1	6	8	8	12	5
Nzihou <i>et.al</i> (2012)	33	3,67	0	0	0	0	1	5	4	4	4	7	7	1
Che <i>et.al</i> (2013)	23	2,88	0	0	0	0	0	0	6	5	3	3	4	2
Chamizo-Gonzalez <i>et.al</i> (2016)	15	3									1	8	5	1
Cervantes <i>et.al</i> (2018)	13	4,33	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6
Howell-Moroney y Hall (2011)	10	1	0	0	0	1	1	1	1	2	0	1	3	0
Bhander <i>et.al</i> (2010)	10	0,91	0	0	0	0	0	2	2	0	3	3	0	0
Bao <i>et.al</i> (2019)	9	4,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
Ren y Shunong (2014)	9	1,29	0	0	0	0	0	1	2	0	1	2	3	0
Taheri <i>et.al</i> (2014)	9	1,29	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0	5	0
Zimmermann (2014)	7	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	3	1
Fernandez-Aracil <i>et.al</i> (2018)	6	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	1
Chamizo-Gonzalez <i>et.al</i> (2018)	5	1,67	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2
Spoann <i>et.al</i> (2019)	4	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Meylan <i>et.al</i> (2018)	4	1,33	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1
Haraldsson (2016)	4	0,8	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1
Spoann <i>et.al</i> (2018)	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
Page <i>et.al</i> (2018)	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
Kemka <i>et.al</i> (2009)	3	0,25	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Kleineidam <i>et.al</i> (2017)	1	0,25	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Haraldsson (2017)	1	0,25	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Viau <i>et.al</i> (2020)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sebastian <i>et.al</i> (2019)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Qiu <i>et.al</i> (2012)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
774 TOTAL			0	6	8	16	39	49	84	73	111	138	184	65

Fuente: Elaboración Propia a partir de la información recabada de la Web of Science.

Por último, se ha realizado un estudio para analizar las áreas donde se produce un mayor número de publicaciones, siendo las ciencias y la ingeniería ambiental, las más representativas.

Gráfico 5. Número de publicaciones por áreas de estudio.



Fuente: Elaboración Propia a partir de la información recabada de la Web of Science.

CAPÍTULO TERCERO: NORMATIVA LEGAL DE LA TRANSPARENCIA

3.1. Normativa internacional

Antes de analizar en profundidad el desarrollo normativo español en materia de transparencia, consideramos oportuno analizar la evolución a nivel internacional, siendo las referencias legales más relevantes las que se exponen a continuación:

- La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, firmada en Francia en 1789, su artículo 15 indica: “La Sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier Agente público”.
- La Resolución número 59, aprobada el 14 de diciembre de 1946, por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)²⁴, reconoce la libertad de información como un derecho humano fundamental.
- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), proclamada por la Asamblea General de la ONU en París el 12 de diciembre de 1948, en su Resolución 217 A(III), recoge en su artículo 19: “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 de fronteras, por cualquier medio de expresión”.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁵, aprobado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966, contempla en su artículo 19 los derechos de libertad de expresión y opinión, recogidos en la DUDH, pero fijando dos restricciones: asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.
- La Resolución de la ONU, aprobada por la Asamblea General de Medidas contra la Corrupción, el 28 de enero de 1997²⁶, en la que se afirma la finalidad de fomentar la rendición de cuentas y la transparencia (Anexo I: Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos).

²⁴<http://www.un.org/es/documents/ag/res/1/ares1.htm>

²⁵[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2200\(XXI\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2200(XXI)&Lang=S&Area=RESOLUTION)

²⁶<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/51/59&Lang=S>

- La Resolución 58/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas²⁷, aprobada en Nueva York, el 31 de octubre de 2003, recoge en sus artículos 10 y 13 una serie de medidas para incrementar la transparencia en la Administración Pública, y la participación ciudadana.

Suecia fue el primer país que reconoció y reguló con una ley específica, “The Freedom of the Press Act”²⁸, el derecho fundamental de acceso a la información pública además de la libertad de prensa, en el año 1766, diez años antes de la Independencia de los Estados Unidos y trece antes de la Revolución Francesa con la que se aprobó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

La idea de acceso sin restricciones a los documentos públicos tardaría dos siglos en cobrar toda su fuerza, en concreto es a partir del fin de la II Guerra Mundial y la creación de organismos internacionales como la ONU²⁹, cuando comienzan a promulgarse nuevas leyes en materia de transparencia, en concreto en los países nórdicos.

Finlandia en 1951, “Act on the Publicity of official Documents”, Ley de Publicidad de Documentos Oficiales, que regulaba el acceso a los documentos de la administración Pública, posteriormente modificada en 1999 con la Ley sobre Apertura de las Actividades del Gobierno, “Act on the Openness of the Government Activities of 1999”, para adaptar la legislación a los cambios técnicos y de funcionamiento experimentados dentro de la administración finlandesa. Y posteriormente Noruega en el año 1970 y unos años después Dinamarca aprobó en 1985 su ley de Acceso a la Información Pública, “Access to Public Administration Files Act”.

Las leyes de transparencia, anteriormente comentadas, a pesar de que carecen de fuertes mecanismos de control sobre la administración pública, son sin embargo, muy eficientes y eficaces, así lo demuestran distintos estudios sobre transparencia³⁰, donde

²⁷https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

²⁸ Dicha ley se complementa en el año 2009 con la promulgación de la ley “Public Acces to Information and Secrecy Act”, que garantiza a los ciudadanos suecos su derecho a acceder a la información pública y a conocer las actividades que realiza la Administración.

²⁹La Organización de las Naciones Unidas (ONU), fundada el 24 de octubre de 1945, es la mayor organización internacional existente. Se define como una asociación de gobierno global que facilita la cooperación en asuntos como elDerecho internacional, la paz y seguridad internacional, el desarrollo económico y social, los asuntos humanitarios y los derechos humanos.

³⁰ Índice de Percepción de la Corrupción 2015. Transparency International. Disponible en:

http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf

países como Finlandia, Noruega o Dinamarca se sitúan en los primeros puestos de la lista de naciones menos corruptas, debido esencialmente también a una cultura de transparencia muy arraigada en todos los países nórdicos.

Francia aprobó su ley de transparencia en el año 1978, desarrollada posteriormente en el año 2005 y aplicable al gobierno, la administración y todas las colectividades territoriales. En Italia en 1990 se reforma la norma de procedimiento administrativo, para incluir la regulación del derecho de acceso a la información. Los Países Bajos en 1991, aprobaron la ley que contiene el Reglamento de Acceso público a la Información Pública, “Act containing regulations governing Public Acces to Government Information”. El Reino Unido aprobó en el año 2000, “The Freedom of Information Act”, pero no entró en vigor hasta cinco años más tarde. Alemania promulgó en el año 2005, la Ley de Acceso a la Información, que presenta como novedad, que el órgano competente lo es en materia de transparencia y de protección de datos de carácter personal. Portugal aprobó la ley de transparencia en el año 2007, dicha normativa regula la reutilización de la información de sector público. Su ámbito de aplicación abarca expresamente a las empresas, asociaciones y fundaciones públicas, así como a aquellas otras entidades que ejercen funciones administrativas.

A principios del siglo XXI, se produce una auténtica eclosión, generalizándose la aprobación de leyes de transparencia y acceso a la información pública, en los países que se encontraban en la órbita o integrados en la extinguida Unión Soviética, así, por ejemplo: La República Checa en 1999, Eslovaquia, Moldavia, Bulgaria y Estonia en el año 2000, Rumania y Polonia en 2001, Croacia en 2003, Serbia en 2004 y la propia Rusia en el año 2009.

Fuera del continente europeo podemos destacar a Nueva Zelanda que en 1994 aprueba, “The Fiscal Responsibility Act”, ley que fija férreas directrices para mantener la disciplina fiscal y la transparencia de sus instituciones, convirtiéndose en un modelo normativo de responsabilidad gubernamental que ha inspirado posteriores desarrollos normativos en distintos países.

En Canadá se promulgó en 1985 la Ley de Acceso a la Información, “Acces to information Act”, que regula el derecho de acceso a la información de las instituciones

gubernamentales. En Ecuador, se cuenta con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de 2004. Institucionalmente hay dos instituciones de transparencia institucional: la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. En Chile, se aprueba en el año 2008 la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado (Ley 20.285) que creó el Consejo para la Transparencia. En Uruguay, se cuenta con la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 18.381 de 2008), institucionalmente se cuenta con la Junta de Transparencia y Ética Pública, cuerpo con independencia técnica adscrita a efectos presupuestarios y administrativos al Ministerio de Educación y Cultura.

En el continente americano y probablemente a nivel mundial, Estados Unidos es la referencia en materia de transparencia. La primera ley de transparencia se aprobó en el año 1966, “Freedom of information Act” (FOIA), que otorga a todos los ciudadanos el derecho de acceso, con algunas excepciones, a la información federal del gobierno, como respuesta a los casos de corrupción de finales de los 60 y principios de los 70, y de esta manera mejorar los principios de buen gobierno y en concreto el control y la confianza del público. Dicha ley ha sido objeto de distintas revisiones entre ellas la del año 1996, “Electronic Freedom of Information Act” que pretende facilitar el acceso a la información en poder de las agencias federales mediante medios electrónicos.

Es a partir del año 2009, con el memorando del presidente Barack Obama, sobre Transparencia y Gobierno Abierto cuando se produce un profundo proceso de apertura por parte de la administración norteamericana, que afecta a todos los niveles de la administración, pero siempre fijando como límite la seguridad nacional. En el mismo se fijan entre otros los siguientes objetivos con relación a los departamentos y agencias federales:

- Aprovechar las nuevas tecnologías para mostrar on-line la información sobre sus decisiones, de manera que estén disponibles para todos los ciudadanos.
- Ofrecer mayores oportunidades a los ciudadanos para participar en la política y aportar su experiencia.

- Utilizar herramientas y sistemas innovadores para fomentar la cooperación interna, a todos los niveles del gobierno, así como la colaboración con organizaciones, empresas e individuos del sector público.

Ese mismo año, la administración norteamericana lanza dos portales, el primero de ellos es whitehouse.gov³¹, como herramienta clave para informar puntualmente de la acción de gobierno, fijando tres prioridades:

- Comunicación: La web ofrecerá contenidos relevantes y en profundidad, con el objetivo de mantener informados permanentemente a los ciudadanos sobre los asuntos de interés general.
- Transparencia: La web se convertirá en una ventana abierta a través de la cual se podrán seguir puntualmente las actividades del gobierno.
- Participación: Todas las leyes urgentes se publicarán en el portal durante cinco días para permitir a los ciudadanos que las revisen y realicen sus comentarios antes de la firma presidencial.

El segundo portal es data.gov³², una web con más de 250.000 bases de datos con información del gobierno, desde presupuestos estatales hasta lo que invierte el estado en ayuda exterior, o el coste del programa de comedores, así como innumerables datos estadísticos.

En el año 2014, el gobierno norteamericano aprobó la “Data Act (Digital Accountability and Transparency Act)”, una iniciativa que apuesta por la transparencia presupuestaria, mediante la divulgación (en formatos comunes para todos los niveles de la administración federal) de los gastos de todas las agencias federales en el portal USASpending.gov³³, permitiendo a los contribuyentes y responsables políticos a hacer un seguimiento más eficaz del gasto, fortaleciendo de esta manera la rendición de cuenta y la apertura de datos.

³¹ La página web de la Casa Blanca es: <http://www.whitehouse.gov>

³² La página web del gobierno norteamericano es: <http://www.data.gov>

³³ <http://www.USASpending.gov>

Para finalizar este apartado, es de destacar, que desde el año 2000 hasta 2015, se han aprobado casi el 70% de las leyes de transparencia existentes a nivel mundial, sin embargo, el proceso de transparencia es una cuestión muy compleja que requiere, además de una adecuada regulación y desarrollo normativo, de varios elementos que deben actuar conjuntamente y de manera activa, y que podemos resumir en:

En primer lugar, una continua adaptación y modificación de las leyes de transparencia a los cambios sociales, tecnológicos, y a las demandas y nuevas necesidades de la sociedad, es decir, “la transparencia no termina con la aprobación de una ley, sino todo lo contrario, es el momento en el que comienza”³⁴. Claros ejemplos de esta continua actualización normativa en materia de transparencia son Canadá y Estados Unidos.

En segundo lugar, una clara voluntad de cambio de querer ser transparentes. Todas las instituciones públicas deben tomar conciencia de la importancia de interiorizar el principio de transparencia como una característica más de su funcionamiento, actuando al mismo tiempo como correa de transmisión sobre toda la sociedad.

Por último, ese cambio de filosofía y actitud no se produce de un día para otro, se requieren muchos años para que sea asumido por toda la sociedad, por ello, no es casualidad, que los países más transparentes sean aquellos que fueron pioneros en la promulgación de leyes de transparencia, como Suecia, Dinamarca Finlandia o Noruega.

3.2. Normativa en la Unión Europea

En el ámbito de la UE, el primer vestigio de transparencia aparece en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, adoptado por el Consejo de Europa y firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950. Este documento inspirado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, ya recogía en su artículo 10 la noción de transparencia. “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión, y la libertad de recibir o

³⁴ Cañizares Espada, M. (2015). *Análisis de la transparencia en la información y gestión telemática de los servicios sociales españoles a nivel municipal*. (Tesis Doctoral) Universidad Complutense. Madrid.

de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de las autoridades públicas, y sin consideración de fronteras.”

Más adelante, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, también recoge el derecho de acceso a la información, fijando también los límites del mismo, en concreto en los siguientes artículos:

- Art:255.1: “Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, ...”
- Art: 255.2: “El Consejo con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, determinará los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos..”

En el ámbito de la UE, como afirma Cotino Hueso (2013, p: 5), la transparencia es un prerequisite constitucional de democracia, mientras que en los Estados Unidos se percibe como una práctica más del buen gobierno. La Unión Europea ha colocado la transparencia por encima de los principios del buen gobierno, de ahí que se haya criticado que el derecho de acceso no se acompañe de un derecho de participación, por lo que la transparencia queda en algo simbólico.

A partir de los años 90, la UE a través del Consejo y la Comisión Europea, lleva a cabo la promulgación de una serie de normas, que han sido fundamentales para el posterior desarrollo normativo de cada país miembro con relación a la transparencia y el acceso a la información, entre las que cabe destacar las siguientes:

- La Directiva 1999/93/CE, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica, que tiene por finalidad facilitar el uso de la firma electrónica en las relaciones entre los ciudadanos y las AAPP.
- La Directiva 2000/31/CE, de 8 de junio de 2000, sobre comercio electrónico, que pretende garantizar la seguridad jurídica y la confianza de los consumidores, estableciendo un marco jurídico claro y de carácter general para determinados aspectos jurídicos del comercio electrónico en el mercado interior.

- El Reglamento (CE) nº1049/2001, de 30 de mayo de 2001³⁵, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, en el que además de garantizar este derecho, se definen los principios, condiciones y límites para el acceso a los documentos, regulando también el ejercicio electrónico de acceso.
- La Directiva europea 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público. No contiene la obligación de autorizar la reutilización de documentos, que corresponderá a los Estados miembros (o a los organismos del sector público que corresponda), pero si será aplicable a los documentos que se hagan accesibles con fines de reutilización cuando los organismos públicos suministren con licencia, vendan, difundan, intercambien o entreguen información.
- La Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, que posibilita la contratación electrónica con la administración pública.
- El Convenio del Consejo de Europa nº 205, sobre Acceso a los Documentos Públicos, aprobado el 18 de junio de 2009 en Tromsø, Noruega. Es la primera norma de carácter vinculante para los países de la Unión, al regular el ámbito de aplicación, requisitos y sanciones por el incumplimiento del derecho de acceso a los documentos públicos que tiene cualquier ciudadano de la Unión.
- El Reglamento (UE) nº 211/2011, de 16 de febrero, sobre la iniciativa ciudadana, (modificado por el Reglamento nº 887/2013 de 11 de julio de 2013), que refuerza el funcionamiento democrático de la Unión al disponer, entre otras cosas, que todo ciudadano tenga derecho a participar en la vida democrática de la Unión, mediante una iniciativa ciudadana europea.
- La Directiva 2013/37/UE, de 26 de junio de 2013, por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público, establece la obligación inequívoca para los Estados miembros de autorizar la reutilización de todos los documentos, salvo si el acceso está restringido

³⁵ Este reglamento constituye el desarrollo normativo, en lo relativo al acceso del público a los Documentos del Parlamento Europeo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada el 7 de diciembre de 2000.

o excluido en virtud de normas nacionales sobre acceso a los documentos, y en formatos abiertos fácilmente accesibles.

Por último y a pesar de que no tienen rango de ley, consideramos adecuado hacer referencia a una serie de comunicaciones realizadas por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han tenido una cierta influencia en el acceso de los ciudadanos a la información:

- “i2010-Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo”³⁶. En esta comunicación, la Comisión ha fijado tres prioridades: La construcción de un Espacio Único Europeo de la información, la generación de innovación y la aplicación de inversión en investigación a las TICs y la inclusión electrónica en los servicios públicos y la calidad de vida.
- “i2010-Informe anual sobre la sociedad de la información 2007”³⁷. Esta comunicación presenta las siguientes recomendaciones para los años 2007 y 2008: Revisar el marco reglamentario de las comunicaciones electrónicas; continuación de las políticas de innovación de las TICs y la mejora permanente de los servicios públicos.
- La tercera comunicación se denomina “Preparar el futuro digital de Europa-Revisión intermedia de la iniciativa i2010”³⁸. Este informe formula algunas propuestas para reorientar la iniciativa i2010 en el periodo comprendido entre 2008-2010 y favorecer la investigación en el campo de las TIC.
- “Informe sobre la competitividad digital de Europa: Principales logros de la estrategia i2010 entre 2005 y 2009”³⁹. Este informe, realiza un balance muy positivo de la estrategia i2010 entre 2005 y 2009, que queda plasmado en el incremento, del número de empleos en línea, del uso de internet y de telefonía móvil en la Unión Europea.
- El Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2016-2020⁴⁰, que señala tres grandes prioridades: La modernización de las administraciones públicas,

³⁶ COM (2005)229 final, Bruselas 1 de junio de 2005, {SEC (2005)717}

³⁷ COM (2007)146 final, Bruselas 30 de marzo de 2007, {SEC (2007)395}

³⁸ COM (2008)199 final, Bruselas 17 de abril de 2008, {SEC (2008)470}

³⁹ COM (2009)390 final, Bruselas 4 de agosto de 2009, {SEC (2009) 1060, SEC (2009) 1103, SEC (2009)1104}

⁴⁰ COM (2016) 179 final, Bruselas 19 de abril de 2016, SWD (2016) 108 final, SWD (2016)109 final}

conseguir el Mercado Único Digital, y una mayor implicación de los ciudadanos y las empresas en la prestación de servicios de alta calidad. Y todo ello, aplicando una serie de principios generales, entre ellos el Principio de Apertura y Transparencia: “las administraciones públicas deberían compartir información y datos entre sí y permitir que los ciudadanos y las empresas puedan tener acceso a sus propios datos, controlarlos y rectificarlos; permitir a los usuarios hacer un seguimiento de los procesos administrativos que les afecten; comprometerse con las partes interesadas (por ejemplo, las empresas, los investigadores y las organizaciones sin ánimo de lucro) y abrirse a ellas en el diseño y la prestación de servicios”.

3.3. Normativa Nacional

El marco normativo en España con relación al concepto de transparencia culmina con la aprobación de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), sin embargo, a nivel estatal, este concepto ya había sido regulado con anterioridad en otra serie de normas que pasamos a enumerar:

- **La Constitución Española de 1978**, en concreto en los siguientes artículos:
 - Art. 20.1 d): “Los ciudadanos tienen derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión...”.
 - Art. 23.1: “Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o...”
 - Art.105 b): “La ley regulará... el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.

- **La Ley 7/1985**, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su Capítulo IV, Información y Participación Ciudadanas, (artículos 69 y 70), ya hacía referencia a la obligación de las corporaciones locales de facilitar información a los ciudadanos sobre su actividad, y el derecho de estos a consultar los archivos y registros.

- **La Ley 30/1992**, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, (derogada con efectos 2 de octubre de 2016, por la LPACAP), recogía en su artículo 37, el derecho de acceso a los archivos y registros públicos.
- **La Ley 34/2002**, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico. Con ella se adapta la legislación española a la Directiva 2000/31/CE sobre comercio electrónico, impulsando la administración electrónica como medio de comunicación entre las AAPP y los ciudadanos.
- **El Real Decreto 209/2003**, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos. Esta norma pretende impulsar el uso de las técnicas telemáticas en la actividad administrativa y, en especial, en sus relaciones con el ciudadano, con el objetivo de lograr una mayor eficacia y servicio a los ciudadanos.
- **La Ley 38/2003**, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en concreto en los siguientes artículos:
 - *Art.8.3. Principios generales.* La gestión de las subvenciones se realizará mediante la aplicación de una serie de principios entre ellos el de Transparencia.
 - *Art. 18.3 Publicidad de las subvenciones.* “Los beneficiarios deberán dar publicidad de las subvenciones y ayudas percibidas en los términos y condiciones establecidos en la Ley 19/2013..”.
 - *Art.20. Base de Datos Nacional de Subvenciones.* “Tiene por finalidades promover la transparencia, servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas”.
- **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.
 - *Art. 14.4 Registros.* “El contenido de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y de los Secretarios de Estado

se publicarán en el Boletín Oficial del Estado, en los términos previstos reglamentariamente”.

- **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). Es en sí misma una ley de transparencia, aunque aplicada al sector del medioambiente.
- **La Ley 11/2007**, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, (derogada con efectos 2 de octubre de 2016, por la LPACAP).
- **La Ley 37/2007**, de 16 de noviembre, sobre la reutilización de la información del sector público. Ley novedosa que reconoce el valor añadido que puede tener la reutilización por parte de la ciudadanía de la información generada desde las administraciones públicas, contribuyendo al crecimiento económico y la creación de empleo, además de proporcionar unos mayores niveles de transparencia.
- **La Ley 17/2009**, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Esta ley constituye un avance en la utilización de los medios electrónicos para todos los procedimientos y trámites necesarios para el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- **La Ley 25/2009**, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Recoge un conjunto de modificaciones sobre la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (actualmente derogada por la LPACAP) y la Ley 7/85 de las Bases del Régimen Local, para su adecuación a la Ley 17/2009.
- **El 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. Determina la política de seguridad aplicable en el ámbito de la Administración Electrónica.
- **El 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. Recoge los criterios de seguridad, normalización, formatos y aplicaciones que aseguren un adecuado nivel de interoperabilidad organizativa y técnica de los datos, informaciones y servicios gestionados.

- **La Ley Orgánica 2/2012**, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Presenta como principales novedades, a diferencia de la normativa anterior, su aplicación mediante un texto único, al conjunto de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social, la mejora en la transparencia a todos los niveles de las Administraciones y la capacidad de control en la ejecución presupuestaria sustentada en nuevos instrumentos y medidas preventivas y correctivas. En concreto en los siguientes artículos:
 - *Art.6 Principio de Transparencia.* “La contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia....” .
 - *Art.27.2 Instrumentación del principio de transparencia.* “Antes del 1 de octubre de cada año, las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales remitirán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos, a efectos de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea.
 - *Art.27.3 Instrumentación del principio de transparencia.*” El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá recabar de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales la información necesaria para garantizar el cumplimiento de las previsiones de esta Ley, así como para atender cualquier otro requerimiento de información exigido por la normativa comunitaria.”
- **La Ley 19/2013** de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), que será objeto de análisis más adelante.

Con posterioridad a la aprobación de la Ley de Transparencia, se han aprobado también una serie de normas relevantes en materia de transparencia:

- **La 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. Presenta como principales modificaciones, la obligación por parte de las AAPP de autorizar la reutilización excepto cuando se trate de información de acceso restringido, y se amplían las modalidades de reutilización, fomentando el uso de licencias y la reducción de su coste.
- **La Ley 39/2015**, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esta última regula las relaciones “ad extra” de las AAPP con los ciudadanos, terminando con la dispersión normativa existente hasta la fecha, e intentando clarificar e integrar la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999 de 13 de enero, y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, ambas leyes quedan así derogadas con la entrada en vigor en octubre de 2016 de la presente ley.

Las principales novedades, en materia de transparencia, recogidas por esta ley, se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Fomenta la tramitación electrónica que no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos, sino que debe constituir la actuación habitual de las administraciones, de esta manera se refuerzan las garantías de los ciudadanos y facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia al ofrecer información puntual, ágil y actualizada, en concreto en los siguientes artículos:
 - Art. 12.1. *Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados*. “Las Administraciones Públicas deberán garantizar que los interesados puedan relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos”.
 - Art. 13. a) *Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas*. “A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración” (portal de internet de la administración correspondiente).

- Art.16. *Registros*. “Todas las Administraciones deberán contar con un registro electrónico general, o, en su caso, adherirse al de la Administración General del Estado”.
- Incrementa la transparencia y la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas, por ejemplo, recabando con anterioridad a la elaboración de la misma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los objetivos que se pretenden alcanzar con la promulgación de la misma, así quedan recogidos en los siguientes artículos:
 - Art. 129.1. *Principios de buena regulación*.” En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.
 - Art. 132.1. *Planificación Normativa* “Anualmente, las administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente”.
 - Art. 132.2. *Planificación Normativa* “Una vez aprobado el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la administración Pública correspondiente”.
 - Art. 133. *Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*”. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma..”.
- Se pretende fortalecer la evaluación ex post, dado que las AAPP, periódicamente deberán comprobar la aplicación de las normas en vigor y si han cumplido los objetivos perseguidos, tal como queda recogido en el siguiente artículo:
 - Art. 130.1. *Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación*. “Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor

han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas”.

La entrada en vigor de la presente Ley será octubre de 2016, excepto para los aspectos relacionados con registro electrónico y punto de acceso general electrónico de la administración, que entraría en vigor en octubre 2017.

3.3.1. La Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG): Aportaciones y posibles mejoras.

Con la aprobación de la misma España, aunque con algo de retraso, se sitúa al mismo nivel que el resto de los países de la UE, que ya contaban con una ley de transparencia. El embrión de esta ley es el acuerdo del 26 de octubre de 2012 adoptado por el consejo de ministros, por el que se crea la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), dicho proyecto no tenía la intención de culminar con la presentación de un informe, sino abrir un proceso de actuaciones a ejecutar, con plazos marcados y con tres objetivos fundamentales: simplificar los procedimientos adaptando nuevas tecnologías, reducir las cargas administrativas a los ciudadanos y empresas y evitar duplicidades con otras Administraciones Públicas.

El artículo 2.a. *Ámbito subjetivo de aplicación*, indica con claridad que dicha ley se aplicará, entre otras, a la Administración General del Estado (AGE), Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local.

La norma se fundamenta en tres pilares fundamentales, recogidos en el Preámbulo (Apartado I) de la misma:

- 1º.- Incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública.
- 2º.- Reconocer y garantizar el acceso a la información.
- 3º.- Fijar las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

Con relación al primer pilar, la ley amplía y refuerza las obligaciones de publicidad activa, tal como quedan recogidos en los siguientes artículos:

Art. 6. *Información institucional, organizativa y de planificación.*: Que obliga a las AAPP a publicar el organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos, así como los planes y programas anuales y plurianuales, en los que se deberán fijar los objetivos concretos, las actividades, los medios y el tiempo previsto para su consecución.

Art. 7. *Información de relevancia jurídica*: Obliga a las AAPP a publicar información de relevancia jurídica y que afecte directamente a las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, entre otras, las directrices, instrucciones, acuerdos y circulares, los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos, así como los proyectos de reglamento.

Art. 8. *Información económica, presupuestaria y estadística*: Este artículo obliga a las AAPP a publicar información sobre los contratos firmados, indicando la duración, el importe de licitación y adjudicación, el procedimiento utilizado para su licitación, el número de licitadores participantes, así como las modificaciones de los contratos y la publicación trimestral de los contratos menores. La relación de los convenios suscritos, especificando las partes firmantes, objeto, duración y obligaciones económicas acordadas, así como el importe, finalidad, y beneficiarios de las subvenciones y ayudas públicas concedidas. Con relación a los altos cargos, las retribuciones percibidas anualmente, las indemnizaciones y las declaraciones anuales de bienes y actividades. Por último, con relación a la información presupuestaria: Los presupuestos, con especificación de las principales partidas, grado de ejecución y cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; las cuentas anuales, los informes de auditoría y de fiscalización por parte de los órganos de control externo, así como la relación de bienes inmuebles propiedad de la administración correspondiente.

Para canalizar la publicación de toda esta información, la LTAIBG contempla en su artículo 10 la creación de un Portal de Transparencia dependiente del Ministerio de la Presidencia, que recogerá la información de la Administración General del Estado, ofreciendo la posibilidad a las CCAA y a la Administración Local a poder adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones comentadas anteriormente.

El segundo pilar de la LTAIBG, reconocer y garantizar el acceso a la información, queda regulado en el Capítulo III, artículos 12-24. En este aspecto, tal como queda recogido en el Preámbulo (Apartado II), la ley no parte de cero, sino que intenta mejorar disposiciones anteriores, en concreto las siguientes:

- La Ley 27/2006 de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- La Ley 37/2007 de 16 de noviembre, sobre la reutilización de la información del sector público.
- La Ley 11/2007 de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. (Derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

La garantía y el reconocimiento del acceso a la información quedan recogidos en los siguientes artículos:

Art. 12. *Derecho de acceso a la información pública*: Recoge dicho derecho en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española.

Art. 14. *Límites al derecho de acceso*. Refleja que solamente se verá limitado en aquellos casos en que así fuera necesario por la propia naturaleza de la información, derivado de lo dispuesto en la Constitución Española, o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos.

Art. 17. *Solicitud de acceso a la información*. Es destacable mencionar que el derecho de acceso a la información podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud de acceso a la información.

Art.22.*Formalización del acceso*. Se realizará preferentemente por vía electrónica, excepto cuando no sea posible o cuando el interesado solicite otro medio de manera expresa.

Art.20. *Resolución*. Con el objetivo de facilitar el derecho de acceso a la información pública, la ley establece un plazo máximo de respuesta de dos meses desde la recepción de la solicitud por parte del órgano competente para resolver. Sin embargo, en ese

mismo artículo se indica también que si transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución, se entenderá que la solicitud ha sido denegada.

El tercer pilar de esta ley queda regulado en el TÍTULO II, Buen gobierno, artículos 25-32, otorgando rango de ley a los principios éticos y de actuación que deben regir la labor de los miembros del Gobierno, y altos cargos y asimilados de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, para lo cual, se clarifica y refuerza el régimen sancionador.

Los tres pilares de la LTAIBG quedan resumidos en el siguiente cuadro:

Cuadro 8. Pilares básicos de la LTAIBG

TRANSPARENCIA ACTIVA	<ul style="list-style-type: none">▪ La Ley amplía y refuerza las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos:▪ Información institucional, organizativa y de planificación.▪ Información de relevancia jurídica.▪ Información de relevancia económica, presupuestaria y estadística.▪ Obligación de publicar toda la información que con mayor frecuencia sea objeto de una solicitud de acceso.
TRANSPARENCIA PASIVA (DERECHO DE ACCESO)	<ul style="list-style-type: none">▪ La ley suple y subsana algunas de las carencias recogidas en la Ley 30/1992, creando un marco jurídico único.
PRINCIPIOS DE BUEN GOBIERNO	<ul style="list-style-type: none">▪ Principios que hasta entonces carecían de fuerza jurídica se incorporan a la norma con rango de ley.

Fuente: Elaboración Propia

Para el control de estos tres pilares la LTAIBG crea y regula el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el artículo 33. *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*. Donde lo define como un organismo público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que sólo tendrá competencias en aquellas Comunidades Autónomas con las que haya firmado convenio al efecto, quedando en otro caso, en manos del órgano autonómico que haya sido designado las competencias que a nivel estatal asume el Consejo.

Por último, es importante destacar, tal como queda recogido en la disposición final novena, *Entrada en vigor*, que las Comunidades Autónomas y Entidades Locales

dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley, es decir, diciembre de 2015.

La ley de transparencia ha provocado división de opiniones, algunos autores la otorgan una gran relevancia al marcar el inicio hacia una cultura organizativa orientada a la rendición de cuentas y la apertura en el seno de los organismos públicos, acabando con una cultura administrativa opaca por naturaleza y convirtiéndose al mismo tiempo en un instrumento fundamental para la recuperación de la ejemplaridad y la legitimidad de las instituciones públicas; otros por el contrario echan de menos una verdadera voluntad política para lograrlo.

Según Villoria (2014, p: 89), tres son los objetivos esenciales de la Ley de Transparencia:

1º.-Recuperar legitimidad para la acción de gobierno y reducir la desconfianza política e institucional: La corrupción política junto con el paro sigue siendo en los últimos años la principal preocupación de los españoles, los niveles de confianza política han descendido drásticamente. Todas estas circunstancias han provocado en los ciudadanos una desafección hacia las instituciones públicas y bajo este panorama un tanto desolador, la ley de transparencia se ha pensado como una palanca que ayude a recuperar legitimidad y, por ello, se ha conectado reiteradamente por el gobierno a la lucha contra la desafección política.

2º.- Prevenir la corrupción generalizada y el fraude: Ante los numerosos casos de corrupción que siguen apareciendo prácticamente a diario en los medios de comunicación de nuestro país, relativos a los partidos políticos e instituciones del estado, la ley de transparencia aparece como un antídoto para prevenir, detectar y sancionar los casos de corrupción, este planteamiento quedaría reforzado por algunos estudios empíricos que demuestran una correlación entre transparencia y baja corrupción.

3º.- Recuperar la eficiencia gubernamental a través de la transparencia: Distintos estudios demuestran los efectos beneficiosos de la transparencia en el mundo de la economía, los inversores y consumidores podrán adoptar decisiones más eficientes, si el estado proporciona con rigurosidad los datos sobre el funcionamiento de la

economía. Por tanto, una apuesta por la transparencia es también una apuesta por el crecimiento económico y la inversión.

En este mismo sentido, Rubiños (2014, p: 3) afirma que la puesta en marcha de leyes de transparencia puede ayudar a recuperar la confianza en las instituciones, pero no resuelve por sí sola el problema, es necesario para que las leyes funcionen, que se produzca un verdadero cambio de actitud de las instituciones públicas hacia la transparencia.

De la literatura estudiada, a nuestro modesto entender, las principales carencias que presenta la LTAIBG, se pueden resumir en los siguientes puntos:

1º.- Es una ley tardía que no ha aprovechado la experiencia internacional existente, para innovar y avanzar en materia de transparencia, y no deja de ser una ley más, ha desaprovechado la oportunidad de ponerse a la vanguardia.

2º.-No reconoce el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, como si lo hacen las Constituciones más avanzadas, por ello no se tramitó como Ley Orgánica, y lo regula como un derecho ordinario, lo que implica, en caso de conflicto, su subordinación a cualquier Ley Orgánica, como la de protección de datos de carácter personal (Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de Datos de Carácter Personal). Tal como afirma Fernández (2017), la protección de datos personales es, en la práctica y con gran diferencia, la principal causa de denegación del derecho de acceso a la información pública.

3º.-Con relación al derecho de acceso, una vez presentada la solicitud y transcurrido el plazo máximo de un mes (ampliable a un mes más por el volumen o complejidad de la información) sin que se hubiese producido resolución expresa, determinará su desestimación por silencio negativo; tal circunstancia a todas luces abusiva puede hacer peligrar la realización efectiva del derecho. La Administración debería en cualquier caso exponer los motivos de la denegación, estableciendo un régimen de sanciones para aquellas administraciones públicas que no respondieran en el plazo previsto con una motivación expresa.

4º.- El silencio negativo también está recogido en el caso de reclamaciones interpuestas ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

5º.- Poca o nula independencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dado que depende del Ministerio de Hacienda, y su presidente es elegido por el gobierno. Sería aconsejable para evitar injerencias políticas, que fuera un órgano independiente constituido por profesionales independientes.

6º.- La ley no prevé con carácter imperativo la reutilización de datos, cuando debería ser, en los momentos actuales, un paso lógico e imprescindible en el desarrollo de una estrategia de transparencia.

7º.- Falta de un régimen establecido de relación entre las infracciones y sus correspondientes sanciones. No están explicitadas las sanciones a los cargos públicos por contravenir las normas de transparencia, no hay un régimen sancionador claro, se debería establecer un régimen transparente de sanciones en función de las infracciones realizadas, lo que genera una inseguridad jurídica al ciudadano al no recoger responsabilidades públicas por incumplimiento de la ley.

8º.- El Portal de Transparencia del Gobierno de España (www.transparencia.gob.es), puesto en marcha en diciembre de 2014, ha sido objeto de numerosas críticas por parte de la sociedad civil (Fundación Ciudadana Civio y Access Info Europe)⁴¹, dado que el mismo presenta una estructura más cercana a un ejercicio de recopilación de información que a una verdadera apuesta por la transparencia, presentando igualmente deficiencias en cuanto a la accesibilidad de la información, el tipo y formato de datos y los mecanismos de identificación a cumplimentar por parte del usuario para obtener la información.

Tal como plantea Villoria (2014, p: 98-99), la clave es si la LTAIBG logrará recuperar la legitimidad de las AAPP, incrementar su eficiencia y prevenir la corrupción, para ello apunta una serie de recomendaciones:

- La existencia de un sistema de archivos eficaz.
- La simplificación de normas y procedimientos para lograr que la información sea clara, estructurada y entendible.

⁴¹ Información obtenida en el diario digital Huffington Post: "Cinco aspectos que el Gobierno debería mejorar en el Portal de Transparencia"

http://www.huffingtonpost.es/2014/12/10/portal-transparencia-fallos_n_6301982.html

- La agilidad en la provisión de información y en el tratamiento y renovación de la misma.
- La garantía de reutilización de los datos, por todos los usuarios que lo deseen, gratis o a bajo coste.
- Un sistema de incentivos al cumplimiento. Para ello, los premios a la transparencia, o los rankings gestionados por organismos independientes son una fuente excelente de promoción del cumplimiento de las normas.
- El diseño de un sistema de sanciones eficaz en caso de incumplimientos.
- Un buen procedimiento de solicitud, demanda, quejas y recursos.
- Una formación de los funcionarios afectados, técnica y en valores.
- Un presupuesto suficiente, la implantación de la LTAIBG exigirá una inversión importante, no sólo en tecnología, sino también en tiempo de trabajo de funcionarios relevantes.
- Un órgano de gestión del sistema con medios suficientes, independencia, transparencia, que rinde cuentas y que asegura la integridad de sus miembros.

Para terminar, en palabras de Guichot (2014), evidentemente, una norma sobre transparencia no depura de la noche a la mañana el funcionamiento de las instituciones públicas si no va acompañado de una mejora en la ética pública, pero sin duda la LTAIBG es la ley más importante que puede aprobarse para lograr una mejor gestión, una mayor participación y, por ende, un menor grado de corrupción.

3.3.2. Las leyes de transparencia en el marco autonómico

En el ámbito autonómico, las comunidades autónomas disponían hasta diciembre de 2015 para adaptar su legislación a la Ley de Transparencia de 2013, durante esos dos años, la gran mayoría de las autonomías han aprobado sus respectivas leyes de transparencia, y constituido su propio órgano regulador, el equivalente al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado (CTBG), otras por el contrario todavía carecen de ella, tal como se puede apreciar a continuación:

Cuadro 9. Leyes de Transparencia y Órgano Regulador por CCAA

CCAA	Ley de Transparencia	Órgano Regulador
Andalucía	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.	Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.
Aragón	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana	Consejo de Transparencia de Aragón
Principado de Asturias	Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.	CTBG del Estado
I. Baleares	Ley 3/2017, de 7 de julio, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, para introducir medidas de transparencia y participación. Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears. Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.	Oficina de Evaluación Pública de las Illes Balears.
Canarias	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública.	Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias
Cantabria	Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública.	CTBG del Estado
Castilla y León	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.	Comisión de Transparencia de Castilla y León (Procurador del Común)
Castilla-La Mancha	Ley 4/2016, de 15 diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.	CTBG del Estado
Cataluña	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.	Comisión de Garantía del derecho de Acceso a la Información Pública. Sindic de Greuges. (Sindicatura de Cuentas)
Extremadura	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura. Ley 1/2015, de 23 de diciembre, de cuentas abiertas para la Administración Pública Extremeña.	CTBG del Estado
Galicia	Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y buen gobierno.	Comisión de Transparencia (adscrita al Valedor do Pobo)

	(Deroga, con fecha 6 de marzo de 2016, a la Ley 4/2006 de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración Pública Gallega.)	
C. de Madrid	Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la comunidad de Madrid.	CTBG del Estado
Región de Murcia	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Ley 7/2016, de 18 de mayo, de Reforma de la Ley 12/2014 de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.	Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia
C. Foral de Navarra	Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto. Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	Consejo de Transparencia de Navarra
País Vasco	Proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público Vasco.	Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública.
La Rioja	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de la Rioja.	CTBG del Estado
C.Valenciana	Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. Ley 2/2016, de 4 de marzo, de la Generalitat, de modificación de la Ley 2/2015, de 2 de abril.	Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana.
Ciudad Autónoma de Ceuta	-	CTBG del Estado
Ciudad Autónoma de Melilla	Decreto nº 43 de 14 de julio de 2016, relativo a la aprobación definitiva del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma de Melilla	CTBG del Estado

Fuente: *Elaboración propia*

De lo visto anteriormente se puede concluir que:

- a) Las comunidades autónomas de Madrid, la Rioja, Cantabria, Extremadura, Castilla-La Mancha, Principado de Asturias y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, carecen de un órgano propio de supervisión en materia de transparencia,

asumiendo dichas funciones el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado.

- b) El País Vasco es la única comunidad autónoma, junto con la ciudad autónoma de Ceuta que todavía no han aprobado su ley de transparencia.
- c) Observamos a un grupo de gobiernos autonómicos pioneros, dado que promulgaron sus respectivas leyes de transparencia con anterioridad a la publicación de la LTAIBG, es el caso de las Islas Baleares (2011), Extremadura (2013), Galicia (2006) y la Comunidad Foral de Navarra (2012). Además, tres de ellos han promulgado nuevas leyes de transparencia que mejoran y complementan a las ya existentes.
- d) Otro grupo de gobiernos autonómicos aprobaron sus respectivas leyes de transparencia, con posterioridad a la aprobación de la LTAIBG, es el caso de Andalucía (2014), Aragón (2015), La Rioja (2014), Canarias (2014), Cataluña (2014), Murcia (2014), Castilla y León (2015) y la Comunidad Valenciana (2015).
- e) Por último, los gobiernos de Castilla-La Mancha (2016), Cantabria y el Principado de Asturias (2018) y Madrid (2019) aprobaron sus leyes de transparencia fuera del plazo fijado por la LTAIBG (31 de diciembre de 2015).

Este hecho diferencial, que en principio puede parecer una simple cuestión de plazos, puede probablemente reflejar otra realidad, que es la distinta preocupación, importancia, pero, sobre todo, y esencialmente el cambio de actitud y de filosofía que determinados gobiernos autonómicos muestran hacia la transparencia como herramienta fundamental para recuperar la legitimidad política y la confianza de los ciudadanos, a diferencia de otros.

Es relevante y común a todas las leyes autonómicas, que no recojan en su articulado algún tipo de discriminación en cuanto a la aplicación de las mismas en función del tamaño de los distintos ayuntamientos, dado que el cumplimiento de la norma exige, tiempo, personal cualificado e inversiones económicas, que muchos ayuntamientos de tamaño pequeño y con escasos recursos económicos no podrán tal vez asumir.

Hemos podido apreciar que los niveles de exigencia en cuanto a la información a publicar por parte de las CCAA, es mayor en algunas leyes autonómicas, que el recogido en la Ley estatal, surgiendo la duda de si realmente se trata de un mayor convencimiento

y verdadera apuesta por la transparencia, o simplemente una carrera en la que “el caballo ganador” es aquel gobierno autonómico que promulga la ley de transparencia más exigente y rigurosa.

Por último, para responder a la pregunta de si en cierta manera la promulgación de leyes de transparencia puede estar influenciada por la proximidad de procesos electorales, hemos comprobado las fechas en las que se publicaron las leyes de transparencia autonómica y la fecha de convocatoria de las respectivas elecciones a los parlamentos autonómicos, considerando que dicha influencia podría ser notable si la ley de transparencia pudo ser aprobada en el último año de legislatura, dichos datos se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 10. Influencia de los procesos electorales en la promulgación de leyes de transparencia

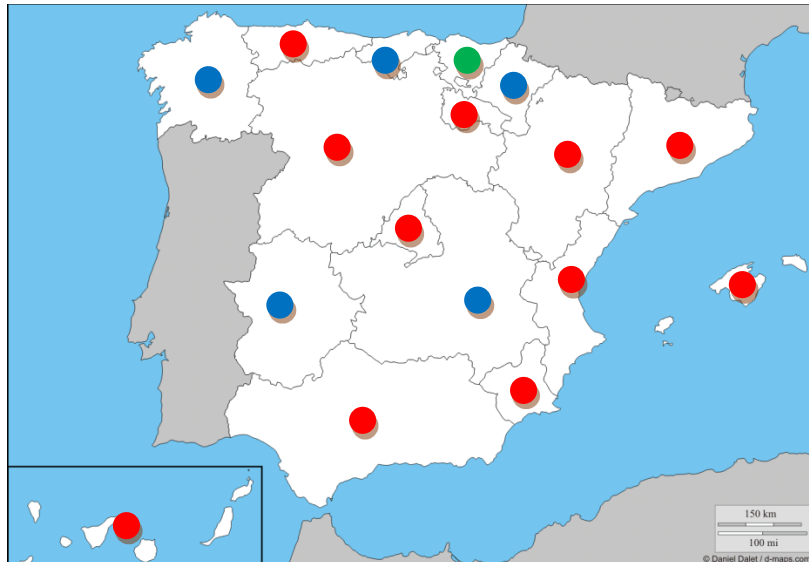
Comunidad Autónoma	Fecha de publicación en el Boletín o Diario Autonómico	Fecha de convocatoria a las elecciones autonómicas
Andalucía	30/6/2014	22/3/2015
Aragón	25/3/2015	24/5/2015
Principado de Asturias	14/9/2018	26/5/2019
Islas Baleares	9/4/2011	22/5/2011
Canarias	9/1/2015	24/5/2015
Cantabria	29/3/2018	26/5/2019
Castilla y León	12/3/2015	24/5/2015
Castilla-La Mancha	11/2/2017	26/5/2019
Cataluña	31/12/2014	27/9/2015
Extremadura	24/5/2013	24/5/2015
Galicia	30/6/2006	1/3/2009
C de Madrid	22/4/2019	26/5/2019
Región de Murcia	18/12/2014	24/5/2015
Navarra	28/6/2012	22/5/2011
País Vasco	-	-
La Rioja	17/9/2014	24/5/2015
C.Valenciana	8/4/2015	24/5/2015

Fuente: Elaboración Propia

En la misma, podemos apreciar que con excepción de cinco comunidades autónomas, Extremadura, Galicia y Navarra (curiosamente estas tres promulgaron su normativa en materia de transparencia con antelación a la promulgación de la LTAIBG, el 9 de diciembre de 2013), Cantabria y Castilla-La Mancha, el resto es decir, once comunidades autónomas que representan casi el 70% del total, promulgaron sus leyes de transparencia en los últimos doce meses previos a las elecciones al parlamento

autonómico, en concreto, hemos calculado una media entorno a los cuatro meses previos a la convocatoria de las elecciones, el resumen se aprecia en el siguiente mapa autonómico.

Figura 3. Meses entre la fecha de la publicación de la ley y la fecha de las elecciones autonómicas



- Comunidades autónomas que aprobaron su ley de transparencia en los doce meses anteriores a la convocatoria de elecciones autonómicas.
- Comunidades autónomas que aprobaron su ley de transparencia con más de un año de antelación a la convocatoria de las elecciones autonómicas.
- Comunidades autónomas que carecen de ley de transparencia.

Fuente: Elaboración Propia

CAPÍTULO CUARTO: LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS MUNICIPALES Y SUS EFECTOS EN EL MEDIO AMBIENTE.

4.1. Introducción

La explosión demográfica del siglo XX que multiplicó por cuatro a la población mundial sigue imparable en la actualidad, Naciones Unidas⁴² estima que para el año 2050 la población mundial llegue a los 9.700 millones de habitantes y para finales del siglo XXI se lleguen a los 11.200 millones. Un mayor número de personas se traduce en términos económicos en un mayor número de consumidores y una creciente demanda global que habrá que satisfacer, ejerciendo una mayor presión sobre los recursos naturales.

El interés por parte de los ciudadanos europeos en el medio ambiente es cada vez mayor, la encuesta del Eurobarómetro publicada en abril de 2017 refleja que tres cuartas partes de los ciudadanos comunitarios quisieran que la UE hiciera más en materia de protección del medio ambiente, ocho puntos porcentuales más que el año anterior. En el caso de España el 87% de los encuestados considera que la acción medioambiental a escala europea debería ser mayor, nueve puntos porcentuales por encima del año 2016, estos resultados muestran en definitiva que el medio ambiente es una cuestión que preocupa profundamente a los ciudadanos.

Sin embargo, cualquier política pública que no cuente con el apoyo de la ciudadanía está condenada al fracaso, en concreto, en la reducción de la generación de residuos, consideramos fundamental la implicación de todos los actores, el triángulo formado por todas las AAPP y en particular por las CCLL, el sector privado y los ciudadanos. Para lograr la implicación de estos últimos, entendemos que la misma no se alcanzará plenamente a menos que estén bien informados y participen dando su opinión sobre las políticas a aplicar. Por tanto, la transparencia por parte de las AAPP y la participación ciudadana deberían tener cada vez más fuerza en la estrategia de gobierno de todas las AAPP y de una manera muy especial en el caso de la Administración Local.

El objetivo de nuestra investigación es evaluar los niveles de transparencia de los ayuntamientos españoles, en un ámbito que interesa y preocupa a la ciudadanía como

⁴² Disponible en: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html>

es el medio ambiente, y más concretamente la gestión y tratamiento de los residuos municipales. Dicha gestión tendrá unos efectos directos sobre nuestras próximas generaciones porque, en definitiva, tal como indicó la exministra española de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, D^a. Isabel García Tejerina, en el transcurso de la Jornada de Estrategia Española de Economía Circular, celebrada en Madrid en el mes de septiembre de 2017 “Los recursos naturales y el medio ambiente no son una herencia de nuestros padres, sino un préstamo a nuestros hijos”.

4.2. La problemática en la gestión y la eliminación de los residuos. Breve referencia histórica

Desde sus orígenes el hombre se ha servido de los recursos naturales para asegurar su supervivencia y crear objetos que le protegieran de un entorno hostil, dichos recursos eran esencialmente alimentos y madera, que generaban unos restos que se integraban con relativa facilidad en la naturaleza sin apenas dañarla. Por tanto, desde la antigüedad, los residuos han convivido con todas las civilizaciones, sin embargo, no se convirtieron en un inconveniente hasta la llegada de las primeras poblaciones permanentes. El paso evolutivo que convirtió a los humanos de nómadas en sedentarios originó que cualquier resto de material no deseado se depositara fuera de los asentamientos, aunque por su carácter biodegradable y escasa cantidad se integrara en el ciclo de la naturaleza.

El primer vertedero municipal se lo debemos a los griegos, quienes en el año 400 a. de C. lo establecieron en Atenas. También por aquella época, un edicto obligaba a los atenienses a no tirar la basura a menos de una milla de distancia de las murallas de la ciudad⁴³.

Durante la época del Imperio Romano, la “urbs” se convierte en un centro de captación de recursos, de consumo de bienes y de eliminación de residuos. Ya en aquella época las principales clases de residuos que se generaban eran las aguas sobrantes y residuales, las materias fecales y los residuos sólidos tanto orgánicos como inorgánicos,

⁴³ Disponible en: <https://www.cienciahistorica.com/2014/09/25/la-historia-de-la-basura-hemos-cambiado/>

en definitiva, todo aquello que cumplida su función, no se consideraba apto para usar o conservar. Las aguas sobrantes (pluviales, termas y letrinas públicas) tienden a eliminarse a través de un sistema integrado de canalizaciones subterráneas (colectores y cloacas), la eliminación de materias fecales podía solucionarse a través de la conexión a la red pública de saneamiento o mediante fosas sépticas (mecanismo privado en jardines o patios interiores) y por último los residuos sólidos (escombros y objetos domésticos) eran depositados en vertederos, al otro lado del recinto amurallado.

Acero (2004), destaca que los romanos fueron pioneros en implantar redes de alcantarillado y dicho sistema muy vanguardista para la época estaba bien organizado, abarcando toda la superficie urbanizable, evacuando todos los residuos hacia la corriente de agua más próxima. Este sistema estuvo a pleno rendimiento hasta la caída del Imperio, y en algunos casos hasta mucho tiempo después.

Durante la Edad Media, las ciudades adquieren un tamaño considerable, aunque sin las infraestructuras necesarias para la recogida de los residuos urbanos, por tanto, los restos de alimentos, excrementos y desperdicios de todo tipo eran arrojados a las calles o caminos que, junto con la falta de una cierta cultura medioambiental, provocó inicialmente problemas de roedores y pulgas, y posteriormente la pandemia de peste y tifus más grande de la historia de Europa. (García Luaces, 2015).

En 1551 el alemán Andreas Bernhat, fabricante de papel tuvo la idea de envolver sus rollos con unas envolturas también de papel donde aparecían su nombre y dirección, dando lugar al inicio de una larga carrera por envolver artículos con materiales que serían diseñados ya con la idea de que fuesen desechados.

Realmente hasta finales del siglo XVIII, no se adoptaron las primeras medidas de control para la deposición de este tipo de residuos, gracias fundamentalmente a los avances científicos en el campo de la medicina. Dichas medidas estaban encaminadas desde un punto de vista higiénico, a proteger la salud de los ciudadanos, dando lugar a las primeras redes de alcantarillado, cementerios y hospitales. Así, por ejemplo, no fue hasta el año 1761, durante el reinado de Carlos III, cuando se acomete en España la

primera red de alcantarillado diseñada por el arquitecto Francisco Sabatini en la ciudad de Madrid⁴⁴.

Con la Revolución Industrial, por primera vez se pudieron crear bienes, herramientas, enseres y armas de manera rápida y masiva, lo que dio lugar también a una gran explosión en la generación de residuos, esencialmente por dos razones: los procesos industriales generan escorias y desechos en una escala muchísimo mayor que los artesanales, y además, siendo los productos más accesibles y baratos, la tentación de echarlos a la basura cuando se dañaban o dejaban de funcionar correctamente, se volvía mayor. Los avances tecnológicos y el progreso que se produce en aquella época dan lugar a un crecimiento demográfico, para el que las ciudades no estaban preparadas, produciéndose graves desequilibrios entre necesidades e infraestructuras.

Durante el siglo XIX, la gestión de los residuos municipales se limita a su retirada de las calles y su depósito fuera de las ciudades, evitando de esta manera riesgos sanitarios para los ciudadanos y enfermedades típicamente urbanas como el cólera o la fiebre amarilla. Las autoridades centran todos sus esfuerzos en el abastecimiento de agua potable con ciertas garantías para la salud y en la depuración de las aguas residuales, (Chamizo-González, 2010).

Es a partir de 1851, con la puesta en marcha del Canal de Isabel II por parte del gobierno de Juan Bravo Murillo, cuando se moderniza la red de saneamiento y se sientan las bases del actual sistema de alcantarillado de Madrid.

A principios del siglo XX la recogida de residuos se realizaba de forma manual y en pésimas condiciones de higiene. Los primeros carros tirados por animales eran de madera, posteriormente los ayuntamientos introdujeron el uso de carrocerías construidas de chapa sellada, que evitaba el derrame de líquidos. En España los primeros camiones para la recogida de residuos aparecen en Barcelona en el año 1920, la recogida se realizaba de forma manual en cubos que se descargaban en la caja de los vehículos. En 1935 el norteamericano George Roby Dempster, observando el tiempo y el esfuerzo que los trabajadores empleaban en subir los desperdicios a los camiones, inventó el

⁴⁴ Disponible en: <http://www.madrid.org/bvirtual/BVCM019290.pdf>

llamado “Dempster-Dumpster”, un recipiente donde se colocaban los residuos con un elevador para subirlo al camión, sin necesidad que los operarios descendieran del vehículo. Sería a partir de la década de los cuarenta cuando se generaliza el uso de vehículos con cajas de compactación que realizaban la descarga por basculamiento lateral y unos años después por el sistema de “todo atrás”, que dejaba entrar toda la basura por la parte trasera, donde era directamente compactada y empujada hacia delante.

La fórmula de los vertederos continuó siendo la solución preferida durante la primera mitad del siglo XX, aunque, por otro lado, fue también muy importante el aprovechamiento agrícola como fertilizante y el ganadero como alimento, que se dio a los residuos urbanos, en su mayor parte de carácter orgánico. Sin embargo, la invención de una serie de productos no existentes en la naturaleza que, si bien servían adecuadamente a las necesidades de conservación y transporte de alimentos, también originaron un incremento significativo en la cantidad de residuos generados, así como mayores dificultades en su procesamiento. Entre ellos cabe destacar al plástico, material maleable, multifacético y sobre todo durable, inventado en Inglaterra durante la II Guerra Mundial y fabricado con compuestos obtenidos del petróleo.

Durante la época de los años 50’, con el crecimiento de la población mundial, la emigración a las ciudades y la popularización de los plásticos, la solución de los vertederos dejó de ser suficiente y mucho menos adecuada para los estándares medioambientales que la ciudadanía comenzaba a exigir. Además, los vertederos ya no quedaban situados en lugares apartados de las ciudades, y los espacios propicios para su localización eran cada vez menores (Velázquez, 2006).

Por tanto, no es hasta la segunda mitad del siglo XX cuando los residuos urbanos se observan como un verdadero problema medioambiental de carácter ecológico a considerar seriamente. Más concretamente, los primeros movimientos ecologistas surgen en Estados Unidos tras la publicación del libro de Rachel Carson⁴⁵, “Silent Spring” (Primavera Silenciosa) en el año 1962, donde la autora denuncia los efectos nocivos que

⁴⁵ Rachel Louis Carson, bióloga marina estadounidense, que logro que el gobierno federal prohibiera el uso del DDT, generando con sus publicaciones una conciencia sobre el cuidado de la naturaleza, y sentando las bases para la creación de la futura Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos.

para la naturaleza tenía el empleo de productos químicos como los pesticidas, en concreto el DDT⁴⁶.

Durante la década de los 60' en Europa y en los Estados Unidos el aumento repentino de los residuos, como consecuencia del rápido proceso de industrialización, el crecimiento demográfico y el inicio de la "Era del Consumismo ", que se caracteriza por la abundancia de productos de usar y tirar (Savary, 2004), ejerce una mayor presión sobre el espacio para su eliminación. Por otro lado, la composición de los residuos urbanos es completamente distinta a la de décadas anteriores, al disminuir el componente orgánico procedente de los alimentos y crecer los productos utilizados como envases, el vidrio, el cartón y por supuesto el plástico.

El tratamiento de los residuos mediante incineración se mostraba como el mecanismo más económico y viable técnicamente, que podía contrarrestar la escasez de espacio sobre todo en Europa. Se encargaron muchos proyectos y la implantación de instalaciones de incineración adquirió un gran auge, especialmente en el norte de Europa, Gran Bretaña y en los Estados Unidos (Velázquez, 2006). Esta situación se mantuvo hasta mediados de los años 70, cuando en Estados Unidos se aprueba la Ley Federal de Aire Limpio⁴⁷, que obligó al cierre de muchas incineradoras, debido a que no era un sistema de eliminación total de residuos, pues si bien se reducía su peso en un 70% y su volumen entre un 80% y un 90%, generaba cenizas, escorias y gases. Unos años antes, en 1965, el gobierno federal se da cuenta del verdadero problema asociado a la generación de residuos y aprueba la Ley de Eliminación de Residuos Sólidos⁴⁸.

En la década de los 80, se produce un indudable avance en la gestión de residuos con la implantación de la recogida selectiva de las fracciones más importantes de los residuos sólidos urbanos, el papel, el vidrio y el cartón. En España, el primer contenedor verde para la recogida de vidrio se ubicó en Barcelona en el año 1982⁴⁹, unos años más tarde,

⁴⁶ DDT: Dicloro difenil tricloroetano, es un compuesto principal en todos los insecticidas.

⁴⁷ Disponible en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-84/pdf/STATUTE-84-Pg1676.pdf>

⁴⁸ Disponible en: <https://legcounsel.house.gov/Comps/Solid%20Waste%20Disposal%20Act.pdf>

⁴⁹ Disponible en: https://www.ecovidrio.es/getattachment/6bb731bb-e1ff-4e7b-bdd1-b0ee93e0e4d2/Ecovidrio_Dossier-20-anazos-reciclando-envases-de-vidrio.pdf.aspx?ext=.pdf

en el año 1997 se implanta también la recogida selectiva de los envases de plástico, y en la actualidad se generaliza la recogida selectiva a otra serie de residuos urbanos como las pilas, el aceite, la ropa usada o los medicamentos caducados, a través de la recogida con contenedores de carga, soterrados y en algunos municipios también a través del sistema de recogida neumática. Todas estas medidas, responden indudablemente a la relevancia que en la actualidad tiene una eficiente gestión de los residuos urbanos, dado que la naturaleza tiene una capacidad de absorción de residuos limitada y por tanto el mejor residuo es aquel que no se genera.

En definitiva, los residuos sólidos urbanos han sido, son y seguirán siendo un problema por mucho tiempo. Inicialmente se confió en que la naturaleza siguiese su curso y los pudiera absorber, más adelante se apartaron de los núcleos urbanos, depositándolos en vertederos y confiando de nuevo en el reciclaje natural. Más adelante se recurrió a la incineración y en la actualidad, se pretende atajar el problema de raíz, es decir, los esfuerzos se centran no exclusivamente en minimizar los efectos adversos sobre el medioambiente, sino en reducir la propia generación de los mismos, a través de campañas de concienciación y promoción del reciclaje, o dirigidas a reducir el desperdicio de alimentos y fomentar la compra de productos reutilizables, sin embargo, todas estas medidas llegan hasta donde la voluntad de los ciudadanos es capaz de poner su granito de arena.

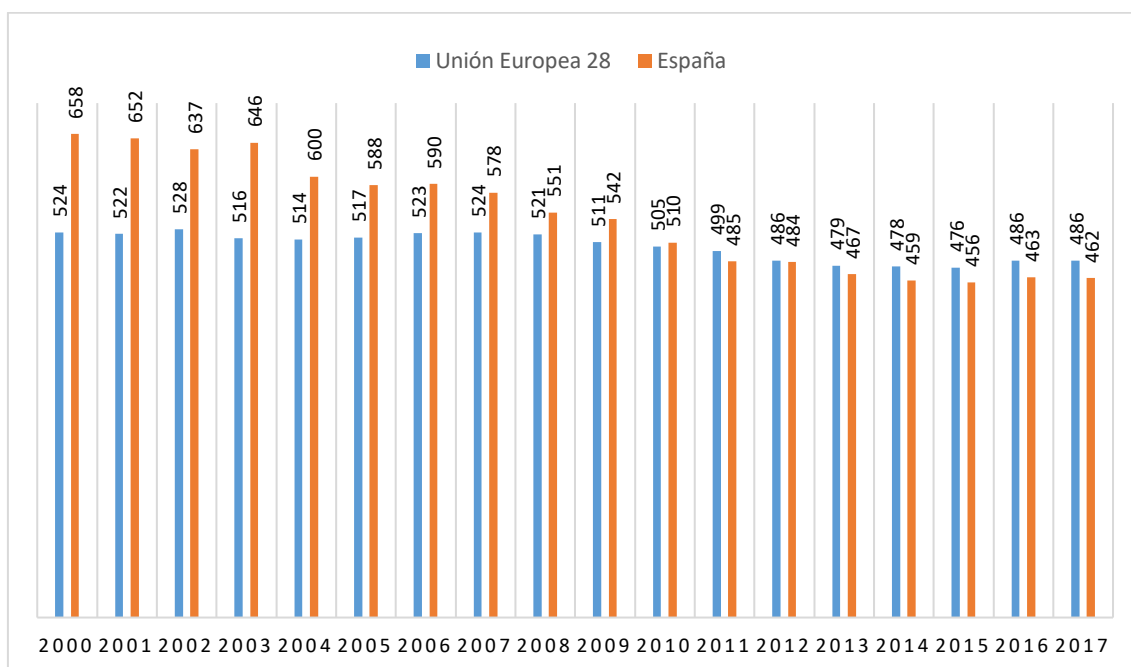
4.3. La gestión de residuos y su influencia en el medio ambiente

La generación de residuos es en la actualidad uno de los retos ambientales más complejos a los que se enfrentan las sociedades modernas. La gestión y tratamiento de los residuos tiene una incidencia clara en otras políticas ambientales, en concreto en la lucha contra el cambio climático, la protección de las aguas continentales, los ecosistemas y la biodiversidad, y por supuesto en la salud humana.

Según datos de Eurostat, en el año 2014 se generaron en la Unión Europea 2.500 millones de toneladas de residuos, de los cuales 110,5 se generaron en nuestro país, y de los cuales 21,3 millones correspondían a residuos urbanos. Si observamos el siguiente gráfico, con los 28 países de la actual Unión Europea, observamos una tendencia a la

baja a partir del año 2007, coincidente con el inicio de la crisis económica y financiera y el consiguiente descenso de la actividad económica. Una vez superada dicha crisis, se produce una cierta estabilización en la generación de residuos, motivada por un consumo más racional que genera menos recursos y tal vez por una cierta concienciación por parte de la ciudadanía. Si comparamos la media comunitaria con los datos de España, se puede apreciar como la tendencia se invierte a partir del año 2011, generando nuestro país una menor cantidad de residuos urbanos per cápita que la media de la Unión Europea, en concreto en el año 2017 cada español generó cerca de 1,27 kg al día de residuos urbanos.

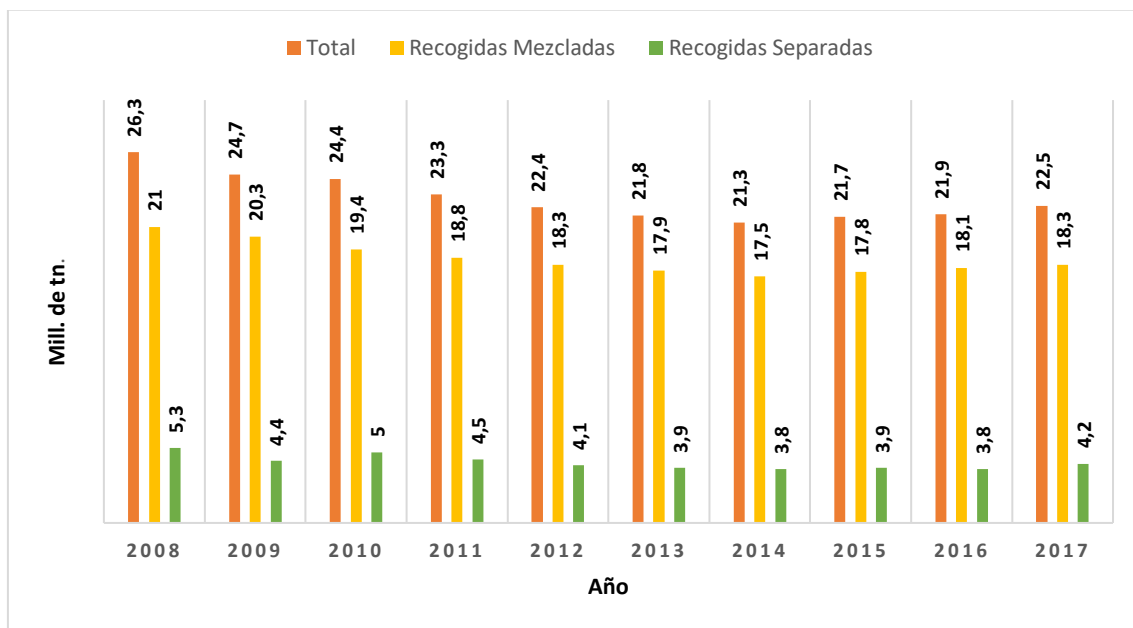
Gráfico 6. Kgs de residuos urbanos recogidos/habitante y año. España- UE 28 (2000-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat

Por otro lado, tal como podemos apreciar en el siguiente gráfico, el principal problema en España no es ya generar menos residuos per cápita, sino más bien la recogida separada y no mezclada de los mismos. Prácticamente en la serie mostrada 2008-2017, las políticas aplicadas de gestión y recogida de residuos urbanos no han logrado reducir por debajo del 80% el porcentaje de residuos recogidos de manera mezclada, con los consiguientes costes y riesgos para el medio ambiente que conlleva su posterior tratamiento.

Gráfico 7. Recogida separada y mezclada de residuos urbanos en España 2008-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE

Distintos estudios publicados, entre otros, como los que se indican a continuación, ponen de manifiesto la importancia de implementar políticas de prevención en la generación y tratamiento de residuos para hacer compatibles el desarrollo económico y la protección del medio ambiente.

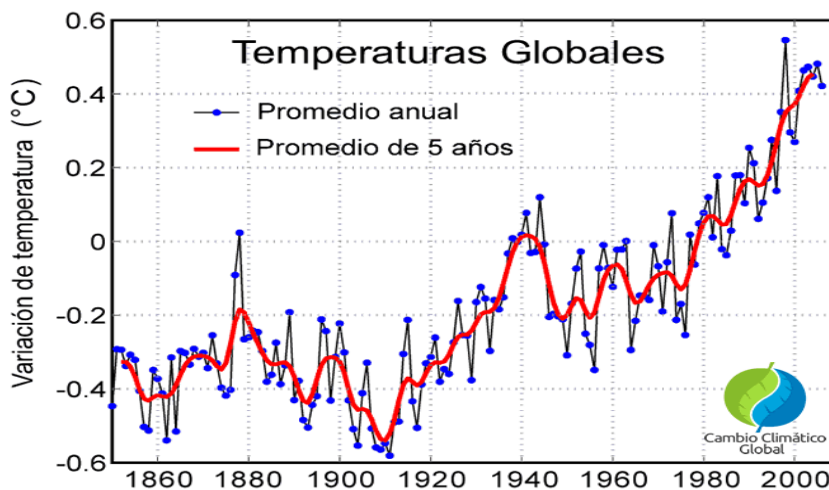
- El informe publicado en el año 2012 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁵⁰, prevé para el año 2020 en China o en la India un incremento del 200% y del 500%, respectivamente, de los residuos procedentes de equipos informáticos en relación con los existentes en el año 2007.
- Según Naciones Unidas⁵¹, el 70% de la población del planeta vivirá en ciudades en el año 2050, y habrá entre 6.000 y 7.000 millones de consumidores de clase media en todo el mundo que ejercerán una mayor presión sobre el consumo y el medio ambiente, por tanto, una eficiente gestión de los residuos municipales es fundamental para preservar el ecosistema.

⁵⁰ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_dialogue/sector/documents/publications/wcms

⁵¹ <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>

- Otro estudio de Naciones Unidas publicado en el año 2017,⁵² afirma con rotundidad que las botellas de plástico representan un componente importante de la basura marina, se estima que un millón de ellas se compran en todo el mundo cada minuto, y se filtran anualmente en nuestros océanos ocho millones de toneladas de plástico, su principal componente, o lo que es lo mismo, cada milla cuadrada de océano contiene 46.000 pedazos de plásticos flotantes.
- La Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)⁵³, afirma que casi una tercera parte de los alimentos que se producen en el mundo, aproximadamente 1.300 millones de toneladas anuales, se pierde, se tira o se desperdicia.
- Según la web informativa “Cambio Climático Global”, el mayor aumento de la temperatura de la atmosfera terrestre (actualmente es alrededor de 0,85 grados centígrados superior a la existente a finales del siglo XIX) se ha producido a partir de los años 80, tal como se puede observar en el siguiente gráfico, afirmando que la principal causa del mismo es debido a un aumento de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmosfera, de origen antrópico como son el dióxido de carbono (Co2), el metano (CH4), el óxido nitroso (N2O) y el ozono (O3).

Figura 4. Variaciones de temperaturas globales en el siglo XX-XXI



Fuente: <http://cambioclimaticoglobal.com/>

⁵²<https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/price-their-heads-how-bottle-deposits-help-beat-plastic-pollution>

⁵³<http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/background/es/>

- La Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, en un informe publicado en el año 2010⁵⁴, estima que el 42% de las emisiones totales de GEI está asociado a la gestión de residuos, contribuyendo de forma directa al cambio climático vía la emisión de gases como el dióxido de carbono y el metano. El metano, en la gestión de residuos, se genera a través de fermentación anaeróbica de desechos orgánicos y es la clave de contribuir al efecto invernadero, teniendo un impacto 24 veces mayor que el dióxido de carbono.
- El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, organismo internacional creado en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, estudia el crecimiento de las emisiones antropógenas de los GEI, que han continuado en aumento desde el año 1970 al 2010. En concreto las emisiones anuales de GEI aumentaron un 2,2% por año entre 2000 y 2010, cifra que contrasta con el 1,3% de crecimiento anual en el período 1970-2000⁵⁵.
- La OMM realiza un estudio publicado en el año 2014, “Cambio Climático 2014, impactos, adaptación y vulnerabilidad” en el que alerta sobre un incremento de la temperatura media de la atmosfera terrestre entre 4 y 5 grados centígrados en el año 2100.
- El informe del Banco Mundial del año 2012 “What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management”⁵⁶(Menudo Desperdicio: Un Informe Mundial de la gestión de los residuos sólidos), prevé un incremento del 70% en la generación mundial de los residuos sólidos urbanos, pasando de los 1.300 millones de toneladas anuales en el año 2010, a los 2.200 millones para el año 2025, produciéndose el mayor aumento en las ciudades con rápido crecimiento de los países en desarrollo. Los autores del informe si bien establecen una correlación directa entre la generación de residuos y el nivel de ingresos per cápita en las ciudades, afirman también que a medida que los habitantes de una población ganan en poder adquisitivo, la cantidad de residuos

⁵⁴<http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/8648>

⁵⁵ “CAMBIO CLIMATICO 2014. Mitigación del cambio climático”. IPCC. Grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático.

⁵⁶ <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/302341468126264791/What-a-waste-a-global-review-of-solid-waste-management>

que generan alcanza un límite, dado que las sociedades más ricas tienden a frenar la generación de los mismos. Por tanto, es de esperar que cuando los niveles de vida y el aumento de las poblaciones urbanas se estabilice en todo el mundo, la generación de residuos sólidos urbanos alcanzará su punto máximo, sin embargo, el momento en que eso ocurra es difícil de predecir, dado que dependerá del tamaño de la población urbana, del ritmo de crecimiento del nivel de vida y por supuesto, de las políticas que se adopten en la gestión y tratamiento de los residuos.

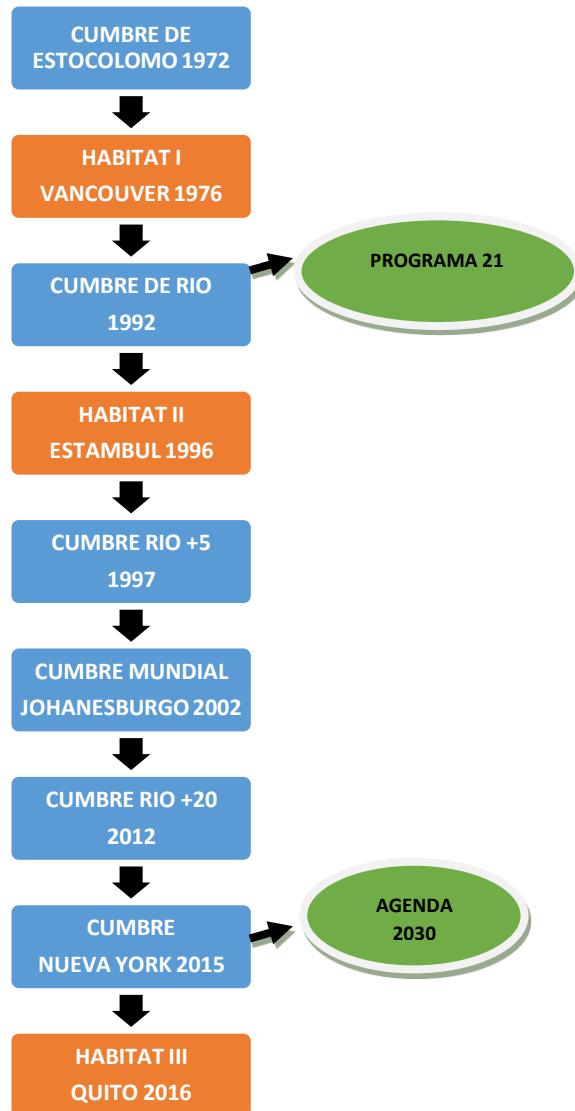
Todos estos estudios ponen de manifiesto que nuestro ecosistema está seriamente amenazado por la actual manera de producir y consumir, basada también en el concepto erróneo de que nuestro planeta es capaz de asimilar todos los vertidos y los residuos que se liberan al medio ambiente. Ante este panorama un tanto preocupante, vamos a analizar a continuación cuál ha sido la respuesta y las iniciativas llevadas a cabo por las principales organizaciones internacionales.

4.3.1. La Evolución hacia el Desarrollo Sostenible

La preocupación de los organismos internacionales por el medio ambiente no se manifiesta explícitamente hasta la década de los 70, en concreto con la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, y que da lugar al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Cuatro años más tarde en 1976 se celebra en Vancouver la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat I), donde se aborda el rápido y descontrolado crecimiento de las ciudades. Ambas conferencias marcan un punto de inflexión en el desarrollo de la política internacional del medio ambiente, dando lugar a la creación en 1983 de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que aprueba en el año 1987 el llamado Informe Brundtland. En este documento aparece por primera vez la noción de desarrollo sostenible, que trata de lograr, de manera equilibrada, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, y que fue definido como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades futuras”.

En 1989 se adopta el Convenio de Basilea, sobre el control de los movimientos transfronterizos de los residuos peligrosos, entrando en vigor en el año 1992, con el objetivo de reducir al máximo los traslados, a través de la obligación de tratar y eliminar dichos residuos lo más cerca posible de su fuente de generación.

Figura 5. Conferencias Internacionales de la ONU sobre Medio Ambiente.



Fuente: Elaboración Propia

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Rio de Janeiro en 1992, se reconoció internacionalmente el hecho de que los problemas medio ambientales del planeta están íntimamente relacionados con las condiciones socioeconómicas y los problemas de la justicia social, y que por tanto las necesidades sociales, medio ambientales y económicas deben equilibrarse unas a otras para obtener resultados sostenibles a largo plazo. El resultado de la Cumbre fue la

aprobación del denominado Programa o Agenda 21, plan de acción exhaustivo que pretende ser adoptado a nivel universal, nacional y local por los gobiernos y AAPP que lo ratificaron, en total 178 países, y que se basa en una serie de principios de desarrollo sostenible en pro de una mejora ambiental continua.

Dicho documento dedica un capítulo completo a la gestión racional de los residuos sólidos urbanos, a través de cuatro programas de acción relativos a reducir la generación de los residuos, incrementar la reutilización, el reciclaje y la eliminación y el tratamiento ecológicamente racional de los mismos. La Agenda 21 ha sido objeto de distintos ajustes y revisiones en posteriores cumbres internacionales, entre otras, en la Conferencia Rio+5 del año 1997, en la llamada Cumbre del Milenio (Nueva York 2002) y en la Cumbre Mundial celebrada en Johannesburgo en el año 2002.

La preocupación por la gestión de los residuos domésticos se pone de nuevo también de manifiesto en la Conferencia Habitat II, celebrada en Estambul en 1996, donde se presta una atención prioritaria a los programas y políticas encaminadas a reducir la contaminación urbana producida por un tratamiento deficiente de los mismos, y en la que se celebraría 20 años más tarde, Conferencia Habitat III, celebrada en la ciudad de Quito en 2016.

En la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Nueva York en el año 2015, los 193 estados miembros llegaron a un consenso sobre el documento final de la nueva agenda “Transformando nuestro Mundo: la Agenda de Desarrollo Sostenible de 2030”, conocida como Agenda 2030, que cambia el modelo de desarrollo económico, social, cultural y medioambiental. Este documento fija 17 objetivos de desarrollo sostenible y un conjunto de metas, 167 en total, asociados a cada uno de los mismos, a alcanzar en el año 2030. Entre ellos el objetivo 11º, “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros y sostenibles” y el 12º “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”, están directamente relacionados con la gestión de los residuos municipales. Estableciendo como metas, entre otras, asociadas a dichos objetivos, el reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades (prestando especial atención a la gestión de los residuos municipales), reducir a la mitad para el año 2030 el desperdicio de alimentos per cápita

mundial y reducir considerablemente la generación de residuos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización.

4.3.2. La Agenda Local 21 y su contribución al Desarrollo Sostenible

En la conocida como Cumbre de la Tierra sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Rio de Janeiro en 1992 y concretamente en el capítulo 28 del documento aprobado en la misma (La Agenda 21), se hacía una petición a las administraciones locales para que elaborasen la Agenda Local 21. Sin embargo, no es hasta 1994 cuando en la primera Conferencia Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles, organizada por el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales, las ciudades firmantes de la conocida como Carta de Aalborg (Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad), se comprometen a participar en las iniciativas locales de la Agenda 21 de Naciones Unidas.

La Carta de Aalborg se compone de tres partes, la primera recoge los principios de sostenibilidad en los que se basa, la segunda parte hace referencia a los objetivos y al inicio de la campaña de sostenibilidad, que sería posteriormente revisada en la II Conferencia celebrada en Lisboa en 1996 y la tercera parte propone las bases para la elaboración de un plan de acción local hacia la sostenibilidad. Por tanto, la Agenda Local 21 se convierte en un plan estratégico para el nuevo siglo XXI que establece las pautas para conseguir en las ciudades un modelo de crecimiento que evite la degradación medioambiental y asegure el bienestar de los ciudadanos.

Después de la primera cumbre celebrada en Aalborg (Dinamarca), la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles se desarrolló a través de una serie de conferencias periódicas, tal como se muestra continuación.

Figura 6. Conferencias Europeas de Ciudades y Poblaciones Sostenibles.



Fuente: Elaboración Propia

La última conferencia tuvo lugar en Bilbao en el año 2016, en la que se abordaron temas relacionados con los acuerdos más recientes en materia de medio ambiente y en los que las administraciones locales pueden desempeñar un papel fundamental como, por ejemplo:

- El objetivo 11, “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) aprobados en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Nueva York en el año 2015.

- Limitar el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de los dos grados centígrados y redoblar los esfuerzos para limitarlo a 1,5 grados respecto a los niveles preindustriales, tal como se acordó en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en París en diciembre de 2015.

- La creación de la Nueva Agenda Urbana para la Unión Europea, aprobada en mayo de 2016 en el Pacto de Ámsterdam, que aborda temas prioritarios de carácter socioeconómicos y también medioambientales como el uso sostenible de la tierra, el desarrollo de la economía circular o la calidad del aire.

Los pasos por seguir por parte de los ayuntamientos para integrarse en la Agenda Local 21, consta de las siguientes cuatro fases:

1º.-Firma de la Carta de Aalborg por parte del consistorio.

2º.-Someterse a una auditoria socioambiental que incluirá, identificar los problemas socioambientales y sus causas y definir las líneas estratégicas de actuación.

3º.-Creación de un Foro de Participación Ciudadana.

4º.-Diseño de las estrategias que darán como resultado el Plan de Acción Socioambiental.

Como conclusión podemos indicar que el programa Agenda Local 21 pone de manifiesto el papel esencial que tienen los ayuntamientos al ser la administración pública más cercana a los ciudadanos y responder a la demanda de estos para promover el desarrollo sostenible. Por otro lado, si tenemos en cuenta que el 70% de los ciudadanos europeos viven en núcleos urbanos y según la ONU ese porcentaje llegará al 80% en el año 2050, es evidente que la forma en que progresen las ciudades tendrá un impacto significativo sobre el desarrollo económico, social y medioambiental de toda Europa y constituirá un factor importante para lograr un crecimiento sostenible e integrador.

4.3.3. La transición hacia la Economía Circular y el papel de las Corporaciones Locales

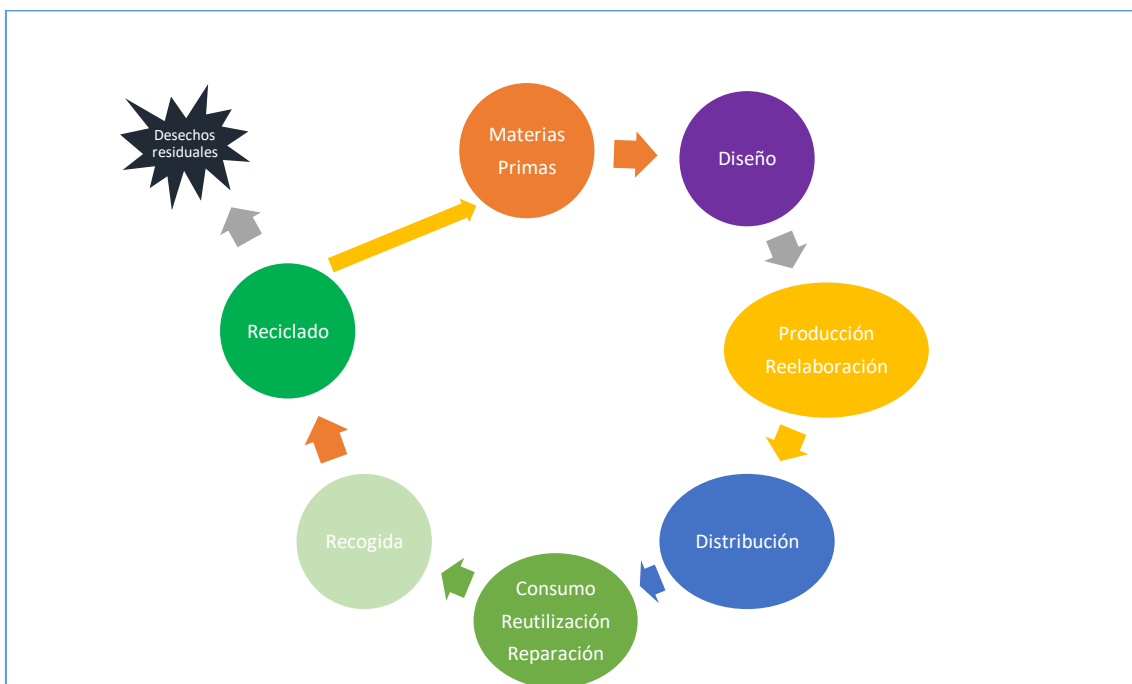
El término de economía circular fue utilizado por primera vez en el estudio de Pearce y Turner (1990) en el que destacan la relación entre la economía y el medio ambiente, basado en el principio “everything is an input to everything else” (todo es un input para algo más). A diferencia del concepto tradicional de sostenibilidad que trata de reducir o eliminar los efectos negativos sobre el medio ambiente como consecuencia de la actividad humana, se pretende a través de un sistema de circuito cerrado, lograr un impacto positivo sobre el medioambiente, incrementando el valor, la productividad y la calidad de los recursos materiales.

La noción de Economía Circular parte de la premisa de que el crecimiento de la población que se avecina en las próximas décadas junto con el acelerado ritmo de explotación de los recursos naturales, como consecuencia de las nuevas economías emergentes del

continente asiático, van a generar una demanda que el planeta probablemente no va a poder satisfacer. El actual modelo económico basado en el principio lineal de explotación “extraer, producir, consumir y desechar”, no va a poder continuar por mucho tiempo y, por tanto, es indispensable adoptar un nuevo modelo productivo basado en el uso sostenible de los recursos y la protección del medio ambiente, que logre eliminar el residuo y transformarlo en un recurso.

La economía circular es un concepto económico relacionado con la sostenibilidad basado en el principio de “cerrar el ciclo de vida” de los productos, los servicios, los residuos, los materiales, el agua y la energía, y para cerrar dicho círculo se plantean siete pasos (los 7 Re): repensar la manera en la que gastamos recursos, rediseñar los productos para que puedan desmontarse y así conseguir que duren más tiempo, reutilizar, reparar, remanufacturar, es decir, recuperar artículos que llegan al final de su vida útil para a partir de los mismos fabricar otros, reciclar y recuperar.

Figura 7. Economía Circular



Fuente: Elaboración Propia

El reto de la economía circular es alcanzar dos objetivos fundamentales:

1º.- Maximizar la eficiencia de los recursos materiales y energéticos para que permanezcan el mayor tiempo posible en el ciclo productivo.

2º.-Reducir la gestión de residuos y aprovechar al máximo aquellos que no se han podido evitar.

El germen de la actual economía circular aparece en el año 2010 cuando la UE pone en marcha la conocida como “Estrategia Europa 2020”⁵⁷, que fija cinco objetivos para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador hasta el año 2020 a través de siete iniciativas, entre ellas, una Europa que utilice eficazmente los recursos.

En el año 2014 y posteriormente en el año 2015⁵⁸, la Comisión Europea aprueba un paquete de iniciativas para facilitar la transición hacia una economía circular. En diciembre de 2015, durante la Cumbre por el Clima se aprueba la Declaración de París, en la que se hace un llamamiento a las “Ciudades Europeas en favor de una Economía Circular”, y donde se llega a la conclusión de que la economía circular y la lucha por el cambio climático van de la mano.

En el seno de la Unión Europea, el apoyo a los principios de la economía circular para garantizar un uso más eficiente y racional de los recursos naturales queda plasmado en la promulgación de cuatro nuevas directivas comunitarias en el mes de mayo de 2018, que establecen entre otras cuestiones, unos objetivos mucho más ambiciosos en materia de preparación para la reutilización y de reciclado de los residuos.

Igualmente, en octubre de 2019 la Comisión Europea está elaborando una nueva normativa que entraría en vigor a partir del año 2021, según la cual los fabricantes de electrodomésticos deberán proporcionar piezas de repuesto durante un plazo de 10 años. Con esta medida se pretenden alcanzar dos claros objetivos, por un lado, alargar la vida útil de los equipos para luchar con la denominada “obsolescencia programada”, y por otro, que los productos sean más eficientes a nivel energético, en la línea con la nueva normativa de etiquetado ecológico, aprobada en el mes de marzo de 2019⁵⁹, y

⁵⁷ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN. “Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. COM (2010) 2020 Final. Bruselas 03.03.2010.

⁵⁸ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. “Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa”. COM (2014) 398 final. SWD (2014) 206 final. SWD (2014) 211 final. Bruselas 02.07.2014.

⁵⁹ Disponible: https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/labels-markings/energy-labels/index_es.htm

que pretende implantar un sistema de clasificaciones energéticas para los electrodomésticos mucho más exigente.

Si la Agenda 21 sirvió para acercar la Cumbre de la Tierra a las administraciones locales, el tránsito de la economía lineal a la economía circular es una pieza clave para el logro de los objetivos recogidos en la Agenda 2030, en concreto del objetivo 6º: “Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua”, 7º: “Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable y sostenible”, 8º: “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible”, 11º: “Lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”, 12º: “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”, 13º: “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos” y 17º: “Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”.

El Foro Mundial de Economía Circular, celebrado en Helsinki en junio de 2017, reunió a responsables políticos, investigadores y organizaciones empresariales de más de 100 países, donde se trataron, entre otros temas, de los factores determinantes del diseño de los productos y de cómo las tendencias de producción y consumo emergentes pueden fomentar un uso más circular de los materiales. También se expusieron los últimos proyectos urbanos basados en la filosofía “cradle to cradle”⁶⁰ (de la cuna a la cuna), que aplica la economía circular al mundo del diseño y la producción industrial cerrando el ciclo de vida de los productos, tal y como ocurre en la naturaleza.

El llamado ecodiseño, consistente en fabricar productos con un diseño ecológico que facilite su reparación, desmontaje y reutilización, asegurando así su durabilidad y el alargamiento de su vida útil, adquiere un papel fundamental dentro de la economía circular, de hecho, según la Agencia Federal Alemana del Medio Ambiente⁶¹, el 80% de los impactos ambientales de un producto se definen en su fase de concepción y diseño.

⁶⁰ Recogido en el libro “Cradle to cradle: Remaking the way we make things”, publicado en el año 2002 por Michael Braungart y William McDonough, que proponen un cambio de enfoque en el diseño y concepción de cualquier producto, teniendo en cuenta todas las fases de su ciclo de vida (extracción, procesamiento, utilización, reutilización y reciclaje).

⁶¹ <https://www.umweltbundesamt.de/en/the-uba/about-us>

En España, en marzo de 2017 durante la celebración de la Jornada de Economía Circular organizada por la FEMP en Sevilla, se aprueba la conocida como “Declaración de Sevilla” en la que las ciudades españolas manifiestan su apoyo a la declaración de París y al paquete de medidas aprobadas por el Parlamento Europeo en referencia al cambio del modelo económico actual. El documento aprobado resume en once puntos las líneas de actuación a las que se comprometen las ciudades españolas para favorecer la economía circular, resaltando el papel fundamental que tienen los gobiernos locales en las acciones de fomento y desarrollo de una economía circular y también el papel fundamental de los ciudadanos en el cambio de hábitos tradicionales de consumo.

Desde nuestro de vista, consideramos fundamental el papel de las ciudades en la implantación del nuevo modelo de desarrollo que representa la economía circular, y por ello, las administraciones locales trabajan en tres ámbitos:

A nivel internacional a través del Consejo Mundial de Ciudades y Gobiernos Unidos (UCLG), órgano consultivo para los gobiernos locales en Naciones Unidas, a nivel europeo mediante el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, organización creada en 1951 que representa a más de 100.000 entes locales y regionales y que representa la Sección Europea de la UCLG, y a nivel nacional con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Parece que la transición hacia la economía circular ha comenzado ya, así, por ejemplo, a nivel internacional nos encontramos con la plataforma “Circular Cities Network”, a través de la cual, ciudades como Londres, Nueva York, Copenhague o Río de Janeiro, han empezado a compartir sus incipientes experiencias en economía circular, la empresa taiwanesa Miniwiz convierte la basura electrónica en material de construcción, la sudafricana Redisa que recicla las llantas de automóviles para construir carreteras, o como ejemplo de economía colaborativa, la empresa Drivy se encarga de alquilar tu coche cuando no se está usando. Más de 7.000 ciudades de todo el mundo pertenecen a la red “Circle Economy”, que facilita el intercambio de experiencias exitosas, o la empresa Circularity Capital se encarga de financiar en Europa oportunidades de negocio basadas en la economía circular. Por último, en la ciudad inglesa de Peterborough se lleva trabajando desde el año 2012 en el proceso de transición a la economía circular y

las previsiones apuntan a que, para el año 2050, se pueda cerrar completamente el círculo, y alcanzar el objetivo de cero residuos.

En España, aunque con algo de retraso, podemos encontrar también distintos ejemplos de proyectos empresariales basados en los principios de la economía circular, la web “Bolsa de Subproductos”, formada por más de 3.000 compañías, facilita el intercambio de los residuos producidos en una empresa y que en muchos casos pueden ser utilizados por otra, como materia prima secundaria; también la empresa vasca Rebattery repara las baterías de los automóviles alargando así su vida útil, o la compañía de moda Ecoalf, que confecciona su ropa y accesorios con plásticos reciclados. En el ámbito de las AAPP, se puede destacar el proyecto reWINE, en el que participan, entre otros, la Agencia de Residuos de Cataluña y la Generalitat Catalana, y que tiene como objetivo la implantación de un sistema de recogida, limpieza, y reutilización de botellas de vidrio en el sector vinícola de Cataluña y reducir considerablemente la generación de residuos. En esta misma comunidad autónoma también es de destacar la labor realizada desde los ayuntamientos para incentivar el uso de árido reciclado en la realización de obras públicas.

A pesar de los anteriores proyectos e iniciativas anteriormente comentadas, y teniendo en cuenta, tal como veremos más adelante en nuestra investigación, que, según la normativa comunitaria, las opciones prioritarias de la jerarquía de residuos son la prevención y la preparación para la reutilización; se hace ineludible implantar una serie de importantes reformas, tal como afirma Puentes Cociña (2018), para el caso concreto de los AEE, y lograr así un verdadero cambio de modelo. Entre ellas consideramos comentar las siguientes:

- Luchar contra la obsolescencia programada, imponiendo sanciones para aquellos fabricantes de equipos que de manera intencionada reducen la vida útil de los mismos.
- Eliminar las múltiples trabas con las que se encuentra el consumidor que, a pesar de preferir reparar su electrodoméstico antes de comprar uno nuevo, le llevan a elegir esta última opción, debido por ejemplo al número reducido de establecimientos dedicados a ese menester, la falta de información sobre las posibilidades de arreglo y sobre todo el excesivo

coste económico de la reparación, así por ejemplo en Suecia se ha reducido el IVA para este tipo de actividades.

- Aumentar los plazos de garantía de los AEE, dos años en el caso de España, inferiores a la que se aplican en Irlanda y el Reino Unido (6 años) o en Suecia (3 años).
- Fomentar la llamada “Contratación Pública Ecológica”, tal como queda recogido en el artículo 145 de la LCSP, que recoge la posibilidad de utilizar como criterios cualitativos, los aspectos medioambientales para evaluar la mejor relación calidad-precio en la adjudicación del contrato; o incluso recogiendo condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter medioambiental, relacionadas entre otras con la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables (Art. 202).

En definitiva, la economía circular no es una moda o una estrategia empresarial, sino una necesidad ineludible, si bien es cierto, que con un largo camino todavía por recorrer, a lo largo del cuál, la transparencia por parte de las administraciones locales y una ciudadanía informada y concienciada son piezas fundamentales, tal como quedó recogido en el Pacto por una Economía Circular⁶², en el que los municipios españoles firmantes del mismo se comprometen a realizar una serie de acciones, entre ellas, “Difundir la importancia de avanzar desde la economía lineal hacia la economía circular, fomentando la transparencia de los procesos, la concienciación y sensibilización de la ciudadanía”.

4.4. El marco normativo sobre residuos

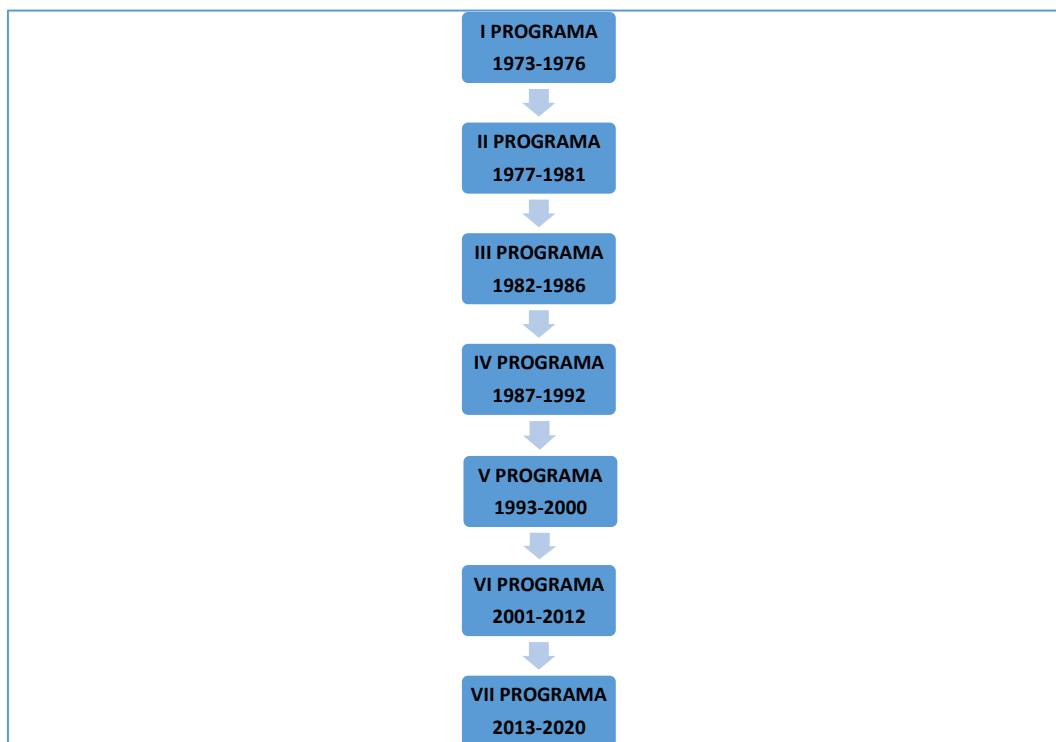
4.4.1. La política comunitaria en la gestión de residuos

Tras la conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente celebrada en Estocolmo en el año 1972, la Comunidad Europea reaccionó con la Cumbre Europea de París, celebrada en octubre de ese mismo año, en la que se reconoció que el crecimiento económico tenía que estar vinculado a las mejoras del nivel y calidad de vida de los

⁶² Jornada de Estrategia Española de Economía Circular celebrada en Madrid el 18 de septiembre de 2017.

ciudadanos y a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Poco tiempo después, en noviembre de 1973, se elabora el Primer Programa Comunitario de Medio Ambiente (1973-1976), que fundamenta su actuación en la lucha contra la contaminación.

Figura 8. Programas de Acción en materia de Medio Ambiente de la U.E



Fuente: Elaboración Propia

Sin embargo, no es hasta el V Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de Medio Ambiente, cuando se establece como objetivo prioritario la reducción del volumen de residuos. En esta misma línea cabe destacar la Resolución del Consejo de 24 de febrero de 1997⁶³, sobre una estrategia comunitaria de gestión de residuos que recoge los siguientes principios en relación con la política de residuos:

- Prevención: debe constituir la primera prioridad de cualquier plan racional de gestión de residuos.
- Responsabilidad: con arreglo a los principios de “quien contamina paga y de responsabilidad compartida”, todos los agentes económicos, incluidos los

⁶³<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A31997Y0311%2801%29#document1>

fabricantes, importadores, distribuidores y consumidores, deben asumir su responsabilidad en lo referente a la prevención, valorización y eliminación de residuos.

- Proximidad: los residuos deben ser tratados lo más cerca posible del lugar donde se generan.
- Información: es necesario establecer un sistema fiable de recogida de datos sobre residuos, basado en una terminología, unas definiciones y unas clasificaciones comunes.

Posteriormente, y en el marco de la Estrategia 2020, se fijan tres prioridades, entre ellas lograr un crecimiento sostenible basado en un uso más eficaz de los recursos, para lo cual propone entre otros objetivos, el llamado objetivo “20/20/20” (alcanzar para el año 2020 reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% en comparación con los niveles de 1990, incrementar el porcentaje de las energías renovables en nuestro consumo final de energía al 20% y aumentar un 20% la eficacia en el uso de la energía).

Un año más tarde, en 2011⁶⁴, la Comisión revisa los objetivos vigentes en materia de prevención, reutilización, reciclado, recuperación y desvío de residuos a vertederos, para iniciar el camino hacia una economía basada en la reutilización y el reciclado, de la misma manera, insta a los estados miembros a que garanticen la plena aplicación del acervo comunitario en materia de residuos a través la fijación de objetivos mínimos en sus planes nacionales de prevención y gestión de residuos.

El Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente (VI PMA) finaliza en julio de 2012, y en la evaluación final del mismo se llegó a la conclusión de que el Programa había sido positivo para el medio ambiente y había proporcionado una dirección estratégica general para la política medioambiental, sin embargo a pesar de esos logros, siguen observándose algunas tendencias no sostenibles en los cuatro ámbitos prioritarios establecidos en el VI PMA: cambio climático, naturaleza y biodiversidad, medio ambiente, salud y calidad de vida, y recursos naturales y residuos.

⁶⁴ COMUNICACIÓN DE LA COMISION AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. “Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos”. COM (2011) 571 final. {SEC (2011) 1067 final} {SEC (2011) 1068 FINAL}. Bruselas 20.09.2011.

Como consecuencia de todo ello, en el año 2013⁶⁵ se aprueba el VII Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente, para el período que finaliza el 31 de diciembre de 2020. Con este programa la Unión Europea, en materia de residuos, muestra una especial preocupación en dos aspectos, en primer lugar, por transformar los residuos en recursos, con más prevención, reutilización y reciclaje, así como que el depósito de residuos en vertederos se limite a los desechos naturales (es decir, no reciclables y no recuperables). El segundo foco de interés está relacionado con una mejor aplicación de la legislación ya existente en materia de medio ambiente. En un estudio realizado por la Comisión en 2012 se estimaba que la aplicación efectiva de la misma supondría un ahorro de 72.000 millones de euros al año, un aumento de 42.000 millones de euros en la facturación anual del sector europeo de gestión de residuos y reciclaje, y la creación de más de 400.000 nuevos empleos hasta el año 2020.

En el año 2014⁶⁶ la Comisión recoge los objetivos y los medios para transformar la economía actual con un uso intensivo de los recursos, basada en producir, consumir y tirar, por una economía circular, reincorporando a los procesos productivos los materiales que contienen los residuos, y por tanto el reciclaje y la valorización juegan un papel fundamental.

Para impulsar las ventajas económicas, sociales y medioambientales de una mejor gestión de los residuos municipales, la Comisión propone las siguientes medidas:

- Impulsar para 2030 la reutilización y reciclado de los residuos municipales de forma que se llegue al 70%.
- Aumentar para 2030 la tasa de reciclado de los residuos de envases hasta el 80%, fijándose como objetivos intermedios el 60% para 2020 y el 70% para 2025.

⁶⁵Decisión nº 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020: “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”.

⁶⁶COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. “Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa”.COM (2014) 398 final. {SWD (2014) 206 final.} {SWD (2014) 211 final.} Bruselas 02.07.2014.

- Prohibir para 2025 el depósito en vertederos de los plásticos, metales, papel y cartón reciclables, limitando a un máximo de un 5% el depósito en vertederos de los desechos residuales no valorizables.
- Reducir la cantidad de alimentos que se desperdician y se convierten en residuos, en la hostelería, en el comercio minorista, la distribución así como en los hogares, al menos en un 30% para el año 2025.

En el mes de diciembre de 2015 la Comisión, en el marco del Plan de Acción de la Comisión Europea para la Economía Circular, publica una Comunicación⁶⁷, en la que se proponen una serie de medidas que faciliten la transición y se eliminen determinadas barreras para pasar de una economía lineal, a una economía circular, entre dichas medidas, se enumeran las siguientes:

- Diseño ecológico: Hasta el año 2015 los requisitos de diseño ecológico de determinados productos relacionados con la energía se han orientado hacia la eficiencia energética⁶⁸. La Comisión se compromete a examinar cuestiones tales como la reparabilidad, la durabilidad, la reciclabilidad o la identificación de determinados materiales o sustancias.
- En relación con los fondos de cohesión de la UE, el actual programa de financiación (2014-2020) establece una serie de condiciones “ex ante”, para garantizar que las nuevas inversiones en el sector de los residuos se ajustan a los planes de gestión de residuos elaborados por los Estados miembros, con el fin de cumplir sus objetivos de reciclado.
- Otro obstáculo para lograr unas mayores tasas de reciclado es el transporte ilegal de residuos, tanto dentro de la UE como hacia países no pertenecientes a la misma: La Comisión se compromete a supervisar el cumplimiento del reglamento⁶⁹ que regula el transporte de residuos, aprobado en el año 2014.
- La creación y el desarrollo de mercados para materias primas recicladas. Uno de los obstáculos a los que se enfrentan los operadores que desean utilizar materias primas

⁶⁷ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”. COM (2015)614 final. Bruselas 02.12.2015.

⁶⁸ DIRECTIVA 2009//125/CE.

⁶⁹ REGLAMENTO (UE) nº 660/2014, de 15 de mayo de 2014.

secundarias es la incertidumbre sobre la calidad de las mismas, por ello, la Comisión pretende promulgar leyes que ayuden a la regulación de estos nuevos mercados. Por otra parte, para facilitar el desarrollo de esos mercados, es imprescindible que se cree la suficiente demanda, como por ejemplo en el papel o el metal, para lo cual es fundamental la labor del sector privado.

Para finalizar, en febrero de 2017⁷⁰ la Comisión finaliza el estudio comenzado en el mes de mayo de 2016 sobre la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental comunitaria por parte de los Estados miembros, llegando a las siguientes conclusiones en lo relativo a la gestión de residuos urbanos:

- Seis Estados miembros han alcanzado ya el objetivo del 50% de reciclado de los residuos urbanos, mientras que nueve países deben intensificar de manera significativa sus esfuerzos para alcanzar dicho objetivo.
- Prácticamente la mitad de los Estados miembros tienen que mejorar la eficacia de la recogida selectiva de residuos.
- La prevención de los residuos sigue siendo un reto importante para la UE, ocho Estados miembros producen dos veces más de residuos urbanos por habitante que el Estado miembro que genera menos residuos.
- Alrededor de veinte Estados miembros han adoptado sistemas para adquirir (a través de la contratación pública) bienes y servicios más sostenibles, dicha medida es fundamental para “cerrar realmente el círculo” e ir más allá de la gestión de residuos y abarcar todo el ciclo de vida de un producto.
- Irlanda ha llevado a cabo una importante reforma del sector de los residuos, cerrando vertederos ilegales y realizando una fuerte inversión en obras de saneamiento y rehabilitación.
- Eslovenia constituye un buen ejemplo de cómo mejorar la gestión de los residuos, Liubliana ha sido calificada como la mejor capital de la UE en lo que se refiere a la cobertura y eficacia de la recogida selectiva. En apenas diez años, se

⁷⁰COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. “Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la U.E: problemas comunes y cómo combinar esfuerzos para obtener mejores resultados”. COM (2017) 63 final. SWD (2017) 33-60 final. Bruselas 03.02.2017.

ha reducido en un 59% la cantidad de residuos urbanos enviados a vertederos, disminuyendo la generación de estos en un 15%.

4.4.2. La Agencia Europea de Medio Ambiente

La Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), es la agencia encargada de proporcionar información fiable e independiente sobre el medio ambiente, creada mediante el Reglamento (CEE) nº 1210/1990 y con sede en Copenhague. Entre sus funciones fundamentales, cabe destacar la ayuda que presta a la UE y a sus países miembros a tomar decisiones con conocimiento de causa para mejorar el medio ambiente, integrar las consideraciones medioambientales en las políticas económicas y avanzar hacia la sostenibilidad, además de desarrollar y coordinar la Red Europea de Información y Observación sobre el Medio Ambiente (Eionet), en la que participan más de trescientas instituciones de toda Europa. La agencia actúa como coordinadora de la red, siendo responsable de igual forma de su desarrollo y sus actividades, para ello trabaja muy estrechamente con las agencias nacionales de medio ambiente o los ministerios de medio ambiente de los países miembros.

Con el fin de apoyar la recopilación, gestión y análisis de datos, la AEMA también ha creado unos Centros Temáticos Europeos, gestionados por ella, que cubren las principales cuestiones medioambientales, los Centros Temáticos, a su vez, también constituyen redes compuestas por más de noventa instituciones especializadas en toda Europa.

La AEMA publica cada cinco años un informe sobre el estado y perspectivas del medio ambiente en Europa, el último informe se publicó en 2015 con el título, “El Medio Ambiente en Europa, estado y perspectivas 2015. Informe de Síntesis”. Dicho informe y en relación con la gestión de residuos, considera prioritario, tal como queda recogido en la Directiva 2008/98/CE, el principio de jerarquía en la producción y gestión de residuos, siendo la prevención la primera prioridad en la gestión de estos, “el mejor residuo es el que no se genera”, seguida de la preparación para la reutilización, el reciclado, la valorización energética y, por último, la eliminación. En este contexto la AEMA considera muy positiva la labor llevada a cabo en el seno de la UE en la gestión de residuos, a pesar

de un cierto grado de incertidumbre en relación con las metodologías que algunos Estados miembros emplean en el cálculo de la cantidad de residuos que generan.

En el período comprendido entre 1995-2017, la generación de residuos municipales se incrementó en la UE en un 3,4%, debido al fuerte incremento experimentado en algunos países como Dinamarca, Grecia, Letonia, Malta, Austria y Portugal. Por el contrario, España junto con Bulgaria, Bélgica, Holanda, Rumania y Eslovenia, representa aquellos estados en los que se ha producido un descenso moderado en la generación de los residuos municipales.

Tabla 7. Generación de residuos municipales (kg/h/año) UE-28, Noruega, Islandia, Suiza, Albania, Turquía y los distintos estados de la extinguida República de Yugoslavia (1995-2017).

Municipal waste generated, in selected years, 1995-2017 (kg per capita)						
	1995	2000	2005	2011	2017	Change 2017/1995 (%)
EU-28	470	521	515	497	486	3.4
Belgium	455	471	482	453	410	-9.9
Bulgaria	694	612	588	508	435	-37.3
Czechia	302	335	289	320	344	13.9
Denmark	521	664	736	781	781	49.9
Germany	623	642	565	626	633	1.6
Estonia	371	453	433	301	390	5.1
Ireland	512	599	731	616	616	19.9
Greece	303	412	442	503	504	66.3
Spain	505	653	588	485	462	-8.5
France	475	514	529	534	514	8.2
Croatia	262	262	336	384	416	57.6
Italy	454	509	546	529	489	7.7
Cyprus	595	628	688	672	637	7.1
Latvia	264	271	320	350	438	65.9
Lithuania	426	365	387	442	455	6.8
Luxembourg	587	654	672	666	607	3.4
Hungary	450	446	461	382	385	-16.3
Malta	387	533	623	589	604	56.1
Netherlands	539	598	599	568	513	-4.8
Austria	437	580	575	573	570	30.4
Poland	295	320	319	319	315	10.5
Portugal	352	457	452	490	487	38.4
Romania	342	355	383	259	272	-20.5
Slovenia	596	513	494	415	471	-21.0
Slovakia	295	254	273	311	378	28.1
Finland	413	502	478	505	510	23.5
Sweden	386	428	477	449	452	17.1
United Kingdom	498	577	581	491	468	-6.0
Iceland	426	462	516	495	656	54.0
Norway	624	613	426	485	748	19.9
Switzerland	600	656	661	689	706	17.7
Montenegro	..	..	..	524	..	..
North Macedonia	..	..	..	357	..	..
Albania	..	..	..	..	436	..
Serbia	..	..	..	375	306	..
Turkey	441	465	458	416	425	-3.6
Bosnia and Herzegovina	..	..	..	340	352	..
Kosovo*	..	..	..	..	228	..

* This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence

Source: Eurostat (online data code: env_wasmun)

eurostat

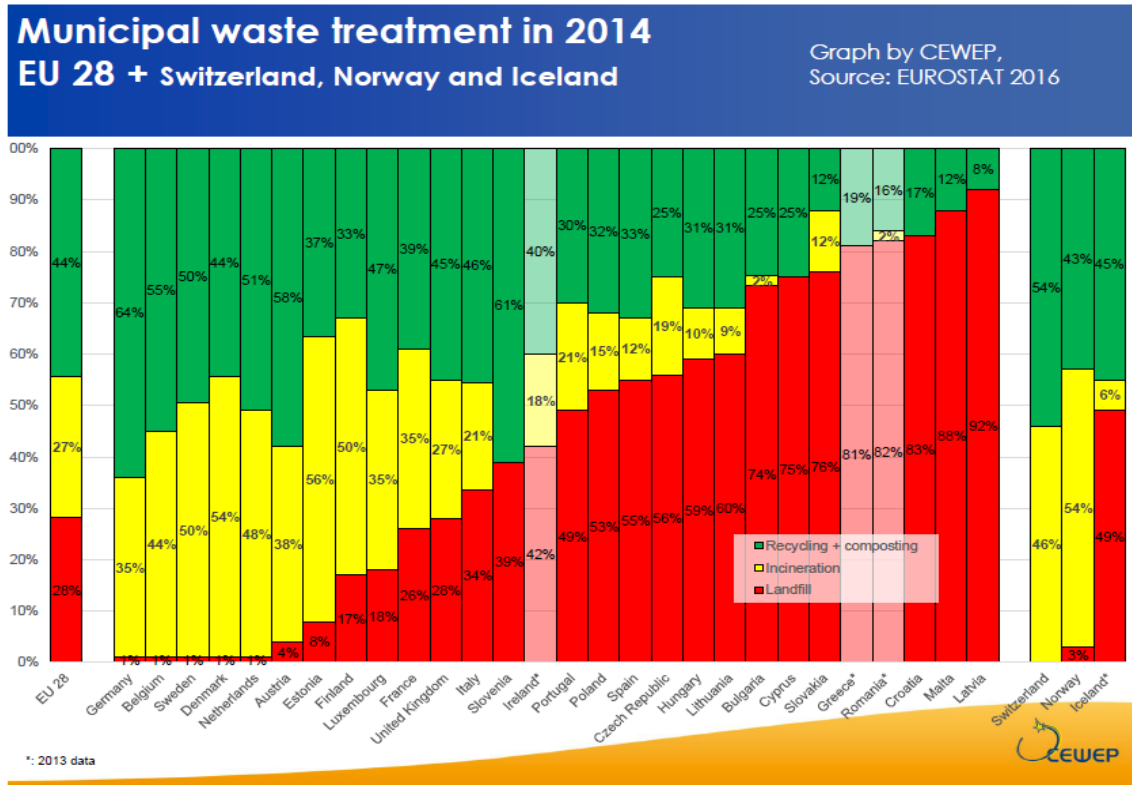
Fuente: Eurostat

Además de los datos sobre volúmenes generados, existen otros indicios que apuntan a una mejor gestión de los residuos en Europa, por ejemplo, entre 2004 y 2014 la UE redujo de manera considerable el volumen de residuos municipales desechados en vertederos, pasando del 49% al 28%, como consecuencia, según la AEME, del aumento de las tasas municipales por el depósito en vertederos, que pasaron del 28% en el año 2004 al 36% en el año 2014.

La principal consecuencia de una más eficiente gestión de los residuos municipales, según la AEMA, propició unas reducciones anuales de las emisiones de gases efecto invernadero de 57 millones de toneladas de CO₂, en el período comprendido entre 1990-

2012; las dos claves de dicha reducción fueron el menor nivel de emisiones de metano procedentes de los vertederos y las emisiones evitadas gracias al reciclaje, a pesar, de las marcadas diferencias existentes en las tasas de reciclaje entre los distintos estados miembros de la UE, tal como podemos apreciar en la siguiente figura y que refleja, tal como afirma la propia AEMA, que existe un amplio margen de mejora en muchos países.

Figura 9. Tratamiento de residuos municipales en la UE + Noruega, Suecia e Islandia en 2014



* datos sin actualizar de Islandia, Irlanda, Grecia y Rumania

Fuente: Eurostat

Países como Estonia y Francia se aproximan a la media comunitaria del 44% en la tasa de reciclaje, sin embargo, hay un numeroso grupo de estados con un diferencial de más de 10 puntos por debajo de dicha media (Finlandia, Portugal, Polonia Italia, Hungría, Bulgaria, Chipre, Malta, Croacia, o la República Checa), en el lado contrario destacamos a países como Alemania, Austria, Suiza, Bélgica y Holanda, con tasas muy superiores a la media comunitaria. Por otra parte, también se puede apreciar como la capacidad de incineración es claramente desigual dentro de la UE, mientras que países como Suecia, Holanda, Estonia Finlandia o Dinamarca incineran el 50% de sus residuos municipales,

los países de Europa Meridional y Oriental carecen prácticamente de capacidad de incineración y dependen fundamentalmente de los vertederos. En el caso de España, observamos que se sitúa 11 puntos por debajo de la tasa media de reciclaje, aunque lo realmente preocupante es su tasa de depósito en vertederos, prácticamente el doble de la media comunitaria.

El informe de la AEMA concluye que a pesar de los avances en materia de prevención y gestión de residuos, la UE sigue generando grandes cantidades de residuos, siendo necesario introducir cambios sustanciales en la gestión de los mismos, para abandonar progresivamente y por completo las prácticas de vertido de residuos reciclables o valorizables energéticamente, terminando afirmando que los países miembros deben realizar un esfuerzo extraordinario para alcanzar el objetivo de reciclar el 50% de determinados flujos de residuos municipales antes del año 2020, tal como quedan recogidos en la Directiva 2008/98/CE, así como en nuevo paquete de medidas aprobadas por el Parlamento Europeo en el año 2018 y que analizaremos a continuación.

4.4.3. Normativa comunitaria

La Unión Europea como hemos visto anteriormente lleva años trabajando con el ánimo de proteger el medio ambiente y son numerosos los documentos legales que promulgan este objetivo; en concreto en relación con la gestión de los residuos podemos señalar, entre otros, los siguientes:

- La Directiva 75/442/CE del Consejo, de 15 de julio de 1975, (posteriormente derogada por la Directiva 2006/12/CE) que ya obligaba a los estados miembros y sus autoridades competentes a elaborar planes donde quedarán definidos la cantidad y tipos de residuos objeto de gestión, los lugares apropiados para su tratamiento y eliminación, sin poner en peligro la salud de las personas y sin perjudicar al medio ambiente.
- La Directiva 86/278/CEE, de 12 de junio de 1986, que regula el uso de lodos de depuradoras como fertilizante por parte de los agricultores y evitar los efectos nocivos para el medio ambiente y las personas al poner en peligro la calidad de los

suelos o de las aguas subterráneas. En este sentido la directiva establece unos límites a las concentraciones permitidas en los suelos de una serie de metales pesados que pueden ser tóxicos para las plantas, personas y animales.

- La Directiva 91/156/CEE del Consejo de 18 de marzo de 1991, que modifica la Directiva 75/442/CE, y establece la obligatoriedad a los estados miembros de garantizar, además de la eliminación y la valorización responsable de los residuos, la adopción de medidas encaminadas a reducir la producción de residuos, promoviendo las tecnologías limpias y la producción de productos reciclables y reutilizables.
- La Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases, tiene por objeto armonizar las medidas nacionales aprobadas en algunos países sobre la gestión de estos. Esta Directiva confirma la preocupación de la Unión Europea por la tendencia al alza en la generación de residuos urbanos, convirtiéndose en uno de los problemas ecológicos de mayor entidad, por ello, para detener e incluso invertir esta tendencia, la mejor forma debe ser evitar que estos se produzcan y, por otra parte, una vez producidos, apostar decididamente por políticas de reutilización, reciclado y valorización.
- La Directiva 99/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999 relativa al vertido de residuos, desarrolla los requisitos recogidos en la Directiva 75/442/CEE, siendo su principal objetivo el establecer los procedimientos y orientaciones para impedir o reducir, en la medida de lo posible, los efectos negativos del vertido de residuos peligrosos y no peligrosos en el medio ambiente y en las personas. Define y distingue tres tipos de vertederos, para residuos peligrosos, no peligrosos e inertes, no incluyendo en su definición el almacenamiento de residuos anterior a la valorización o tratamiento por un período inferior a tres años, ni tampoco el almacenamiento anterior a la eliminación para un período inferior a un año. En relación con los vertederos ya existentes, establece un plazo de ocho años para la presentación de un plan de acondicionamiento y cumplir los nuevos requisitos de ubicación, impermeabilización, control de aguas, protección del suelo y control de gases. Por último, concede a los Estados miembros un plazo de dos años para que notifiquen a

la Comisión una estrategia nacional para reducir, al menos un 35% en los próximos 15 años, los residuos biodegradables destinados a vertederos.

- La Directiva 2000/53/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de septiembre de 2000, relativa a los vehículos al final de su vida útil, por la que los fabricantes de vehículos tienen que asegurarse que, a partir del 1 de enero de 2015, los vehículos nuevos deben ser reutilizables o reciclables hasta un mínimo del 85 % del peso por vehículo, y reutilizables o valorizables hasta un mínimo del 95% del peso.
- La Directiva 2004/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de febrero de 2004, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, establece objetivos específicos de reciclado, a alcanzar antes de finales de 2008, para los distintos tipos de materiales que componen los envases⁷¹, y en concreto para el vidrio, papel y cartón, metales, plásticos y madera, y que se resumen en los siguientes:
 - Reciclar entre un mínimo del 55% y un máximo del 80% en peso del total de los residuos de envases, fijando unos objetivos mínimos en función del material contenido en los residuos de envases:
 - El 60% en peso para el vidrio, el papel y el cartón.
 - El 50% en peso para los metales.
 - El 15% en peso para la madera.
 - El 22,5% para el plástico.
 - Valorizar o incinerar en instalaciones de incineración de residuos con valorización energética un mínimo del 60% en peso de los residuos de envases.
- La Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, es el primer texto legislativo comunitario que recoge expresamente el principio de “quien contamina, paga”, fijando un régimen común de responsabilidades que se aplicará a determinadas actividades profesionales enumeradas expresamente, así como a otro tipo de actividades

⁷¹ La Directiva define los envases como: todo producto fabricado con materiales de cualquier naturaleza y que se utilice para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, no se considerara envase cuando el artículo forme parte integrante de un producto y sea necesario para contener, sustentar o preservar dicho producto durante toda su vida útil, por ejemplo, los cartuchos de impresora.

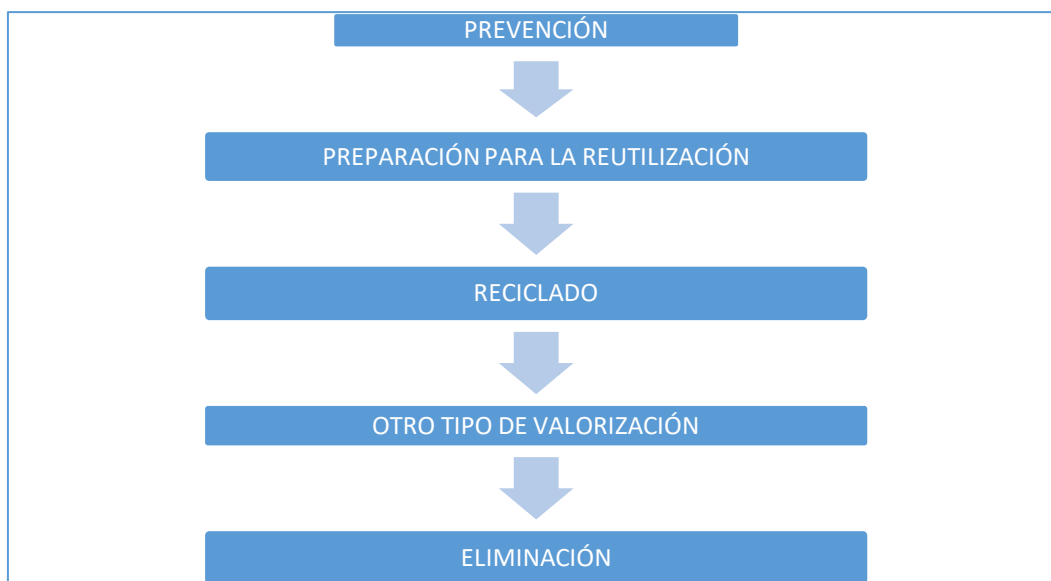
profesionales siempre y cuando haya habido culpa o negligencia por parte del operador.

- La Directiva 2006/12/CE del parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos (derogada por la Directiva 2008/98/CE) establece el marco legislativo para la manipulación de residuos en la Unión Europea de manera que no causen un impacto negativo en el medio ambiente y en la salud, además de conformidad con el principio de “quien contamina paga”, los costes de la eliminación de los residuos deben recaer sobre el poseedor de los residuos o el productor del producto del que proceden los mismos.
- La Directiva 2006/66/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 6 de septiembre de 2006, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, que obliga a los estados miembros a la recogida selectiva de los mismos a partir del año 2016.
- La Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) regula, entre otros aspectos, las condiciones de explotación, los requisitos técnicos y los valores límite de emisión a la atmósfera de las instalaciones de incineración de residuos.
- La Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre RAEE, que establece que a partir de 2019 el índice mínimo anual de recogida separada de los aparatos eléctrico y electrónicos (AEE) deberá ser del 65% del peso medio de los AEE introducidos en el mercado en el estado miembro de que se trate en los tres años precedentes, o, alternativamente del 85% de los RAEE generados en el territorio de dicho Estado.
- La Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras, en concreto, prohíbe a partir del 31 de diciembre de 2018 la entrega gratuita de bolsas de plástico ligeras en los puntos de venta de mercancías o productos, así como la obligación de los estados miembros de informar a la Comisión sobre el consumo anual de las mismas, fijando como objetivo el consumo máximo de 90 bolsas por habitante y año antes de 2020, y 40 antes de 2025.

Una mención especial requiere la llamada “Directiva Marco” en materia de residuos, la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre residuos, dado que constituye el principal instrumento normativo para cambiar el enfoque de la gestión de residuos en la UE, a través de las siguientes medidas:

- Incorpora el principio de jerarquía en la producción y gestión de residuos, siendo la prevención la primera prioridad en la gestión de residuos.

Figura 10. Principio de jerarquía en la gestión de residuos



Fuente: Elaboración Propia

- En el artículo 3, la Directiva contiene entre otras, las siguientes definiciones, con el objetivo de aclarar, reorganizar y unificar conceptos relacionados con los residuos:
 - Residuo: Cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse.
 - Gestión de residuos: La recogida, el transporte, la valorización y la eliminación de los residuos.
 - Prevención: Medidas adoptadas antes de que una sustancia, material o producto se haya convertido en residuo.
 - Reutilización: cualquier operación mediante la cual productos o componentes que no sean residuos se utilizan de nuevo con la misma finalidad para la que fueron concebidos.

- Tratamiento: operaciones de valorización o eliminación, incluida la preparación anterior a la valorización o eliminación.
- Valorización: cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa función. En el Anexo II, en relación con las operaciones de valorización, se indica que se incluyen aquí las instalaciones de incineración destinadas al tratamiento de residuos sólidos urbanos sólo cuando su eficiencia energética resulte igual o superior a:
 - ✓ 0,60 tratándose de instalaciones en funcionamiento y autorizadas conforme a la legislación comunitaria aplicable desde el 1 d enero de 2009.
 - ✓ 0,65 tratándose de instalaciones autorizadas después del 31 de diciembre de 2008.
- Preparación para la reutilización: operación de valorización consistente en la comprobación, limpieza o reparación, mediante la cual productos o componentes de productos que se hayan convertido en residuos se preparan para que puedan reutilizarse sin ninguna otra transformación previa.
- Reciclado: operación de valorización mediante la cual los materiales de residuos son transformados de nuevo en productos, materiales o sustancias, tanto si es con la finalidad original, como con cualquier otra finalidad. No incluye la valorización energética ni la transformación de materiales que se vayan a utilizar como combustibles.
- Eliminación: cualquier operación que no sea la valorización, incluso cuando la operación tenga como finalidad el aprovechamiento de sustancias o energía.

Interpretamos de las anteriores definiciones que la reutilización no se aplica sobre residuos y por tanto sería una operación de prevención consistente en el intercambio, entre empresas o particulares, de productos de segunda mano, mientras que la preparación para la reutilización y el reciclaje se aplican sobre residuos, siendo ambas operaciones de valorización, si bien la primera, al consistir

en una mera limpieza o reparación sería más sencilla y mucho menos costosa que la segunda.

- Fija una serie de objetivos para el año 2020, como incrementar como mínimo hasta un 50% global de su peso la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos de materiales tales como, al menos, el papel, los metales, el plástico y el vidrio de los residuos domésticos, y posiblemente de otros orígenes en la medida en que estos flujos de residuos sean similares a los residuos domésticos (Art. 11).
- Obliga a los Estados miembros a garantizar que sus autoridades competentes establezcan antes de diciembre de 2013, planes de gestión de residuos y programas de prevención de residuos, estos últimos podrán integrarse en los primeros o funcionar como programas separados, y en cualquier caso deberán revisarse al menos cada 6 años.
- Por último, la norma comunitaria indica que deberán adoptarse las medidas oportunas para promover la recogida selectiva de bioresiduos para su posterior compostaje y digestión.

Por último, en el marco del Plan de Acción de la Comisión Europea para la Economía Circular, el Parlamento Europeo en el mes de mayo de 2018 aprobó cuatro nuevas Directivas sobre residuos, que reflejan la clara apuesta por parte de la Unión Europea en fomentar la economía circular y la protección del medio ambiente, mejorando la gestión de residuos, intensificando el reciclaje y la reutilización para garantizar un uso más sostenible de los recursos. Este nuevo paquete normativo fija una serie de objetivos vinculantes para los Estados miembros, que dispondrán hasta el 5 de julio de 2020 para trasponer y poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en las nuevas Directivas, que pasamos a comentar a continuación:

- La Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 1993/31/CE relativa al vertido de residuos, que fija como objetivo para el año 2035 que la cantidad de residuos municipales depositados en vertederos no supere el 10% de la cantidad total de residuos municipales generados.

- La Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, incide en la importancia de la comunicación fiable de los datos relativos a la generación de residuos, su recogida selectiva y logro de los objetivos de reciclaje, aplicando la metodología adecuada, para garantizar la comparabilidad de los datos entre los Estados miembros.
- La Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, se apoya en dos pilares claves, la reutilización y el reciclaje. Con relación al primero de ellos, destaca por la introducción de acciones encaminadas a que los Estados miembros adopten medidas adecuadas para incrementar la demanda de envases reutilizables y reducir el consumo de envases no reciclables como por ejemplo el uso de sistemas de depósito y devolución. Por otro lado, en relación al reciclaje, marca unos objetivos más ambiciosos que los recogidos en la Directiva 94/62, en concreto el 65% en peso de todos los residuos de envases para el año 2025, y el 70% para el año 2030, así como niveles concretos para materiales específicos contenidos en los residuos de envases (50% de plástico, 25% de madera, 70% de metales ferrosos, el 50% de aluminio, el 70% de vidrio y el 75% del papel y cartón) para el año 2025, aumentando todos ellos entre un 5% y un 10% más para el año 2030.
- La Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, presenta como aspectos más novedosos los siguientes:
 - Para garantizar la fiabilidad y comparabilidad de los datos relacionados con los objetivos de reciclaje, recoge una definición de los residuos municipales acorde con la utilizada a efectos estadísticos por Eurostat y la OCDE, sobre la base de la cual los Estados miembros comunican sus datos desde hace varios años. La directiva los define como aquellos residuos mezclados y recogidos de forma separada de origen doméstico, incluidos papel y cartón, vidrio, metales, plásticos, biorresiduos, madera, textiles envases, residuos de aparatos eléctrico

y electrónicos, residuos de pilas y acumuladores, y residuos voluminosos, incluidos los colchones y los muebles, así como aquellos procedentes de otras fuentes, cuando sean similares en naturaleza y composición a los residuos de origen doméstico. Incluyendo, por tanto, los residuos procedentes del mantenimiento de parques y jardines, limpieza de calles y mercados, y excluyendo aquellos procedentes de la producción, la pesca, las fosas sépticas y la red de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales, incluidos los lodos de depuradora, los vehículos al final de su vida útil y los residuos de construcción y demolición, incluidos aquellos procedentes de pequeñas obras domiciliarias.

- Define la valorización de materiales como toda operación de valorización distinta de la valorización energética y de la transformación en materiales que se vayan a usar como combustibles u otros medios de generar energía. Incluye, entre otras operaciones, la preparación para la reutilización, el reciclado y el relleno.
- Fija para el año 2023 la posibilidad de establecer objetivos relacionados con la reducción de los residuos alimentarios a alcanzar para el año 2030.
- Establece la obligatoriedad de la recogida separada para los biorresiduos a más tardar el 31 de diciembre de 2023, y para los residuos textiles y los peligrosos de origen doméstico, como pinturas, barnices, disolventes o productos de limpieza, a más tardar el 1 de enero de 2025.
- Con relación a los objetivos de preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos municipales, establece un mínimo del 55% en peso para el año 2025, 60% para el 2030 y 65% para el 2035.
- A los efectos de verificar si los Estados miembros han alcanzado los objetivos anteriores, a partir del 1 de enero de 2027 solo podrán contabilizar como reciclados los biorresiduos municipales que se hayan recogido de forma separada o separados en origen.
- Por último, y en relación con los objetivos anteriores, los Estados miembros podrán contabilizar como reciclados solo aquellos biorresiduos municipales que se sometan a un tratamiento aerobio o anaerobio solo si, han sido recogidos de forma separada o separados en origen (por ejemplo, a través del compostaje doméstico), por tanto, la transformación de residuos biodegradables en

materiales que vayan a usarse como combustible como otro medio de generación de energía, que se eliminen o que vayan a usarse en cualquier operación que tenga la misma finalidad que la valorización de residuos, pero distinta de la preparación para la reutilización y del reciclado, no podrán contabilizarse a efectos de alcanzar los objetivos de reciclado.

4.4.5. Normativa española

Al unísono con las directivas comunitarias, la legislación española en materia de medio ambiente viene esforzándose por aplicar una política medioambiental que logre un uso racional de los recursos naturales, respaldada por la propia Constitución (Art.45), al delegar en las AAPP la función de velar por el uso racional de los recursos naturales.

La normativa estatal esencial promulgada en España, en relación con la gestión de residuos urbanos es la siguiente:

- La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que en su artículo 26 recoge como servicio obligatorio para todos los ayuntamientos, la limpieza viaria y la recogida de residuos, y para aquellos ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, también el tratamiento de los mismos.
- La Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos (derogada por la Ley 22/2001) que en su artículo 3 definía el residuo urbano o municipal como aquel “generado en los domicilios particulares, comercios oficinas y servicios, así como todos aquellos que no tengan la consideración de peligrosos..” igualmente en su artículo 4 recogía como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y, al menos, la eliminación de los residuos urbanos.
- La Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, en la que se fijan determinados principios de actuación de las AAPP con el objetivo de reciclado y valorización ya previstos en la Directiva 94/62/CE, regulando también para los envasadores y comerciantes la gestión de sus envases a través de los Sistemas de Depósito, Devolución y Retorno, y los Sistemas Integrados de Gestión.
- RD 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.

- RD 1383/2002, de 20 de diciembre, sobre gestión de Vehículos al Final de su vida Útil.
- RD 679/2006, de 2 de junio, por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados.
- RD 252/2006, de 3 de marzo, por el que se revisan los objetivos de reciclado y valorización establecidos en la Ley 11/1997 de Envases y Residuos de Envases, adaptándolos a los recogidos en la Directiva 2004/12/CE y anteriormente comentados.
- RD 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos.
- RD 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de residuos de Construcción y Demolición.
- RD 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado.
- RD 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, que recoge los objetivos de recogida separada establecidos por la Directiva 2012/19/UE,

Por último, la transposición de la Directiva Marco (2008/98) en nuestro ordenamiento jurídico se lleva a cabo a través de la aprobación de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que sustituye a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, así como de los planes y programas de prevención y gestión de residuos.

Entre las principales novedades que incluye la Ley 22/2011, cabe destacar en primer lugar la desaparición del concepto de “residuo urbano”, entendiéndose por tal, aquel generado en los núcleos de población, producto de la actividad doméstica, la actividad comercial y los servicios, y en su lugar, define el residuo como “cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseche o tenga la intención o la obligación de desechar” (Art.3), clasificándolo a su vez por su origen, distinguiendo entre:

- Residuos domésticos: Aquellos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas. Se consideran también residuos domésticos:
 - Los similares a los anteriores generados en servicios e industria.

- Los residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados.
- Los residuos que se generan en los hogares de aparatos eléctricos y electrónicos, ropa, pilas muebles y enseres, así como los escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria.
- Residuos comerciales: Aquellos generados por la actividad propia del comercio, al por mayor y al por menor, de los servicios de restauración y bares, de las oficinas y de los mercados, así como del resto del sector servicios.
- Residuos industriales: Los resultantes de los procesos de fabricación, de transformación, de utilización, de consumo, de limpieza o de mantenimiento generados por la actividad industrial.

En relación a la gestión de los residuos, la Ley 22/2011 establece un régimen administrativo diferente en la gestión de los residuos, reservando a las entidades locales (EELL) como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios, siendo facultativa (a diferencia de lo que indicaba la Ley 10/1998) en función de lo que indiquen las respectivas ordenanzas municipales, la gestión de los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias, con independencia de que exista una gestión privada para estos residuos; de hecho, las EELL podrán incluso imponer un sistema de gestión público para los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias, donde los productores de estos residuos estarán obligados a incorporarse por razones de mayor eficiencia y eficacia. (Art. 12.5). Por tanto, entendemos que los residuos domésticos y los residuos comerciales podrán tener una gestión pública, o una combinación de pública y privada en función de las ordenanzas municipales, sin embargo, los objetivos de reciclado para el año 2020 fijados en la Directiva Marco (Art.11), así como aquellos fijados por la nueva Directiva 2018/851, hacen referencia a todos los residuos domésticos y comerciales independientemente de cuál sea su gestión, pública o privada. En España según el estudio de la Fundación para

la Economía Circular⁷², en el caso de los residuos comerciales es habitual que los grandes generadores dispongan de gestores privados y los ayuntamientos en muchas ocasiones no disponen de los datos relativos a dicha gestión (en ocasiones ni siquiera las CCAA disponen de ellos), por lo que no son incorporados en el cálculo del porcentaje de reciclado.

En definitiva, la normativa española no recoge de manera explícita una definición concreta de los residuos municipales, pudiéndose diferenciar que el residuo cuyo origen es una actividad comercial o de servicios se halle incluido en la definición de “residuo doméstico” cuando su generación se produce fuera del ámbito de la actividad propia de los mismos, mientras que cuando se genera en la propia actividad de comercio y servicios, éste se catalogará como comercial. Sin embargo, en el marco normativo de la Unión Europea, ya la Directiva 1999/31/CE (modificada por la Directiva 2018/850) definía los residuos municipales como los residuos domésticos y de otro tipo que, por su naturaleza o su composición, pueden asimilarse a los residuos domésticos (Art.2.b).

En la misma línea, la Decisión de la Comisión de 18 de noviembre de 2001⁷³, define en su artículo 1 los residuos urbanos como los residuos domésticos y similares, entendiendo por estos últimos, aquellos que, por su naturaleza y composición, son equiparables a los residuos domésticos, y por último la nueva Directiva 2018/851, tal como comentamos anteriormente, también recoge una clara definición de residuos municipales, de la que quedan excluidos los vehículos al final de su vida útil y los residuos de construcción y demolición, incluidos los procedentes de obras menores de origen domiciliario, (si considerados como tales en la Ley 22/2011). Por tanto, en la normativa europea el concepto de “similar” hace referencia al tipo y composición del residuo, con independencia de que se genere dentro o fuera de la actividad propia de un comercio o servicio, permitiendo en definitiva a los Estados miembros el incorporar en los datos de

⁷² PROYECTO MULTIPARTICIPANTE. Base para un nuevo enfoque: el concepto multi-R. Estudio de Base: Acciones municipales para el logro de los objetivos 2020. Fundación para la Economía Circular. Diciembre 2015. El documento se puede ver en: http://economiecircul.org/wp/?page_id=1423

⁷³ Decisión de la Comisión de 18 de noviembre de 2011 por la que se establecen normas y métodos de cálculo para la verificación del cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

recogida y gestión de residuos municipales todos los residuos que entran dentro de la definición con independencia de si la gestión es pública o privada.

La Ley 22/2011 también recoge la jerarquía en la gestión de residuos, tal como aparece en la Directiva Marco, ordenando las opciones de gestión en cinco niveles: la prevención, la preparación para la reutilización, el reciclado, otras formas de valorización, incluida la energética y la eliminación. (Art. 8). Otro aspecto novedoso es la definición de gestor de residuos como “la persona o entidad pública o privada, registrada mediante autorización o comunicación que realice cualquiera de las operaciones que componen la gestión de los residuos, sea o no el productor de los mismos” (Art.4), incorporando dos tipos de entes dentro de la definición de gestor, no contemplados en la Ley de Residuos anterior y que ayudan a definir las responsabilidades de todo aquel que participe en la gestión de los residuos: *el negociante* que es la persona física o jurídica que actúa por cuenta propia en la compra y posterior venta de residuos y *el agente*, persona física o jurídica que se encarga de la valorización o eliminación de residuos por cuenta de terceros.

En relación con los objetivos a alcanzar en materia de gestión y tratamiento de residuos, la Ley fija los siguientes:

- Antes de 2020, la cantidad de residuos domésticos (servicio obligatorio por parte de las EELL) y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos u otras fracciones reciclables deberá alcanzar, en conjunto, como mínimo el 50% en peso. (Art. 22.a).
- Reducir el peso de los residuos producidos en 2020 en un 10% respecto a los generados en 2010. (Art. 15).
- Antes de 2020, la cantidad de residuos no peligrosos de construcción y demolición destinados a la preparación para la reutilización, el reciclado y otra valorización de materiales, deberá alcanzar como mínimo el 70% en peso de los producidos.

Por otro lado, la Ley recoge en los artículos 14 y 15 que el Ministerio competente en materia de medio ambiente, en nuestro caso el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, (MAGRAMA), elaborará el Plan Estatal Marco de Gestión de

Residuos, así como el Programa Estatal de Prevención de Residuos, instrumentos fundamentales de la estrategia general de la política de residuos que analizaremos a continuación y a los que deberán adaptarse los planes de prevención y programas de gestión autonómicos; en cuanto a las EELL, indica la Ley que podrán elaborar programas de prevención y de gestión de los residuos de su competencia, en definitiva, la definición de objetivos mínimos corresponde al Gobierno de España, la ejecución de los planes de prevención y gestión de residuos a las CCAA, mientras que las acciones de las EELL sobre prevención son voluntarias y limitadas.

Por último, debemos tener presente que la promulgación en el año 2018 del nuevo paquete normativo por parte de la Unión Europea relativo a la gestión de residuos, y su transposición al ordenamiento jurídico español, implican forzosamente la modificación de la Ley 22/2011 (antes del 5 de julio de 2020), para incorporar los objetivos establecidos en la Directiva 2018/851 relativos, tanto a la recogida separada de los biorresiduos (a más tardar el 31 de diciembre de 2023), de los residuos textiles y de los residuos peligrosos de origen doméstico (a más tardar el 1 de enero de 2025), como aquellos relativos a las tasas de reciclaje y preparación para la reutilización de los residuos municipales a alcanzar en 2025, 2030 y 2035, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 11. Objetivos de recogida y tratamiento de residuos según la normativa española y europea

Norma	Fecha	Objetivo
➤ Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados.	2020	Reducción del peso de los residuos producidos en un 10% respecto a los generados en 2010.
➤ Directiva 2008/98. ➤ Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados.	2020	Alcanzar el 50% en peso destinado a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico y biorresiduos de los residuos domésticos.
➤ Directiva 2008/98. ➤ Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados.	2020	Destinar como mínimo el 70% de los RCD a la preparación para la reutilización, el reciclado u otras formas de valorización.
➤ Directiva (UE) 2018/850	2035	Depositar en vertederos como máximo el 10% de los residuos municipales generados.
➤ Directiva (UE) 2018/852	2025	Reciclar el 65% en peso de todos los residuos de envases. <ul style="list-style-type: none"> ➤ 50% Plástico. ➤ 25% Madera. ➤ 70% Metales ferrosos. ➤ 50% Aluminio. ➤ 70% Vidrio. ➤ 75% Papel y cartón.
➤ Directiva (UE) 2018/852	2030	Reciclar el 70% en peso de todos los residuos de envases.

		<ul style="list-style-type: none"> ➤ 55% Plástico. ➤ 30% Madera. ➤ 80% Metales ferrosos. ➤ 60% Aluminio. ➤ 75% Vidrio. ➤ 85% Papel y cartón.
➤ Directiva (UE) 2018/851	2024	Recogida separada de los biorresiduos.
➤ Directiva (UE) 2018/851	2025	Recogida separada de las fracciones de residuos peligrosos de origen doméstico.
➤ Directiva (UE) 2018/851	2025	Recogida separada de textiles.
➤ Directiva (UE) 2018/851	2025	Preparación para la reutilización y el reciclado del 55% en peso de los residuos municipales generados.
	2030	60%.
	2035	65%.

Fuente: Elaboración propia

4.4.6. Planes y Programas de residuos

La política de cohesión de la Unión Europea para el período 2014-2020, incluye como nueva condición para la financiación de inversiones en el sector de los residuos, según lo previsto en el artículo 28 de la Directiva Marco, el cumplimiento de determinados requisitos previos (condicionalidad ex ante), con el fin de asegurar la eficacia de las inversiones a financiar con dichos fondos y la sostenibilidad ambiental de las mismas. Entre las condiciones ex ante establecidas para el sector de los residuos se incluyen, la existencia de planes de gestión, así como la implantación de medidas necesarias para alcanzar los objetivos sobre reutilización, reciclado y valorización establecidos en el artículo 11 de dicha Directiva. Con todo ello, se pretende que las inversiones objeto de financiación sean económica y ambientalmente sostenibles, y estén justificadas en los respectivos planes de gestión de residuos. Para asegurar la condicionalidad ex ante, España propuso un Plan de Acción a la Comisión Europea comprometiéndose a disponer de Planes estatales y autonómicos antes de finalizar 2016.

El Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022 junto con el Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020, constituyen los instrumentos claves para la aplicación de la política de prevención y gestión de residuos en España.

4.4.6.1. Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR 2016-2022)

El Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) fue aprobado en el Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2015 y publicado mediante Resolución de 16 de noviembre de 2015 (B.O.E. 12 de diciembre de 2015). El PEMAR, que sustituye al Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015, establece las líneas estratégicas para la gestión de los residuos hasta el año 2022, así como las orientaciones y la estructura a la que deberán ajustarse los planes autonómicos (la mayoría de los programas autonómicos de prevención están incluidos en los planes autonómicos de gestión de residuos), así como los objetivos mínimos a cumplir de prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación de residuos, recogidos en la Ley 22/2011. Dichos planes autonómicos podrán establecer la contribución de las entidades locales, de forma independiente o asociada, al cumplimiento de los objetivos aplicables a los residuos de competencia municipal.

El PEMAR aplica el principio de jerarquía establecido en la normativa comunitaria de residuos, para reducir la eliminación de residuos e incrementar las medidas orientadas a la prevención en la generación de los mismos. Para lograrlo, el Plan apuesta por aumentar la recogida separada de residuos, especialmente en relación con la fracción de biorresiduos de los residuos municipales. También destaca la necesidad de continuar trabajando en la coordinación con todas las administraciones competentes, fortalecer las actividades de control, vigilancia e inspección y de mejorar la información y la transparencia en el ámbito de los residuos para lograr una mayor colaboración de todos los agentes implicados, en particular de los ciudadanos.

El Plan Estatal Marco abarca un total de 15 tipos de residuos con normativa específica. Para todos ellos describe la normativa y los objetivos aplicables, así como la evolución de la gestión en los últimos años y su situación actual, estableciendo los objetivos y las orientaciones y líneas estratégicas para conseguirlos, incluye asimismo un capítulo dedicado a los suelos contaminados.

En relación con los residuos domésticos y comerciales de competencia municipal el Plan presta especial atención a los siguientes puntos:

- Dado que prácticamente el 82% de los residuos municipales se recogen de forma mezclada, según datos recogidos en el propio Plan para el año 2012, recomienda reforzar las recogidas separadas existentes e implantarlas en aquellos lugares en las que no existen, eligiendo el modelo de recogida separada (en acera, puerta a puerta, etc.) que sea más eficiente en función de las circunstancias y características de cada lugar. Esta línea de actuación modificaría la situación actual en la que el 60% de los residuos de competencia municipal se depositan en vertedero, siendo aproximadamente la mitad rechazos de plantas de tratamiento y la otra mitad, residuos mezclados.
- El Plan fija como objetivos orientativos para el año 2020 los siguientes:
 - Que la valorización energética en plantas de incineración podría alcanzar hasta un 15% de los residuos municipales generados.
 - Limitar el vertido del total de residuos municipales generados al 35%.
 - Incrementar la recogida separada de residuos de envases domésticos para que como mínimo el 70% del reciclado proceda de residuos de envases recogidos separadamente.
- Las tasas municipales de residuos, no están asociadas a la cantidad de residuos generados ni al tipo de residuo (doméstico o comercial) sino a otros criterios como los metros cuadrados de superficie o el valor catastral del inmueble, por otro lado, los municipios no diferencian la tasa de recogida y tratamiento de residuos de otras tasas municipales (IBI, agua, etc.) y son muy pocos los municipios que han comenzado a implantar tasas de pago por generación, de esta manera el ciudadano podría estar informado sobre el coste de la gestión de sus residuos.
- Aunque en varias Comunidades Autónomas se ha implantado un canon al vertido, el Plan destaca el papel que ha jugado el canon de vertido e incineración en los cambios en la gestión de residuos municipales en Cataluña, en particular para el apoyo económico a la implantación de la recogida separada de biorresiduos y otros materiales.
- En relación con la información al ciudadano y garantizar su correcta participación en la recogida y tratamiento de los residuos, además del coste, se debería informar con claridad y transparencia sobre los servicios de recogida existentes en los municipios,

sobre el tratamiento posterior al que se destinan los residuos y sobre los resultados logrados en relación con el cumplimiento de los objetivos comunitarios.

En definitiva, el PEMAR hace hincapié en el papel fundamental que tiene las EELL en el logro de los objetivos marcados por la legislación española y comunitaria, pues son las competentes en la prestación de los servicios de recogida y tratamiento, así como en el seguimiento y vigilancia de dichas operaciones y en la obligación de suministrar información sobre el cumplimiento de dichos objetivos.

Por último, el Plan no incluye los objetivos y las orientaciones específicas de prevención ya que las mismas están incluidas en el Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020 que pasamos a analizar a continuación.

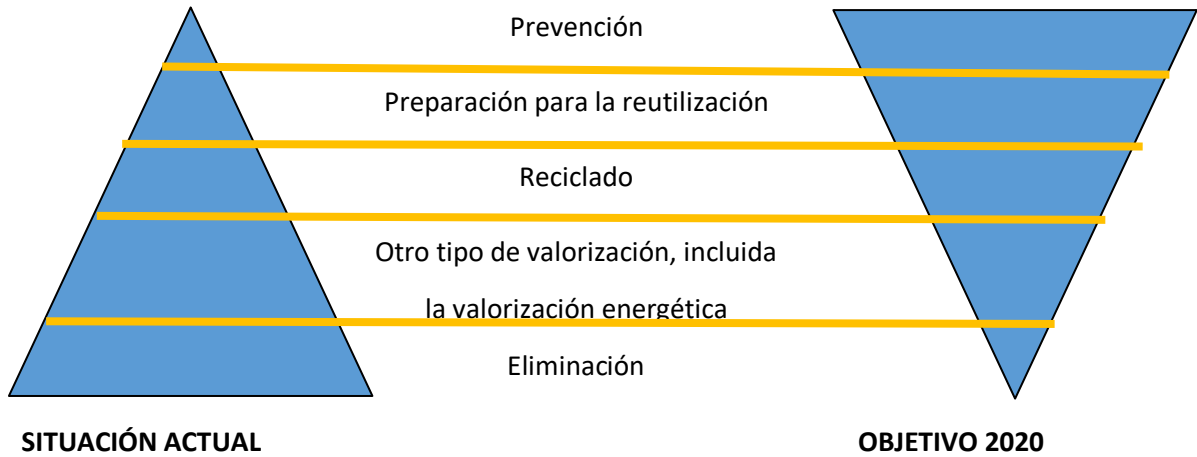
4.4.6.2. Programa Estatal de Prevención de Residuos

El Consejo de Ministros, a propuesta del MAGRAMA aprobó el 13 de diciembre de 2013 el Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020, en el que se establecen los objetivos de prevención, de reducción de la cantidad de residuos generados y de reducción de la cantidad de sustancias peligrosas o contaminantes, y se describirán las medidas de prevención existentes, con el objetivo de reducir el peso de los residuos producidos en 2020 en un 10% respecto a los generados en 2010, tal como indica el artículo 15 de la Ley 22/2011; dicho programa, indica el propio texto, se podrá elaborar de forma independiente o integrar en los planes y programas sobre gestión de residuos, y la evaluación del mismo se llevará a cabo como mínimo cada seis años.

La prevención definida en el artículo 3 del mismo texto, como el conjunto de medidas adoptadas en la fase de concepción y diseño, de producción, de distribución y de consumo de una sustancia, material o producto para, reducir la cantidad de residuo, los impactos adversos sobre el medio ambiente y el contenido de sustancias nocivas, comporta una serie de claras ventajas como la reducción de los costes de gestión de residuos, ahorro en el consumo de materias primas, reducción de los desechos marinos procedentes de fuentes terrestres o la generación de nuevas oportunidades de negocio y de empleo; y responde al principio de jerarquía recogido en la Directiva Marco, para

orientar la mayor parte de las actuaciones de gestión de residuos hacia los escalones superiores de la jerarquía, tal como se puede apreciar en la siguiente figura.

Figura 11. Jerarquía Europea en la gestión de residuos



Fuente: Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020

El actual Programa Estatal de Prevención de Residuos se articula en torno a cuatro líneas estratégicas, I) reducción de la cantidad de residuos, II) reutilización y alargamiento de la vida útil, III) reducción de la peligrosidad y IV) reducción de los impactos ambientales, para cada una de las cuales se identifican las áreas de productos o sectores de actividad en las que se actuará prioritariamente, proponiendo en cada una de las mismas las medidas de prevención.

A continuación, pasaremos a detallar las medidas de prevención de cada área identificada como prioritaria dentro de cada línea estratégica, cuyos agentes responsables son, entre otros, las EELL, y que se basan en las contempladas en el Anexo IV de la Ley 22/2011.

Cuadro 12. Áreas prioritarias, medidas propuestas y líneas estratégicas.

Áreas Prioritarias	Medidas propuestas	LÍNEAS ESTRATÉGICAS			
		1	2	3	4
Desperdicio de alimentos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programas autonómicos y locales específicos para reducir el desperdicio de alimentos. ▪ Suscripción de acuerdos con entidades sociales para el aprovechamiento de los excedentes alimentarios 	X			
		X			
		X			

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Campañas de educación para fomentar el consumo responsable en los hogares y promover la cocina sin desperdicios. 		
Construcción y demolición	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inclusión de la tasa de generación de residuos en los proyectos y obras promovidos por las AAPP. ▪ Formación técnica y difusión de conocimientos a las empresas para introducir la prevención y la reutilización en las actividades de construcción y demolición. ▪ Suscripción de acuerdos voluntarios de buenas prácticas de prevención en el sector de la construcción. ▪ Campañas de sensibilización para incorporar la prevención y la reutilización en proyectos de obras menores. 	X	X
Envases	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incrementar la venta de productos a granel, reducir el consumo de bolsas y promover la reducción de envases de un solo uso en las cadenas de restauración y en el sector hotelero. ▪ Campañas de educación para el uso de bolsas duraderas ▪ Inclusión de condicionantes en las compras públicas que impulsen la reducción de envases y el uso de envases reutilizables. 	X	X
Vehículos, neumáticos, pilas y acumuladores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consumo de pilas recargables ▪ La reutilización de piezas o componentes en vehículos ▪ La utilización de neumáticos de segunda mano o recauchutados, siempre que se garantice la seguridad y la calidad. 	X	X
Aparatos eléctricos y electrónicos (AEEEs)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realización de campañas para fomentar la donación/venta a centros de reutilización. ▪ Establecimiento de redes de recogida y tiendas de segunda mano de AEEEs usados con vistas a su reutilización. 	X	X
Muebles, juguetes, libros y textiles	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promoción del establecimiento de tiendas dedicadas a la reparación/arreglos y a la venta de segunda mano. ▪ Realización de campañas de sensibilización para fomentar la entrega de muebles, juguetes, ropa y libros a centros de reutilización y su consumo. ▪ Establecimiento de redes de recogida y tiendas de segunda mano de muebles y ropa. 	X	X
Productos de usar y tirar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Campañas de educación para promover el uso de otros productos equivalentes con una vida útil más larga o reutilizables. ▪ Promoción de experiencia piloto al objeto de sustituir estos productos de corta duración por otros más duraderos. 	X	X

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020

La evaluación de los resultados del programa de prevención se realizará cada dos años, mediante el empleo de una serie de indicadores como, por ejemplo: la cantidad de

residuos generados por año; la cantidad total de residuos de competencia municipal por año; cantidad total de RAEE por año o el número de campañas de sensibilización ciudadana sobre prevención realizadas al año; los resultados de dicha evaluación quedarán reflejados en la Memoria Anual que publica el MAGRAMA.

En definitiva, el programa en sí no tiene carácter normativo, ni establece objetivos, más allá, de los recogidos en la Ley 22/2011, aunque el principal problema es que carece de una financiación específica, tal como se indica en el apartado 7 del mismo,” Las actuaciones concretas a realizar por las Administraciones públicas en el marco del programa estatal de prevención de residuos, estarán sujetas a las disponibilidades presupuestarias. Estas actuaciones no podrán generar incremento ni de dotaciones, ni de retribuciones ni de otros gastos de personal al servicio del sector público. Las necesidades de efectivos serán atendidas con los medios materiales y personales disponibles”.

4.4.6.3. Planes Autonómicos

El artículo 12.4 de la ley 22/2011 indica que corresponde a las CCAA la elaboración de los programas de prevención y los planes de gestión autonómicos de residuos, además la gran mayoría de las CCAA, acogiéndose a lo indicado en el artículo 15.2 del mismo texto, han integrado los planes de prevención dentro de los programas de gestión de residuos.

De acuerdo con el anexo V de la citada ley, los planes autonómicos deben contener, entre otros, los siguientes puntos:

- El tipo, cantidad y fuente de los residuos generados dentro del territorio, así como una previsión sobre la evolución futura de los flujos de residuos.
- Los sistemas existentes de recogida de residuos y principales instalaciones de eliminación y valorización.
- Las políticas de gestión de residuos y los métodos de gestión de residuos previstos.

A continuación, se detallan los vigentes programas para cada comunidad autónoma:

Cuadro 13. Planes y programas autonómicos de gestión y prevención de residuos

COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEGISLACIÓN
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Territorial de Gestión de Residuos No Peligrosos de Andalucía. 2010-2020. Decreto 397/2010 de 2 de noviembre. • Orden de 30/12/2016, por la que se aprueban las modificaciones del Plan Director de residuos No Peligrosos. • Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía. 2012-2020. Decreto 7/2012 de 17 de enero.
Aragón	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Gestión integral de Residuos de Aragón. 2018-2022. (ÓRDEN DRS/1364/2018.BOA 24/08/2018)
Principado de Asturias	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Estratégico de Residuos del Principado de Asturias. 2017-2024. PERPA (BOPA nº104 de 07/05/2018)
Islas Baleares	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Director Sectorial de los Residuos no Peligrosos de la isla de Mallorca. (BOIB nº 81 del 18/06/2019). • Plan Director Sectorial para la Gestión de Residuos no Peligrosos de Menorca (BOIB nº 109 del 03/08/2006). • Plan Director Sectorial para la Gestión de Residuos Urbanos de Ibiza y Formentera. (Decreto 46/2001).
Canarias	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Integral de Residuos de Canarias. 2000-2006 (Decreto 161/2001).
Cantabria	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Residuos de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2017-2023 (BOC nº 63. 30 de marzo de 2017).
Castilla-La Mancha	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Integrado de Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha (Decreto 78/2016 de 20 de diciembre).
Castilla y León	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Integral de Residuos de Castilla y León. (Decreto 11/2014 de 30 de marzo. BOCYL 24/3/2014)
Cataluña	<ul style="list-style-type: none"> • Programa General de Prevención y Gestión de Residuos y Recursos de Cataluña. PRECAT 20 (RD 210/2018, de 6 de abril). • Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras de Gestión de Residuos Municipales de Cataluña. PINFRECAT 20. (RD 209/2018)

Extremadura	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Integrado de Residuos de Extremadura (PIREX 2016-2020). Aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno del 28 de diciembre de 2016.
Galicia	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 10/2008 de 3 de noviembre, de residuos de Galicia. • Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Galicia. 2010-2020, aprobado por acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia el 13 de enero de 2011.
C. de Madrid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La Estrategia de la gestión sostenible de los residuos de la Comunidad de Madrid 2017-2024 (BOCM de 05/12/2018), recoge los siguientes planes: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan de gestión de residuos domésticos y comerciales. ▪ Plan de gestión de residuos industriales. ▪ Plan de gestión de aparatos eléctricos y electrónicos. ▪ Plan de gestión de residuos en construcción y demolición.
Región de Murcia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan de residuos de la Región de Murcia 2015-2020. (BORM nº 301 de 30 de diciembre de 2016).
C. Foral de Navarra	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan de residuos de Navarra. 2017-2027 (BON nº 246, del 23 de diciembre de 2016)
País Vasco	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan de Prevención y Gestión de Residuos de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2014-2020. (BOPV nº 137/2014)
La Rioja	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026. (Decreto 39/2016. BOR nº 126, de 26 de octubre de 2016)
Comunidad Valenciana	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan Integral de residuos de la Comunidad Valenciana. (Decreto 81/2013, de 21 de junio. DOCV nº7054 de 26 de junio de 2013). ▪ Decreto 55/2019, de 5 de abril, por el que se aprueba la revisión del Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana.
Ceuta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan Integrado de Gestión de Residuos de la Ciudad Autónoma de Ceuta 2016-2022. (BOCCE nº5823, de 5/10/2018).
Melilla	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan Integral de Gestión de Residuos de Melilla 2017-2022. (BOME nº 5586 de 28/09/2018).

Fuente: MAPAMA

Las comunidades autónomas de Canarias e Islas Baleares tienen pendiente de elaborar o revisar sus respectivos planes de gestión y prevención de residuos, del estudio del resto de planes autonómicos vigentes cabe destacar la preocupación de determinadas comunidades autónomas, en concreto, Galicia, Cantabria, Castilla-La Mancha y la C. Foral de Navarra, por reducir el vertido de residuos en vertederos, fijando en sus respectivos planes como objetivo adicional para el año 2020 limitar el depósito en los mismos por debajo del 35% fijado por el PEMAR.

4.5. La gestión de residuos municipales en España y el papel de los Sistemas Integrados de Gestión de residuos (SIG)

Los residuos urbanos comprenden todos aquellos residuos generados en los núcleos de población, producto de la actividad doméstica, comercial, industrial y los servicios. Con la aprobación de la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados desaparece el concepto de residuo urbano, clasificándolos según su origen en domésticos, comerciales e industriales; siendo de competencia municipal obligatoria la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos y que engloba aquellos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas, los similares a los anteriores generados en servicios e industria, los residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados y los residuos que se generan en los hogares de aparatos eléctricos y electrónicos, ropa, pilas muebles y enseres, así como los escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria.

En relación con los residuos comerciales, definidos como aquellos generados por la actividad propia del comercio, al por mayor y al por menor, de los servicios de restauración y bares, de las oficinas y de los mercados, así como del resto del sector servicios, su gestión será municipal si así queda recogido expresamente en las correspondientes ordenanzas municipales, de lo contrario será el propio productor o poseedor el responsable de la gestión.

En España, aunque existen 6 modelos de separación de residuos de competencia municipal, el más habitual es el Tipo 5 que distingue entre cuatro fracciones, el vidrio, el

papel cartón, los envases ligeros y la fracción resto (fracción indiferenciada no considerada como recogida separada, que incluye la fracción orgánica), aunque en algunas comunidades autónomas, especialmente en Cataluña el más común es el Tipo 1, que permite recoger de forma separada la fracción orgánica (FO). Estas recogidas principales se complementan con otras recogidas específicas de residuos voluminosos, de pilas, de madera, textiles, aceites de cocina y con los residuos depositados en los puntos limpios.

Cuadro 14. Modelos de separación de residuos de competencia municipal vigentes en España

Tipo 1 5 fracciones	Tipo 2 Húmedo-seco	Tipo 3 Multiproducto	Tipo 4 4 fracciones+poda	Tipo 5 4 fracciones	Tipo 6 3 fracciones
Vidrio	Vidrio	Vidrio	Vidrio	Vidrio	Vidrio
Papel-cartón	Papel-cartón	Papel-cartón+ Envases ligeros	Papel-cartón	Papel-cartón	Papel-cartón
Envases ligeros	Resto+ Envases ligeros	-	Envases ligeros	Envases ligeros	-
Resto		Resto	Resto (incluye FO)	Resto (incluye FO)	Resto (incluye FO + envases ligeros)
Fracción orgánica	Fracción orgánica	Fracción orgánica	Residuos de jardinería	-	-

Fuente: MAPAMA

Aunque es evidente la gran heterogeneidad de los residuos antes mencionados, podemos identificar algunas fracciones que están siempre presentes:

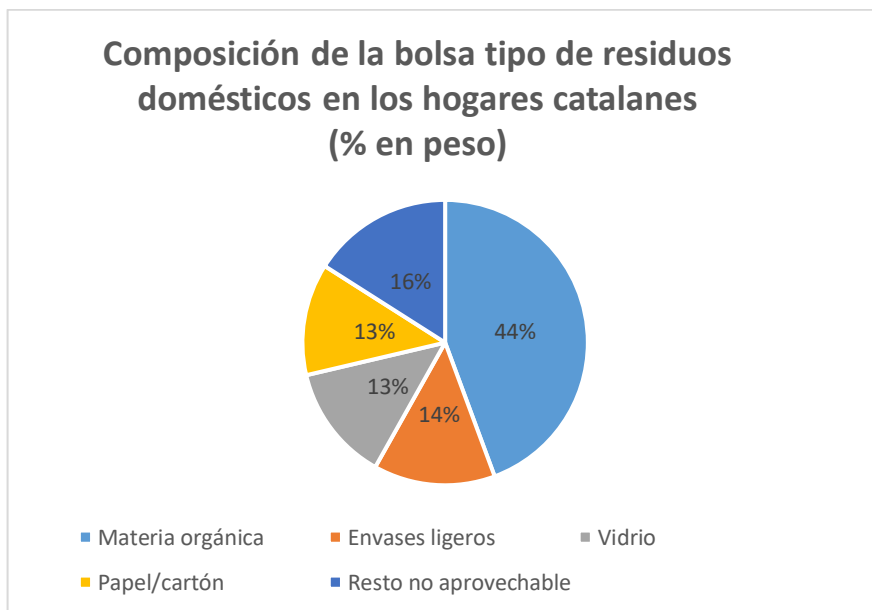
- | | | |
|--------------------|----------------|---------------------|
| ✓ Materia orgánica | ✓ Papel/cartón | ✓ Celulosa |
| ✓ Plásticos | ✓ Acero | ✓ Otros componentes |
| ✓ Vidrio | ✓ Textil | ✓ Briks |
| | ✓ Aluminio | |

Sin embargo, el problema surge al intentar conocer la cantidad de cada una de las fracciones o componentes que lo forman, los datos publicados no permiten diferenciar por orígenes (doméstico, comercial, vía pública e industrial), por ello se recurre a un método de estimación estadística, tomando un determinado número de muestras. Así, por ejemplo, el proyecto “Pesa la basura”⁷⁴ realizado por la Agencia de Residuos de

⁷⁴Fuente: <https://www.residuosprofesional.com/analisis-de-la-composicion-de-la-bolsa-de-basura-tipo-en-cataluna/>

Cataluña en el año 2014, cuyo objetivo era determinar la producción de residuos en las diferentes fracciones de recogida selectiva (materia orgánica sin incluir el resto vegetal, papel y cartón, vidrio, envases y resto) en los hogares catalanes y las características de estas. A lo largo de un año, 300 hogares de Cataluña han ido pesando los residuos que generaban y separaban para su recogida selectiva, la composición de estos es la que aparece en el gráfico 6.

Gráfico 8. Composición de la bolsa tipo de residuos municipales de Cataluña



Fuente: Agencia de Residuos de Cataluña, 2014

Los resultados de este estudio estiman que un hogar catalán genera de media un 44,4% de materia orgánica (restos de comer), el 16% corresponde al resto (no aprovechable), el 13,8% son envases ligeros (plástico, latas, briks), el 13,2% son envases de vidrio y el 12,7% corresponde a papel y cartón. Por otro lado, el peso medio de residuos que genera de estas fracciones una persona es de 0,6 kg por día. De los datos obtenidos en este estudio se extrae que si se descuenta la fracción resto, el potencial de reciclaje de las fracciones de materia orgánica, envases ligeros, vidrio y papel y cartón es del 84% en Cataluña. Según el INE, en el año 2017 se generaron en España 132,1 millones de toneladas de residuos, de los que 22.515181 de toneladas fueron residuos urbanos, cuya clasificación por tipo de residuo se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 8. Cantidad de residuos urbanos recogidos y clasificados por tipo de residuo en el año 2017 en España

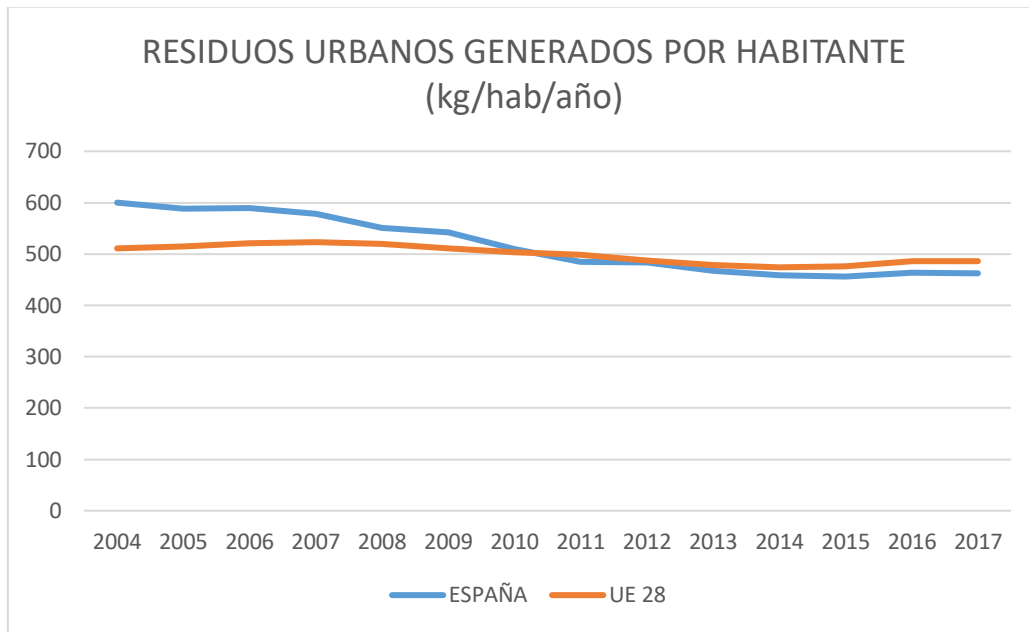
	Toneladas
Residuos domésticos y similares (domésticos y vías públicas)	17.457.709
Residuos domésticos voluminosos mezclados (enseres domésticos)	814.281
Residuos metálicos	20.940
Residuos de vidrio	815.883
Residuos de papel y cartón	1.061.380
Residuos de plásticos	24.571
Residuos de Madera	189.733
Residuos textiles	39.235
Equipos eléctricos desechados y Componentes de equipos electrónicos desechados	54.599
Residuos de pilas y acumuladores	1.780
Residuos animales y vegetales	876.822
Envases mixtos y embalajes mezclados	660.932
Lodos comunes (secos)	0
Residuos minerales (incluye residuos de construcción y demolición)	495.597
Otros	1.719
TOTAL RESIDUOS MEZCLADOS	18.271.990 (81,1%)
TOTAL RESIDUOS DE RECOGIDA SEPARADA	4.243.191 (18,9 %)
TOTAL RESIDUOS	22.515.181

Fuente: INE

Podemos observar que los residuos urbanos representan el 17 % del total de residuos generados en nuestro país, y el dato más preocupante es que únicamente el 18,9% de los mismos se recogen a través de la recogida separada.

Si analizamos la evolución en los últimos años de la generación de residuos urbanos en España se aprecia una clara tendencia a la baja, tal como se puede observar en el gráfico 6, donde a partir del año 2011 España se sitúa por debajo de la media de la Unión Europea, situación que se sigue manteniendo hasta el año 2017 (462 kg/h/año), y que podría deberse a la profunda crisis económica que ha padecido nuestro país en la última década y al descenso poblacional, consecuencia de la misma, si bien a partir del año 2015 (456 kg/h/año) se produce un punto de inflexión, con un incremento en la generación de residuos, dato indicativo de una cierta recuperación económica.

Gráfico 9. Evolución de los residuos urbanos generados en España-UE: 2004-2017



Fuente: Eurostat

Distintos estudios indican que las principales variables que inciden en la tipología y en la cantidad del residuo urbano generado son:

- La renta per cápita: A mayor crecimiento económico mayor consumo y por tanto mayor generación de recursos.
- El tamaño poblacional: a mayor volumen de población mayor será la cantidad de residuos generados, situación que se acentúa en las grandes ciudades donde la actividad económica e industrial es mucho mayor que en los pequeños núcleos rurales, en los que la mayoría de los residuos generados son de origen doméstico.
- La estacionalidad de la población: España recibió en el año 2017 más de 81,8 millones de turistas, determinadas ciudades y pueblos son el destino preferido de muchos extranjeros durante la época estival, lo que da lugar a un aumento muy importante de la cantidad de residuos domésticos generados per cápita, al no estar censados en el municipio.
- La época del año: en verano se incrementa la generación de residuos domésticos en su fracción orgánica al consumir alimentos frescos, frutas y verduras, por el contrario, la generación de envases se incrementa en los meses de invierno.

En cuanto al tratamiento y eliminación de los residuos municipales, la evolución que presenta España del año 1995 al 2015 refleja aspectos positivos como podemos observar en la siguiente tabla, así por ejemplo los Kg/hab. de residuos urbanos reciclados e incinerados prácticamente se duplican.

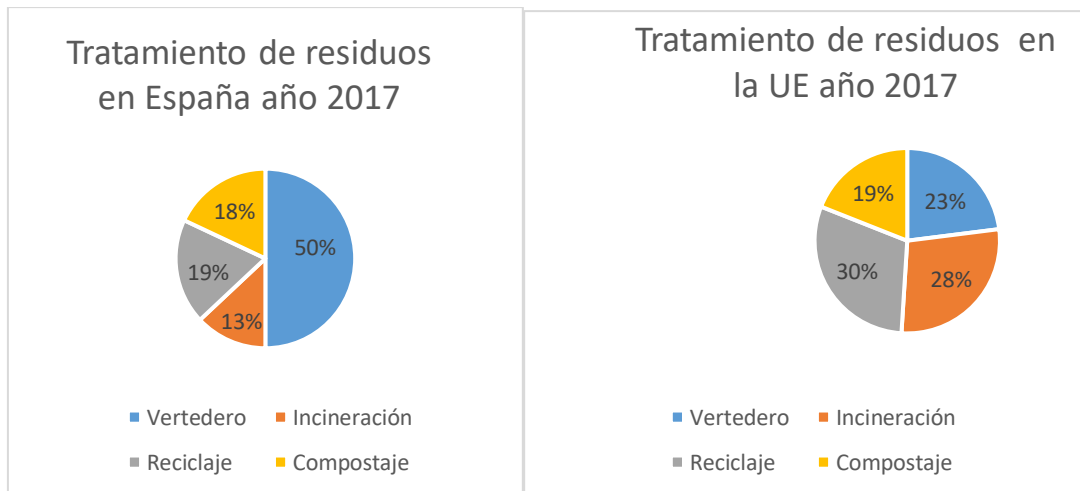
Tabla 9. Evolución y tratamiento de los residuos urbanos (Kg/hab/año) en España 1995-2015 y Unión Europea 2015

	1995	2000	2005	2010	2015	2015 UE
RESIDUOS GENERADOS	510	653	588	510	456	476
RESIDUOS GESTIONADOS	368	494	517	510	456	463
DEPÓSITO EN VERTEDERO	308	337	288	318	255	122
INCINERACIÓN	24	36	44	44	57	126
RECICLAJE	36	44	84	90	82	137
COMPOSTAJE Y DIGESTIÓN	0	77	100	59	62	78
%TRATAMIENTO/GENERACIÓN	72%	75%	88%	100%	100%	97%

Fuente: Eurostat

Sin embargo, si comparamos esos datos con la media europea, se puede apreciar con claridad que los datos, aunque han tenido una evolución positiva, están muy lejos de la media comunitaria.

Gráfico 10. Tratamiento de residuos municipales España- UE 2017

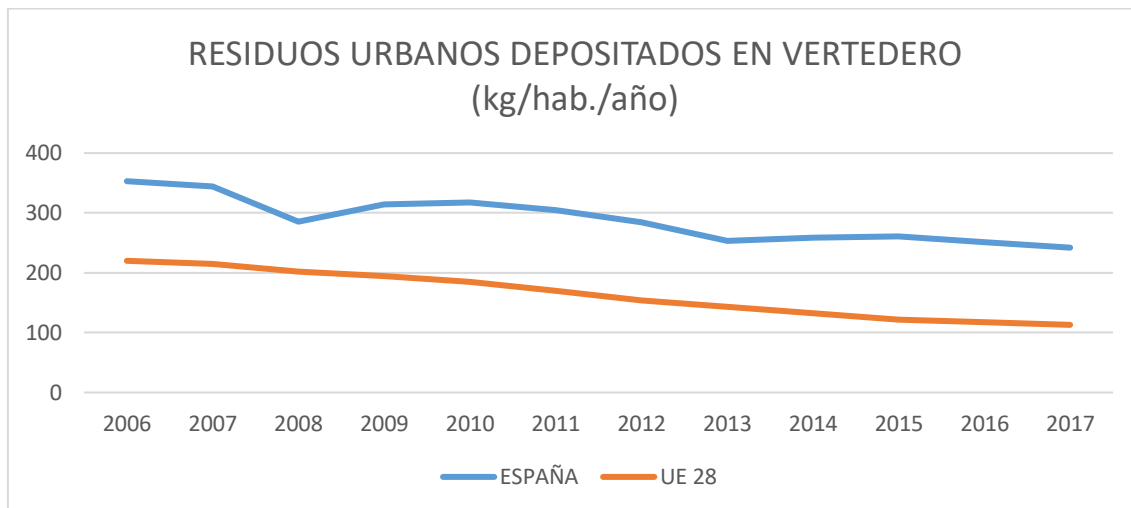


Fuente: Eurostat

En el año 2017 el 50% de los residuos municipales generados en España acaban depositados en vertederos, porcentaje que duplica a la media de la UE, situación opuesta la encontramos en aquellos residuos incinerados, en España solamente el 13% del total de residuos, por debajo de la mitad de la media de la UE, solamente nos situamos en niveles de la media europea en lo referente al compostaje (aunque con matices tal como comentaremos un poco más adelante). La cifra más preocupante con

relación al tratamiento de los residuos urbanos es, sin lugar a duda, el depósito en vertederos por los efectos dañinos que genera en el medio ambiente, y aunque hay una evolución positiva, hay mucho camino todavía por recorrer, tal como podemos observar en el siguiente gráfico.

Gráfico 11. Evolución de los residuos urbanos depositados en vertedero España- UE 2006-2017



Fuente: Eurostat

Las cifras son rotundas, mientras que en la Unión Europea se produce una tendencia a la baja, del año 2006 al año 2017 se produce una reducción del 49%, pasando de 220 a 113 kg/hab. y año, en España dicha tendencia se produce de manera continua a partir del año 2010, pasando de 305 kg/hab. a 242 kg/hab. en el año 2017, aunque muy por encima de la media europea de ese año, 113 kg/hab.

Si analizamos las cifras de tratamiento de residuos urbanos de España con relación a todos los países miembros de la UE, la situación es todavía más crítica, observamos que países como Alemania, Bélgica, Holanda o Dinamarca apenas vierten en vertederos el 1% de los residuos generados, con cifras de incineración y reciclaje que prácticamente duplican a las de España.

La recogida de residuos municipales por comunidades autónomas según la Memoria Anual de Generación y Gestión de Residuos de Competencia Municipal.2016, publicada por el Ministerio para la Transición Ecológica⁷⁵, refleja que las comunidades autónomas

⁷⁵<https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/Memoria-anual-generacion-gestion-residuos.aspx>

que más residuos generaron en el año 2016 fueron Andalucía (4,09 millones de toneladas), Cataluña (3,56 millones) y la Comunidad de Madrid (2,48 millones). Situándose por encima de la media nacional (16%) en la recogida separada, sólo encontramos a cuatro comunidades autónomas, Navarra (39,5%), Cataluña (28,7%), País Vasco (25,1%), y el Principado de Asturias (22,3%).

Tabla 10. Generación y tratamiento de residuos de competencia municipal por CCAA durante el año 2016.

CCAA	GENERACION DE RESIDUOS	KG/HAB/AÑO	RECOGIDA SELECTIVA	RECICLADO	COMPOSTAJE	INCINERADO	VERTIDO
ANDALUCIA	4.090.475	487,65	9,12%	13,96%	17,56%	-	68,48%
ARAGON	545.807	417,10	12,11%	16,19%	11,73%	-	72,08%
ASTURIAS	558.919	536,08	22,35%	26,03%	2,15%	-	71,82%
I.BALEARES	865.946	782,09	15,82%	14,56%	6,57%	61,85%	17,02%
I.CANARIAS	1.229.316	584,85	8,78%	13,18%	6,88%	-	79,94%
CANTABRIA	279.426	479,94	8,89%	16,38%	18,41%	42,07%	23,14%
CASTILLA Y LEÓN	1.079.325	440,99	10,81%	17,50%	18,74%	-	63,77%
CASTILLA-LA MANCHA	901.158	441,39	7,47%	14,80%	19,66%	-	65,54%
CATALUÑA	3.561.865	473,49	28,75%	26,74%	24,95%	17,93%	30,38%
EXTREMADURA	480.213	441,46	11,56%	18,45%	23,08%	-	58,47%
GALICIA	1.126.110	414,24	12,81%	14,18%	5,60%	47,29%	32,93%
C. DE MADRID	2.482.664	385,09	14,39%	15,06%	1,91%	18,04%	64,99%
R. DE MURCIA	706.853	482,54	8,83%	14,02%	19,33%	0,24%	66,40%
C.FORAL DE NAVARRA	285.115	445,04	39,47%	25,11%	26,23%	-	48,66%
PAÍS VASCO	967.424	441,84	25,06%	32,14%	7,11%	27,01%	33,74%
LA RIOJA	137.643	435,86	15,66%	25,42%	25,66%	-	48,93%
C.VALENCIANA	2.191.558	441,85	10,18%	17,54%	25,47%	0,45%	56,53%
CEUTA*	3.270	38,69	73,70%	-	-	-	-
MELILLA	48.756	566,76	7,25%	9,84%	-	90,16%	-
ESPAÑA	21.541.841	463,86	16,00%	18,30%	15,60%	12,00%	54,10%

*Los residuos municipales de la ciudad autónoma de Ceuta, 3.270 tn. son tratados en Andalucía.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el Ministerio para la Transición Ecológica

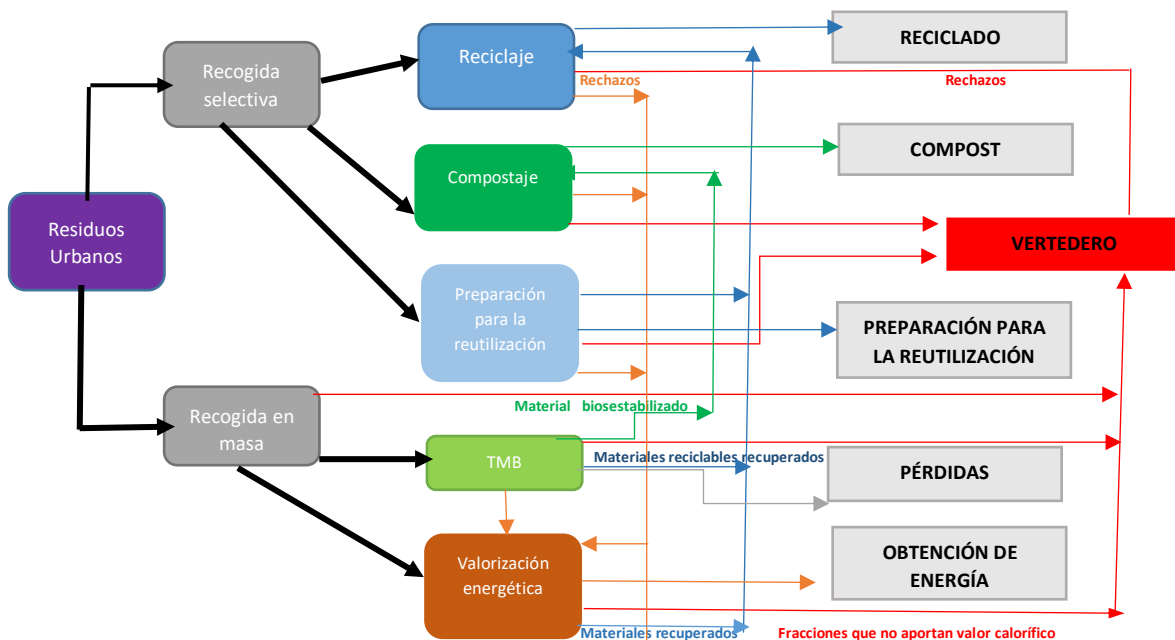
Con relación a los datos sobre el tratamiento de los residuos municipales, las mayores tasas de reciclado las encontramos en las comunidades autónomas con mayores tasas de recogida separada, con la excepción de la Rioja, de la misma manera los mayores porcentajes de vertido corresponden en parte a aquellas comunidades con las tasas más bajas de recogida selectiva, Andalucía, Canarias, la Región de Murcia y Castilla-La Mancha, además de Aragón y el Principado de Asturias.

En definitiva, podemos concluir que España, aunque ha avanzado, todavía tiene un largo camino por recorrer en la gestión de residuos según la jerarquía establecida a nivel comunitario. En el año 2017 prácticamente casi el 65% de los residuos municipales acaban en vertederos, plantas incineradoras o perdidos en nuestro entorno, mientras que solamente el 35% se recicla y composta, cifra muy lejana al 50% exigido por la Directiva Marco para el 2020. Si tenemos en consideración los nuevos objetivos comunitarios de reciclaje y eliminación en vertedero para el año 2035, el 65% y el 10% respectivamente, fijados en las Directivas 2018/850 y 2018/851, España necesitará en

los próximos años, tomando como referencia los datos publicados del año 2016, incrementar los porcentajes de reciclaje y compostaje del 33% actual al 65%, reducir la eliminación de los residuos en vertedero del 54% al 10%, lo que implicaría también que la valorización energética se incremente del 12% al 25% para el año 2035.

Los anteriores datos pueden ser incluso más preocupantes, si tenemos en cuenta que del total de toneladas de material compostado en 2016 (15,6% sobre los residuos generados), solamente 509.298 tn. proceden del tratamiento biológico de la recogida separada de residuos orgánicos, y que, según el criterio de Eurostat, y tal como indica la Directiva 2018/851, a partir del 1 de enero de 2027, el material obtenido en los procesos biológicos de las instalaciones de Tratamiento Mecánico-Biológico (TMB) de residuos mezclados (2.840.833tn. en España según los datos recogidos en la Memoria Anual de Generación y Gestión de Residuos Municipales 2016), no deberían computarse como compostado, el 15,6% de material compostado pasaría al 2,3%, que sumado al porcentaje de reciclado 18,3%, nos daría un 20,6% en conjunto, alejándonos todavía más de los objetivos comunitarios de reciclaje.

Figura 12. Diagrama de tratamientos contemplados para el cálculo de la gestión final de los residuos



Fuente: Inventario de Residuos Urbanos del País Vasco 2015. Gobierno Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/inventario_ru/es_pub/adjuntos/2015.pdf

El origen del problema entendemos que radica en el apenas 18% de los residuos municipales que se depositan de manera separada, a través de contenedores diferenciados, puntos limpios o recogida puerta a puerta, mientras que más del 80% se recogen de forma mezclada, lo que dificulta su posterior tratamiento.

Según el estudio realizado por la Agencia de Residuos de Cataluña⁷⁶, la fracción orgánica supone una parte importante de los residuos generados en los hogares, en concreto un 44% (según los datos publicados por el Ministerio para la Transición Ecológica ese porcentaje se situaría alrededor del 40% a nivel nacional), sin embargo, en la mayor parte de los municipios españoles, con la excepción de aquellos situados en Cataluña, País Vasco (pionero en la implantación del denominado contenedor marrón), Navarra el Principado de Asturias, y algunas otras ciudades como Madrid, Burgos o Valladolid, (más concretamente en la muestra seleccionada de nuestra investigación, tal como veremos más adelante, solamente el 32% de los municipios tienen implantado el llamado 5º contenedor), la fracción orgánica no se separa, recoge y trata de la manera más adecuada, y forma parte de los residuos mezclados que posteriormente deben ser separados de manera mecánica en las instalaciones correspondientes. Por tanto, sería imprescindible incrementar los porcentajes de la recogida separada de los biorresiduos, y fomentar el compostaje doméstico y comunitario, teniendo en cuenta además que el plazo fijado para lograrlo es el 31 de diciembre de 2023, tal como indica la Directiva 2018/851.

Dado que España tiene una baja capacidad de incineración y una alta dependencia de los vertederos, se debería dar prioridad a mejorar el desarrollo de sistemas de recogida selectiva y de infraestructuras de reciclado, para de manera gradual reducir el depósito en los vertederos, aumentar la capacidad de reciclaje y cumplir con los objetivos de la UE.

Por otra parte, según el PEMAR 2016-2022, el 50% de los residuos depositados en vertedero provienen de rechazos de las plantas de tratamiento y el otro 50% de residuos mezclados, por tanto, tal vez una mayor concienciación de los ciudadanos a través de campañas de sensibilización y una mayor transparencia por parte de las CCLL en la

⁷⁶ Ver nota 72. Proyecto: "Pesa la Basura" .

gestión municipal de los residuos, podrían contribuir a modificar algo determinadas conductas de la ciudadanía, como por ejemplo separar los residuos generados en los hogares para facilitar así su recogida separada y su posterior reciclaje, el reducir los desperdicios de alimentos a través de compras más eficientes, o comprar productos de larga duración.

Los fabricantes de ciertos productos que con el uso se convierten en residuos deberían comprometerse a que los mismos sean recogidos de forma selectiva asegurando una adecuada gestión ambiental de los mismos, participando en un sistema integrado de gestión de residuos de los envases que contienen los productos que comercializan. Bajo la premisa anterior, en 1996 nace la entidad sin ánimo de lucro Ecoembes, gracias al acuerdo de colaboración de las empresas envasadoras, fabricantes y distribuidores, para asumir los costes asociados a la recogida selectiva de los residuos de envases domésticos, de plástico, latas y briks (contenedor amarillo) y los envases de papel y cartón (contenedor azul) para su posterior reciclado, además también presta a las entidades locales asesoramiento y asistencia técnica para ofrecer en definitiva un servicio más eficiente. Según el informe anual del año 2017, el 90% de sus ingresos provienen del pago de las empresas envasadoras y el 10% de la venta del material recuperado a la industria del reciclaje, así mismo en el mismo año recicló 1,4 millones de toneladas de envases, el 85% provenían de la recogida municipal y el 15% del sector privado (hospitales, aeropuertos, ferias, etc.). El punto verde que llevan incorporado los envases garantiza que, al convertirse en residuo, se reciclará y valorizará a través del SIG, gestionado por Ecoembes, por su parte el anillo o círculo de Möbius significa que el producto o envase está hecho con materiales reciclables, el símbolo puede especificar también el porcentaje de producto reciclado que lleva incorporado.

Figura 13. Símbolos del reciclaje



Fuente: http://www.consumer.es/web/es/medio_ambiente/urbano/2008/08/04/179032.php

Es con la aprobación de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, cuando se incorpora al ordenamiento jurídico español el principio de responsabilidad ampliada del productor, que obliga legalmente a las empresas envasadoras a financiar el reciclado de los envases que comercialicen, este principio comúnmente conocido como “Quién contamina, paga”, amplía la responsabilidad del productor más allá de la venta y fin de la vida útil del envase. La norma permite a los ayuntamientos a participar en los SIG, suscribiendo para ello un convenio de colaboración con la entidad a la que se le asigne la gestión del sistema, previa autorización de la comunidad autónoma correspondiente. Dicho principio, quedaría de nuevo recogido en el TÍTULO III de la Ley 22/2011, con relación a los fabricantes de aquellos productos que con el uso se convierten en residuos.

Al amparo de la Ley 11/1997, se constituye ese mismo año la entidad sin ánimo de lucro Ecovidrio. En el año 2017, el 73% de los ingresos totales de Ecovidrio provinieron de las cuotas de más de 8.000 empresas envasadoras adheridas al Sistema Colectivo de Responsabilidad Ampliada, también conocido como SIG, a través de la tarifa del Punto Verde, que es la garantía por la que la industria envasadora se hace cargo, desde el punto de vista económico, de los residuos que genera, para que sean recogidos, tratados y reciclados por Ecovidrio. El 27% de los ingresos restantes se obtuvieron a través de la venta de residuos de envases de vidrio y calcín (polvo grueso obtenido a partir del vidrio una vez triturado) a las plantas de tratamiento y empresas de vidrio, que lo utilizan para producir nuevos envases. Gracias a la utilización del calcín como materia prima, se genera un ahorro de energía dado que su temperatura de fusión es inferior a la que necesitarían las materias primas como la arena, la sosa y la caliza, además, el vidrio llega a las plantas de reciclaje con una alta calidad, solo un 2% de impropios, y se recicla al 100% infinitas veces. Los envases de vidrio representan un 7% de todos los residuos urbanos, y la hostelería genera el 50% de los envases de vidrio de un solo uso que se ponen en el mercado, por ello una de las estrategias de Ecovidrio es incorporar a la recogida selectiva de los envases de vidrio aquellos procedentes del Canal HORECA (Hostelería, Restauración y Cátering).

En el año 2000 la tasa de reciclaje de vidrio en España era del 31,3%, mientras que, en el año 2017, según la Memoria de Sostenibilidad de Ecovidrio 2017, dicha tasa se situó

en el 73%, por encima del objetivo del 70%, fijado por la Directiva 2018/851 para el año 2025. Según los datos publicados por la empresa para el ejercicio 2017, por Comunidades Autónomas, los habitantes de las Islas Baleares, la Rioja, el País Vasco, la C. Foral de Navarra y Cataluña son los que reciclaron al año una mayor cantidad de residuos de envases de vidrio, por el contrario, los menos recicladores fueron los extremeños, los andaluces y los madrileños, tal como puede observarse en la siguiente tabla.

Tabla 11. Recogida selectiva de residuos de envases de vidrio por CCAA, año 2017

CCAA	Kg/Hab./Año
ANDALUCIA	12,3
ARAGON	13,9
ASTURIAS	15,3
I.BALEARES	38,8
I.CANARIAS	18,5
CANTABRIA	18,6
CASTILLA Y LEÓN	19,9
CASTILLA-LA MANCHA	13,9
CATALUÑA	20
EXTREMADURA	7,4
GALICIA	16,1
C. DE MADRID	13,5
R. DE MURCIA	16,9
C.FORAL DE NAVARRA	25,1
PAÍS VASCO	26,8
LA RIOJA	27,2
C.VALENCIANA	16,7
ESPAÑA	16,9

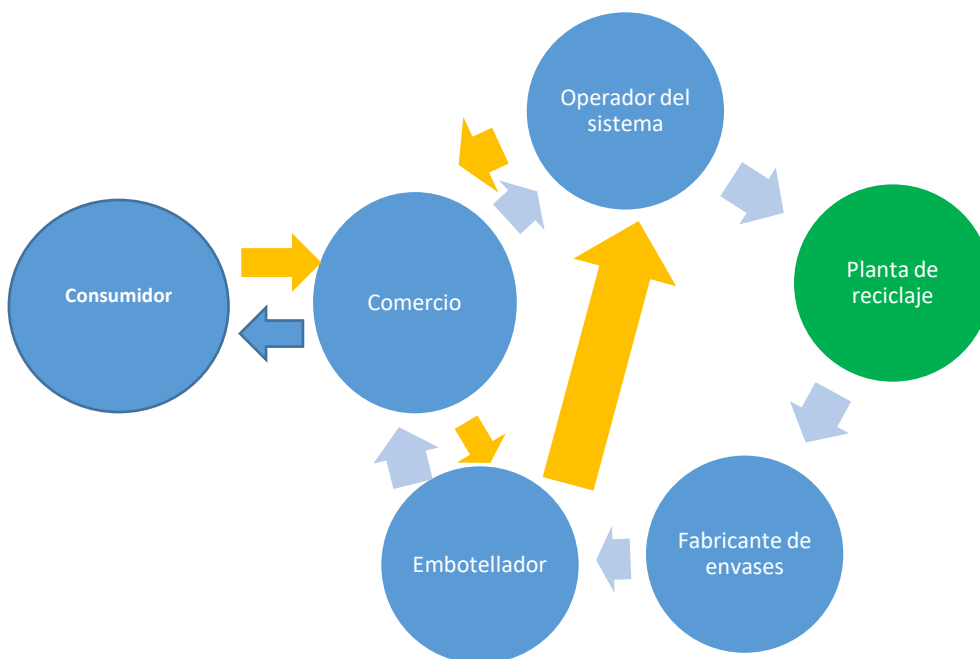
Fuente: Informe de Sostenibilidad de Ecovidrio 2017. Disponible en: <https://www.ecovidrio.es/BlankSite/media/ECVMDLB/Informe-de-sostenibilidad-2017.pdf?ext=.pdf>

La actividad de la compañía se centra en tres ejes fundamentales, en primer lugar, la prevención colaborando con las compañías envasadoras en planes empresariales de prevención y ecodiseño para así reducir el impacto ambiental de los envases de vidrio, en segundo lugar, la sensibilización a través de campañas publicitarias y talleres educativos, y por último el reciclado, para ello tiene implantados dos modelos de gestión. En la modalidad de gestión directa, Ecovidrio se encarga de la contenerización y recogida de los residuos de envases de vidrio a coste cero para el municipio, en el año

2017 existían en España 218.000 contenedores, lo que da una media de un contenedor por cada 213 habitantes, en la otra modalidad, es el propio ayuntamiento quién se encarga de la gestión, financiando Ecovidrio todos los costes de la recogida de los residuos de envases.

Si bien el modelo de contenedor es el más extendido en Europa, en los últimos años se viene implantando en varios países, especialmente en los Países Escandinavos, Finlandia, Suecia, Noruega, Dinamarca, Países Bajos y Alemania, entre otros, el Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR), especialmente para los envases de bebidas, con resultados muy satisfactorios en cuanto a las tasas de reciclaje.

Figura 14. Diagrama del Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR)



Fuente: Elaboración propia a partir de la web <http://www.retorna.org/es/elsddr/propuesta.html>

El SDDR es un sistema de gestión de residuos de envases de bebidas, que asocia un valor a cada envase para que este sea devuelto por el ciudadano para su reciclaje y que funciona de la siguiente manera: Los pequeños y grandes comercios pagan el precio del producto más el depósito por cada envase a los embotelladores, cobrando a su vez a los consumidores por el envase, devolviendo su importe cuando estos lo devuelvan y entregando al operador los envases vacíos. El operador devuelve al comercio lo que han pagado a los consumidores más una compensación por la gestión y vende los envases al reciclador. El sistema en definitiva se financia con el importe de los depósitos que los

productores (embotelladores o distribuidores) pagan al operador por cada envase que ponen en el mercado, más los depósitos no devueltos por el consumidor y los ingresos por la venta de los materiales recuperados.

Sin embargo, este sistema es criticado, sobre todo por el pequeño comercio, por los costes adicionales que les conllevaría dicha gestión, al carecer este tipo de establecimientos del espacio físico y del personal para gestionar y almacenar los envases, además de tener que pagar por anticipado a los distribuidores el importe de los depósitos de los consumidores, con independencia de que posteriormente se produzca la venta o no. Por otro lado, se podría tirar por tierra toda la labor de concienciación ciudadana realizada sobre la importancia del reciclaje, dado que el ciudadano podría tener la tentación de dejar de depositar en el contenedor amarillo aquellos envases no incluidos en el SDDR al no reportarle ningún beneficio económico.

Por último, no debemos olvidar otra serie de SIG, como SIGRE, entidad sin ánimo de lucro creada por todos los agentes del sector farmacéutico, los laboratorios, distribuidores y farmacias, para garantizar la correcta gestión medioambiental de los envases vacíos o con restos de medicamentos de origen doméstico, o la fundación ECOPILAS creada en el año 2000 por los principales fabricantes e importadores de pilas en España, y que actualmente dispone de más de 35.000 puntos de recogida y a la que pertenecen más de 800 empresas.

CAPÍTULO QUINTO: LA GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL EN LOS PRESUPUESTOS DE LAS AAPP: LA RECOGIDA, GESTIÓN Y TRATAMIENTO DE LOS RESIDUOS MUNICIPALES Y SU INCIDENCIA EN LOS PRESUPUESTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES.

5.1. Introducción

Para alcanzar los objetivos fijados por la UE sobre reciclaje y depósito en vertedero de los RSU comentados en el capítulo anterior, los municipios, como ya hemos comentado a lo largo de esta investigación, desempeñan un papel fundamental, al poder disponer de distintos instrumentos para mejorar la eficiencia del servicio de recogida y tratamiento de los mismos.

Entre dichas herramientas cabe destacar en primer lugar, las de carácter normativo, fijando objetivos y límites en las propias ordenanzas municipales, en segundo lugar, aquellas de carácter educativo a través de campañas de sensibilización que pueden influir en la conciencia de los ciudadanos y en determinados comportamientos relacionados con la separación en los propios hogares de las distintas fracciones de residuos, y por último las de carácter económico-fiscal a través de la implantación de tasas sobre el vertido o la incineración de residuos, o políticas de gasto tanto corriente como de capital, que doten a las corporaciones locales de mayores y mejores infraestructuras que redunden en una gestión más eficiente en la prestación del servicio de recogida y tratamiento de los residuos municipales.

En este punto, consideramos también esencial una mayor transparencia por parte de las CCLL a través de la publicación de datos concretos relacionados con la cuantía y el destino final de las tasas, precios públicos o contribuciones especiales recaudados y relacionados con la gestión de los residuos municipales.

Por todo ello, hemos considerado oportuno analizar en este capítulo, el impacto que la gestión de residuos tiene en los presupuestos municipales, tanto en los ingresos como en las partidas de gasto. Analizaremos en primer lugar la estructura del sector público en España, y más concretamente, el sector público local, para posteriormente determinar las distintas formas de realizar la prestación de los servicios públicos por parte de los ayuntamientos, en especial la recogida y el tratamiento de los residuos municipales, así como su incidencia en los presupuestos.

5.2. Las Corporaciones Locales dentro de la estructura del Sector Público en España

En los países desarrollados, las desigualdades de la renta durante el siglo XIX, y el incumplimiento de la eficiencia de los mercados, motivaron una mayor participación del Estado en la economía para resolver los denominados “fallos del mercado”, encargándose de la prestación de determinados servicios, no económicamente rentables para el sector privado.

Posteriormente a partir de los años 70, el elevado nivel de gasto de las AAPP junto con el creciente aumento del déficit público como consecuencia de las ineficacias detectadas en la ejecución de determinados programas públicos da lugar a la necesidad de implantar mecanismos que permitan controlar como son empleados los recursos aportados por los contribuyentes y si éstos son utilizados con eficiencia (Flórez y Fernández, 2006). Por tanto, todas las AAPP (estatales, autonómicas y locales) se ven sometidas a un proceso de regeneración, dando lugar a una nueva filosofía de actuación, denominada “Nueva Gestión Pública” (García Sánchez, 2007), cuyo marco teórico se fundamenta en la Teoría de la Elección Pública, o la Teoría de la Agencia, para lograr en definitiva “un gobierno que cueste menos y trabaje mejor” (Gore, 1993).

El objetivo de esta nueva forma de actuar es conseguir un sector público que opere exclusivamente en aquellas áreas donde no exista un proveedor más adecuado y lo realice de forma eficiente y eficaz, compitiendo o colaborando con el sector privado para satisfacer las necesidades públicas y otorgando a los ciudadanos un papel más activo en la gestión pública. Por tanto, en las últimas décadas, se está produciendo un cambio en la manera de concebir y de actuar del sector público, para lograr una administración más eficiente y ágil que tenga, al igual que en el sector privado, como objetivo básico satisfacer las necesidades de los ciudadanos, sin que ello implique un aumento de los impuestos, sino incluso la contención o la reducción del gasto público.

Los ciudadanos exigen transparencia en la gestión de las AAPP y disponer por tanto de información suficiente para conocer cómo se han gestionado los recursos que aportan a través de sus impuestos, y comprobar que quedan plasmados de una manera adecuada en los bienes y servicios por ellos demandados. En la misma línea los gestores públicos no deben limitarse al cumplimiento de la legalidad presupuestaria o que los

estados contables reflejen con fiabilidad la situación económico-financiera del ente administrativo, sino que deben disponer de herramientas de gestión que les permitan evaluar la eficiencia en la asignación de los recursos y la eficacia en el logro de los objetivos.

La convergencia entre la gestión pública y privada queda plasmada por un lado en la entrada del sector privado en determinados ámbitos, tradicionalmente gestionados por el sector público, a través de la privatización de empresas públicas o la gestión indirecta de determinados servicios públicos y, por otro lado, en la implantación en la administración pública, de técnicas de gestión tradicionalmente utilizadas en las empresas privadas, como, por ejemplo, el empleo de indicadores de gestión, las auditorías operativas o la planificación por objetivos.

Tal como queda recogido en el artículo 4 de la Ley Orgánica 3/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, el sector público está constituido por:

- a) La Administración del Estado.
- b) Las Comunidades Autónomas.
- c) Las Corporaciones Locales.**
- d) Las entidades gestoras de la Seguridad Social.
- e) Los Organismos autónomos.
- f) Las Sociedades estatales y demás Empresas públicas.

El Tribunal de Cuentas, tal como queda recogido en la misma Ley Orgánica, es el máximo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público. Tiene como funciones propias, por un lado, la fiscalización externa, permanente y consultiva de la actividad económico-financiera del sector público, verificando el cumplimiento de los principios de legalidad, eficiencia y economía y, por otro lado, el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos (Art. 2).

La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) en su manual de contabilidad pública (IGAE 1995), indica que la diferenciación entre sector público y privado fue meridianamente clara hasta el último cuarto del siglo XX cuando las

administraciones públicas comenzaron a realizar actividades que hasta entonces venían desarrollando entidades privadas. (Chamizo-González, 2010).

Actualmente existen una serie de organismos y entidades que forman parte del denominado sector público empresarial, tanto a nivel estatal, autonómico, provincial y municipal, con personalidad jurídica de derecho público, pero no siempre con régimen jurídico de derecho público (Boto, 2015). La normativa de referencia en relación con el sector público estatal es la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que clasifica el denominado “sector público estatal”, en tres sectores (Art. 3)⁷⁷:

1. El sector público administrativo, formado por:
 - a. La Administración General del Estado. (A.G.E.)
 - b. Los organismos autónomos.
 - c. Las autoridades administrativas independientes.
 - d. Las universidades públicas no transferidas.
 - e. Las entidades gestoras de la Seguridad Social.
 - f. Los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado que, careciendo de personalidad jurídica, no estén integrados en la AGE.
 - g. Las entidades y organismos de derecho público dependientes de la Administración General del Estado, los consorcios y los fondos sin personalidad jurídica, siempre que cumplan alguna de las dos siguientes condiciones:
 - Que no se financien mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de la venta de bienes o prestación de servicios.
 - Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios.
2. El sector público empresarial, integrado por:
 - a. Las entidades públicas empresariales dependientes de la Administración General del Estado.

⁷⁷ Modificado por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

- b. Las sociedades mercantiles estatales.
 - c. Las entidades de derecho público dependientes de la Administración General del Estado, los consorcios y los fondos sin personalidad jurídica, no incluidas en el sector público administrativo.
3. El sector público fundacional, constituido por las fundaciones del sector público estatal.

El artículo 31.2 de la Constitución Española ordena que el gasto público realice una asignación equitativa de los recursos públicos, y que su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía. También el artículo 135 del texto constitucional establece que todas las AAPP adecuaran sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. Dicho artículo fue modificado en el año 2011, de tal manera, que, con la nueva redacción de este, se establece que una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las CCAA, dando lugar un año más tarde, a la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en adelante LOEPSF.

Dicha Ley Orgánica se remite al Sistema Europeo de Cuentas Anuales y Regionales para delimitar y definir a las AAPP, de tal manera que el Sector Público estaría constituido por (Art.2):

- a) El sector Administraciones Públicas que incluiría a la Administración Central, que comprende el Estado y los organismos de la administración central; las CCAA; **las CCLL** y las Administraciones de la Seguridad Social.
- b) El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las AAPP no incluidas en el apartado anterior.

Entre sus principales novedades, cabe destacar que en su artículo 7 incorpora la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económico-financiera de todas las AAPP, de tal manera que el volumen de deuda pública del conjunto de las mismas no podrá superar el 60% del Producto Interior Bruto Nacional (PIB), o el que se establezca por la normativa europea. Dicho límite se distribuirá de acuerdo con los

siguientes porcentajes: 44% para la Administración Central, 13% para el conjunto de las CCAA y el 3% para las CCLL. (Art. 13).

El anterior principio refuerza el principio de estabilidad presupuestaria en aplicación del cual todas las AAPP deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural, excepto en circunstancias excepcionales, recogidas en la propia norma. Por último, incorpora la regla de gasto establecida en la normativa europea, en virtud de la cual el gasto de las AAPP no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del PIB. Esta regla se complementa con la obligación, cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, que estos no se destinen a financiar nuevos gastos, sino a reducir el nivel de deuda pública (Art. 12.5).

Por otra parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, incorpora, además de los principios generales que deben respetar todas las AAPP, recogidos en el texto constitucional (Art. 103), de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, dos nuevos principios, la transparencia para lograr una mayor cercanía y confianza en los ciudadanos, y la planificación y dirección por objetivos, para evitar las ineficiencias de los procesos presupuestarios clásicos, como las metas políticas particulares, la ilusión fiscal o la propensión al déficit. (González-Páramo, 2000).

Ambos principios quedan plasmados en la obligación de inscribir la creación, transformación o extinción de cualquier entidad que forme parte del sector público institucional en un nuevo Inventario del Sector Público Estatal, Autonómico o Local que permitirá disponer de información completa, fiable y pública del número y tipos de entidades y organismos existentes en cada momento. Además, se obliga a implantar a todas las administraciones un sistema de supervisión continua de dichas entidades dependientes, formulando propuestas sobre la continuidad o su extinción.

El texto normativo distingue entre sector público, y administraciones públicas, no formando parte de estas últimas las entidades de derecho privado dependientes de las AAPP y las universidades públicas que se rigen por su normativa específica.

Por último, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), en su artículo 3 señala que el sector público estaría constituido por:

- a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las CCAA, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y **las Entidades que integran la Administración Local.**
- b) Las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social.
- c) Los Organismos Autónomos, las Universidades Públicas y las autoridades administrativas independientes.
- d) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refiere la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y la legislación de régimen local, así como los consorcios regulados por la legislación aduanera.
- e) Las Fundaciones Públicas.
- f) Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.
- g) Las Entidades Públicas Empresariales a las que se refiere la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependiente del mismo.
- h) Las sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por el sector público.
- i) Los fondos sin personalidad jurídica.
- j) Las entidades con personalidad jurídica propia, creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, financiadas o controladas mayoritariamente por entidades pertenecientes al sector público.
- k) Las asociaciones constituidas por las entidades que forman parte del sector público.
- l) Las diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco.

5.3. La Administración Pública Local

La Constitución Española en su artículo 137 recoge que el Estado se organiza territorialmente en Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas, de la misma forma el artículo 142 del texto constitucional señala que en los archipiélagos las islas tendrán su administración propia en forma de Consejos o Cabildos.

La normativa básica que regula el Sector Público Local es la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, (LRBRL), que fue objeto de importantes modificaciones por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en cuyo preámbulo quedan recogidos los principales objetivos de dicha reforma, entre los que cabe destacar los siguientes:

1º.- Hacer efectivo el principio de “una Administración una competencia”, para evitar problemas de solapamientos competenciales entre varias administraciones o duplicidades en la prestación de servicios. Para ello se definen las competencias propias que deben ser desarrolladas por la administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. Las materias en las que los municipios tienen competencias propias, se establece una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio.

2º.- La delegación de competencias estatales y autonómicas en los municipios debe ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria, su duración no debe ser inferior a cinco años y la administración que delega la competencia podrá aplicar los mecanismos de control necesarios para asegurar la adecuada prestación del servicio delegado. Así mismo, las entidades locales sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las delegadas cuando cuenten con la financiación adecuada y evitar poner en riesgo la sostenibilidad financiera de la misma, definida ésta última en el artículo 4.2 de la LOEPSF, como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.

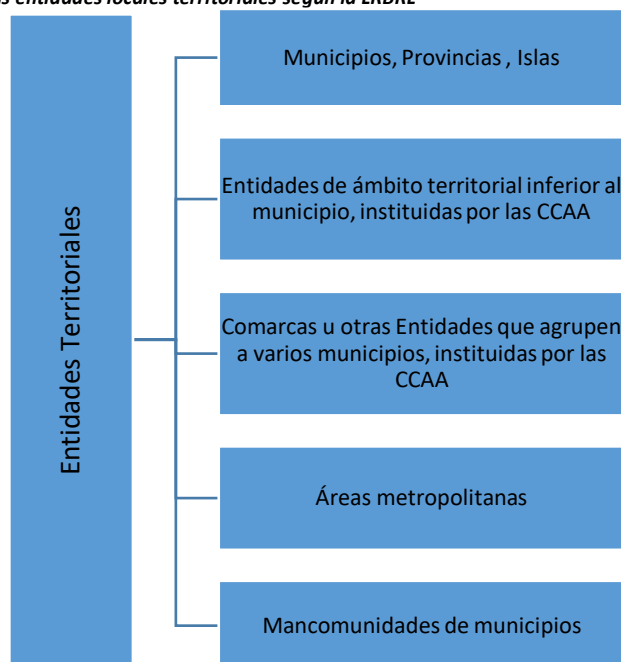
3º.- Racionalizar la estructura organizativa de la administración local de acuerdo con los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos, recogidos en la LOEPSF. Como medida de transparencia se establece la obligación por parte de todas las entidades locales de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan y su comunicación al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.

La LRBRL, establece que los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. De igual manera, la Provincia y la Isla en el caso de los archipiélagos balear y canario, gozan de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos. (Art.1).

La autonomía de las entidades locales, garantizada constitucionalmente, debe hacerse efectiva a través de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, asegurando a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Así mismo, las leyes básicas del Estado deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales territoriales en las materias que regulen (Art. 2).

La LRBRL clasifica las entidades locales territoriales (Art.3 y 24 bis) en las siguientes:

Figura 15. Clasificación de las entidades locales territoriales según la LRBRL



Fuente: Elaboración propia

La LRBR en el Título IV “Otras Entidades Locales”, (Art.42 y 43) señala que las CCAA podrán crear en su territorio, Comarcas que agrupen a varios municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito, y Áreas Metropolitanas integradas por municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre los que existan vinculaciones económicas y sociales que requieran de una planificación y coordinación conjunta de determinados servicios y obras. También hace referencia a las Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio⁷⁸ (Art. 24 bis), como caseríos, parroquias, aldeas, barrios, concejos o pedanías, y por último reconoce el derecho de los municipios a asociarse con otros en Mancomunidades (Art.44) para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia. Es importante destacar que mientras las Mancomunidades son asociaciones voluntarias, las Áreas Metropolitanas y las Comarcas son agrupaciones forzosas de municipios.

El municipio, la provincia y la isla tienen atribuidas las potestades recogidas en el artículo 4 de la LRBR, como, por ejemplo: las potestades reglamentaria y de auto organización, las potestades tributaria y financiera, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, las potestades expropiatoria y de investigación o las de ejecución forzosa y sancionadora; las mancomunidades tendrán las potestades señaladas en dicho artículo, en función de las que indiquen en sus estatutos, sin embargo para las comarcas, las áreas metropolitanas y las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal serán las leyes autonómicas las que determinen qué potestades tendrán atribuidas.

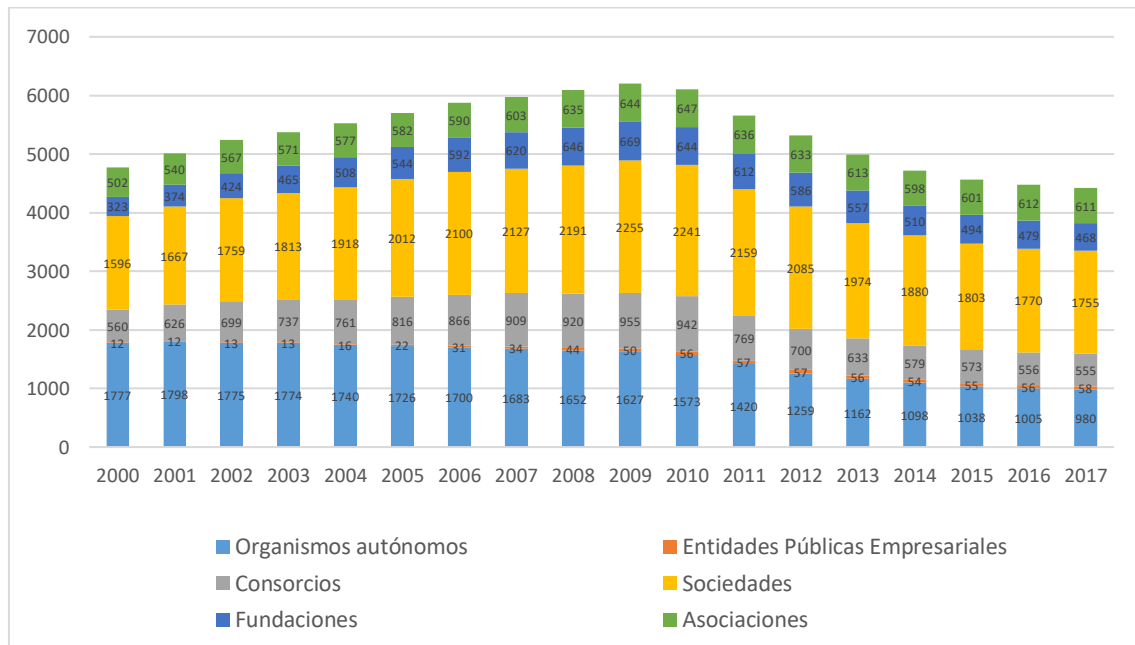
Además de las entidades territoriales de carácter local, el Real Decreto 1643/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, recoge en su artículo 2 relativo al Inventario de Entes del Sector Público Local, las siguientes Entidades Dependientes:

⁷⁸ La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, modifica el artículo 24 de la LRBR, eliminando la condición de entidad local a las Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio, aunque su Disposición Transitoria Cuarta mantiene dicha condición, así como su personalidad jurídica propia para aquellas existentes en el momento de la entrada en vigor de dicha Ley.

- Los Organismos Autónomos y las Entidades Públicas Empresariales vinculados o dependientes de las entidades locales.
- Las Sociedades Mercantiles cuyo capital social, directa o indirectamente, esté mayoritariamente en manos de entidades locales.
- Las instituciones sin ánimo de lucro que estén controladas o financiadas mayoritariamente por una entidad local.
- Los Consorcios que las entidades locales hayan podido constituir con otras AAPP para fines de interés común o con entidades privadas que persigan fines de interés general, siempre que la participación de la entidad local en dicho Consorcio sea mayoritaria.

Según los datos publicados⁷⁹ por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Función Pública, desde el año 1996, primero del estudio, hasta 2009 se ha producido un incremento progresivo de este sector, modificándose esta tendencia a partir de 2010, en concreto, durante el período 2009-2017 el número de entes disminuyó en un 28,6%, no obstante, en los tres últimos años se observa una ralentización en la disminución del tamaño del sector local.

Gráfico 12. Evolución del número de entes integrantes del Sector Público Local (2000-2017).



Fuente: Elaboración propia

⁷⁹<http://www.minhfp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/Inventario/InformacionEELLs/InformeSectorPublicoLocal.aspx>

La estructura del Sector Público Local en el año 2017 está formada por 12.989 entidades territoriales, de las que 8.124 son municipios (62,5%) y 3.701 son entidades de ámbito municipal inferior (28,5%). Del análisis de la tipología de los entes que integran el sector público local, se desprende que 6 de cada 10 entes son sociedades (39,6%) y organismos autónomos (22,1%); y el resto lo constituyen asociaciones (13,8%), consorcios (12,5%), fundaciones (10,6%) y una parte residual de entidades públicas empresariales (1,3%). Igualmente cabe destacar en cuanto a los entes de los que se desconoce su dependencia (aunque se presupone del sector local), su número alcanza los 1.025, un 23,2% del total de entes no principales, afectando especialmente a las asociaciones (90,7%) y en mucha menor medida a las fundaciones (34,4%).

Tabla 12. Estructura del Sector Público Local a 31/12/2017

2017	Municipios	Diputaciones Consejos Cabildos	Entidad de ámbito municipal inferior	Agrupación de municipios	Mancomu- nidades	Comarcas	Áreas metropolitanas	Total con dependencia conocida	Sin dependencia conocida	TOTAL	%
a) Entidades principales	8.124	51	3.701	76	952	82	3	12.989	0	12.989	74,6%
b) Entidades dependientes	2.749	489	5	1	56	91	11	3.402	1.025	4.427	25,4%
Organismos autónomos	843	103	1	0	14	18	1	980	0	980	
Entidad Pública Empresarial	47	9	0	0	0	1	1	58	0	58	
Consorcios	215	158	0	0	11	43	4	431	124	555	
Sociedades	1.361	148	3	1	28	23	5	1.569	186	1.755	
Fundaciones	244	56	0	0	3	4	0	307	161	468	
Asociaciones	39	15	1	0	0	2	0	57	554	611	
TOTAL ENTIDADES (a+b)	10.873	540	3.706	77	1.008	173	14	16.391	1.025	17.416	

Fuente: Elaboración propia

5.4. La gestión pública vs. la gestión privada de los servicios públicos

El debate sobre la provisión pública o privada ha sido objeto de múltiples estudios y de distintas teorías a favor y en contra. La corriente de la Nueva Gestión Pública, en adelante NGP, surge en los años 70 como consecuencia de las crisis económicas y la pérdida de confianza en las AAPP, y propugna la implantación en la administración pública de distintas técnicas de gestión aplicadas tradicionalmente en el sector privado, importando la orientación al output como resultado (Hood, 1995) y al ciudadano como cliente (Pollitt, 2009), con el objetivo último de mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. En este sentido, Diefenbach (2009), clasifica las propuestas de la NGP en cinco grandes áreas:

- a) Entorno empresarial y objetivos estratégicos: se propone la introducción de la competencia en el sector público para reducir los costes de la prestación de los servicios públicos.
- b) Estructura organizativa: lograr un sector público más flexible y menos jerarquizado a través de la descentralización de los servicios.
- c) Rendimiento y sistemas de evaluación: implantar sistemas de control en las AAPP tales como el Cuadro de Mando Integral o la valoración de la calidad.
- d) Gestión y gestores: Lograr una mayor profesionalización de los funcionarios.
- e) Cultura corporativa: cambiar el modelo de gestión de los recursos humanos, intentando que el personal sea más proactivo.

Además, surgen otra serie de teorías que apoyan las medidas propuestas por la NGP, como la Teoría de la Elección Pública (Niskanen, 1971) que propone la privatización y la introducción de la competencia en el sector público para erradicar el carácter monopolista y burocrático en la prestación de los servicios públicos. En la misma línea la Teoría de la Agencia (Hood, 1995) apuesta por la descentralización de la gestión de los servicios públicos a través de entidades independientes y con su propio presupuesto. Por último, la Teoría Organizacional también es partidaria de la privatización del sector público, sobre la base que las empresas privadas tienen mejores mecanismos de control en la prestación de un servicio que junto con una mayor flexibilidad para gestionar sus recursos humanos, pueden mejorar notablemente todo el proceso de toma de decisiones (Earle, 2006).

En contraposición a las anteriores propuestas, existen otras bases teóricas, que no están a favor de la privatización de los servicios públicos como por ejemplo la Teoría de los Costes de Transacción asociados a la privatización del servicio, que señala que esta es aconsejable en los casos en los que los costes administrativos de contratación y negociación no sean elevados (Hefetz y Warner, 2011).

En la misma línea, la Teoría de los Contratos Incompletos (Grossman y Hart, 1986), indica que aquellos contratos en los que no se especifican todos los términos contractuales, pueden dar lugar a estimaciones erróneas en relación con los costes inicialmente presupuestados y por tanto incidir negativamente en la prestación del servicio.

Arellano y Cabrero (2005) señalan que la excesiva obsesión por la eficiencia de las AAPP puede provocar dejar a un lado los principios tradicionales del sector público en la provisión de bienes y servicios, tales como la neutralidad, la justicia y el bienestar social. Igualmente, la descentralización y los sistemas de control de gestión y de rendición de cuentas, han dado lugar a una mayor fragmentación y ambigüedad de las funciones, a una excesiva especialización vertical y a limitar la autonomía de la dirección y gestión de los administradores públicos (Christiensen y Laegreid, 2007; Goldfinch y Wallis, 2010).

Los trabajos de investigación sobre la provisión pública o privada de los servicios públicos, y su relación con la eficiencia, arrojan resultados dispares, no lográndose demostrar, tal como afirma Garrido-Rodríguez *et al.* (2018), que la privatización de los servicios públicos alcance unos mayores niveles de eficiencia que la gestión pública, incluso algunos autores como [Stevens (1978); Marsh (1991) o Zafra-Gómez *et al.* (2013)], afirman que la gestión privada es más costosa que la pública.

En este contexto, ante el dilema público-privado, tal como afirman entre otros, Garrido-Rodríguez (2017), Zullo (2009) y Plata-Díaz *et al.* (2014), se han desarrollado nuevas fórmulas de prestación de los servicios públicos en la administración local que tienden a reducir los efectos negativos de la privatización directa como son la creación de agencias, organizaciones independientes con autonomía y presupuesto independientes, la colaboración público-privada a través de empresas mixtas participadas por una empresa privada y una entidad local y la cooperación intermunicipal en la que ayuntamientos de pequeño tamaño se agrupan para prestar conjuntamente un determinado servicio costoso y complejo.

5.4.1. La gestión de los servicios públicos en la Administración Pública Local

La Constitución Española en su artículo 128 indica que mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, por tanto, la administración pública asume la titularidad de una determinada actividad por razones de interés general.

El concepto de servicio público no está definido por la legislación española, *la actividad de servicio público en el ámbito local* debe entenderse como aquella *desarrollada por*

una entidad pública local, por sí o indirectamente mediante un gestor contratado, para satisfacer las necesidades de los usuarios, conjunto de personas destinatarias de la misma, *caracterizada*, objetivamente, por venir constituida por prestaciones técnicas, que reportan utilidades a los usuarios que las reciben, configurada bajo criterios de generalidad e igualdad y en unas condiciones de continuidad y regularidad, y *declarada* por la legislación como servicio público local o *asumida* como tal por la entidad en el ámbito de sus competencias y de conformidad con el procedimiento administrativo establecido (Martínez-Alonso, 2017).

La LRBRL distingue los servicios públicos locales obligatorios (Art. 26), los asumidos por la entidad en el marco de sus competencias propias, delegadas o las distintas de ambas (Art. 25.2, 27 y 7.4 respectivamente). Concretamente, el artículo 25 de la LRBRL señala que el municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA, en las siguientes materias:

- a) Urbanismo: 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.
- b) Medio ambiente urbano: 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.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.

- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y colaborar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- o) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los Centros Docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Todas las competencias anteriores, se determinarán por ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

En relación con los servicios que obligatoriamente deberán prestar los municipios en función del número de habitantes, quedan recogidos en el artículo 26 de LRBRL y que se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 15. Servicios públicos obligatorios en función del tamaño de los municipios

Competencias	Todos los municipios	Municipios de más de 5.000 hab.	Municipios de más de 20.000 hab.	Municipios de más de 50.000 hab.
Alumbrado público	✓	✓	✓	✓
Cementerio	✓	✓	✓	✓
Recogida de residuos	✓	✓	✓	✓
Limpieza viaria	✓	✓	✓	✓
Abastecimiento domiciliario de agua potable	✓	✓	✓	✓
Alcantarillado	✓	✓	✓	✓

Acceso a los núcleos de población	✓	✓	✓	✓
Pavimentación de las vías públicas	✓	✓	✓	✓
Parque público		✓	✓	✓
Biblioteca pública		✓	✓	✓
Tratamiento de residuos		✓	✓	✓
Protección civil			✓	✓
Evaluación e información de situaciones de necesidad social			✓	✓
La atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social			✓	✓
Prevención y extinción de incendios			✓	✓
Instalaciones deportivas de uso público			✓	✓
Transporte colectivo urbano de viajeros				✓
Medioambiente urbano				✓

Fuente: Elaboración propia

Por último, el artículo 7.4 de la LRBRL señala que las Entidades locales sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, por parte del Estado o de las CCAA, cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal.

5.4.2. La gestión del servicio público de recogida, tratamiento y eliminación de residuos en el ámbito municipal

Tal como se aprecia en el cuadro anterior, los ayuntamientos objeto de nuestro estudio, con una población superior a los 5.000 habitantes, tienen como competencia propia la recogida, tratamiento y eliminación de los residuos sólidos urbanos. La gestión de dicho servicio lo podrán realizar de manera individual o tal como señalan los artículos 44 y 55 de la LRBRL de manera conjunta, asociándose con otros ayuntamientos en mancomunidades.

La mancomunidad tiene personalidad y capacidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines específicos y se rige por sus propios estatutos, los cuales regularán el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazos de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento. La gestión conjunta del servicio con la Administración del Estado y/o de las Comunidades Autónomas, se realizará mediante los consorcios o convenios administrativos que

suscriban ambas partes y siempre, con la finalidad de mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que dé lugar a una asignación más eficiente de los recursos (Art. 57.3).

Además de estas fórmulas asociativas de carácter voluntario, el ordenamiento jurídico también recoge otras agrupaciones de municipios como son las comarcas y las áreas metropolitanas.

En cuanto a la forma de gestión de los servicios públicos locales, son modalidades de organización y régimen jurídico que la normativa ofrece a una entidad local para dar cauce legal y eficacia a una actividad prestacional cuya titularidad ha decidido asumir.

El artículo 22 de la LRBRL señala que corresponden al Pleno municipal entre otras atribuciones, la aprobación de las formas de gestión de los servicios, y el artículo 123.1 indica en concreto, que corresponde al Pleno la determinación de las formas de gestión de los servicios, así como el acuerdo de creación de organismos autónomos, de entidades públicas empresariales y de sociedades mercantiles para la gestión de los servicios de competencia municipal.

La LRBRL diferencia dos tipos de formas de gestión, la directa caracterizada por la exclusividad de la participación de entidades públicas, y por tanto la titularidad y la gestión permanecen en manos públicas y la forma indirecta en la que participa una entidad privada en la gestión de los servicios públicos. Lo que diferencia las formas de gestión directa de las indirectas es la participación o no de una organización independiente en la gestión. En las formas directas, la Entidad Local titular gestiona el servicio con medios propios. En unos casos con la organización administrativa indiferenciada y en otros con organizaciones especializadas, incluso personificadas, pero absolutamente dependientes, es decir, Entes Instrumentales. En las formas indirectas, una organización independiente de la entidad titular realiza la gestión o colabora intensamente en la misma. La relación entre ambas es de carácter contractual, son formas de colaboración o contractuales (Merino, 2007).

El artículo 85 de la LRBRL señala que la gestión directa puede ser desempeñada por:

- La propia Entidad Local, con o sin órgano especial.
- Organismos autónomo local.
- Entidad pública empresarial local.
- Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

El propio artículo indica que la prestación del servicio a través de las dos últimas fórmulas, entidad pública empresarial y sociedad mercantil local, solo podrán realizarse cuando resulten más sostenibles y eficientes en términos de rentabilidad económica que las dos primeras.

Cuando la gestión directa la realiza la propia entidad sin órgano especial, es ella misma quién asume la gestión sin intermediación, empleando funcionarios y en su caso personal laboral de la propia plantilla; la gestión con un órgano especial de administración da lugar a la existencia de una organización diferenciada con un gerente, un consejo de administración, pero sin personalidad jurídica, dicho órgano gozará de la autonomía que le confiera la entidad. En los organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades de capital íntegramente municipal, existirá una organización dotada de personalidad jurídica y cierta autonomía, siempre limitada por su dependencia total y exclusiva de la entidad local (Merino, 2007).

En la forma de gestión indirecta, el mismo artículo se remite a las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2001, de 14 de noviembre,⁸⁰ en cuyo artículo 277 relativo a las modalidades de contratación con relación al contrato de gestión de servicios públicos, señalaba las siguientes modalidades:

- a) Concesión, por el que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura.
- b) Gestión interesada, en al que la Administración y el empresario participan en los resultados de la explotación del servicio en función de la proporción fijada en el contrato.

⁸⁰ Derogada por la 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.

- c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.
- d) Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

La forma tradicional de gestión indirecta de los servicios públicos locales es la concesión, por la cual se transfiere a una empresa independiente la gestión del servicio, asumiendo ésta el riesgo económico de la actividad, y en menor medida la empresa mixta, por el contrario, el concierto, aunque tuvo una notable utilidad en las corporaciones locales ha perdido importancia en la actualidad y la gestión interesada es prácticamente inexistente (Merino, 2010). Por último, la modalidad del arrendamiento⁸¹, a través de la cual la Corporación Local puede disponer la prestación de los servicios mediante el arrendamiento de sus instalaciones, es una modalidad de gestión indirecta muy empleada por los pequeños municipios (Sosa Wagner, 2008).

Con la entrada en vigor de la LCSP, desaparece la figura del contrato de gestión de servicios públicos y sus diferentes modalidades (concesión, gestión interesada, concierto y sociedad de economía mixta), quedando sustituido por *el contrato de concesión de servicios y por el contrato de servicios*, en función de si comportan la transferencia del riesgo operacional al contratista o no, respectivamente, abandonando el criterio del objeto, es decir, si la prestación del servicio es o no competencia de la Administración, que había presidido la diferenciación entre los *contratos de gestión de servicios públicos y de servicios* en la legislación anterior.

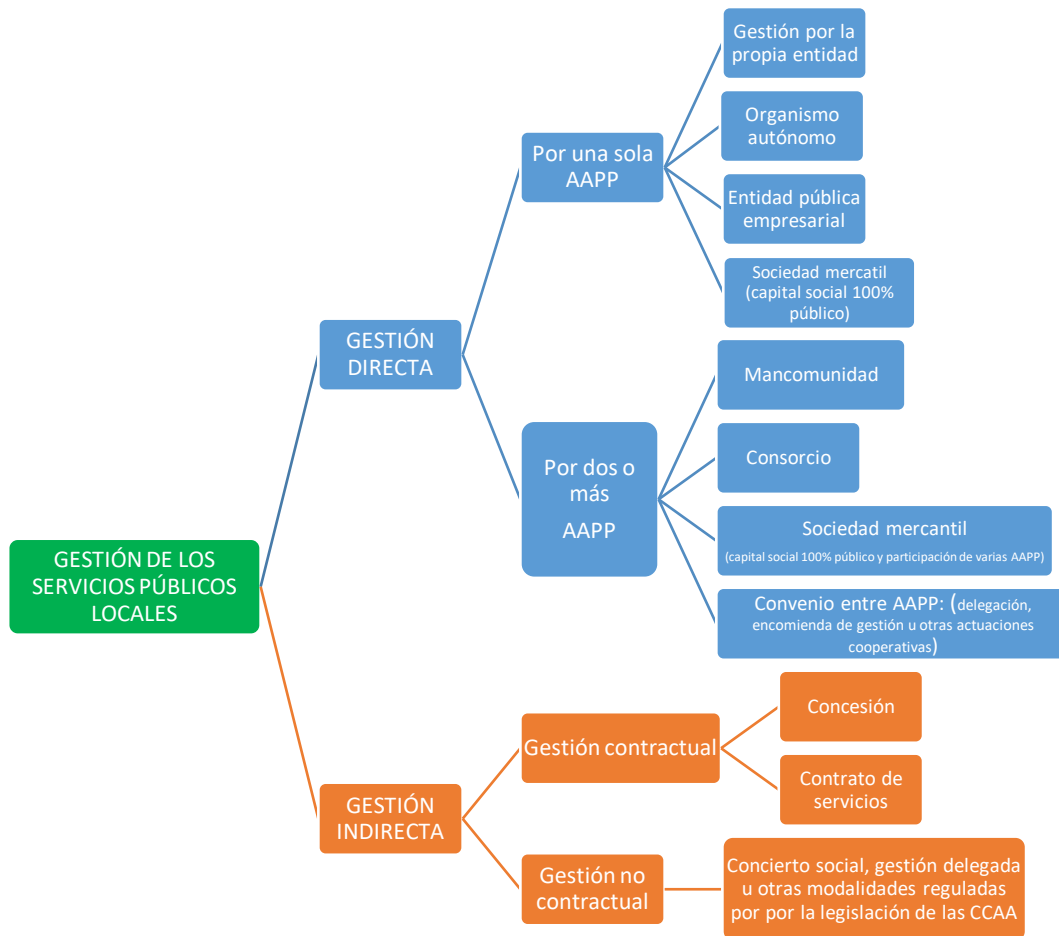
Martínez-Alonso (2017) teniendo en cuenta las modificaciones que incorpora la LCSP y su incidencia en las formas de gestión indirecta de los servicios públicos en el ámbito local, clasifica las mismas en dos tipos:

- Gestión contractual: que recogería la Concesión (en la que se transfiere el riesgo operacional al concesionario) y el Contrato de Servicios que conlleven prestaciones directas a favor de los ciudadanos (no se transfiere el riesgo operacional al contratista).

⁸¹ Art. 138 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

- Gestión no contractual: Concierto social, gestión delegada u otras modalidades reguladas en la legislación autonómica, tal como queda recogido en la Disposición adicional cuadragésimonovena de la LCSP: “Lo establecido en esta Ley no obsta para que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social”.

Figura 16. Tipos de gestión de los servicios públicos locales



Fuente: Elaboración propia

En relación a determinar las forma de gestión más eficiente para la prestación del servicio de recogida de residuos, distintos estudios como los de Plata-Díaz *et al.* (2014), Garrido-Rodríguez (2017) y Zafra *et al.* (2013), clasifican en cuatro las formas más habituales para la prestación de dicho servicio: la gestión pública directa a través del propio municipio, del ente público (organismo autónomo o entidad pública empresarial) o empresa pública dependiente; la gestión privada; la cooperación intermunicipal a través de consorcios o mancomunidades y por último, la cooperación intermunicipal

privada, esta última fórmula pretende que la prestación del servicio sea más atractiva para el gestor privado, al abarcar a varios ayuntamientos y por las consiguientes economías de escala.

La gestión privada a través del sistema de concesión suele ser la más habitual en los grandes municipios, mientras que la cooperación intermunicipal a través de consorcios o mancomunidades y la cooperación intermunicipal privada, suele ser más habitual en los pequeños ayuntamientos.

La elección de una u otra forma para lograr una mayor eficiencia en la prestación del servicio, coinciden todos los autores que depende del tamaño del municipio en el que se aplique.

Garrido-Rodríguez (2017) en la línea de Mañez *et al.* (2016), llega a la conclusión en el estudio que realiza sobre la eficiencia en el servicio de recogida de residuos, sobre una muestra de 620 ayuntamientos con una población entre 1.000 y 50.000 habs. para el período 2002-2010, que la privatización del servicio, a través del sistema de concesión, para ayuntamientos con una población superior a 20.000 habitantes proporciona unos mayores niveles de eficiencia que el resto de las formas de gestión.

Sin embargo, en la misma investigación y en la línea de Bel y Mur (2009), Bel *et al.* (2014) y Zafra *et al.* (2013), los ayuntamientos de menor tamaño (hasta 20.000 habs.) pueden obtener un ahorro en los costes y mejorar la eficiencia de la gestión del servicio de recogida de residuos, cuando se presta a través de la cooperación intermunicipal, siendo esta una alternativa más recomendable que la privatización del servicio.

Según el informe publicado en el año 2015 por la Fundación para la Economía Circular,⁸² de la cantidad total de residuos domésticos y comerciales generados en España, casi el 20% se gestionan por vía privada, y el 80% restante por vía pública, en concreto, la gestión pública prevalece en la gestión de los residuos domiciliarios, los puntos limpios y la limpieza viaria, mientras que la gestión de los residuos procedentes de los pequeños y grandes generadores (comercios, servicios, oficinas, industrias, centros públicos, etc.) se realiza prácticamente a partes iguales mediante gestión pública y gestión privada.

⁸² Ver nota 70.

Por último, en el estudio que hemos realizado, tal como se puede observar en el Anexo II, la gestión indirecta se impone mayoritariamente (75 consistorios), siendo además la fórmula elegida la concesión en todos ellos, excepto en el ayuntamiento de Cartagena que presta el servicio de recogida a través de la empresa de economía mixta Lhicsa, participada en un 10% por el ayuntamiento y un 90% por la empresa Fomento de Construcciones y Contratas, FCC. Detectando también que el mercado se encuentra altamente concentrado, en la línea del estudio de Bel *et al.* (2010), dado que las empresas concesionarias son cuatro grandes grupos empresariales, F.C.C, Urbaser, Ferrovial y Sacyr.

Solamente 21 consistorios realizan una gestión directa a través de una empresa municipal encargada de la recogida de residuos, en concreto los ayuntamientos de Sevilla, Málaga, Córdoba, Dos Hermanas, Huesca, Teruel, Gijón, Langreo, Palma de Mallorca, Calviá, Valladolid, Ciudad Real, Tarrasa, Móstoles, Fuenlabrada, Getafe, Alcorcón, Cartagena, Lorca, Molina de Segura, y San Sebastián.

De la misma forma, se impone mayoritariamente la gestión individual, solamente 22 ayuntamientos la realizan de manera conjunta, y solo en 6 de ellos por gestión directa. Resultado posiblemente condicionado por el hecho de que en la muestra seleccionada solamente cinco ayuntamientos (Calatayud, Arnedo, Haro, Burlada y Calahorra) presentan niveles de población por debajo de los 25.000 habitantes, y en todos ellos el servicio se realiza de manera conjunta, en la línea de los estudios de Plata-Díaz *et al.* (2014), Garrido-Rodríguez (2017) y Zafra *et al.* (2013).

En la gestión conjunta la fórmula del consorcio es la que prevalece, seguida de la mancomunidad, utilizada en seis consistorios, el área metropolitana aplicada en cuatro ayuntamientos de Cataluña y la comarca en un único ayuntamiento, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 16. Municipios que prestan el servicio de recogida de residuos a través de una entidad supramunicipal. Año 2017

Municipios que prestan el servicio de recogida de residuos a través de entidad supramunicipal	
Municipio	Entidad supramunicipal
<ul style="list-style-type: none"> • Marbella • Cádiz • Barcelona, Badalona, Hospitalet del Llobregat y S^a Coloma de Gramanet • Pamplona • Tudela y Burlada • San Sebastián • Ciudad Real • Oviedo, Gijón, Avilés y Langreo • Logroño, Calahorra, Arnedo y Haro • Huesca • Teruel • Calatayud 	<ul style="list-style-type: none"> • Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental. • Mancomunidad de la bahía de Cádiz. • Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos del Área Metropolitana de Barcelona. • Mancomunidad de la Comarca de Pamplona. • Mancomunidad de la Ribera • Mancomunidad de San Marcos • Consorcio de RSU de la provincia de Ciudad Real. • Consorcio para la gestión de los Residuos Sólidos de Asturias (GOGERSA). • Consorcio de Aguas y Residuos de la Rioja. • Consorcio de la Agrupación Nº 1 Huesca. • Consorcio de la Agrupación Nº 8 Teruel. • Comarca de la Comunidad de Calatayud.

Fuente: Elaboración propia

5.5. La gestión de los residuos en el presupuesto de las AAPP

Mientras que en las empresas privadas el presupuesto ubicado dentro de la planificación operativa o a corto plazo, constituye una herramienta fundamental para el control de su gestión, donde quedan expresados cuantitativamente los objetivos a alcanzar y los medios para lograrlos, en el ámbito de las AAPP, el presupuesto se convierte en un instrumento de carácter normativo donde se refleja la voluntad política y económica de los órganos legislativo y ejecutivo. El presupuesto es una previsión normativa, esto quiere decir que el proyecto de presupuestos es algo más que una simple estimación y más también que un simple plan financiero, ya que obliga al gobierno y a la administración, tanto política como jurídicamente (Fuentes Quintana, 1986)

La referencia básica a la estructura de los Presupuestos Generales del Estado se recoge en los artículos 39, 40 y 41 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. La estructura de los estados de ingresos y gastos de los Presupuestos Generales del Estado integra el Presupuesto del Estado, de los Organismos Autónomos,

de la Seguridad Social, de las Agencias Estatales y de los otros Organismos Públicos cuyos presupuestos tienen carácter limitativo.

La estructura general del presupuesto de ingresos utiliza una clasificación orgánica y económica. El criterio orgánico clasifica los recursos en función del centro gestor encargado de recaudar el ingreso:

- a) Estado.
- b) Organismos Autónomos, según el Ministerio al que están adscritos.
- c) Seguridad Social.
- d) Agencias Estatales.
- e) El resto de las entidades que integran el Sector Público Administrativo Estatal, con presupuestos de gastos de carácter limitativo.

La estructura económica ordena los ingresos según su naturaleza, distinguiendo entre:

- a) Ingresos Corrientes: Capítulos 1-5, distinguiendo impuestos directos y cotizaciones sociales; impuestos directos; tasas y precios públicos; transferencias corrientes e ingresos patrimoniales.
- b) Ingresos de Capital: Capítulos 6 y 7, por enajenación de inversiones reales y transferencias de capital.
- c) Activos y Pasivos Financieros: Capítulos 8 y 9.

Los estados de gastos que constituyen el conjunto de los Presupuestos Generales del Estado responden a cuatro criterios (estructura orgánica, económica, por programas y territorial) de conformidad con la Orden HFP/114/2017⁸³, de 13 de febrero, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2017, y que comprenderán, según el artículo 2 de dicha Orden:

- a) El presupuesto del Estado.
- b) Los presupuestos de los organismos autónomos de la Administración General del Estado.
- c) El presupuesto de la Seguridad Social.

⁸³ Derogada por la Orden HFP/614/2017, de 27 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2018.

- d) Los presupuestos de las entidades públicas empresariales.
- e) Los presupuestos de las sociedades mercantiles estatales.
- f) Los presupuestos de las fundaciones del sector público estatal.
- g) Los presupuestos de las autoridades administrativas independientes, las universidades públicas no transferidas, los consorcios adscritos a la Administración general del Estado, los fondos sin personalidad jurídica y de las restantes entidades del sector público estatal.

La estructura orgánica, se realiza en función de los distintos entes integrantes del sector público estatal, dentro de la cuál encontramos la Sección 23. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, mientras que la estructura económica clasifica las partidas de gasto en función de su naturaleza:

- Capítulo 1. Gastos de personal.
- Capítulo 2. Gastos en bienes corrientes y servicios.
- Capítulo 3. Gastos financieros.
- Capítulo 4. Transferencias corrientes.
- Capítulo 5. Fondo de Contingencia y otros imprevistos.
- Capítulo 6. Inversiones reales.
- Capítulo 7. Transferencias de capital.
- Capítulo 8. Activos financieros.
- Capítulo 9 Pasivos financieros.

La Estructura por programas, toma como referencia la finalidad u objetivo que se pretende alcanzar:

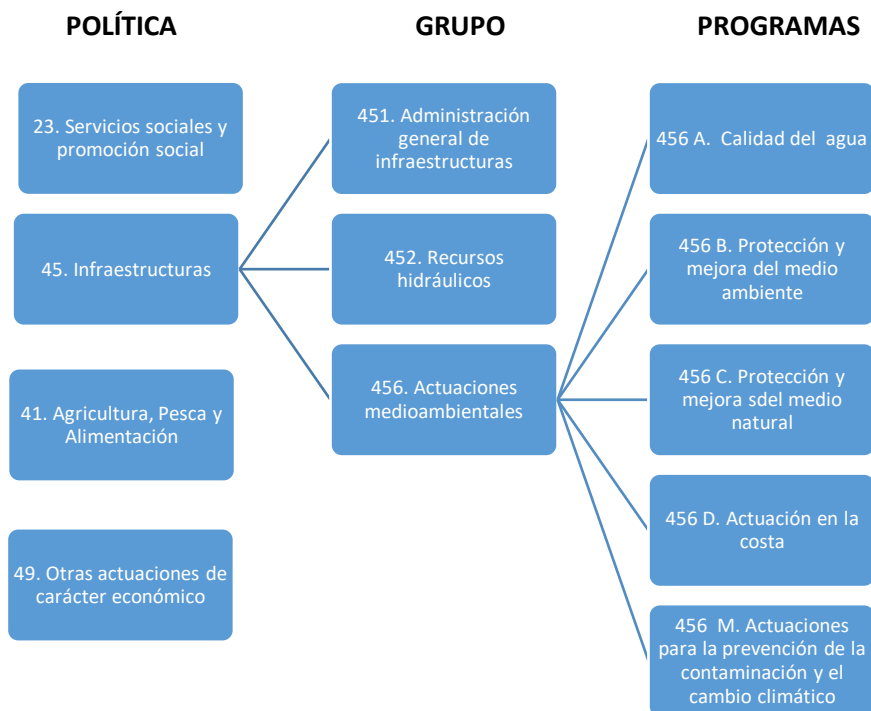
- Área de gasto 1. Servicios públicos básicos.
- Área de gasto 2. Actuaciones de protección y promoción social.
- Área de gasto 3. Producción de bienes públicos de carácter preferente.
- Área de gasto 4. Actuaciones de carácter económico.
- Área de gasto 9. Actuaciones de carácter general.

Y por último la estructura territorial atiende a la distribución territorial de las inversiones reales.

Si analizamos los presupuestos generales del estado para 2017 veremos que el total consolidado de los Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio se eleva a los 443.133 millones de euros y sólo el Estado y los Organismos Autónomos de la Administración General del Estado sin consolidar con el resto del Sector Público Estatal

superaba los 174.000 millones de euros, de los cuales casi 8.040 millones de euros corresponden a la Sección 23. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en la que están recogidos una serie de programas relacionados con la gestión medioambiental, tal como se puede apreciar en la siguiente figura.

Figura 17. Programas del grupo 456. Actuaciones medioambientales de los Presupuestos Generales del Estado 2017



Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2017

El programa 456 B “Protección y Mejora del Medio Ambiente”, gestionado por la Dirección de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, bajo la Dirección de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y cuya dotación es de 10,265 millones de euros, sin tener en cuenta los capítulos I y II, recoge las actividades previstas para el año 2017 que se encuadran dentro de las siguientes cuatro líneas de actuación:

- a) Evaluación Ambiental: Entre sus distintos objetivos cabe destacar el fomentar la participación pública en la elaboración de los planes y programas de evaluación ambiental, así como mejorar y facilitar el acceso al público en general, en el ámbito de la Administración General del Estado, de la información relativa a las evaluaciones ambientales, tal como queda recogido en la Ley 27/2006 de 18 de julio. (LAIPPMD)

- b) Calidad del aire y medio ambiente industrial: Recoge entre otros objetivos el cumplimiento de las obligaciones de reducción de las emisiones de los gases de efecto invernadero, asumidos por España en el marco de la normativa europea y en los convenios internacionales sobre la materia.
- c) Prevención y gestión de residuos y suelos contaminados: Incluye transferencias de capital para implementar las líneas de actuación incluidas en el PEMAR 2016-2022 y la adecuación de los vertederos y de los puntos limpios para la recogida de los RAEEs a las exigencias comunitarias.
- d) Desarrollo y aplicación de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental y otras políticas transversales de la Dirección General. Esta última línea de actuación tiene entre otros objetivos la colaboración con Organismos Públicos de Investigación en la elaboración de estudios relacionados con la evaluación ambiental, la política de residuos y de calidad y medio ambiente industrial.

5.5.1. La gestión de los residuos municipales y su impacto en el gasto presupuestario de los ayuntamientos

Las entidades locales están obligadas a elaborar un Presupuesto General tal como señala el artículo 162 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, de 5 de marzo de 2004, (TRLRHL), que a su vez está integrado por los presupuestos de la propia entidad, los de los organismos autónomos dependientes de esta y los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local (Art. 164). Dicho Presupuesto General constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede reconocer la entidad, y los derechos que prevea liquidar durante el correspondiente ejercicio, por tanto, los gastos tienen carácter limitativo y vinculante, mientras que los ingresos tienen un carácter previsional.

La actividad económico-financiera de las corporaciones locales está sometida a un régimen presupuestario y al cumplimiento de una serie de principios presupuestarios, entre los que podemos destacar los siguientes:

- Principio de Estabilidad Presupuestaria (Art. 3 y 11.4 de la LOEPSF): La elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria definida como la situación de equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural.
- Principio de Sostenibilidad Financiera (Art. 7 de la LOEPSF): Definida como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública.
- Principio de la Regla de Gasto (Art. 12 de la LOEPSF): El gasto público no podrá incrementarse por encima de la tasa de crecimiento del PIB.
- Principio de Transparencia (Art. 6 de la LOEPSF): La corporación local deberá suministrar periódicamente información económica, financiera y presupuestaria al Ministerio de Hacienda y AAPP.
- Principio de No Afectación (Art. 27.3 de la Ley47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria): Los ingresos se destinan de manera indistinta y global a la cobertura de los gastos, no reconociéndose prioridad alguna entre estos, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados. En este sentido es necesario hacer referencia al artículo 14 de la LOEPSF que indica *“El pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto”*.
- Principio de Plurianualidad (Art. 5 de la LOEPSF): La elaboración del presupuesto debe encuadrarse en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los presupuestos.
- Principio de Eficiencia (Art.7 de la LOEPSF): Las políticas de gasto público deberán cumplir los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, además la gestión de los recursos públicos estará orientada a la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad.
- Principio de Responsabilidad (Art. 8 de la LOEPSF): Viene a determinar la asunción de las consecuencias que puedan depararse por el incumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria a la corporación local que haya causado esa situación.

- Principio de Lealtad Institucional (Art. 9 de la LOEPSF): Se debe armonizar y facilitar la colaboración entre las distintas AAPP en materia presupuestaria.
- Principio de Anualidad (Art. 163 del TRLRHL): El presupuesto se elabora y aprueba generalmente para un año.
- Principio de Publicidad (Art. 169 del TRLRHL): Una vez aprobado el presupuesto general, se expondrá al público, previo anuncio en el boletín oficial de la provincia durante 15 días, para que los interesados puedan presentar reclamaciones al pleno.
- Principio de Competencia (Art. 123.1.h LRRL): La aprobación del presupuesto municipal corresponde al pleno formado por el alcalde y los concejales.
- Principio de Unidad (Art. 164 del TRLRHL): El presupuesto general de la corporación local deberá contener todos los ingresos y gastos, abarcando, por tanto, el presupuesto de la propia entidad, el de los organismos autónomos dependientes de ella y los estados de previsión de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles participadas.
- Principio de Universalidad (Art 27.4 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria): Salvo que la ley lo autorice de modo expreso no podrán compensarse partidas de gastos con partidas de ingresos.
- Principio de Especialidad (Art.46 de la Ley 47/2003):Este principio implica tres restricciones, una limitación cuantitativa de los créditos, de tal manera que no es posible adquirir compromisos de gasto por importe superior al previsto en los presupuestos; una limitación cualitativa de tal manera que los créditos para gastos sólo podrán destinarse a la finalidad prevista en los presupuestos; y una limitación temporal que implica que los créditos únicamente podrán ser gastados dentro del ejercicio presupuestario para el que fueron concedidos.

Además del cumplimiento de los anteriores principios presupuestarios, la actividad económico- financiera de las entidades locales está sometida a un doble control. Por un lado, el control externo de las cuentas y de la gestión económica de la entidad local y de todos los organismos y sociedades de ella dependientes, que corresponde al Tribunal de Cuentas (Art. 223 TRLRHL). Por otro lado, el control interno del propio ente local y organismos autónomos y sociedades mercantiles dependientes, en su triple acepción de

función interventora, función de control financiero y control de eficacia (Art.213 TRLRHL).

La función interventora es un control previo, con alcance y contenido en el artículo 214 del TRLRHL, que tiene por objeto fiscalizar todos los actos de las entidades locales y sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquellos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados.

La función de control financiero (Art. 220 TRLRHL) tendrá por objeto comprobar el funcionamiento desde el punto de vista económico-financiero, de los servicios de las entidades locales y de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles, verificando la adecuada presentación de la información financiera, y del grado de eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos previstos. Dicho control se realizará por procedimientos de auditoría de acuerdo con las normas de auditoría del sector público.

Por último, la función de control de eficacia (Art. 221 TRLRHL) trata de analizar de manera periódica el grado de cumplimiento de los objetivos, así como el coste de funcionamiento y del rendimiento de los servicios. Los órganos interventores de las entidades locales remitirán anualmente a la IGAE un informe que resumirá los resultados de los tres controles.

En el último informe publicado por el Tribunal de Cuentas sobre la fiscalización del sector público local⁸⁴, relativo al ejercicio 2015, si analizamos el presupuesto por programas de las EELL, el área a la que se dedicaron más recursos fue la de servicios básicos (Área de gasto 1), el 34% del gasto local. Esta área incluye servicios tales como, seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente. En la política de bienestar comunitario (Política de Gasto 16), que recoge programas tales como saneamiento y distribución de aguas, *recogida y tratamiento de residuos*,

⁸⁴<http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/sala-de-prensa/news/APROBADO-EL-INFORME-DEL-SECTOR-PUBLICO-LOCAL-RELATIVO-AL-EJERCICIO-2015-00002/>

limpieza viaria y alumbrado público, se emplearon en 2015, 6.052 millones de euros, la cuantía más importante, un 39% del total del área.

En relación al importe de la cuantía del gasto destinado a la recogida, tratamiento y eliminación de residuos (créditos iniciales), en la muestra de ayuntamientos seleccionados, hemos identificado a través de los datos publicados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública⁸⁵, los presupuestos del ejercicio 2017 de todos los municipios, y a partir de ahí hemos analizado el presupuesto por programas para cuantificar los importes de la partida de 162 Gastos en recogida, gestión y tratamiento de residuos, en concreto en las subpartidas 1621 (gasto en recogida), 1622 (gasto en gestión) y la 1623 (gasto en tratamiento). El importe medio que representan estas partidas sobre el presupuesto consolidado de los ayuntamientos analizados es del 6,46%, siendo el gasto medio por habitante de aproximadamente 67 €/hab⁸⁶(Anexo II).

Sin embargo, estos datos deben ser tomados con cierta cautela por los siguientes motivos:

En primer lugar, nos encontramos con una serie de ayuntamientos en los que el programa 162 aparece sin ninguna cuantía en la web del Ministerio de Hacienda y Función Pública, concretamente los relativos a Tudela, Burlada y Pamplona, además de Gijón, Orense y Ciudad Real, si bien para estos tres últimos, las cifras que aparecen en el Anexo II se han obtenido analizando los presupuestos municipales publicados en las respectivas webs o a partir de las memorias de las empresas municipales de limpieza y consorcios a los que pertenecen.

Por otro lado, se han detectado otro conjunto de ayuntamientos como los de Badajoz, Córdoba, Calviá, Ceuta y Telde, en los que tanto el importe del gasto por habitante del programa 162, como el porcentaje que representa este programa sobre el presupuesto de gastos del ayuntamiento es significativamente más elevado que en el resto de ayuntamientos y curiosamente la partida del programa 163 Limpieza viaria carece de cuantía, por lo que, tal vez dicho importe estuviera incluido en el programa 162. Por

⁸⁵<https://serviciotelematicosext.hacienda.gob.es/sgcief/presupuestos2017/Publicacion.aspx>

⁸⁶ En esos datos medios, no se han considerado los tres ayuntamientos de la C. Foral de Navarra al no disponer de información.

último, nos encontramos con la situación contraria, ayuntamientos como los de Parla, Móstoles y Santa Coloma de Gramanet, en los que el programa 162, tanto en el porcentaje relativo sobre el presupuesto de gastos del ayuntamiento como en el gasto por habitante es muy bajo. Todos estos aspectos podrían ser objeto de estudio en futuras investigaciones.

Para finalizar este capítulo, en el informe del Tribunal de Cuentas comentado anteriormente, los impuestos directos representan el 35% de la financiación local, si bien, constituyen para los ayuntamientos un 42% de sus ingresos, para las diputaciones provinciales un 7% y para las áreas metropolitanas un 13%. Los impuestos indirectos representan un 41% de la financiación de cabildos y consejos insulares, un 6% de las diputaciones y un 3% de los ayuntamientos. Por el contrario, las tasas y otros ingresos representan un 15% de los ingresos de los ayuntamientos, un 30% de los de las mancomunidades y un 35% de los de las áreas metropolitanas. En definitiva, los ingresos de naturaleza fiscal (impuestos, tasas y contribuciones especiales) constituyen el 55% de los ingresos municipales, generando un total de 21.036 millones de euros a las entidades locales en el año 2015, y cuya distribución es la siguiente: 77% impuestos directos, 18% tasas, 5% impuestos indirectos, y las contribuciones especiales apenas llegan al 1%. Es por ello, que a continuación analizaremos más en profundidad, el segundo ingreso fiscal más importante para el conjunto de los municipios españoles, y más concretamente las tasas relacionadas con la gestión y tratamiento de residuos.

5.5.2. Las tasas y los precios públicos de las corporaciones locales asociadas a la gestión de los residuos

Entre los distintos medios de carácter fiscal y económico de los que disponen los ayuntamientos para lograr alcanzar mejores niveles de eficiencia en la gestión de los residuos municipales, las tasas de recogida y de tratamiento de residuos (normalmente conocidas como tasas de basuras) juegan un papel fundamental dado que constituyen los medios económicos fundamentales para la prestación del servicio, pero además, a través de las mismas se pueden penalizar determinadas malas prácticas y bonificar y premiar mediante exenciones fiscales las buenas.

El marco normativo que otorga a los ayuntamientos dicha competencia queda recogido en el artículo 142 de la CE que reconoce a las Haciendas locales el disponer de los medios necesarios para el desarrollo de sus funciones y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios. De la misma manera el artículo 20.4.s del TRLRHL establece que las EELL podrán establecer tasas con relación al servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, tratamiento y eliminación de estos, y el mismo texto normativo otorga en su artículo 41. a las EELL la capacidad de establecer precios públicos por la prestación de servicios de su competencia siempre que dicho servicio sea de solicitud o prestación voluntaria. Aunque ambas figuras, la tasa y el precio público, parten de un mismo hecho, la entrega de bienes o la prestación de servicios por parte de la entidad local a cambio de un precio, presentan una serie de diferencias que indicamos a continuación:

1º.- Tal como queda recogido en el artículo 6 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, las tasas son tributos cuyo hecho imponible consiste en la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público, en las que la entidad local tiene el monopolio para la prestación del servicio, sin embargo, en el precio público, la prestación puede ser llevada a cabo también por el sector privado.

2º.- La solicitud o recepción del servicio objeto de la tasa debe ser obligatoria, mientras que en el precio público es voluntario. La tasa es una obligación “ex lege”, no encontrándose su causa en un contrato, al contrario de lo que sucede en los precios públicos.

3º.- Tal como señalan los artículos 44.1 y 24.2 del TRLRHL, los precios públicos deben cubrir como mínimo el coste del servicio, mientras que el importe de las tasas no podrá exceder del coste real del servicio.

La figura impositiva predominante en la gran mayoría de los ayuntamientos españoles son las tasas, aunque en la muestra de ayuntamientos seleccionados, Barcelona y Lérida optan por el establecimiento de precios públicos para gravar la recogida de residuos comerciales.⁸⁷

⁸⁷ Servicio no obligatorio para los ayuntamientos según la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

El ayuntamiento de Madrid publica el “Ranking tributario de los municipios españoles, elaborado por la Agencia Tributaria Madrid, la última publicación disponible de 2018⁸⁸, incluye la información relativa a 2017 de la cual hemos reproducido en el siguiente cuadro las capitales de provincia que utilizan una tasa para financiar el servicio de recogida y tratamiento de residuos domiciliarios.

Cuadro 17. Capitales de provincia que financian el servicio de residuos urbanos mediante tasa en 2017

MUNICIPIOS QUE FINANCIAN EL SERVICIO DE RECOGIDA DE RESIDUOS SÓLIDOS MEDIANTE TASAS(VIVIENDAS)	
1	CORUÑA (A)
2	ALBACETE
3	ALICANTE
4	ALMERIA
5	ÁVILA
6	BILBAO
7	BURGOS
8	CÁCERES
9	CADIZ
10	CASTELLÓN DE LA PLANA
11	CEUTA
12	CIUDAD REAL
13	CÓRDOBA
14	CUENCA
15	GERONA
16	GRANADA
17	GUADALAJARA
18	HUELVA
19	HUESCA
20	JAÉN
21	LEÓN
22	LÉRIDA
23	LOGROÑO
24	LUGO
25	MELILLA
26	MURCIA
27	ORENSE
28	OVIEDO
29	PALENCIA
30	PALMA DE MALLORCA
31	PONTEVEDRA
32	SALAMANCA
33	SAN SEBASTIÁN
34	SANTANDER
35	SEGOVIA
36	SEVILLA
37	SORIA
38	STA CRUZ DE TENERIFE
39	TARRAGONA
40	TERUEL
41	TOLEDO
42	VITORIA
43	ZAMORA
44	ZARAGOZA

Fuente: Ranking tributario de los municipios españoles 2017. Agencia Tributaria Madrid

Como puede apreciarse, prácticamente el 85% de las capitales de provincia españolas tienen implantada una tasa para financiar el servicio de recogida de residuos. La forma de concretar el establecimiento y articulación de las tasas es a través de las ordenanzas fiscales, que deberán recoger, entre otros aspectos, el hecho imponible, el sujeto pasivo, las exenciones, reducciones y bonificaciones, la base imponible, y el tipo de gravamen o cuota.

88

<https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCPortalDelContribuyente/Publicaciones/RankingTributario/2017%20Ranking%20Tributario.pdf>

Son varios los estudios que se han realizado sobre las tasas de residuos en España, así por ejemplo Berbel *et al.* (2000) realizaron un estudio sobre las ordenanzas fiscales de las tasas de residuos en 80 ayuntamientos andaluces, en los que la cuota doméstica variaba en función del callejero fiscal, el barrio o el consumo de agua y se integraba dentro de otros impuestos como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), en otras ocasiones era una tasa fija muy habitual en el caso de los comercios.

Puig y Font (2011) analizan las ordenanzas fiscales de 79 municipios catalanes llegando a la conclusión que la tasa domiciliaria más frecuente era la tasa fija, calculando para el año 2010 una cuota media de 74 euros per cápita. Puig (2016) analiza las ordenanzas fiscales de recogida y tratamiento de residuos de 125 ayuntamientos españoles en el año 2013, llegando a las siguientes conclusiones:

- En el caso de las cuotas domiciliarias, el modelo de tasa fija es el más frecuente, 44% de la muestra elegida, siendo muy común en los municipios más pequeños, sin embargo, a medida que aumenta la población los ayuntamientos aplican una tasa diferenciada en función de las características y localización de la vivienda (callejero fiscal), el valor catastral o el consumo de agua.
- Las cuotas comerciales se fijan esencialmente con relación a la superficie del comercio y el tipo de actividad económica.
- Para aquellos municipios con tasas de recogida y tratamiento de residuos gestionados municipalmente, el ingreso por recogida y tratamiento es de 55 euros/persona/año, mientras que el gasto se sitúa alrededor de los 78 euros/persona/año.

Todos los estudios anteriores nos llevan a la conclusión de que el rasgo dominante en las tasas de residuos es su gran heterogeneidad en relación a la gestión, municipal o supramunicipal; al hecho imponible, recogida, tratamiento o recogida y tratamiento; la cuota, fija o variable en función de distintos factores como por ejemplo el consumo de agua, el callejero fiscal, o el valor catastral, o el cobro de la tasa bien en un recibo independiente o bien incluida en otro recibo como por ejemplo el del agua, y todo ello debido a la flexibilidad del marco legal que otorga a los ayuntamientos un amplio abanico de posibilidades en su diseño.

En la muestra elegida en esta investigación y con el objeto de determinar el ingreso per cápita por la recogida y el tratamiento de los residuos municipales, a través de la información publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública para el año 2017⁸⁹, a partir de los créditos iniciales de las partidas (302) Tasa por servicio de recogida de basuras y (303) Tasa por servicio de tratamiento de residuos, hemos detectado la ausencia de datos en aquellos municipios que financian la recogida de residuos sin exigir tasa así como en aquellos que prestan dicho servicio de manera conjunta, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 18. Municipios que financian el servicio de residuos urbanos sin exigir tasa o prestan el servicio a través de una entidad supramunicipal en 2017

Municipios que financian el servicio de recogida de residuos sin exigir tasa	
<ul style="list-style-type: none"> • Alcalá de Henares • Badajoz • Móstoles • Alcorcón • Torrejón de Ardoz • Fuenlabrada • Leganés 	<ul style="list-style-type: none"> • Madrid • Valladolid • Las Palmas de Gran Canarias • Getafe • Parla • Alcobendas • Málaga • Valencia
Municipios que prestan el servicio de recogida de residuos a través de entidad supramunicipal, sin efectos en sus presupuestos de ingresos, partidas 302 y 303.	
Municipio	Entidad supramunicipal
<ul style="list-style-type: none"> • Barcelona, Badalona, Hospitalet del Llobregat y S^a Coloma de Gramanet • Pamplona • Tudela y Burlada 	<ul style="list-style-type: none"> • Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos del Área Metropolitana de Barcelona. • Mancomunidad de la Comarca de Pamplona. • Mancomunidad de la Ribera

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, se han detectado en los presupuestos de algunos ayuntamientos, concretamente en 23 (24% de la muestra), que los ingresos (partidas 302 y 303) son superiores al gasto (partida 162 del presupuesto por programas), contraviniendo la regulación de la figura fiscal de la tasa que como máximo debería cubrir el coste del servicio, esta situación también podría ser objeto de análisis en futuras investigaciones.

⁸⁹https://serviciostelematicosextr.hacienda.gob.es/sgcief/presupuestos2017.aspx/Seleccion_consulta_publico.aspx

Con relación a los ingresos por tratamiento, una mayoría significativa de los ayuntamientos no reportan datos al tener cedido dicho servicio a una entidad supramunicipal, por todo ello, de nuevo hemos de tener cierta cautela con los datos obtenidos a partir de la muestra seleccionada. Teniendo en cuenta los datos disponibles relativos a 70 ayuntamientos (de la muestra inicial de 96 ayuntamientos, hemos descartado a los 15 ayuntamientos que no exigen tasa, junto con los 7 consistorios, que prestan el servicio de recogida través de una entidad supramunicipal, y 4 sobre los que no hay datos disponibles, Huelva, Gijón, Mérida y Calviá) hemos determinado, tal como se puede observar en el Anexo II, que el ingreso medio per cápita para el año 2017 asciende a 56,5 euros/habitante, cifra a pesar de todo, en la línea de otros estudios previos anteriormente comentados.

Para concluir este apartado, consideramos que el actual sistema de tasas municipales en relación a la recogida y tratamiento de residuos, presenta algunos inconvenientes, por ejemplo aquellas que se basan en una cuota fija, no incentivan la reducción y el reciclaje por parte de los ciudadanos además de discriminar a aquellos vecinos que generan menos residuos y realizan una separación en origen frente a aquellos que tienen unas conductas menos respetuosas con el medio ambiente, tal como afirman Puig y Sastre (2017).

Por otro lado, en la línea de lo que afirman Chamizo-González *et al.* (2016) aquellas tasas que presentan una cuota variable están ligadas a una serie de parámetros, como el consumo de agua, la superficie, el barrio, o el valor catastral, con poca correlación con la generación de residuos. Entendemos que la clave del problema estriba en cambiar los hábitos y conductas de los vecinos con relación a la gestión de los residuos que generan.

El ciudadano en algunas ocasiones, a pesar de las campañas de sensibilización y concienciación que tratan de cambiar la concepción de los residuos no como deshecho sino como recurso, no cambia determinadas costumbres, entre otros motivos, porque no conoce realmente lo que le cuesta el servicio de recogida y tratamiento de sus residuos, al integrarse en otros impuestos como por ejemplo el IBI o el recibo del agua. Individualizar la tasa de residuos, y la implantación de un sistema de pago por generación, premiaría a aquellos ciudadanos que realicen una correcta gestión de sus residuos de modo que únicamente pagarían por lo que no reciclan, este sistema además

de ser más equitativo sí podría tal vez hacer cambiar determinadas conductas, favoreciendo el sistema de recogida selectiva y probablemente reduciendo los costes posteriores de tratamiento.

El sistema de pago por generación está bastante extendido dentro de la UE, así por ejemplo Austria, Bélgica, Finlandia, Suecia o Irlanda, aplican un sistema de cien por cien, pago por generación. En nuestro país ya se aplica en algunos ayuntamientos de Cataluña, País Vasco e Islas Baleares, bien a través de un sistema de “Pago por bolsa” en el que el ayuntamiento fija la obligatoriedad de utilizar bolsas estandarizadas para cada tipo de residuo, en este caso la tasa se incorpora al precio de la bolsa, o bien mediante contenedores inteligentes que identifican con una tarjeta o código al usuario, para posteriormente valorar las bolsas bien por peso o por volumen.

Mientras que el sistema de pago por generación se vaya poco a poco implantando en toda España, entendemos también que las bonificaciones y exenciones en las tasas de recogida de residuos podrían también incidir en cambiar determinadas conductas, y por tanto tendrían que ser más frecuentes. Del análisis realizado sobre las ordenanzas fiscales de los consistorios de nuestra muestra, solamente algunos ayuntamientos las recogen en sus ordenanzas fiscales, por ejemplo, en San Sebastián se conceden bonificaciones para aquellas comunidades de vecinos que participan en programas de prevención de biorresiduos, solicitando un contenedor para la recogida separada de la fracción orgánica. Barcelona y Gerona incluyen bonificaciones por el uso de los puntos limpios y el ayuntamiento de Oviedo ofrece un descuento en la tasa por la recogida separada de las cuatro fracciones.

Por último, una tasa de residuos será transparente en tanto en cuanto sea capaz de comunicar al ciudadano el coste real del servicio que se presta o los criterios que determinan su cobro. La accesibilidad y la trazabilidad de los datos en la gestión de los residuos municipales por parte de los ayuntamientos entendemos que es esencial para lograr una mayor satisfacción de los ciudadanos y como consecuencia también una mayor participación e involucración en el crecimiento sostenible.

5.6. La fiscalidad de la gestión de residuos municipales en España

Entendemos que, si bien la normativa en materia de residuos no tiene una vocación distinta a la recaudatoria, a través de ella se pueden lograr otra serie de objetivos distintos de los meramente fiscales, así por ejemplo en el seno de la Unión Europea, la Directiva Marco de residuos establece en su artículo 14 que de acuerdo con el principio de quien contamina paga, los costes relativos a la gestión de los residuos deberán recaer sobre el productor inicial de los residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos, con ello se pretende recoger la responsabilidad ambiental de los productores de residuos.

Con relación a la normativa estatal, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, indica en su artículo 2, que los tributos además de ser un instrumento para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos podrán también servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución. También la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados señala en su artículo 16 que las autoridades competentes podrán establecer medidas económicas, financieras y fiscales para fomentar la prevención de la generación de residuos, implantar la recogida separada, mejorar la gestión de los residuos, impulsar y fortalecer los mercados del reciclado, así como para que el sector de los residuos contribuya a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero. Con estas finalidades podrán establecerse cánones aplicables al vertido y a la incineración de residuos domésticos.

En la misma línea, también el vigente PEMAR 2016-2022 destaca la implantación de dichos impuestos para incentivar la aplicación efectiva de la jerarquía de residuos y propone además unas tasas municipales diferenciadas para la gestión de residuos que deberían establecerse en función de la cantidad y tipo de residuo generado, de forma que se avance hacia sistemas de pago por generación.

Aunque en algunas Comunidades Autónomas se ha implantado un impuesto o canon al vertido, existen diferencias significativas con relación a los residuos sobre los que se aplica, la afectación de la recaudación del impuesto, el tipo de gravamen, o el hecho imponible, así por ejemplo la Comunidad de Madrid, Cantabria, Murcia, La Rioja,

Andalucía y la Comunidad Valenciana aplican impuestos que gravan el vertido de residuos industriales peligrosos y/o no peligrosos, o los procedentes de la construcción y demolición (Madrid y Murcia), mientras que solamente tres CCAA han establecido un impuesto sobre los residuos municipales, en concreto, Castilla y León y Extremadura aplican un impuesto al vertido y Cataluña es la única que lo aplica también a la incineración.

Es destacable la implantación del canon de vertido e incineración en Cataluña y sus efectos en los cambios en la gestión de los residuos municipales en dicha comunidad autónoma, concretamente y según los datos publicados por la Agencia de Residuos de Catalunya, desde su implantación en el año 2004, Cataluña ha recaudado por el canon de residuos municipales más de 376 millones de euros, de los que se han retornado más de 368 millones a las propias entidades locales para fomentar nuevas prácticas, especialmente en la recogida separada y tratamiento de los biorresiduos. La fiscalidad, tal como afirma José María Tost director de la agencia catalana, debe penalizar las malas prácticas, y en este sentido el canon sobre el vertido de residuos municipales en Cataluña en 2017 fue de 30 euros/Tn si se deposita en vertederos y 14,5 euros/Tn si se destina a incineradoras, dichos importes también dependen de si el municipio del que proceden los residuos tienen o no implantada la recogida selectiva de la fracción resto, y para el año 2020, dichos importes ascenderían a 47,1 euros/Tn y 23,6 euros/Tn respectivamente.

Para concluir, entendemos que dado que España, tal como comentamos en el capítulo anterior, presenta unas tasas de depósito en vertedero superiores al 50%, que duplican la media comunitaria, y teniendo en cuenta además las últimas propuestas de la Comisión en materia de reciclaje y valorización de los residuos municipales, 60% para el 2025, 65% para el 2030 y limitar el depósito en vertedero a un máximo del 10%, sería adecuado la implantación de una tasa o canon al vertido a nivel estatal, que respetando las competencias de las CCAA, fijara unas bases comunes en relación a los residuos sujetos a gravamen y los tipos impositivos.

CAPÍTULO SEXTO: EL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS (ITMGR). UNA PROPUESTA PARA MEDIR LA TRANSPARENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS

6.1. La medición de la transparencia municipal

Paralelamente a la aprobación de las diferentes leyes que regulan la transparencia, han ido surgiendo una serie de índices que tratan de medir la transparencia municipal a través de una serie de indicadores.

En primer lugar, nos encontramos con la entidad no gubernamental y sin ánimo de lucro, Transparencia Internacional España, constituida en el año 2006 y que es una delegación de Transparencia Internacional en nuestro país. Esta entidad elabora cinco índices de transparencia, siendo el primero de ellos el que tendremos en cuenta en nuestra investigación:

- Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA).
- Índice de Transparencia del Agua.
- Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas.
- Índice de Transparencia de las Diputaciones.
- Índice de Transparencia de los Parlamentos.

Todos ellos pretenden medir el nivel de transparencia de las correspondientes Instituciones Públicas, a través de la evaluación de los datos y de la información que hacen pública en las correspondientes webs.

También podemos encontrar, el “Test de Aplicación municipal de la Ley de Transparencia”, elaborado por el Departamento de Economía de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos, que pretende valorar, en términos cuantitativos, el grado de adecuación actual de 144 ayuntamientos a la LTAIBG. Para ello, este índice tiene dos objetivos concretos, por un lado, evaluar la calidad y adecuación a la ley de la información pública, a partir de una recogida homogénea de información realizada mediante un cuestionario aplicado sobre las páginas webs municipales, compuesto por cuatro bloques: I.- Información institucional, organizativa y de planificación; II.- Información jurídica; III.- Información económica, presupuestaria y estadística y IV.-

Solicitud de acceso a la información, cada uno de esos cuatro bloques se valoran entre 0 y 5, quedando también ponderados tal como se indica a continuación:

$$\text{Índice de transparencia} = (V_1 * 0,3) + (V_2 * 0,1) + (V_3 * 0,5) + (V_4 * 0,1)$$

El segundo objetivo es analizar la facilidad de acceso a dicha información y se mide en función del número de clics necesarios para acceder a cada epígrafe de información y se divide entre la cantidad de epígrafes del cuestionario que se pueden encontrar en la web del ayuntamiento, siendo los valores positivos los encontrados entre 1 y 3 clics, y valores negativos los 0 (no hay información) y más de tres clics.

C: Es el número de clics necesarios para acceder a cada epígrafe de información.

R: Es el número de epígrafes que existen en cada bloque de información.

P: Promedio de clics por epígrafe

$$P(\text{Promedio}) = \frac{\sum C}{\sum R}$$

Por último, el laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la Universidad Autónoma de Barcelona elabora el “Mapa Infoparticipa” que está compuesto por 52 indicadores, organizados en dos grandes grupos centrados en la información que ofrecen las webs municipales sobre la corporación, y sobre la participación ciudadana, tal como indicamos a continuación:

1. Transparencia de la Corporación:
 - 1.1. ¿Quiénes son los representantes políticos?
 - 1.2. ¿Cómo gestionan los recursos colectivos?
 - 1.3. ¿Cómo se gestionan los recursos económicos: presupuestos, salarios, contrataciones, subvenciones..?
2. Información para la participación:
 - 2.1 ¿Qué información proporciona sobre el municipio y la gestión de los recursos colectivos?
 - 2.2 ¿Qué herramientas se ofrecen para la participación ciudadana?

También tenemos que destacar el hecho de que en los últimos años han ido apareciendo una serie de asociaciones que han desarrollado sus propios índices como Acredita o DYNTRA, esta última para evaluar la transparencia de los ayuntamientos, emplea 162 indicadores en seis áreas: I. Transparencia Municipal, II. Participación y Colaboración

Ciudadana, III: Transparencia Económica-Financiera, IV. Contratación de servicios, V. Urbanismo y Obras Públicas y VI. Open Data. La principal novedad es que se trata de un índice dinámico capaz de medir la transparencia pública en tiempo real, gestionable on-line por la propia administración desde la plataforma en el siguiente enlace: <https://www.dyntra.org/>.

Sin embargo, en la literatura consultada no hemos encontrado ningún estudio sobre la transparencia de los ayuntamientos españoles en relación con el servicio de recogida y tratamiento de los residuos urbanos, es por ello, que la presente investigación puede aportar este aspecto novedoso, para lo cual lo primero que debemos proponer es el conjunto de indicadores que van a formar parte de este índice que denominaremos ITMGR (Índice de Transparencia Municipal en la Gestión de Residuos).

6.2. Una propuesta de índice de transparencia municipal en la gestión de los residuos: ITMGR

Para elaborar el índice de transparencia municipal en la gestión de residuos (ITMGR), hemos seleccionado un total de 64 indicadores, con relación al año 2017, distribuidos en 7 áreas de evaluación, que son las siguientes:

- Área A- Información de carácter legal: 9 indicadores.
- Área B- Indicadores basados en el índice publicado por Transparencia Internacional España: 10 indicadores.
- Área C- Información sobre la recogida de residuos: 18 indicadores.
- Área D- Información sobre las infraestructuras necesarias para la prestación del servicio de recogida de residuos: 10 indicadores.
- Área E- Información sobre el tratamiento de residuos: 4 indicadores.
- Área F- Información económica, presupuestaria y financiera: 8 indicadores.
- Área G- Calidad de la web: 5 indicadores.

En cuanto al sistema empleado para puntuar el nivel de transparencia relacionado con la gestión de los residuos municipales, hemos decidido otorgar la misma importancia a los indicadores dentro de cada área y de la misma forma cada bloque también tendrá el mismo peso relativo, a pesar de que el número de indicadores por área no sea

coincidente. Para cada uno de los ítems hemos contemplado dos alternativas: “sí”, al que asociamos el dígito 1, para aquellos casos en los que el indicador quede recogido en la web municipal y “no”, al que asignamos el dígito 0, cuando la entidad municipal no publique la información que refleja cada indicador. Este sistema de puntuación permite medir de manera objetiva el nivel de transparencia municipal y ha sido empleado en numerosos trabajos empíricos de naturaleza similar a éste [Garrido y Zafra, (2017); García *et al.*, (2016); Nevado-Gil *et al.* (2016); Frías-Aceituno *et al.*, (2014); Alcaraz-Quiles, (2014); Alonso y García-García, (2014); Albalate, (2013); Lizcano, (2009); Martín y García, (2011); Bastida y Benito, (2007); Rodríguez *et al.*, (2007); y Huang y Chao, (2001)].

No obstante, desde nuestro punto de vista y considerando los objetivos de este estudio, no todos las áreas y por tanto los indicadores de las mismas deberían tener el mismo peso específico, sin embargo, nos surgen una serie de interrogantes sin resolver como ¿qué criterio emplear para asignar distintos pesos a los distintos indicadores ¿, ¿ qué criterio emplear para asignar un mayor peso a determinadas áreas en detrimento de otras ¿, o,¿ qué indicadores son más representativos del nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales ¿. Tal vez un estudio empírico, que queda fuera del objetivo de este trabajo, sobre la importancia para los ciudadanos del cumplimiento de determinados indicadores, podría en un futuro orientar el reparto del peso relativo de cada indicador.

6.2.1. Indicadores legales

En esta área hemos seleccionado un total de 9 indicadores legales (L) que pasamos a exponer a continuación:

- **Indicadores asociados a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados: 5 indicadores relacionados con los artículos 12.5,10,15, 22.a y 22.b.**

El artículo 12.5 en sus apartados a) y b) indica que corresponde a las Entidades Locales como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios, otorgándoles a sí mismo,

la potestad para poder elaborar programas de prevención y gestión de residuos de su competencia. Además, el artículo 10 recoge que los planes de gestión de residuos y los programas de prevención tendrán carácter público y las autoridades competentes los pondrán en una página web accesible al público. El mismo artículo indica también que las AAPP publicarán como mínimo cada año un informe de coyuntura sobre la situación de la producción y gestión de los residuos, incluyendo datos de recogida y tratamiento desglosados por fracciones y procedencia. Estos informes serán de ámbito nacional y autonómico y, en su caso local.

El artículo 15 fija como objetivo para 2020 una reducción de los residuos generados en un 10% respecto al peso de los residuos generados en 2010.

Por último, el artículo 22.a establece que antes de 2020, la cantidad de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos u otras fracciones reciclables deberá alcanzar, en conjunto, como mínimo el 50% en peso. Y el mismo artículo en su apartado b. fija como objetivo para antes de 2020, que la cantidad de residuos no peligrosos de construcción y demolición destinados a la preparación para la reutilización, el reciclado y otra forma de valorización de materiales, deberá alcanzar como mínimo el 70% en peso de los productos.

En base a todo lo anterior se proponen los siguientes indicadores:

Cuadro 19. Indicadores legales en relación a la Ley 22/2011

- | |
|---|
| <p>L.1: ¿La corporación local (CL) publica su propio plan de prevención y gestión de residuos o en su defecto el de la Comunidad Autónoma a la que pertenece? (Art. 12.5 y 10).</p> <p>L.2: ¿La CL publica cada año un informe de coyuntura sobre la situación de la producción y gestión de los residuos domésticos, incluyendo datos de recogida y tratamiento desglosados por fracciones y procedencia? (Art.10).</p> <p>L.3: ¿La CL publica información en relación con el objetivo a alcanzar en el año 2020, de reducción de un 10% respecto al peso de los residuos generados en 2010? (Art.15)</p> <p>L.4: ¿La CL publica información con relación al objetivo, a alcanzar en el año 2020, de preparación para la reutilización y reciclado del 50% en peso de los residuos domésticos? (Art.22.a)</p> <p>L.5: ¿La CL publica información con relación al objetivo, a alcanzar en el año 2020, de preparación para la reutilización y reciclado del 70% en peso de los residuos de construcción procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria? (Art.22.b)</p> |
|---|

Fuente: *Elaboración Propia*

- **Indicadores asociados a 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: 4 indicadores relacionados con los artículos 2,6,7 y 8.**

El artículo 6.1 indica que las autoridades públicas (entre ellas las corporaciones locales, art. 2.4) adoptarán las medidas oportunas para asegurar la paulatina difusión de la información ambiental y su puesta a disposición del público de la manera más amplia y sistemática posible. En particular, el artículo 7.1 concreta que dicha información actualizada, debe recoger como mínimo, los textos de tratados, convenios y acuerdos internacionales y los textos legislativos comunitarios, estatales autonómicos o locales sobre el medio ambiente.

El Artículo 7.3 indica que se deberán difundir los informes sobre los avances registrados con relación a las políticas, programas y planes relativos al medio ambiente, y ese mismo artículo en su apartado 6. hace referencia a la publicación de los acuerdos en materia de medio ambiente.

Por último, el artículo 8 recoge que las AAPP elaborarán y publicarán, como mínimo cada año un informe de coyuntura sobre el estado del medio ambiente y cada cuatro años un informe completo, estos informes serán de ámbito nacional y autonómico y, en su caso, local e incluirán a través de un lenguaje comprensible datos sobre la calidad del medio ambiente.

En base a todo lo anterior se proponen los siguientes indicadores:

Cuadro 20. Indicadores legales en relación a la Ley 27/2006

- | |
|--|
| <p>L.1: ¿La CL publica un informe anual y/o un informe completo cada cuatro años sobre el estado del medio ambiente, en concreto en todo lo relativo a la gestión de los residuos domésticos? (Art.8).</p> <p>L.2: ¿La CL publica los textos de tratados, convenios y acuerdos internacionales y los textos legislativos comunitarios, estatales, autonómicos o locales sobre el medio ambiente, en concreto los relativos a la gestión, tratamiento y eliminación de residuos? (Art.6.1 y 7.1).</p> <p>L.3: ¿La CL publica los acuerdos en materia de medio ambiente, en concreto, los relativos a la gestión de los residuos domésticos? (Art.7.6).</p> <p>L.4: ¿La CL publica los informes sobre los avances registrados en la aplicación de las políticas, programas y planes relativos al medio ambiente, y en concreto en lo relativo a la gestión de residuos? (Art.7.3).</p> |
|--|

Fuente: *Elaboración Propia*

6.2.2. Indicadores basados en el ITA 2017

Para la determinación de los indicadores hemos tenido en cuenta las obligaciones de publicidad de información que tiene las CCLL y que están recogidas en la LTAIBG, concretamente en el artículo 6. Información institucional, organizativa y de planificación (3 indicadores L.1, L.9 y L.10) y en el artículo 8. Información económica, presupuestaria y estadística (7 indicadores L.2-L.8).

Por otro lado, hemos tenido en cuenta el ITA 2017 publicado por Transparencia Internacional España, que viene publicando desde el año 2008 (más concretamente en los años, 2008, 2009,2010, 2012,2014 y 2017) un índice encaminado a evaluar el nivel de transparencia de los ayuntamientos españoles basándose en la información publicada en sus respectivas páginas webs y portales de transparencia. Este índice toma como muestra los 110 mayores ayuntamientos por población, incluidas todas las capitales de provincia, y está compuesto por 80 indicadores agrupados en 6 áreas, valorando cada indicador con 0 si no cumple, 0,5 cuando lo cumple parcialmente y 1 si lo cumple (ITA 2017).

Cuadro 21. Indicadores ITA 2017.

A) TRANSPARENCIA ACTIVA E INFORMACIÓN SOBRE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL (21)
<p>1) Publicidad activa sobre cargos, personal y retribuciones del Ayuntamiento (8)</p> <p>1. Los datos biográficos del Alcalde/sa y de los concejales/as del Ayuntamiento, especificando como mínimo su(s) nombre(s) y apellidos, cargo, actual, foto, reseña biográfica -mínimo de cuatro líneas cada uno- o su CV, así como sus direcciones electrónicas.</p> <p>2. La agenda institucional del Alcalde/sa, con indicación y el detalle de las actividades ya celebradas tanto como aquellas programadas para su próxima realización (fecha, hora, lugar, descripción de la actividad y principales participantes).</p> <p>3. Se publican de forma detallada e individualizada los gastos de viaje del Alcalde/sa, y de los demás cargos electos del Ayuntamiento.</p> <p>4. La Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del Ayuntamiento, así como la relación individualizada de cargos (puestos) de confianza o Personal eventual, y el importe individual o colectivo de sus retribuciones.</p> <p>5. Los datos básicos de todos y cada uno de órganos descentralizados, entes instrumentales y/o sociedades municipales, con indicación detallada de su objeto social, así como los enlaces a las webs de los mismos (si el Ayuntamiento no tuviera estos organismos se indicará expresamente en la web y no puntuará como parte del índice).</p>

6. La Relación de Puestos de Trabajo (RPT) o Plantillas de Personal de los órganos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales al completo, indicándose la denominación de los puestos y las plazas de cada cargo de confianza en ellos existentes (si el Ayuntamiento no tuviera estos organismos se indicará expresamente en la web y no puntuará como parte del índice).

7. Las retribuciones percibidas por los altos cargos (al menos de todos los cargos electos y de los Directores Generales si los hay) del Ayuntamiento y de los máximos responsables de las Entidades participadas por el mismo.

8. El Registro de Intereses de Actividades y de Bienes de los Altos cargos del Ayuntamiento.

2) Publicidad activa sobre la planificación, organización y patrimonio del Ayuntamiento (6)

9. Los planes y programas anuales y plurianuales (vg. la Agenda Local 21, y/o el Plan o mapa Estratégico) municipales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución, y resultados o grado de consecución de objetivos obtenido.

10. Un organigrama actualizado que permite comprender la estructura organizativa del ayuntamiento e identificar a las personas responsables de los diferentes órganos de gobierno y sus respectivas funciones, incluyendo en su caso las Juntas de Distrito o barrios, así como conocer sus relaciones de dependencia.

11. Se publica la política o la forma de llevar a cabo la gestión, la conservación y la eliminación de los documentos y archivos del Ayuntamiento.

12. Se publica la relación revisada y/o actualizada de Inmuebles (oficinas, locales, etc.), tanto propios como en régimen de arrendamiento, ocupados y/o adscritos al Ayuntamiento, indicando el correspondiente régimen en cada uno de ellos.

13. La relación detallada de todos los vehículos oficiales (propios, alquilados, o cedidos) adscritos al Ayuntamiento (incluyendo en su caso los dedicados a servicios públicos)

14. El inventario actualizado de bienes y derechos del Ayuntamiento de cada uno de los tres últimos ejercicios cerrados.

3) Publicidad activa sobre los órganos de gobierno municipales, informes y resoluciones judiciales (7)

15. Existe y se publica el Código ético o de buen gobierno del Ayuntamiento (preferentemente adaptado al nuevo Código de buen gobierno local aprobado por unanimidad de los grupos políticos en la FEMP).

16. Las órdenes del día previas de los Plenos Municipales.

17. Las actas íntegras de los Plenos Municipales.

18. Los acuerdos completos de las Juntas de Gobierno, y las Actas íntegras cuando actúen por delegación del Pleno.

19. Los archivos de audio (podcast) o de los vídeos de las sesiones de los plenos municipales.

20. Las resoluciones judiciales (con un enlace a su contenido íntegro) que afecten al Ayuntamiento (en el orden contencioso, laboral, etc.) (Si no las ha habido, se indicará expresamente en la web y no puntuará como parte del índice)

21. Las resoluciones de autorización o reconocimiento de la compatibilidad y las autorizaciones de ejercicio de la actividad privada a altos cargos (si no las hubiese habido, ello se publicará expresamente en la web).

B) PÁGINA WEB, RELACIONES CON LOS CIUDADANOS Y LA SOCIEDAD, Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA (15)

1) Página web del Ayuntamiento y servicios municipales (8)

22. Se ha implantado en la web del Ayuntamiento una sección específica en materia de transparencia, o bien el Ayuntamiento cuenta con un portal de transparencia enlazado a la propia web municipal.

23. La web (y en su caso el portal de transparencia del Ayuntamiento) cuenta con un buscador operativo y claramente visible.

24. La web (y en su caso el portal de transparencia del Ayuntamiento) cuenta en su portada con un Mapa web que permite ver en un solo lugar la estructura de los contenidos incluidos en los mismos y sus accesos en hipervínculo.

25. Se publica el catálogo general de servicios municipales, así como las sedes de los servicios y equipamientos de la correspondiente entidad, con dirección, horarios de atención al público y enlaces a sus páginas web y/o direcciones de correo electrónico.

26. Se publica el catálogo actualizado de los procedimientos administrativos a disposición del ciudadano, con indicación de su objeto, trámites, plazos, sentido del silencio administrativo, y en su caso formularios asociados, especificando los susceptibles de tramitación electrónica.

27. Existe y se informa sobre una/s Carta/s de Servicios municipales, y del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la/s misma/s.

28. Existe y se anuncia un Canal específico de denuncias para los ciudadanos.

29. Se informa en la web (y mediante redes sociales, en su caso) sobre incidencias actuales en la prestación de los servicios municipales.

2) Participación ciudadana e información de interés para el ciudadano (7)

30. Se publican en la web datos o información estadística sobre las consultas y sugerencias recibidas de ciudadanos u organizaciones.

31. Se contempla en la web un espacio para que expresen sus opiniones y propuestas los Grupos políticos municipales.

32. Existe en la web el directorio de entidades y asociaciones de vecinos del municipio, y se contempla en la misma un espacio reservado para dichas Asociaciones.

33. Existen en la web foros de discusión, o bien existen perfiles activos del ayuntamiento en las redes sociales.

34. Existe y se publica en la web el conjunto de normas que establecen y regulan los procedimientos y órganos para que los vecinos puedan participar efectivamente en los asuntos de la vida pública local (Reglamento de Participación ciudadana y/o otros).

35. Existen y se informa en la web sobre los Consejos municipales y/u otros canales de participación ciudadana.

36. La web informa sobre las vías para la participación ciudadana en la elaboración de los planes económicos, sobre políticas específicas y/o sobre presupuestos municipales.

C) TRANSPARENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA (11)

1) Información contable y presupuestaria (6)

37. Los Presupuestos del Ayuntamiento, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada (al menos trimestralmente) sobre su estado de ejecución.

38. Las Modificaciones presupuestarias aprobadas por el Pleno municipal, o por la Junta de Gobierno, Alcalde o Concejal Delegado.

39. Los presupuestos de los órganos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales (en un apartado específico de la web); (si el Ayuntamiento no tuviese estos organismos, se indicará expresamente en la web), y no puntuará como parte del índice.

40. El indicador financiero de Autonomía fiscal: Derechos reconocidos netos de ingresos tributarios / Derechos reconocidos netos totales.

41. El indicador financiero de Capacidad o necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria (superávit o déficit)

42. La entidad informa explícitamente en la web que publica sus cuentas en la Plataforma del Tribunal de Cuentas sobre Rendición de Cuentas (rendiciondecuentas.es) 2) Transparencia en los ingresos, gastos y deudas municipales (5)

43. Se publican las Cuentas Anuales/Cuenta General del Ayuntamiento (Balance, Cuenta de Resultado económico-patrimonial, Memoria, y liquidación del Presupuesto).

44. Se publican los indicadores: a) Ingresos fiscales por habitante (Ingresos tributarios/Nº habitantes); y b) Inversión por habitante (Obligaciones reconocidas netas (Capítulo VI y VII)/Nº habitantes).

45. Se publica la información sobre el Período medio de pago a proveedores de acuerdo con la normativa de estabilidad presupuestaria.

46. Se publica el importe de la deuda pública municipal consolidada y su evolución en comparación con ejercicios anteriores.

47. Se publican los Informes de Auditoría de cuentas y los de Fiscalización por parte de los Órganos de control externo (Cámara o Tribunal de Cuentas), tanto los del Ayuntamiento como los de las entidades del sector público municipal.

D) TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES, CONVENIOS, SUBVENCIONES Y COSTES DE LOS SERVICIOS (12)

1) Contrataciones (7)

48. Se publican de forma inmediata cada uno de los Contratos (todos los contratos no menores) realizados por el Ayuntamiento, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el

procedimiento utilizado, los instrumentos a través de los que en su caso se haya publicitado, el número de licitadores participantes en cada uno y la identidad de los adjudicatarios.

49. Se publican periódicamente (como mínimo trimestralmente) los Contratos menores realizados por el Ayuntamiento con información detallada de sus importes y adjudicatarios (mediante un enlace directo y específico en la web)

50. Las modificaciones de los Contratos realizados por el Ayuntamiento (mediante un enlace directo y específico en la web).

51. Se informa sobre la composición, forma de designación y convocatorias de las Mesas de contratación.

52. Se publican las Actas de las Mesas de Contratación (mediante un enlace directo y específico en la web para esta información).

53. Los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de los Contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

54. El Ayuntamiento informa explícitamente en la web de que publica sus contratos en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) (directamente o por agregación en la Plataforma de contratación autonómica)

2) Convenios, encomiendas de gestión y subvenciones (3)

55. La relación de convenios y encomiendas de gestión suscritos, con indicación de las partes firmantes, su objeto y en su caso las obligaciones económicas convenidas.

56. La relación detallada de subvenciones y ayudas públicas concedidas por el Ayuntamiento, con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.

57. Se publican las asignaciones económicas que se conceden a cada uno de los Grupos políticos municipales.

3) Suministradores y costes de los servicios (2)

58. Se publica la lista y/o la cuantía de las operaciones con los proveedores, adjudicatarios y contratistas más importantes del Ayuntamiento.

59. Se publica información sobre el Coste efectivo de los servicios prestados por el Ayuntamiento (en base a la normativa de la Orden HAP/2075/2014).

E) TRANSPARENCIA EN MATERIAS DE URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y

MEDIOAMBIENTE (12)

1) Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos (5)

60. El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) y los mapas y planos que lo detallan.

61. En relación con el ámbito medioambiental se publican: a) Las políticas y programas del Ayuntamiento relativos al medioambiente, así como los informes de seguimiento de los mismos; b) Los estudios de impacto ambiental, paisajísticos y evaluaciones del riesgo relativos a elementos medioambientales (si no han realizado estos estudios, se indicará expresamente en la web).

62. Las modificaciones aprobadas del PGOU y los Planes parciales aprobados.
63. Información detallada de los Convenios urbanísticos del Ayuntamiento y de las actuaciones urbanísticas en ejecución.
64. Información detallada y precisa sobre los usos y destinos del Suelo del municipio. 2) Información sobre licitaciones de obras públicas (4)
65. Los proyectos, los pliegos y los criterios de licitación de las obras públicas.
66. Las modificaciones, reformados y complementarios de los proyectos de las obras más importantes (mediante un enlace directo y específico en la web) (si no los ha habido, se indicará expresamente en la web).
67. El listado de empresas que han concurrido a cada una de las licitaciones de obras públicas convocadas por el Ayuntamiento.
68. La relación de las empresas que han realizado las obras públicas más importantes en el Ayuntamiento, con indicación de las obras y su importe.
- 3) Urbanismo y obras de infraestructura (3)**
69. Información precisa sobre cada una de las obras más importantes de infraestructura que están en curso (Objetivos de la obra y responsable municipal; contratista/s responsable/s; importe presupuestado; período de ejecución).
70. Se trata, al menos semestralmente, información sobre las obras de infraestructura realizadas y en su caso las aprobadas pendientes de ejecución (informes, comunicados, notas de prensa, etc.).
71. Se publican los indicadores: a) Inversión en infraestructuras por habitante y b) Proporción de ingresos del Urbanismo sobre los ingresos totales (se indicarán en la web los conceptos incluidos como Ingresos urbanísticos: Licencias urbanísticas, IBI, ICIO, aprovechamiento urbanístico, enajenación de terrenos, etc.).

F) DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (9)

1) Visibilidad, canales y características del acceso a la información pública (6)

72. La web y/o el portal de transparencia del Ayuntamiento destina un espacio destacado o sección, fácilmente visible y claramente identificable, para difundir el derecho de acceso a la información y para facilitar el acceso este procedimiento administrativo
73. Existe y está habilitado un procedimiento administrativo presencial (no electrónico) para el ejercicio de derecho de acceso a la información, y se ofrece en todo caso al interesado/a información sobre los pasos a seguir, horarios y requisitos.
74. Se pone a disposición en la sección o portal de transparencia del Ayuntamiento, un formulario web -o un canal electrónico- para formular solicitudes de acceso a la información pública
75. El canal electrónico de solicitudes de acceso permite diversos tipos de identificación del interesado, tales como una dirección de email, autenticación electrónica ordinaria (v.g. usuario y password), que no precisen de la obtención/instalación de certificados digitales y/o la aportación de datos fiscales

76. El canal electrónico de solicitudes de acceso a la información permite, de una forma igualmente accesible, dar seguimiento a la tramitación de la petición por parte del interesado/a, o existe un seguimiento centralizado de la gestión de estos expedientes que permite conocer su situación.

77. Se facilita desde la web (o en su caso el portal de transparencia) del Ayuntamiento un canal fácil y accesible para la formulación de quejas o sugerencias en relación con el Acceso a la información

2) Reclamaciones y evaluación del derecho de acceso a la información pública (3)

78. Se difunde de una forma sencilla y clara en la web o en el portal de transparencia del Ayuntamiento, las condiciones y el procedimiento para presentar reclamaciones por denegación total o parcial en el ejercicio del derecho de acceso a la información

79. Está operativa y claramente visible en la web el área o entidad municipal responsable ante la cual presentar reclamaciones por denegación total o parcial en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

80. Se publicita en la web o en el portal de transparencia del Ayuntamiento, información estadística con periodicidad bimestral al menos, de datos relativos a: Número de solicitudes de acceso a la información recibidas; resueltas dentro de plazo; desestimadas, en todo o en parte; y resumen temático general de las solicitudes de acceso a la información recibidas

Fuente: <https://transparencia.org.es/indice-de-los-ayuntamientos-ita/>

Los indicadores sobre la ley de transparencia (LT) que hemos seleccionado y adaptados a la gestión de los residuos municipales están ubicados en dos áreas concretas: A) Transparencia activa e información sobre la corporación municipal y D) Transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios, al entender que dichas áreas no estaban evaluadas por el resto de los indicadores del propio ITMGR propuesto y que veremos más adelante.

Por otro lado, a pesar del inestimable impacto que la publicación del ITA ha tenido en la mejora paulatina del nivel de transparencia de los ayuntamientos españoles, tal como se puede apreciar en la tabla 12. Algunos autores como Garrido y Zafra (2017), Villoria (2015) o Alonso y García-García (2014) afirman que al ser los contenidos del ITA conocidos previamente, los gestores municipales concentran sus esfuerzos en aquellos aspectos que son evaluados por el índice, elaborando por tanto los portales de transparencia en esa línea, sin tener del todo en cuenta las verdaderas necesidades de información de los ciudadanos. Por todo ello, el considerar muchos más indicadores basados en el ITA, podría distorsionar los resultados de esta investigación.

Tabla 13. Media de transparencia municipal y ayuntamientos con la máxima puntuación según el ITA 2008-2012-2014-2017.

	2008	2012	2014	2017
Media de la transparencia municipal	52,1%	70,9%	85,2%	89,7%
Número de ayuntamientos con máxima puntuación: 100	-	8	17	25

Fuente: <https://transparencia.org.es/indice-de-los-ayuntamientos-ita/>

A partir de ahí, los indicadores que se proponen con relación a la LTAIBG basados en el ITA son los siguientes:

Cuadro 22. Indicadores basados en el ITA 2017.

<p>LT.1: ¿Se publica un organigrama actualizado que permite identificar a los responsables de medio ambiente, en concreto la gestión residuos municipales, así como sus funciones y relaciones de dependencia? (ITA 10).</p> <p>LT.2: ¿Se publican todos los contratos (no menores) formalizados en la gestión de residuos municipales, con indicación del objeto, el importe de la licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado, los instrumentos a través de los que en su caso se haya publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad de los adjudicatarios? (ITA 48).</p> <p>LT.3: ¿Se publican las modificaciones de los contratos formalizados en la gestión de residuos municipales? (ITA 50).</p> <p>LT.4: ¿Se publican periódicamente (como mínimo trimestralmente) los contratos menores formalizados en la gestión de residuos con información detallada de sus importes y adjudicatarios (mediante un enlace directo y específico en la web)? (ITA 49).</p> <p>LT.5: ¿Se publica la relación de los Convenios suscritos en la gestión de residuos municipales, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración y las obligaciones económicas convenidas? (ITA 55).</p> <p>LT.6: ¿Se publican las retribuciones percibidas por los concejales electos y en su caso los Directores Generales, responsables de la gestión de residuos municipales? (ITA 7).</p> <p>LT.7: ¿Se publica el Registro de Intereses de Actividades y de Bienes de los Altos cargos encargados de la gestión de residuos municipales? (ITA 8).</p> <p>LT.8: ¿Se publica la relación de Inmuebles (oficinas, locales, etc.) y vehículos, tanto propios como en régimen de arrendamiento, adscritos a la gestión de residuos municipales? (ITA 12 y 13).</p> <p>LT. 9: ¿Se publican los datos básicos de los órganos descentralizados, entes instrumentales y/o sociedades municipales, encargadas de la gestión de residuos, con indicación detallada de su objeto social, así como los enlaces a sus respectivas webs? (ITA 5).</p> <p>LT.10: ¿Se publican los planes y programas anuales y plurianuales municipales, (por ejemplo, la Agenda Local 21), relacionados con la gestión de residuos), en los que se fijan objetivos concretos, las actividades, medios, tiempo previsto para su consecución y los resultados obtenidos ? (ITA 9).</p>
--

Fuente: Elaboración Propia

6.2.3. Indicadores relacionados con la recogida, las infraestructuras y la eliminación de los residuos municipales: El Proyecto SICIAL de la Federación Española de Municipios y Provincias

La FEMP es la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación, que agrupa Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares que representan a más del 90% de los gobiernos locales de España. Fue constituida al

amparo de lo establecido en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y ha sido declarada como una Asociación de utilidad pública, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, de 26 de junio de 1985, así mismo, es una sección del Consejo de Municipios y Regiones de Europa y sede oficial de la Organización Iberoamericana Intermunicipal.

Los objetivos fundamentales de esta entidad pueden resumirse en los siguientes:

- Representar y defender los intereses generales de las Entidades Locales.
- Desarrollar y consolidar el espíritu europeo en el ámbito local.
- Fomentar la defensa de la autonomía de las Entidades Locales.
- Prestación directa o indirecta de toda clase de servicios a las Entidades Locales.

Desde la aprobación de la LTAIBG, la FEMP ha desempeñado un papel muy activo para ayudar a las corporaciones locales a adaptarse a la nueva legislación a través de distintas comisiones de trabajo y comunicaciones, entre las que podemos destacar las siguientes, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 23. Principales Comisiones de trabajo y Comunicaciones de la FEMP en materia de Transparencia.

El Código de Buen Gobierno de la FEMP (CBG): Aprobado el 15 de junio de 2009, que se configuró como una herramienta de transparencia a disposición de todos los gobiernos locales para su incorporación en su normativa.

La Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización, de 29 abril de 2014, que constituye un “patrón” de ordenanza, que pretende fomentar sus principios de transparencia.

La Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, aprobada el 27 de mayo de 2014, para servir como guía a las Entidades Locales a cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia antes del 10 de diciembre de 2015, recogidas en la LTAIBG.

La Circular 21/2015, aprobada el 24 de febrero de 2015, con la que se constituye “La Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana” para promover las políticas de transparencia, participación y colaboración ciudadana en el conjunto de todas las entidades locales españolas.

La modificación del CBG: El 24 de marzo de 2015, para adaptarlo a la LTAIBG.

La Circular 37/2015, de 29 de abril de 2015, por la que la FEMP suscribe un acuerdo de colaboración con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para facilitar el desarrollo de la LTAIBG en el ámbito local.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos por la FEMP

Por otra parte, la FEMP y en concreto su Sección de Medio Ambiente, tiene como objetivo principal impulsar políticas de fomento y defensa de la sostenibilidad a nivel local, fomentando la implantación de Agendas 21 locales, junto con medidas que fomenten la prevención de residuos, así como su reutilización y reciclaje. Entre los múltiples proyectos impulsados desde la misma, caben destacar el Código de Buenas

Prácticas Ambientales (2004) para implantar un proceso de Agenda 21 en los municipios españoles, la Red Española de Ciudades por el Clima (2008) que surge por la necesidad de los ayuntamientos de coordinarse en la lucha contra el cambio climático o la Red de Gobiernos Locales + Biodiversidad (2006) que pretende promocionar políticas locales para la conservación de la biodiversidad y la protección de los ecosistemas.

Con relación a la gestión de los RSU, la FEMP publica en el año 2013 un Modelo de Ordenanza Marco de Recogida de Residuos con la participación de Ecoembes y la Asociación Nacional de Empresas Públicas de Medio Ambiente (ANEPMA), y en el año 2015 elabora un Informe sobre la Situación Actual de la Gestión de los Residuos Domésticos en España ⁹⁰. En esa misma línea, la FEMP pone en marcha en el año 2004 un proyecto nacional para la implantación de un Sistema Integrado de Costes e Indicadores de Servicios (SICIAL) en la Administración Local, con los siguientes objetivos:

- Mejorar la gestión pública de los servicios municipales.
- Incrementar la transparencia en la gestión de las entidades locales.
- Agilizar la toma de decisiones por parte de las CCLL.
- Atender adecuadamente la demanda de información por parte de los ciudadanos.
- Facilitar la comparabilidad de la gestión de distintas entidades públicas, mediante el empleo de una serie de variables comunes a todas ellas.

El proyecto incluye un sistema de indicadores de gestión para distintos servicios municipales, en particular son los siguientes siete servicios municipales: Cultura, Deportes, Educación, Licencias Urbanísticas, Policía Local, Servicios Sociales y Recogida, tratamiento y eliminación de residuos. Con relación a este último servicio, (SICIAL-RSU), tal como afirma Muñoz Colomina *et al.* (2011), el sistema propuesto por la FEMP presenta múltiples ventajas, entre las que cabe destacar las siguientes:

- El modelo abarca todo el ciclo del proceso productivo de los RSU, valorando todas las actividades necesarias para la prestación del servicio, identificando relaciones causa-efecto entre costes, actividades y prestaciones.

⁹⁰ Disponible en:

http://femp.femp.es/files/566-1798-archivo/Informe.Ejecutivo.Residuos.2020_FEMP.Ver.06.pdf

- Identifica los recursos materiales y humanos a partir de los programas presupuestarios.
- Incluye un panel de indicadores cuidadosamente seleccionados teniendo en cuenta las prestaciones que recibe el ciudadano, así como las opiniones de los responsables municipales que han participado en el proyecto, lo que permite su comparabilidad a nivel nacional.
- Por último, su aplicación práctica se extiende al ámbito internacional al incluir un conjunto de indicadores básicos contemplados por la AEMA.

Por todo ello, hemos considerado oportuno tomar como referencia en nuestra investigación, para seleccionar los indicadores de recogida y tratamiento de residuos, así como aquellos relacionados con las infraestructuras relacionadas con la gestión de residuos, el conjunto de indicadores del servicio de recogida, tratamiento y eliminación de residuos del proyecto SICIAL-RSU, y que exponemos a continuación.

Cuadro 24. Cuadro-Resumen de Indicadores de Gestión para el servicio municipal de Recogida, Tratamiento y Eliminación de residuos. Proyecto Sicial. Versión 2008.

INDICADORES DE ACTIVIDAD
<p>RECOGIDA:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Kilogramos al año de residuos recogidos por habitante:<ol style="list-style-type: none">a. Recogida domiciliariab. Recogida de la actividad económica (Desglose de este indicador por tipo de recogida)2. Periodicidad de la recogida de residuos.3. Índice de eficiencia de la recogida de residuos.4. Capacidad ofertada al ciudadano para la recogida de residuos.5. Número de lavados al año por contenedor.6. Número de habitantes por punto limpio.
<p>- TRATAMIENTO:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Kilogramos al año de residuos tratados en planta por habitante. (Desglose de este indicador por planta de tratamiento)2. Grado de aprovechamiento de la planta de tratamiento.3. Índice de rechazo de la planta de tratamiento.4. Porcentaje de compostaje obtenido.
<p>- ELIMINACIÓN:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Kilogramos al año de residuos depositados en vertedero por habitante.<ul style="list-style-type: none">- Procedente de los procesos- Procedencia directa de los ciudadanos
INDICADORES ECONÓMICOS

- DE PRESUPUESTO

1. Gasto corriente en recogida, tratamiento y eliminación de residuos por habitante.
2. Porcentaje de gasto corriente en recogida, tratamiento y eliminación de residuos.

- COSTES

1. Coste de la tonelada de residuos recogidos:
 - a. Coste de la tonelada de la recogida domiciliaria
 - b. Coste de la tonelada de la recogida de la actividad económica. (Desglose de este coste por tipo de recogida)
2. Coste de la tonelada de residuos tratados en planta. (Desglose de este coste por planta de tratamiento)
3. Coste de eliminación de la tonelada de residuos (vertedero)

INDICADORES DE ENTORNO

COMUNES

1. Tasa de crecimiento anual de la población.
2. Ingresos impositivos municipales por habitante.
3. Ahorro corriente.
4. Déficit o superávit no financiero

ESPECÍFICOS DE RECOGIDA, TRATAMIENTO Y ELIMINACIÓN DE RESIDUOS

1. Densidad de población.
2. Incidencia en la recogida de residuos de la población no residente.
3. Kilómetros lineales de calle en las que se presta el servicio de recogida.

Fuente: FEMP http://www.costes-indicadores.com/RESIDUOS_PDF.pdf

Los indicadores que denominaremos de gestión, subdivididos en tres áreas, recogida, infraestructuras y tratamiento de residuos, han sido analizados para los años 2015, 2016 y 2017 y que exponemos a continuación.

6.2.3.1. Indicadores sobre la recogida de residuos

Los indicadores seleccionados en nuestra investigación se desglosan en cinco apartados:

- Recogida domiciliaria: Dentro de este apartado, en función del contenido de la ordenanza municipal con relación al servicio público obligatorio, se podrían incluir además de los residuos domésticos de hogares, comercios, hostelería y servicios, los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias.

Por otro lado, hemos agrupado en un solo indicador los datos sobre la recogida de los residuos orgánicos y la fracción resto, dado que, en el momento de realizar la

investigación, la gran mayoría de los ayuntamientos analizados, ambos se recogen de manera indiferenciada, dando lugar a un total de 8 indicadores. Si bien es cierto que, en el marco del Plan de Acción de la Comisión Europea para la Economía Circular, el Parlamento Europeo en el mes de mayo de 2018 aprobó cuatro nuevas Directivas sobre residuos, entre ellas la Directiva (UE) 2018/851, que fija como fecha tope para la recogida separada de los biorresiduos el 31 de diciembre de 2023.

- **Recogida no domiciliaria:** En este apartado tendríamos un total de 5 indicadores, a pesar de que según la definición de residuo municipal contenida en la Directiva (UE) 2018/851, quedarían excluidos de los mismos los vehículos al final de su vida útil y los residuos de construcción y demolición (RCD), incluidos aquellos procedentes de pequeñas obras domiciliarias. Sin embargo, los estados miembros disponen hasta el 5 de julio de 2020 para adaptar su normativa, por lo que en el momento de realizar la investigación no se ha producido ninguna modificación de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, y además el período analizado es previo a la aprobación de la Directiva (UE) 2018/851, por todo ello, hemos optado por considerar dichos residuos como municipales.
- **Recogidas externas de gestión no municipal:** Este apartado, está constituido por 3 indicadores, relativos a las recogidas de los residuos peligrosos procedentes de la industria y el comercio, los lodos EDAR (procedentes de la estación depuradora de aguas residuales) y los RCD, que si bien, no son de competencia municipal, hemos considerado oportuno incluirlos en nuestra investigación, dado que, con ello se daría mayor información al ciudadano.
- **Datos de recogida de años anteriores:** Para validar este indicador la web debe ofrecer datos de al menos los últimos 5 años.
- **Periodicidad en la recogida:** Para validar este indicador, la periodicidad en la recogida de los residuos debe hacer referencia a las fracciones orgánica/resto, envases, papel y vidrio.

El total de items evaluados en los tres primeros apartados han ascendido a 16, que junto con los de los dos últimos apartados, da un total de 18. Se ha obtenido información no sólo del ejercicio 2017, sino también de los años 2015 y 2016.

Cuadro 25. Indicadores de recogida de residuos.

AR.1 KG AL AÑO DE RESIDUOS RECOGIDOS POR HABITANTE
AR.1.1 RECOGIDA DOMICILIARIA: Residuos domésticos de hogares, comercios, hostelería y servicios.
AR 1.1.1 Orgánica y Fracción Resto
Orgánica
Resto
AR 1.1.2 Papel/Cartón
AR 1.1.3 Envases
AR 1.1.4 Vidrio
AR 1.1.5 Aceites
AR .1.1.6 Ropa y Textil
AR .1.1.7 Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE)
AR 1.1.8 Otras recogidas domiciliarias: enseres, muebles, madera, etc.
AR.1.2 RECOGIDA NO DOMICILIARIA
AR 1.2.1 Limpieza viaria
AR 1.2.2 Escombros de obras menores
AR 1.2.3 Podas y residuos vegetales
AR 1.2.4 Parques, jardines y playas
AR 1.2.5: Otros: animales, vehículos abandonados, etc.
AR.1.3 RECOGIDAS EXTERNAS: NO DE GESTIÓN MUNICIPAL
AR.1.3.1: Residuos de construcción y demolición (RCD)
AR.1.3.2: Industria y otros
AR.1.3.3: EDAR: Lodos procedentes de la estación depuradora de aguas residuales
AR.2 DATOS DE RECOGIDA DE AÑOS ANTERIORES
AR.3 PERIODICIDAD EN LA RECOGIDA

Fuente: Elaboración propia

6.2.3.2. Indicadores relacionados con las infraestructuras necesarias para la recogida de residuos

En este apartado hemos considerado un total de 10 indicadores, por el mismo motivo comentado anteriormente, agrupamos en un único indicador el número de habitantes por contenedor de fracción resto/ orgánico, por otro lado, para validar los indicadores relacionados con la capacidad de contenerización (AR.5), la geolocalización de los mismos (AR.6) y el número de lavados (AR.7), la web municipal deberá proporcionar

información actualizada sobre al menos los contenedores de fracción resto/orgánicos, papel/cartón, envases y vidrio.

Cuadro 26. Indicadores de infraestructuras relacionados con la recogida de residuos

AR.4 Nº DE HABITANTES/POR TIPO DE CONTENEDOR
AR.4.1 Nº de hab./ Contenedores de Residuos Orgánicos
AR.4.2 Nº de hab./Contenedores Papel/Cartón
AR.4.3 Nº de hab./Contenedores de Envases
AR.4.4 Nº de hab./Contenedores de Vidrio
AR.4.5 Nº de hab./ Contenedores de Fracción Resto
AR. 4.6Nº de Hab./Contenedores de aceite, ropa y pilas
AR.5 Se indica la capacidad de contenerización
AR.6 Se indica la geolocalización de los contenedores
AR.7 Nº de lavados al año por tipo de contenedores
AR.8 Nº hab./Nº de puntos limpios (fijos y móviles)
AR.9 Cantidad y tipos de residuos depositados en los puntos limpios

Fuente: Elaboración propia

6.2.3.3. Indicadores sobre el tratamiento de residuos.

En este apartado hemos considerado 4 indicadores de gestión relacionados con la actividad de tratamiento de los residuos.

Cuadro 27. Indicadores de tratamiento de residuos

INDICADORES DE ACTIVIDAD DE TRATAMIENTO
AT-1: TN DE RESIDUOS RECICLADOS/TOTAL RESIDUOS RECOGIDOS
AT-2: TN DE RESIDUOS INCINERADOS/TOTAL RESIDUOS RECOGIDOS
AT-3. TN DE RESIDUOS DEPOSITADOS EN VERTEDERO/ TOTAL RESIDUOS RECOGIDOS
AT-4. PORCENTAJE COMPOSTAJE OBTENIDO EN PLANTA: TN COMPOST/TN TOTALES DE RESIDUOS

Fuente: Elaboración propia

6.2.4. Indicadores presupuestarios y financieros

Los artículos 208 y 233 del TRLRHL indican que las entidades locales deberán remitir al Tribunal de Cuentas y a los órganos de control externo de sus respectivas CCAA, la Cuenta General del ayuntamiento y de sus organismos autónomos, así como las cuentas anuales de las entidades públicas dependientes y sociedades mercantiles participadas. Por otro lado, la orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la

Instrucción del modelo normal de contabilidad local, a través de la cual, la normativa contable aplicable a las entidades locales queda normalizada y armonizada con los criterios contables del Sector Público Estatal, y aplicable, entre otros, a aquellos ayuntamientos cuyo presupuesto exceda de 3.000.000 de euros, indica en su regla 45 que las cuentas anuales que integran la Cuenta de la propia entidad local y las que deberá formar parte cada uno de sus organismos autónomos son: El Balance, la Cuenta del resultado económico-patrimonial, el Estado de cambios en el patrimonio neto, el Estado de flujos de efectivo, el Estado de liquidación del Presupuesto y la Memoria. Concretamente en la nota 25 de la Memoria quedan recogidos una serie de indicadores presupuestarios, financieros y patrimoniales que hemos tomado como referencia.

A continuación, vamos a indicar los indicadores que hemos considerado para comprobar su publicación en las respectivas webs de los ayuntamientos seleccionados, relativos a los años 2015, 2016 y 2017, y que algunos de ellos son también empleados por el ITA 2017 publicado por Transparencia Internacional España.

➤ Indicadores financieros y presupuestarios de los presupuestos de gastos e ingresos corriente:

- **Gasto por habitante:** $\frac{\text{Obligaciones Reconocidas Netas}}{\text{Número de habitantes}}$

Se elabora a partir del Estado Liquidación del Presupuesto de Gastos, y nos servirá de referencia para determinar la parte del gasto por habitante, destinado al servicio de recogida y tratamiento de residuos municipales.

- **Inversión por habitante (ITA 44):** $\frac{\text{Obligaciones Reconocidas Netas (Cap.6 y 7)}}{\text{Número de habitantes}}$

Este indicador refleja las obligaciones reconocidas netas del capítulo VI. Inversiones reales y VII. Transferencias de capital, de la liquidación del presupuesto de gastos y refleja el esfuerzo inversor por parte del ayuntamiento, lo que ha de repercutir en la calidad de los servicios públicos, entre ellos la gestión de los residuos urbanos.

- **Autonomía Fiscal (ITA 40):** $\frac{\text{D.Reconocidas Netos (de naturaleza tributaria)}}{\text{Total de Derechos Reconocidos Netos}}$

Se elabora a partir del Estado Liquidación del Presupuesto de Ingresos e indica la proporción que representan los ingresos tributarios de los Capítulos I. Impuesto Directos, II. Impuesto Indirectos y III. Tasas y otros ingresos, con relación a la totalidad de los Derechos reconocidos netos.

- **Ingresos fiscales por habitante (ITA 44):** $\frac{\text{Ingresos tributarios}}{\text{Número de habitantes}}$

Se elabora a partir del anterior indicador y refleja la aportación que cada ciudadano realiza a los ingresos fiscales del ayuntamiento, se tomara como referencia al determinar los ingresos por habitante procedentes de la tasa por recogida y tratamiento de residuos.

- **Superávit o Déficit por habitante (ITA 41):** $\frac{\text{Resultado Presupuestario Ajustado}}{\text{Número de habitantes}}$

Este indicador forma parte del estado liquidación del presupuesto y se elabora a partir del Resultado Presupuestario, comparando los derechos reconocidos netos y las obligaciones reconocidas netas, junto con una serie de ajustes como consecuencia de las obligaciones financiadas con Remanente de tesorería para gastos generales y las desviaciones de financiación del ejercicio derivadas de los gastos con financiación afectada, ya que estas circunstancias distorsionan el resultado presupuestario, superávit o déficit del ejercicio.

- **Índice de endeudamiento:** $\frac{\text{Pasivo Corriente} + \text{Pasivo No Corriente}}{\text{Número de habitantes}}$

Se elabora a partir del Balance al cierre de la entidad local reflejando la deuda del municipio tanto a corto como a largo plazo que le corresponde a cada ciudadano.

Junto a esta batería de indicadores de carácter general, hemos analizado también dos indicadores más específicos, ligados directamente con la gestión de los residuos municipales. Por un lado, se van a considerar a partir de la clasificación por programas en el estado de liquidación del presupuesto de gastos (Créditos Presupuestarios Definitivos), el programa 162. Recogida, eliminación y tratamiento de residuos, los

subprogramas, **162.1 Recogida de residuos urbanos, 162.2 Gestión de residuos urbanos y 162.3 Tratamiento de residuos urbanos**, para calcular el siguiente indicador:

- **Gasto en recogida, eliminación y tratamiento de residuos por habitante:**

$$\frac{(162) \text{Recogida, eliminación y tratamiento de residuos urbanos}}{\text{Número de habitantes}}$$

En relación con el presupuesto de ingresos, y partiendo de la clasificación orgánica en el estado de liquidación (previsiones presupuestarias definitivas) tomando en cuenta los conceptos **302. Servicio de recogida de basuras y 303. Servicio de tratamiento de residuos**, proponemos el siguiente indicador:

- **Ingresos de recogida, eliminación y tratamiento de residuos por habitante:**

$$\frac{(302) \text{ y } (303) \text{Recogida, y tratamiento de residuos urbanos}}{\text{Número de habitantes}}$$

En este apartado, tal como se puede ver en el siguiente cuadro, el total de ítems evaluados del año 2017 han ascendido a 8, aunque también hemos obtenido información de los ejercicios 2015 y 2016.

Cuadro 28. Indicadores presupuestarios

P.1 Gasto corriente y de capital en recogida, gestión y tratamiento de residuos por hab.
P.1.1 Gasto en recogida (partida 1621) por hab.
P.1.1 Gasto en gestión (partida 1622) por hab.
P.1.1 Gasto en tratamiento (partida 1623) por hab.
P.2. Ingresos por recogida y tratamiento de residuos (partidas 302 y 303) por hab.
P.2.1 Ingreso por servicio de recogida (302) por hab.
P.2.2 Ingreso por servicio de tratamiento (303) por hab.
P.3 Ingresos fiscales por habitante: Ingresos tributarios/nº hab.
P.4 Superávit o déficit por habitante: Rdo. presupuestario ajustado/nº hab.
P.5 Gasto por habitante: Obligaciones reconocidas netas/nº hab.
P.6 Inversión por habitante: Obligaciones reconocidas netas cap. 6 y 7/nº hab.
P.7 Autonomía fiscal: Derechos reconocidos netos (DRN) de naturaleza tributaria/Total D.R.N.
P.8 Índice de endeudamiento: Pasivo exigible/nº hab.

Fuente: *Elaboración propia*

6.2.5. Indicadores de Calidad

A partir del Manual Técnico de Comunicación Efectiva sobre residuos para Entidades Locales, publicado por la FEMP⁹¹, hemos considerado una serie de indicadores dado que entendemos que es fundamental para buscar una implicación por parte de los ciudadanos en una cada vez mayor eficiente gestión de los residuos domésticos, no solo la transmisión de información sino también como se transmite.

En este manual se hace un especial hincapié sobre cuáles deben ser los requisitos básicos que debe cumplir la información publicada en las webs municipales, con relación a la gestión de residuos. La accesibilidad, la oportunidad y la claridad de unos contenidos que generen utilidad, interés y curiosidad en los ciudadanos, evitando que los mismos se sientan poco informados, confusos por una información errónea e inexacta o abrumados por contenidos complejos de entender, y que en definitiva generen una desmotivación, una falta de compromiso y una actitud pasiva.

Antes de pasar a enumerar dichos indicadores, queremos justificar su implementación en este trabajo dado que entendemos que las tasas de reciclaje dependen en gran medida de los esfuerzos en comunicación sobre los ciudadanos.

Cuadro 29. Indicadores de calidad

- | |
|---|
| <p>C.1: La web municipal está bien estructurada y organizada con un menú de navegación eficaz que permite encontrar la información sobre la gestión de residuos en poco tiempo, estableciendo un máximo de tres clicks.</p> <p>C.2: La web resulta agradable al usuario, utiliza un lenguaje claro y comprensible, acompañado de colores, imágenes e infografías que ilustran de manera resumida el contenido.</p> <p>C.3: La web contiene un enlace directo a la web de la empresa municipal o en su caso a la empresa concesionaria gestora de residuos.</p> <p>C.4: La web presenta un enlace con los SIG, como Ecoembes, Ecovidrio, Ecopilas o Sigre.</p> <p>C.5: La web contiene campañas de información y concienciación sobre la recogida, el reciclaje o la reutilización de los residuos urbanos.</p> |
|---|

Fuente: Elaboración propia

⁹¹<http://femp.femp.es/files/3580-1333-fichero/manual%20comunicacion%20final.pdf>

6.3. Evaluación de la transparencia a través del ITMGR: Análisis de resultados por ayuntamientos, comunidades autónomas, áreas del índice y tramos de población

En esta primera parte del estudio, hemos evaluado a través del ITMGR, cada uno de los municipios de la muestra elegida, compuesta por 96 municipios españoles, incluidas todas las capitales de provincia además de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que representan a los mayores municipios por nivel de población de cada Comunidad Autónoma, y que representan a 20.416.034 de personas, el 43,87% del total de la población española, 46.527.039 de habitantes, según los datos del Instituto Nacional de Estadística a 1 de enero de 2017, para posteriormente elaborar un ranking con las puntuaciones de todos ellos.

La muestra seleccionada, entendemos que es suficientemente representativa dado que se aproxima al peso relativo de la población de cada CCAA sobre la población total de España, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 14. Peso relativo de la población de cada CCAA sobre la población total en España en relación a la muestra seleccionada

CCAA	Población muestra	% sobre la muestra	% sobre población de España	CCAA	Población muestra	% s/la muestra	% sobre población de España
Andalucía	2.876.550	14,1%	18,2%	Galicia	919.753	4,5%	5,8%
Aragón	772.818	3,8%	2,8%	C. de Madrid	4.691.473	22,9%	14,1%
P. de Asturias	612.709	3,2%	2,2%	R. de Murcia	820.063	4%	3,8%
I. Baleares	505.244	2,5%	2,3%	C. F. Navarra	251.027	1,2%	1,3%
I.Canarias	837.002	4,1%	4,5%	País Vasco	879.769	4,3%	4,7%
Cantabria	286.358	1,4%	1,3%	La Rioja	200.777	1%	0,8%
Castilla y León	1.035.158	5%	5,1%	C. Valenciana	1.515.969	7,4%	10,2%
Castilla-La Mancha	470.219	2,3%	4,3%	Ceuta	84.959	0,4%	0,2%
Cataluña	3.235.059	15,8%	16,1%	Melilla	86.120	0,4%	0,2%
Extremadura	346.007	1,7%	2,1%	TOTAL	20.416.034		

Fuente: Elaboración propia

La primera clara conclusión a la que hemos llegado es que la media del nivel de transparencia es de apenas un 42,6% (Anexo I), y que solo 35 ayuntamientos, que representan el 36,5% del total de la muestra, ofrecen valores por encima del 50%, tal como podemos apreciar en la tabla 14, en la que en los cinco primeros puestos están los ayuntamientos de Vitoria (79,69%), San Sebastián (76,56%), Ciudad Real (75%), Madrid (73,44%) y Gijón (71,88%), por el contrario en la parte baja de la tabla nos encontramos

con los ayuntamientos de Camargo (17,19%), Cádiz (15,63%), Mérida (14,06 %) Jaén (10,94%) y en último lugar el ayuntamiento de Torrelavega (7,81%).

Por otra parte, si comparamos nuestros datos con el ITA 2017, observamos que la media general de este índice es prácticamente más del doble (89,7%) de la obtenida en nuestra investigación, donde, además, 61 de los 96 ayuntamientos (63,5%) no logran alcanzar un mínimo aprobado, circunstancia que contrasta con los resultados del ITA, donde, de los 110 ayuntamientos evaluados, solamente 3 municipios (2,72%) presentan valores por debajo del 50%.

El análisis por Comunidades y Ciudades Autónomas (Anexo I) nos indica que solamente cinco de ellas presentan medias por encima del 50%, en concreto, el País Vasco (68,36%), la Ciudad Autónoma de Melilla (53,97%), las Islas Baleares (53,13%), Cataluña (52,5%) y el Principado de Asturias (51,95%).

Tabla 15. Ranking ITMGR.

Puesto	Ayuntamiento	Puntuación (Entre 1%-100%)	Puesto	Ayuntamiento	Puntuación (Entre 1%-100%)
1º	VITORIA	79,69%	49º	MARBELLA	39,06%
2º	SAN SEBASTIÁN	76,56%	50º	PALENCIA	39,06%
3º	CIUDAD REAL	75,00%	51º	SEGOVIA	39,06%
4º	MADRID	73,44%	52º	REUS	39,06%
5º	GIJÓN	71,88%	53º	CALAHORRA	39,06%
6º	FUENLABRADA	70,31%	54º	CASTELLON DE LA PLANA	39,06%
7º	SALAMANCA	67,19%	55º	LORCA	38,39%
8º	VALLADOLID	65,08%	56º	JEREZ DE LA FRONTERA	37,50%
9º	MALAGA	64,06%	57º	HUESCA	37,50%
10º	SABADELL	64,06%	58º	SANTANDER	37,50%
11º	SANTA CRUZ DE TENERIFE	62,50%	59º	GETAFE	36,51%
12º	LEON	62,50%	60º	TUDELA	36,51%
13º	BARACALDO	62,50%	61º	BURLADA	36,51%
14º	IBIZA	60,94%	62º	ZAMORA	35,94%
15º	TARRASSA	60,94%	63º	AVILA	35,94%
16º	BARCELONA	60,32%	64º	CÁCERES	35,94%
17º	PAMPLONA	58,73%	65º	CARTAGENA	35,94%
18º	AVILÉS	57,81%	66º	ALICANTE	35,94%
19º	CORDOBA	56,25%	67º	MOSTOLES	34,92%
20º	HOSPITALET DEL LLOBREGAT	56,25%	68º	CUENCA	34,38%
21º	LA CORUÑA	56,25%	69º	CEUTA	34,38%
22º	LEGANES	56,25%	70º	GUADALAJARA	32,81%
23º	SEVILLA	54,69%	71º	SANTIAGO DE COMPOSTELA	32,81%
24º	BURGOS	54,69%	72º	TOLEDO	31,25%
25º	SANTA COLOMA DE GRAMANET	54,69%	73º	BADAJOS	30,16%
26º	MOLINA DE SEGURA	54,69%	74º	ALMERIA	29,69%
27º	BILBAO	54,69%	75º	SAN CRISTOBAL DE LA LAGUNA	28,13%

28º	MELILLA	53,97%	76º	LUGO	28,13%
29º	OVIEDO	53,13%	77º	PONTEVEDRA	28,13%
30º	CALVIÁ	53,13%	78º	DOS HERMANAS	26,56%
31º	TARRAGONA	51,56%	79º	TERUEL	26,56%
32º	ZARAGOZA	50,00%	80º	TELDE	26,56%
33º	BADALONA	50,00%	81º	TORREJÓN DE ARDOZ	25,40%
34º	MATARO	50,00%	82º	LANGREO	25,00%
35º	GERONA	50,00%	83º	HARO	23,44%
36º	ALCOBENDAS	48,44%	84º	ELCHE	23,44%
37º	VALENCIA	47,62%	85º	CASTRO-URDIALES	21,88%
38º	ALBACETE	46,88%	86º	PLASENCIA	21,88%
39º	MURCIA	46,88%	87º	ALCALA DE HENARES	21,88%
40º	LOGROÑO	46,88%	88º	ALCORCON	20,63%
41º	PALMA DE MALLORCA	45,31%	89º	CALATAYUD	20,31%
42º	VIGO	45,31%	90º	ARNEDO	20,31%
43º	PARLA	44,44%	91º	ORENSE	18,75%
44º	GRANADA	43,75%	92º	CAMARGO	17,19%
45º	SORIA	42,19%	93º	CADIZ	15,63%
46º	LAS PALMAS DE GRAN CANARIA	40,63%	94º	MERIDA	14,06%
47º	LERIDA	40,63%	95º	JAEN	10,94%
48º	HUELVA	39,06%	96º	TORRELAVEGA	7,81%

Fuente: Elaboración propia

Otra conclusión destacable, es que solamente tres áreas presentan valores por encima del 50%, concretamente, el Área 7. Indicadores de Calidad (55,73%), el Área 6. Indicadores Presupuestarios (54,83%), y el Área 2. Indicadores ITA que es la que presenta una mayor ponderación con un 75,95%. Por el contrario, si analizamos las áreas que presentan valores medios más bajos, estas son concretamente, el Área 5. Indicadores de Tratamiento (10,94%), el Área 3. Indicadores de Recogida (28,18%) y el Área 1. Indicadores legales (30,29%), tal como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Análisis y valoración de la transparencia en los municipios españoles en la gestión de los residuos sólidos urbanos

Tabla 16. Ranking ITMGR por áreas

		IL 9 ind.	ITA 10 ind.	IR 18 ind.	IINF 10 ind.	IT 4 ind.	IECON 8 ind	IC 5 ind.		Nº ITEMS
ANDALUCÍA	Total	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	MEDIA CCAA	
SEVILLA	54,69%	67%	90%	33,3%	80%	0%	25%	80%	37,93%	35
MÁLAGA	64,06%	22%	100%	83%	50%	50%	38%	80%		41
CÓRDOBA	56,25%	33%	80%	67%	50%	50%	38%	60%		36
GRANADA	43,75%	33%	100%	6%	60%	25%	25%	100%		28
JEREZ DE LA FRONTERA	37,50%	22%	100%	11%	60%	0%	25%	40%		24
ALMERÍA	29,69%	22%	40%	0%	30%	0%	100%	40%		19
HUELVA	39,06%	22%	100%	22%	30%	0%	63%	20%		25
MÁRBELLA	39,06%	22%	80%	28%	50%	0%	25%	60%		25
DOS HERMANAS	26,56%	22%	70%	0%	40%	0%	50%	0%		17
CADIZ	15,63%	0%	50%	0%	20%	0%	0%	60%		10
JAÉN	10,94%	0%	40%	0%	10%	0%	25%	0%		7
		IL 9 ind.	ITA 10 ind.	IR 18 ind.	IINF 10 ind.	IT 4 ind.	IECON 8 ind	IC 5 ind.		
ARAGÓN	Total	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	MEDIA CCAA	
ZARAGOZA	50,00%	33%	100%	33%	60%	0%	38%	80%	33,59%	32
HUESCA	37,50%	22%	70%	6%	50%	0%	21%	80%		24
TERUEL	26,56%	22%	100%	6%	30%	0%	13%	0%		17
CALATAYUD	20,31%	22%	50%	6%	40%	0%	0%	20%		13
ASTURIAS	Total	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	MEDIA CCAA	
GIJÓN	71,88%	89%	80%	83%	70%	25%	25%	100%	51,95%	46
OVIEDO	53,13%	33%	90%	44%	70%	25%	38%	60%		34
AVILÉS	57,81%	56%	60%	39%	70%	25%	100%	60%		37
LANGREO	25,00%	0%	0%	39%	50%	25%	0%	60%		16
ISLAS BALEARES	Total	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	MEDIA CCAA	
PALMA DE MALLORCA	45,31%	44%	60%	39%	10%	0%	100%	60%	53,13%	29
IBIZA	60,94%	44%	60%	56%	30%	50%	100%	60%		39
CALVIÁ	53,13%	44%	90%	67%	30%	0%	13%	100%		34
ISLAS CANARIAS	Total	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	MEDIA CCAA	
LAS PALMAS DE GRAN CANARIA	40,63%	33%	90%	6%	70%	0%	11%	80%	39,45%	26
SANTA CRUZ DE TENERIFE	62,50%	56%	90%	56%	80%	0%	38%	100%		40
SAN CRISTÓBAL DE LA LAGUNA	28,13%	33%	90%	0%	10%	0%	38%	40%		18
TELDE	26,56%	22%	50%	0%	0%	0%	100%	40%		17
		IL 9 ind.	ITA 10 ind.	IR 18 ind.	IINF 10 ind.	IT 4 ind.	IECON 8 ind	IC 5 ind.		
CANTABRIA	Total	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	MEDIA CCAA	
SANTANDER	37,50%	33%	90%	0%	50%	0%	63%	40%	21,09%	24
TORRELAVEGA	7,81%	11%	40%	0%	0%	0%	0%	0%		5
CASTRO-URDIALES	21,88%	22%	80%	0%	10%	0%	13%	40%		14
CAMARGO	17,19%	11%	40%	0%	0%	0%	38%	60%		11
CASTILLA-LEÓN	Total	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	MEDIA CCAA	
VALLADOLID	65,08%	22%	100%	50%	80%	50%	86%	80%	49,07%	41
BURGOS	54,69%	67%	100%	22%	60%	25%	50%	80%		35
SALAMANCA	67,19%	33%	90%	83%	60%	0%	63%	80%		43
LEÓN	62,50%	67%	100%	61%	60%	0%	50%	60%		40
PALENCIA	39,06%	11%	70%	22%	70%	0%	63%	20%		25
ZAMORA	35,94%	22%	100%	0%	10%	0%	100%	40%		23
ÁVILA	35,94%	22%	80%	17%	40%	0%	50%	40%		23
SEGOVIA	39,06%	33%	90%	11%	60%	0%	38%	40%		25
SORIA	42,19%	33%	100%	28%	60%	0%	0%	60%		27
CASTILLA-LA MANCHA	Total	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	MEDIA CCAA	
ALBACETE	46,88%	33%	80%	50%	50%	0%	25%	60%	44,06%	30
GUADALAJARA	32,81%	33%	80%	0%	10%	0%	88%	40%		21
TOLEDO	31,25%	22%	90%	0%	10%	100%	38%	20%		20
CIUDAD REAL	75,00%	67%	90%	56%	100%	25%	100%	80%		48
CUENCA	34,38%	33%	90%	0%	10%	0%	100%	20%		22
		IL 9 ind.	ITA 10 ind.	IR 18 ind.	IINF 10 ind.	IT 4 ind.	IECON 8 ind	IC 5 ind.		
CATALUÑA	Total	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	MEDIA CCAA	
BARCELONA	60,32%	78%	70%	61%	10%	0%	100%	60%	52,50%	38
HOSPITALET DEL LLOBREGAT	56,25%	22%	70%	78%	20%	0%	100%	60%		36
BADALONA	50,00%	0%	50%	56%	70%	0%	38%	60%		32
TERRASSA	60,94%	89%	60%	61%	30%	0%	88%	80%		39
SABADELL	64,06%	44%	80%	67%	40%	0%	100%	100%		41
LERIDA	40,63%	33%	80%	6%	20%	0%	100%	80%		26
TARRAGONA	51,56%	11%	80%	61%	20%	0%	100%	60%		33
MATARÓ	50,00%	22%	90%	67%	30%	0%	25%	80%		32
SANTA COLOMA DE GRAMANET	54,69%	11%	90%	67%	20%	0%	100%	60%		35
REUS	39,06%	11%	90%	0%	30%	0%	100%	30%		25
GERONA	50,00%	0%	80%	61%	30%	0%	100%	20%		32

Análisis y valoración de la transparencia en los municipios españoles en la gestión de los residuos sólidos urbanos

EXTREMADURA	Total	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	MEDIA CCAA	
BADAJOS	30,16%	22%	90%	28%	10%	0%	14%	20%	25,51%	19
CÁCERES	35,94%	22%	40%	6%	80%	0%	50%	80%		23
MÉRIDA	14,06%	22%	60,00%	0%	0%	0%	13%	0%		9
PLASENCIA	21,88%	11%	60%	0%	50%	0%	0%	40%		14
GALICIA	Total	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	MEDIA CCAA	
VIGO	45,31%	33%	100%	0%	40%	0%	100%	80%	34,90%	29
LA CORUÑA	56,25%	33%	70%	50%	80%	50%	25%	100%		36
ORENSE	18,75%	22%	50%	0%	20%	0%	25%	20%		12
LUGO	28,13%	44%	80%	11%	10%	0%	25%	20%		18
SANTIAGO DE COMPOSTELA	32,81%	33%	20%	28%	70%	0%	0%	80%		21
PONTEVEDRA	28,13%	22%	70%	0%	10%	0%	100%	0%		18
		IL 9 ind.	ITA 10 ind.	IR 18 ind.	IINF 10 ind.	IT 4 ind.	IECON 8 ind	IC 5 ind.		
MADRID	Total	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	MEDIA CCAA	
MADRID	73,44%	33%	90%	56%	100%	100%	100%	60%	43,22%	47
MOSTOLES	34,92%	33%	80,0%	0%	20,00%	0%	100,00%	40,00%		22
ALCALA DE HENARES	21,88%	11,11%	60,00%	0%	10,00%	0%	50,00%	40%		14
FUENLABRADA	70,31%	56%	90%	67%	70%	0%	87,50%	100%		45
LEGANES	56,25%	66,67%	90%	11,1%	80%	0%	87,50%	80%		36
GETAFE	36,51%	11%	90%	11,11%	10%	0%	86%	80%		23
ALCORCON	20,63%	11%	70%	0%	10%	0%	0%	80%		13
TORREJÓN DE ARDOZ	25,40%	11%	90%	6%	20%	0%	29%	20%		16
PARLA	44,44%	20%	100%	33%	10%	0%	86%	60%		28
ALCOBENDAS	48,44%	10%	90%	67%	30%	0%	38%	60%		31
MURCIA	Total	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	MEDIA CCAA	
MURCIA	46,88%	44%	90%	28%	10%	0%	88%	80%	43,97%	30
CARTAGENA	35,94%	22%	60%	11%	30%	0%	100%	40%		23
LORCA	38,39%	44%	70%	22%	30%	25%	38%	80%		26
MOLINA DE SEGURA	54,69%	33%	90%	39%	70%	0%	63%	80%		35
NAVARRA	Total	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	MEDIA CCAA	
PAMPLONA	58,73%	11%	100%	67%	60%	50%	29%	80%	43,92%	37
TUDELA	36,51%	33%	20%	50%	10%	50%	43%	60%		23
BURLADA	36,51%	22%	11%	61%	50%	50%	0%	60%		23
PAÍS VASCO	Total	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	MEDIA CCAA	
BILBAO	54,69%	33,33%	100%	38,9%	60,0%	25%	100%	20%	68,36%	35
VITORIA	79,69%	100%	100%	72%	60,0%	25,0%	100,0%	80,0%		51
SAN SEBASTIÁN	76,56%	66,7%	90,0%	83,3%	70,0%	0%	100,0%	80,0%		49
BARAKALDO	62,50%	33,3%	90,0%	38,9%	60,0%	100%	100,0%	60,0%		40
		IL 9 ind.	ITA 10 ind.	IR 18 ind.	IINF 10 ind.	IT 4 ind.	IECON 8 ind	IC 5 ind.		
LA RIOJA	Total	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	MEDIA CCAA	
LOGROÑO	46,88%	22,2%	80,0%	38,9%	60%	0%	25,0%	100%	20,70%	30
CALAHORRA	39,06%	22,2%	50,0%	5,6%	80%	0%	62,5%	80%		25
ARNEDO	20,31%	11,1%	60,0%	5,6%	20%	0%	25,0%	20%		13
HARO	23,44%	22,2%	50,0%	5,6%	40%	0%	25,0%	20%		15
C. VALENCIANA	Total	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	MEDIA CCAA	
VALENCIA	47,62%	0%	90%	38,9%	70%	25%	86%	0%	36,51%	30
ALICANTE	35,94%	11,11%	70%	0%	20%	0%	100%	100%		23
ELCHE	23,44%	22%	70%	0%	10%	0%	50%	20%		15
CASTELLÓN DE LA PLANA	39,06%	11,11%	80%	0%	70%	0%	50%	60%		25
CEUTA	Total	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	MEDIA CCAA	
CEUTA	34,38%	44%	70%	6%	50%	0%	25%	60%	34,38%	22
MELILLA	Total	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	MEDIA CCAA	
MELILLA	53,97%	44%	80%	11%	67%	75%	88%	80%	53,97%	34
MEDIA POR AREAS	4089,19%	2907,78%	7291,11%	2705,56%	3936,67%	1050,00%	5264,09%	5350,00%		
	42,60%	30,29%	75,95%	28,18%	41,01%	10,94%	54,83%	55,73%		

Fuente: Elaboración propia

Profundizando en cada una de las áreas, y en concreto en las cuatro que arrojan peores resultados, consideramos resaltar los siguientes aspectos:

Área 1. Indicadores Legales: Tres ayuntamientos destacan sobre los demás, en concreto Gijón, Tarrasa y Baracaldo con unos índices de cumplimiento de transparencia entre el 78% y el 89%.

Área 3. Indicadores de Recogida: Los resultados publicados por las webs municipales son en general muy escasos, destacando el ayuntamiento de San Sebastián con un índice del 83,3%, junto con los consistorios de Málaga, Gijón y Salamanca todos ellos con un 83%. Los datos de recogida de residuos municipales en el año 2017 (media nacional de 462 kg/hab./año) en estos consistorios oscilan entre los 443 kg/hab./año de Gijón y los 561 kg/hab./año de Málaga.

Área 4. Infraestructuras: Los datos publicados en este apartado relativos a la cantidad y tipos de contenedores junto con su geolocalización, capacidad de carga, lavado e información sobre los puntos fijos y móviles, aunque algo mejores que el apartado anterior, siguen siendo muy decepcionantes, con excepción de algunos ayuntamientos como el de Sevilla, Salamanca, Santa Cruz de Tenerife, Valladolid, Cáceres y La Coruña que alcanzan unos índices del 80%, junto con el ayuntamiento de Madrid que alcanza un 100% de cumplimiento.

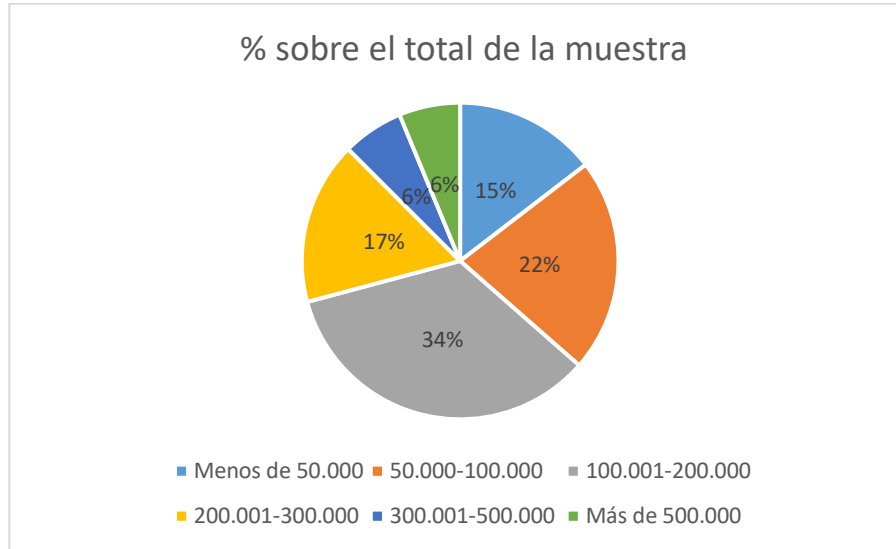
Área 5. Indicadores de Tratamiento: La información publicada por los ayuntamientos en relación al destino final de los residuos urbanos es prácticamente inexistente, circunstancia en parte motivada por el hecho de que los residuos urbanos recogidos de distintos ayuntamientos acaban en las mismas plantas de transferencia y de ahí a las distintas plantas de tratamiento, las cuales ofrecen en algunas ocasiones datos de entradas o sobre el tratamiento último dado, pero son datos agregados, y en consecuencia no se publica la información desde el origen. Por tanto, los pocos datos obtenidos han sido esencialmente gracias a la información publicada por algunos Consorcios, Mancomunidades o Diputaciones Provinciales.

A continuación, hemos considerado oportuno analizar los niveles de transparencia en función del tamaño poblacional de los ayuntamientos (Anexo I), para ello hemos segmentado la muestra en seis tramos de población:

- Menos de 50.000 hab.: 14 ayuntamientos.
- Entre: 50.001-100.000 hab.: 21 ayuntamientos.
- Entre: 100.001-200.000 hab.: 33 ayuntamientos.
- Entre: 200.001-300.000 hab.: 16 ayuntamientos.
- Entre: 300.001-500.000 hab.: 6 ayuntamientos.

- Más de 500.000 hab.: 6 ayuntamientos.

Gráfico 13. Peso relativo de cada tramo de población



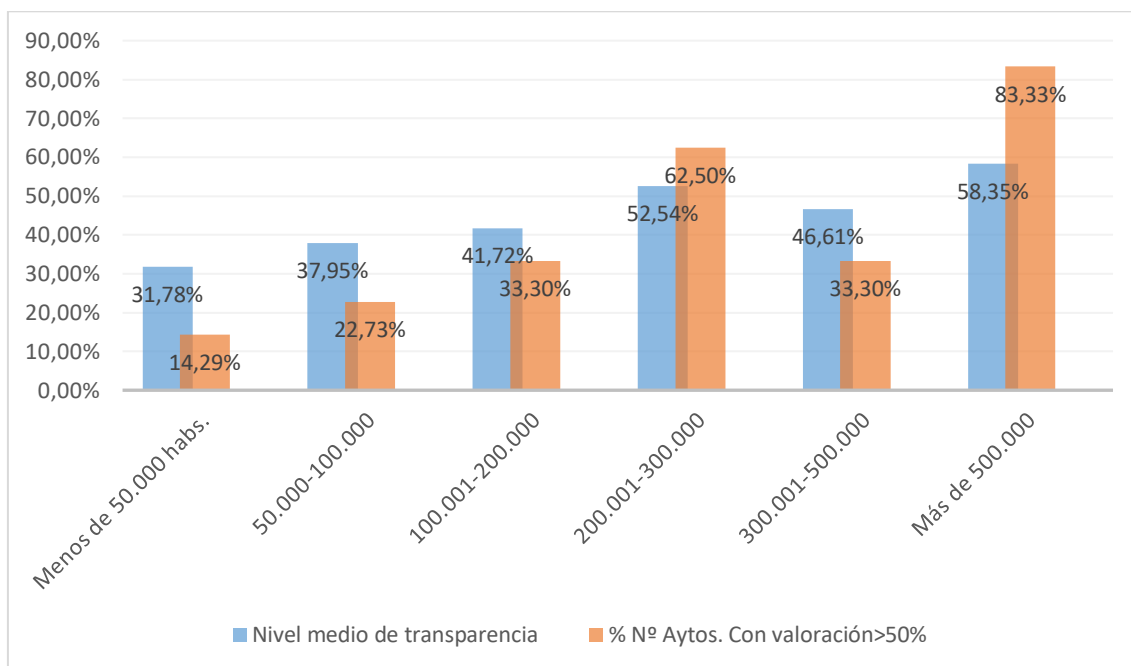
Fuente: Elaboración propia

Una vez definidos los seis tramos de población y su peso relativo sobre el total de la muestra, hemos analizado los niveles medios de transparencia en cada uno de los mismos, así como el porcentaje que representan los ayuntamientos con ponderaciones del 50% o más, sobre el total de ayuntamientos que conforman cada tramo poblacional. Tal como puede observarse en el gráfico 11, los niveles medios de transparencia van aumentando con relación a mayores niveles de población, aunque dicha tendencia se rompe cuando llegamos al quinto tramo, ayuntamientos entre 300.001-500.000 habitantes, descendiendo al 46,61%, si bien alcanza su mejor resultado el 58,35%, en aquellos ayuntamientos con población superior a los 500.000 hab.

Algo similar se produce si analizamos para cada tramo, el porcentaje que representan los ayuntamientos con un índice de transparencia $\geq 50\%$. En ayuntamientos con una población inferior al 50.000 hab., solamente dos ayuntamientos alcanzan dicho baremo, concretamente Ibiza y Calviá, lo que representa un escaso 14,29%. Ese porcentaje va progresivamente mejorando a medida que saltamos a aquellos tramos con mayores niveles de población, hasta alcanzar el 62,5% para aquellos ayuntamientos con población entre 200.001 y 300.000 hab., descendiendo a casi la mitad (33,33%) de nuevo en el quinto tramo (300.001-500.000 hab.). Al igual que vimos anteriormente, la tendencia se recupera para aquellos ayuntamientos con una población superior a los

500.000 habs., en donde Madrid, Málaga, Barcelona, Sevilla y Zaragoza, con excepción de Valencia, presentan índices de transparencia por encima del 50%.

Gráfico 14. Niveles medios de transparencia y porcentaje de ayuntamientos con valoración por encima del 50%



Fuente: Elaboración propia

Para terminar este epígrafe, hemos considerado oportuno destacar aquellos aspectos más novedosos que hemos encontrado tras consultar las webs municipales, y que exponemos a continuación:

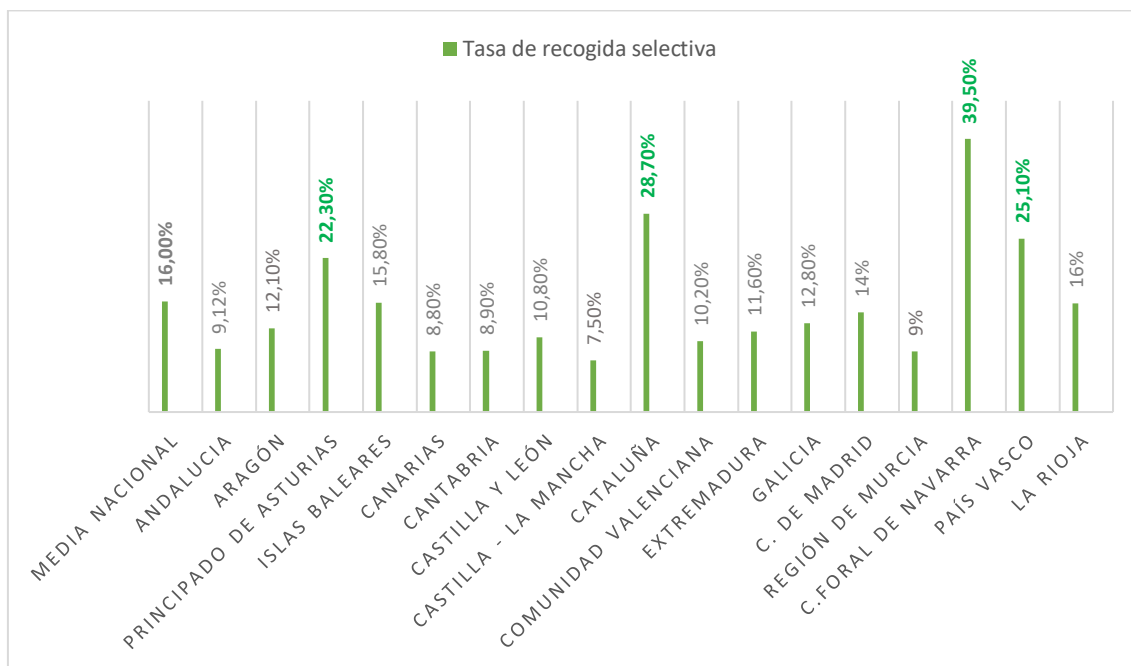
En primer lugar, si bien los ayuntamientos no están obligados a elaborar su propio plan de gestión de residuos, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en su artículo 10 les otorga esa potestad en relación a los residuos de su competencia. Del estudio llevado a cabo, hemos observado que once ayuntamientos elaboran su propio programa de prevención y gestión de residuos, concretamente, Barcelona, Burgos, Ceuta, Ciudad Real, Gijón, Melilla, Palma de Mallorca, Sabadell, Tarrasa, Valladolid y Vitoria. Curiosamente nueve de esos once ayuntamientos, quedan excluidos Ceuta (34,38%) y Palma de Mallorca (45,31%), forman parte del grupo de los 35 ayuntamientos con mejores resultados, obteniendo todos ellos unas puntuaciones por encima del 53% en el ITMGR.

En segundo lugar, nos ha sorprendido favorablemente la información publicada por la gran mayoría de los ayuntamientos de Cataluña, presentando un enlace directo a la

Agencia de Residuos de Cataluña, donde hemos encontrado datos muy actualizados sobre la recogida de las distintas fracciones de residuos municipales, debiendo destacar los elevados índices de recogida selectiva para el año 2017, que presentan ayuntamientos como los de Gerona (49%), Barcelona y Tarrasa (35%), Sabadell (32%) o Mataró y Tarragona alrededor del 50%.

En tercer lugar, los ayuntamientos de Vitoria y San Sebastián presentan también unas tasas de recogida selectiva muy por encima del 16% de la media nacional, en concreto la capital alavesa presenta una tasa de recogida selectiva del 30% (datos del 2016), mientras que San Sebastián alcanza el 39,3% en el año 2017. La labor llevada a cabo por estos ayuntamientos queda plasmada en los datos que recogimos en el epígrafe 4.5 de nuestra investigación, donde tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico, Cataluña, País Vasco, C. Foral de Navarra y el Principado de Asturias presentan las mejores tasas de recogida selectiva.

Gráfico 15. Tasa por CCAA de Recogida Selectiva de Residuos Municipales. Año 2016



Fuente: *Elaboración propia, a partir de los datos publicados por el M^º para la Transición Ecológica*

Del estudio realizado sobre las ordenanzas fiscales relativas a la tasa domiciliaria por recogida y tratamiento de los residuos municipales, nos hemos encontrado con que, por ejemplo, el ayuntamiento donostiarra ofrece una bonificación en la cuota fija de la tasa del 15% por participar en el depósito de biorresiduos, o en los programas municipales

de compostaje otorgando un descuento del 30% para los programas comunitarios y del 50% para los programas individuales. En la misma línea, desde la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona se está fomentando el compostaje doméstico, facilitando a cada familia de manera gratuita un compostador, y de igual forma, el ayuntamiento de Santiago de Compostela también recoge en su ordenanza fiscal un descuento en la cuota de la tasa de recogida de basuras de hasta un 50% para viviendas particulares, por participar en las campañas de compostaje doméstico, individual o comunitario, ofrecidas por el consistorio. También debemos destacar la labor desarrollada por el ayuntamiento de Oviedo que tiene establecido un sistema de recogida puerta a puerta para el 78% de su población, lo que ha favorecido a un incremento notable de la recogida separada en todas las fracciones de residuos.

En definitiva, entendemos qué si se quiere aumentar el porcentaje de recogida selectiva y evitar el vertido como tratamiento final, los esfuerzos deben centrarse en la fracción resto, por ello se hace imprescindible la recogida separada de los biorresiduos, que aproximadamente representan casi un 40% de dicha fracción. Tanto a nivel particular, otorgando bonificaciones como las comentadas anteriormente, como también incrementando la recogida puerta a puerta de carácter comercial, valga como ejemplo, de nuevo, la iniciativa llevada a cabo por el ayuntamiento de Vitoria que incorpora la recogida de materia orgánica para los grandes generadores (hoteles, colegios, restaurantes, etc.) a partir del 1 de enero del 2018, y todo ello, sin tener que esperar al 31 de diciembre de 2023, plazo máximo fijado por la Directiva (UE)2018/851, para que todos los estados miembros tengan implantado un sistema de recogida separada de la materia orgánica.

6.4. Análisis Multivariante

6.4.1 Planteamiento de hipótesis del modelo

Una vez elaborado el ITMGR y verificado su cumplimiento por parte de los 96 ayuntamientos seleccionados, hemos realizado un estudio de Regresión Lineal Multivariante, a través de un Modelo de Mínimos Cuadrado Ordinarios, donde la variable dependiente será el ITMGR, mientras que las variables independientes son las

que se exponen a continuación, y todas ellas relativas al año 2017, y agrupadas en los siguientes cinco apartados.

1º.- Variables Socio-Demográficas:

En este apartado hemos considerado las siguientes ocho variables:

- La población del municipio.
- La población mayor de 65 años. Tanto esta variable como la anterior se han confeccionado a partir de los datos publicados por el INE⁹².
- El nivel educativo, medido por la proporción entre el número de residentes entre 25-64 años en posesión de un título universitario con relación a la población total entre 24 y 64 años, a través de los datos obtenidos del INE⁹³, junto con los Institutos de Estadística de las Juntas de Castilla-La Mancha y Castilla y León. En este caso el último dato disponible es del año 2011.
- El porcentaje de residuos impropios recogidos en el contenedor de envases, según los datos ofrecidos por Ecoembes.
- La recogida selectiva de los residuos orgánicos, es decir, si el ayuntamiento dispone o no del llamado 5º contenedor.
- Ayuntamiento turístico medido a través del número de plazas hoteleras estimadas proporcionado por el INE para el año 2017. Para cuantificar este variable también se han consultado los datos estadísticos publicados por las CCAA.
- Por último, hemos considerado también si el ayuntamiento es costero o no y si es o no capital de provincia.

La gran mayoría de dichas variables han sido utilizadas en múltiples investigaciones, [Serrano-Cinca *et al.* (2008); Cárcaba y García (2008); Martín y García (2011); Albalate (2013); Alonso y García-García (2014); Frías-Aceituno *et al.* (2014); Cañizares (2015); García *et al.* (2016); Navarro *et al.* (2016) o Tejedo-Romero y Ferraz (2018)] que tratan

⁹²<https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=10849>

⁹³http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259944586828&p=1254735110672&p_agenname=ProductosYServicios%2FPYSLayout¶m1=PYSDetalleFichaSeccionUA¶m3=1259944561392

de analizar la incidencia de las mismas en la información divulgada a través de las páginas webs de las corporaciones locales.

Desde nuestro punto de vista, una de las variables más significativas es el tamaño del ayuntamiento en función de su población, si bien Navarro *et al.* (2010), llegan a la conclusión de que el número de habitantes no es un factor determinante de la cantidad de información divulgada por las webs municipales en materia de responsabilidad social, o incluso, Esteller-Moré y Polo(2012) afirman que los ayuntamientos de menor tamaño son los que presentan mayores niveles de transparencia fiscal, sobre una muestra de 691 ayuntamientos catalanes. Sin embargo, según Navarro *et al.* (2010), parece razonable pensar que los municipios más grandes tendrán un mayor número y variedad de *stakeholders*, por lo que, al menos a priori, sus equipos de gobierno podrían estar más motivados en publicar información que los ayuntamientos más pequeños. En la misma línea García-Sánchez *et al.* (2013) y Nevado y Gallardo (2016), afirman que los ayuntamientos de mayor población cuentan con personal mejor cualificado, lo que podría fomentar las prácticas de divulgación, y por último Torres *et al.* (2005) indican que la publicación de información en internet tiene mayores posibilidades de ser divulgada en ayuntamientos más grandes que en los pequeños.

A nuestro entender, consideramos que los ayuntamientos más grandes no solo son aquellos que tienen un mayor número de habitantes, sino también los que ocupan una mayor superficie, siendo ambas circunstancias un factor clave en la generación, recogida, transporte y tratamiento de los residuos municipales, junto con el impacto ambiental que todo ello conlleva, por tanto, planteamos la siguiente hipótesis:

H₁: Existe una relación positiva entre el tamaño poblacional de los ayuntamientos y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.

En segundo lugar, dado que nuestro estudio pretende analizar el nivel de transparencia en un área muy concreta como es la gestión de los residuos municipales, hemos considerado que el porcentaje de impropios depositados en el contenedor de envases puede estar relacionada con el nivel de transparencia, en el sentido de que aquellos ayuntamientos que incluyan en sus páginas webs campañas de concienciación sobre la importancia del reciclaje, el impacto negativo sobre el medio ambiente al que conducen

una malas prácticas de no separación de los residuos domésticos, o la tipología de residuos que se deben depositar en cada contenedor de residuos, puede incidir en un menor porcentaje de residuos depositados de manera incorrecta, en este caso en el contenedor amarillo, dado que es del que se dispone de información. Todo ello nos lleva a plantear nuestra segunda hipótesis:

H₂: Existe una relación negativa entre, el porcentaje de impropios depositados en el contenedor de envases y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.

En tercer lugar, entendemos que, aunque la obligación para la recogida obligatoria y diferenciada de los biorresiduos queda fijada para antes del 31 de diciembre de 2023, según la Directiva (UE) 2018/851, en el estudio que hemos realizado, 31 de los 96 ayuntamientos seleccionados lo tenían implantado de manera total o parcial antes del 31 de diciembre de 2017. Este hecho nos conduce a pensar que dichos ayuntamientos están más concienciados y comprometidos con una eficiente gestión en la recogida de residuos urbanos, y en concreto de los residuos orgánicos que según numerosos estudios constituyen cerca del 40% de la fracción resto, y de esta manera, reducir la cuantía de residuos depositados en vertederos y por ende su impacto nocivo en el medio ambiente. Siguiendo con el razonamiento, los responsables municipales de estos ayuntamientos estarían más predispuestos a hacer públicas en sus páginas webs este tipo de políticas para, por un lado, concienciar a sus vecinos e incluso motivarles a través de bonificaciones en la tasa municipal de recogida de basuras, y, por otro lado, para transmitir una eficaz gestión comprometida con el medio ambiente y con llamada Economía Circular. Por todo ello, planteamos la siguiente hipótesis:

H₃: Existe una relación positiva entre los ayuntamientos que tienen implantada una recogida separada de los residuos orgánicos y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.

Con relación al resto de variables de carácter socio-demográficas, a pesar de que algunos estudios sobre la transparencia municipal, como el de Alcaráz-Quiles *et al.* (2015), sobre la divulgación de información sobre sostenibilidad o el de Cañizares (2015), sobre los servicios sociales, sí encuentran una relación positiva con aquellos

ayuntamientos que presentan un mayor porcentaje de población mayor de 65 años, o Albalate (2013), que basándose en el ITA 2010, encuentra una relación positiva con aquellos ayuntamientos de más relevancia turística y que además son capitales de provincia, entendemos que en nuestra investigación concreta no van a tener una incidencia significativa en los valores que arroje el ITMGR.

2º.- Variables políticas:

En este apartado hemos considerado las siguientes dos variables:

- La ideología política: Si el ayuntamiento es gobernado por partidos de derechas o de izquierdas.
- La coincidencia o no de la ideología política del consistorio con la de la Comunidad Autónoma a la que pertenece.

Si bien es cierto que algunos estudios detectan mayores niveles de transparencia en ayuntamientos gobernados por partidos políticos de izquierda, véase [Guillamón, Bastida y Benito (2011), Albalate (2013), Caamaño-Alegre *et al.* (2013) y Tejedo-Romero y Ferraz Esteves-Araujo (2018)], entendemos, tal como hemos comentado a lo largo de nuestra investigación, que la transparencia es una filosofía de gestión, que no entiende de colores políticos, sino más bien de la actitud de los gestores públicos.

Nos situamos por lo tanto en la línea de otra serie de investigaciones basadas o no en el ITA, como por ejemplo, Martín y García (2011), Esteller-Moré y Polo (2012), Vila-i-Vila (2013), Alcaráz-Quiles (2014) o García *et al.* (2016), que no consideran la ideología política del partido que gobierna en el consistorio, como un factor determinante en el nivel de transparencia municipal, tanto en municipios de mayor como de menor tamaño.

3º.- Variables de gestión:

En este apartado hemos diferenciado entre:

- La gestión directa, a través de una empresa municipal o indirecta a través de una empresa privada, de la recogida de los residuos municipales.

- La gestión individual o conjunta, ya sea a través de consorcios, mancomunidades, comarcas o áreas metropolitanas de la recogida y tratamiento de los residuos municipales.

En el estudio realizado, 21 ayuntamientos realizan una gestión directa, lo que representa un 21,8% sobre el total de la muestra, y de ellos únicamente seis realizan una gestión conjunta, son concretamente los consistorios de Huesca, Teruel, Gijón, Langreo, Ciudad Real, y San Sebastián.

Desde nuestro punto de vista, entendemos que los ayuntamientos que realizan una gestión directa de la recogida de los RSU estarían en principio más obligados a divulgar la información relativa a dicho servicio municipal, al no poder poner como excusa la ausencia de datos por el hecho de que es la empresa concesionaria la que no se los comunica.

Por todo ello, planteamos la siguiente hipótesis:

H4: Existe una relación positiva entre los ayuntamientos que realizan una gestión directa para la recogida de los RSU y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.

Con relación a la gestión de los RSU de manera conjunta o individual, de la muestra de ayuntamientos seleccionados, únicamente 22 ayuntamientos la realizan de manera conjunta, por el contrario, la gran mayoría realizan una gestión individual. Dentro de la gestión conjunta, 11 ayuntamientos se agrupan bajo la fórmula del consorcio, 6 en mancomunidades, y el resto utilizan otras agrupaciones de municipios como son la comarca y el área metropolitana.

Independientemente del posible ahorro de costes y de tiempo que puede conllevar una gestión conjunta en la recogida y tratamiento de los RSU, especialmente para ayuntamientos de menor tamaño, la sensación que nos queda una vez realizada la fase de recopilación de datos es que la facilidad y la rapidez en la obtención de información en ayuntamientos que optan por una fórmula conjunta ha sido mayor que en aquellos que realizan una gestión individual, esencialmente en todo lo relativo a la generación de residuos (Área 3 del ITMGR), así como al apartado relativo a las infraestructuras (Área

4), muy probablemente debido al hecho de estar toda la información centralizada en un único ente, ya sea el consorcio, la mancomunidad, la comarca o el área metropolitana.

Por todo ello, planteamos la siguiente hipótesis:

H₅: Existe una relación positiva entre los ayuntamientos que realizan una gestión conjunta de la recogida y/o el tratamiento de los RSU y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.

4º.- Variables económicas:

En este apartado hemos considerado las siguientes dos variables:

- La tasa de desempleo, según los datos publicados por el INE para el año 2017.
- La renta bruta media del año 2016, presentada en 2017, según los datos ofrecidos por la Agencia Tributaria⁹⁴, el Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT)⁹⁵ y el Instituto de Estadística de Navarra⁹⁶. Esta variable es la media de los rendimientos íntegros de los individuos con independencia de que dichos rendimientos estén sujetos al impuesto o se trate de rentas exentas. La renta personal bruta incluye rentas del trabajo, capital mobiliario, capital inmobiliario, actividades económicas, otras rentas, ganancias patrimoniales netas y rentas exentas. Se trata de la renta media por declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), es decir, incluye todas las rentas recibidas en el año por todos los miembros que integran una unidad familiar. No es ni la renta individual ni la renta por hogar o familia, sino que depende de la modalidad de declaración (individual o conjunta). La renta bruta media se obtiene dividiendo la renta bruta entre el número de declaraciones.

Con relación a las anteriores variables económicas, entendemos que la riqueza del consistorio, medida a través de la renta bruta media de los vecinos puede incidir favorablemente en el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales,

⁹⁴https://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpfmunicipios/2016/jrubik1ef468a251d390b847ce88908aaafc743028fb8d.html

⁹⁵http://www.eustat.eus/elementos/ele0005700/Renta_familiar_media_de_la_C_A_de_Euskadi_por_a_mbitos_territoriales_segun_tipo_de_renta_euros/tbl0005791_c.html

⁹⁶<https://administracionelectronica.navarra.es/GN.InstitutoEstadistica.Web/InformacionEstadistica.aspx?R=1&E=3>

dado que el consistorio a través de una mayor recaudación fiscal, consecuencia de unos mayores niveles de renta, podría destinar mayores recursos a la publicación de información relacionada con la gestión de los RSU. Si bien es cierto que en la mayoría de las investigaciones sobre la transparencia municipal como las de Frías-Aceituno *et al.* (2014), Laswadet *al.* (2005), Albalate (2013), Alcaraz-Quiles (2014), y Navarro *et al.* (2016), la variable nivel de renta es poco significativa y prácticamente no incide en unos mayores niveles de transparencia.

Por todo ello, planteamos la siguiente hipótesis:

H₆: Existe una relación positiva entre la renta bruta media per cápita y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.

5º.- Variables presupuestarias:

En este apartado se ha recopilado información de las siguientes siete variables:

- La deuda viva por habitante, publicada por el Ministerio de Hacienda⁹⁷, definida esta como las obligaciones pendientes por operaciones de crédito, es decir, la deuda financiera.
- El gasto por habitante en la gestión de residuos, este dato se obtiene a partir de la información publicada por el Mº de Hacienda y Función Pública⁹⁸, a partir de los créditos iniciales del Programa 162: Recogida, gestión y tratamiento de residuos dividido entre el número de habitantes.
- El porcentaje que representa el Programa 162 sobre el presupuesto total del ayuntamiento (datos sobre créditos iniciales), este dato se obtiene a partir de la información publicada también a partir de los datos publicados por Mº de Hacienda y Función Pública, comentado anteriormente.
- El ayuntamiento cobra o no una tasa de basuras por la recogida domiciliar de residuos. Esta información se ha obtenido analizando las ordenanzas fiscales

⁹⁷<http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELLS/DeudaViva.aspx>

⁹⁸<http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/PublicacionPresupuestosEELL.aspx>

vigentes en el año 2017, de cada ayuntamiento, determinando también si la cuota era fija o variable.

- Los ingresos fiscales por habitante partir del Estado de Liquidación del Presupuesto de Ingresos Consolidados del Ayuntamiento y sus Organismos Autónomos del ejercicio 2017, considerando los Derechos Reconocidos Netos (DRN) del Capítulo I. Impuesto Directos, Capítulo II. Impuestos indirectos y Capítulo III. Tasa y Precios Públicos, a partir de la información proporcionada por el Ministerio de Hacienda⁹⁹, para todos los ayuntamientos de la muestra, excepto el de Vitoria, en cuyo caso nos remitimos su página web.
- La autonomía financiera, para ello hemos obtenido la información a partir del Estado de Liquidación del Presupuesto de Ingresos Consolidado del Ayuntamiento y sus Organismos Autónomos del ejercicio 2017, considerando el porcentaje que representan el total de DRN menos las Transferencias Corrientes (Cap. IV) y de Capital (Cap.VII) recibidas, sobre el total de los derechos reconocidos netos, a partir de la información publicada por el Ministerio de Hacienda.
- Las inversiones por habitante, hemos obtenido la información a partir del Estado de Liquidación del Presupuesto de Gastos Consolidado del Ayuntamiento y sus Organismos Autónomos del ejercicio 2017, publicado por el M^o de Hacienda, dividiendo el total de las Obligaciones Reconocidas Netas de los Cap. VI. Inversiones Reales y VII. Transferencias de Capital, entre el número de habitantes.

Con relación a los ingresos fiscales y basándonos en los estudios previos de Atl *et al.* (2006), Esteller-Moré y Polo (2008) y García *et al.* (2016), consideramos que dicha variable es poco significativa con relación al nivel de transparencia.

Basándonos también en las investigaciones de Cárcaba y García (2008), Alcaráz-Quiles (2014), Albalate (2013) y Alcaráz-Quiles *et al.* (2015), entendemos que el nivel de endeudamiento del ayuntamiento no es significativo con relación al nivel de transparencia relacionado con la gestión de los RSU. Esa misma postura la mantenemos también para las variables autonomía financiera e inversiones por habitante.

⁹⁹<https://serviciostelematicosext.minhap.gob.es/SGCAL/CONPREL>

Con relación a las tasas municipales por recogida y tratamiento de residuos para viviendas particulares, en la muestra seleccionada, hemos observado que 74 ayuntamientos si la cobran, prácticamente el 77%, mientras que, en 22 consistorios, no se cobra o es recaudada por una entidad supramunicipal (Anexo II). Con relación al carácter de la cuota tributaria, el reparto es prácticamente al 50% (en 37 ayuntamientos es variable y en los otros 37 es fija). Los criterios empleados en la cuota variables son, mayoritariamente la categoría fiscal de la calle, que se aplica en 27 ayuntamientos, seguida del consumo de agua en 7 ayuntamientos, la superficie de la vivienda que la aplican los consistorios de Vitoria y Reus, y por último el número de residentes empleada en el ayuntamiento de Tarrasa. Entendemos, tal como afirman Chamizo-González *et al.* (2016), que dichos criterios no guardan relación con la generación de los RSU, ni con los costes de tratamiento, y por ende tampoco con el nivel de transparencia, por tanto, dicha variable la consideramos poco significativa con relación a los datos que muestre el ITMGR.

De las dos variables relacionadas con el gasto presupuestario asociado a la gestión de los RSU, entendemos que el gasto per cápita en la gestión de los residuos municipales, puede tener una relación positiva más significativa que el porcentaje que representa el programa de gastos 162. "Recogida, Gestión y Tratamiento de Residuos" sobre el presupuesto de gastos del ayuntamiento, al estar la primera variable ponderada en función de la población. Si bien, las investigaciones previas de La Porte *et al.* (2002), y Bastida y Benito (2007) no logran demostrar dicha relación positiva, o incluso determinan una relación negativa entre el incremento del gasto y la transparencia presupuestaria, como en el caso de Caamaño-Alegre *et al.* (2013). Únicamente la investigación de Guillamón *et al.* (2011), logra demostrar para los 100 mayores ayuntamientos españoles, una relación positiva entre el gasto per cápita y el ITA 2010, sobre la base de que los gestores públicos incrementan sus niveles de transparencia porque quieren dar a conocer sus políticas de gasto ante los ciudadanos.

Por todo ello, planteamos la siguiente hipótesis:

H₇: Existe una relación positiva entre el gasto per cápita en la recogida, gestión y tratamiento de los RSU y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.

El resumen de todas las hipótesis planteadas queda reflejado en el siguiente cuadro.

Cuadro 30. Tipo de relación entre las variables elegidas y el ITMGR

Hipótesis y variables seleccionadas	Relación (+)	Relación (-)
H ₁ . Población	X	
H ₂ . Porcentaje de impropios		X
H ₃ . Recogida separada de los r. orgánicos	X	
H ₄ . Gestión directa	X	
H ₅ . Gestión conjunta	X	
H ₆ . Renta bruta media	X	
H ₇ . Gasto per cápita (programa 162)	X	

Fuente: Elaboración propia

6.4.2 Idoneidad del Modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios

Se ha utilizado el paquete estadístico Gretl para el contraste de las hipótesis planteadas anteriormente, incluyendo tanto la variable explicada o independiente (índice de transparencia de cada ayuntamiento: ITMGR) como todas las variables explicativas o dependientes:

$$\text{Variable independiente}_i = \sum \beta_j \text{Variable dependiente}_i + \mu_i$$

El modelo finalmente desarrollado utilizando aquellas variables que han presentado resultados significativos, presenta la siguiente estructura:

$$\text{ITMGR}_i = \beta_1 \text{LogRBMED}_i + \beta_2 \text{LogPOB}_i + \beta_3 \text{LogINGFIS}_i + \beta_4 \text{CONT}_i + \beta_5 \text{PTOGASTOS}_i + \beta_6 \text{GESTIONPRIVADA}_i + \beta_7 \text{DDUMMYCCAA}_5_i + \beta_8 \text{DDUMMYCCAA}_6_i + \beta_9 \text{DDUMMYCCAA}_16_i + \beta_{10} \text{DDUMMYCCAA}_18_i + \mu_i$$

Como puede apreciarse en la siguiente tabla, los coeficientes β_j de la **Renta Bruta, la Población, los Ingresos Fiscales, el disponer del Contenedor de recogida de Materia Orgánica, el porcentaje que representa el Programa 162 de Recogida, Gestión y Tratamiento de Residuos sobre el Presupuesto de Gastos, la Gestión Privada y algunas variables dicotómicas autonómicas** presentan un p valor muy significativo, al igual que el Test F de significatividad conjunta de las variables independientes. El coeficiente de determinación R^2 del modelo, bondad del ajuste mínimo-cuadrático, presenta un valor cercano al 95% con las variables seleccionadas.

Tabla 17. Modelo MCO. Variable dependiente: ITMGR

Modelo MCO					
Variable dependiente: ITMGR					
	<i>Coficiente</i>	<i>Desv. Típica</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>valor p</i>	
Log RBMED	0.0838880	0.0239720	3.499	0.0007	***
Log POB	0.0583803	0.0114721	5.089	<0.0001	***
Log ING FIS	0.0663627	0.0350997	1.891	0.0620	*
CONT	0.120841	0.0246496	4.902	<0.0001	***
PTOGASTOS	-1.02314	0.361882	-2.827	0.0058	***
GESTIONPRIVADA	-0.0950289	0.0331853	-2.864	0.0053	***
DDUMMYCCAA_5	-0.140917	0.0363598	-3.876	0.0002	***
DDUMMYCCAA_6	0.0874207	0.0332325	2.631	0.0101	**
DDUMMYCCAA_16	-0.109383	0.0428167	-2.555	0.0124	**
DDUMMYCCAA_18	0.0932599	0.0404495	2.306	0.0235	**

Fuente: Elaboración propia. * Significación al 10% ** Significación al 5% *** Significación al 1%.

Media de la vble. dep.	0.425957	D.T. de la vble. dep.	0.162047
Suma de cuad. residuos	1.083525	D.T. de la regresión	0.112246
R-cuadrado	0.945586	R-cuadrado corregido	0.939892
F(10, 86)	24.67478	Valor p (de F)	3.01e-21
Log-verosimilitud	79.02005	Criterio de Akaike	-138.0401
Criterio de Schwarz	-112.3966	Crit. de Hannan-Quinn	-127.6746

Por otra parte, el test de White nos indica que bajo la muestra estudiada no es posible rechazar la hipótesis nula de homocedasticidad del modelo, con lo que podemos asumir una varianza constante para todas las observaciones:

Contraste de heterocedasticidad de White MCO, usando las observaciones 1-96
Variable dependiente: residuos²

R-cuadrado = 0.333267

Estadístico de contraste: $TR^2 = 31.993592$,

con valor p = P (Chi-cuadrado (41) > 31.993592) = 0.842146

La siguiente tabla muestra los estadísticos más habituales de todas las variables utilizadas en el modelo:

Tabla 18. Estadísticos principales

Variable	Media	Mediana	D. T.	Mín	Máx
ITMGR	0.426	0.391	0.162	0.0781	0.797
DUMMYCCAA	7.73	8.00	4.91	0.000	18.0
POBMIL	213.	132.	369.	11.3	3.18e+003
POB65	0.186	0.184	0.0367	0.0984	0.265
NIVEDUC	0.361	0.361	0.0699	0.126	0.520
IMPRO	0.256	0.248	0.0777	0.0950	0.493
CAPPROV	0.542	1.00	0.501	0.000	1.00
AYTOTURMIL	5.31	2.01	13.4	0.0640	101.
AYTOCOST	0.368	0.000	0.485	0.000	1.00
CONT	0.323	0.000	0.470	0.000	1.00
IDEO	0.406	0.000	0.494	0.000	1.00
IDEOCOIN	0.604	1.00	0.492	0.000	1.00
PARO	0.178	0.166	0.0543	0.0825	0.332
RBMEDMIL	26.9	25.9	5.00	19.3	50.7
DEUHABMIL	0.593	0.401	0.690	0.000	3.73
GASTOEUROS	66.8	60.9	44.7	3.89	392.
PTOGASTOS	0.0646	0.0581	0.0320	0.00556	0.192
TASBASURA	0.781	1.00	0.416	0.000	1.00
INVERHABEUROS	85.8	73.1	60.7	8.54	300.
AUTONFINAN	0.672	0.684	0.0980	0.247	0.856
INGFISMIL	0.671	0.625	0.225	0.407	1.69
GESTIONINDIVIDUAL	0.781	1.00	0.416	0.000	1.00
GESTIONCONJUNTA	0.229	0.000	0.423	0.000	1.00
GESTIONPUBLICA	0.219	0.000	0.416	0.000	1.00
GESTIONPRIVADA	0.781	1.00	0.416	0.000	1.00
DDUMMYCCAA_0	0.115	0.000	0.320	0.000	1.00
DDUMMYCCAA_1	0.0417	0.000	0.201	0.000	1.00
DDUMMYCCAA_2	0.0417	0.000	0.201	0.000	1.00
DDUMMYCCAA_3	0.0313	0.000	0.175	0.000	1.00
DDUMMYCCAA_4	0.0417	0.000	0.201	0.000	1.00
DDUMMYCCAA_5	0.0417	0.000	0.201	0.000	1.00
DDUMMYCCAA_6	0.0938	0.000	0.293	0.000	1.00
DDUMMYCCAA_7	0.0521	0.000	0.223	0.000	1.00
DDUMMYCCAA_8	0.115	0.000	0.320	0.000	1.00
DDUMMYCCAA_9	0.0417	0.000	0.201	0.000	1.00
DDUMMYCCAA_10	0.0625	0.000	0.243	0.000	1.00
DDUMMYCCAA_11	0.104	0.000	0.307	0.000	1.00
DDUMMYCCAA_12	0.0417	0.000	0.201	0.000	1.00
DDUMMYCCAA_13	0.0313	0.000	0.175	0.000	1.00
DDUMMYCCAA_14	0.0417	0.000	0.201	0.000	1.00
DDUMMYCCAA_15	0.0417	0.000	0.201	0.000	1.00
DDUMMYCCAA_16	0.0417	0.000	0.201	0.000	1.00
DDUMMYCCAA_17	0.0104	0.000	0.102	0.000	1.00
DDUMMYCCAA_18	0.0104	0.000	0.102	0.000	1.00
Log POB	4.85	4.88	0.938	2.43	8.07
Log RBMED	3.28	3.25	0.158	2.96	3.93
Log ING FIS	-0.440	-0.471	0.273	-0.898	0.524

Fuente: Elaboración propia

Como es bien conocido, uno de los problemas que podría presentarse en la modelización de un problema econométrico es el de la multicolinealidad. En esencia, una alta covarianza entre algunas de las variables independientes significaría que los contrastes

t se sesgarían hacia la aceptación de la hipótesis nula de no significación individual, $H_0: \beta_i = 0$. El modelo más usual de detección de dicha situación, el Índice de Inflación de la Varianza, ofrece los siguientes resultados:

Factores de inflación de varianza (VIF)

Mínimo valor posible = 1.0

Valores mayores que 10.0 pueden indicar un problema de colinealidad:

Log RBMED	1.690
Log POB	1.279
Log ING FIS	1.494
CONT	1.427
PTOGASTOS	1.153
GESTIONPRIVADA	1.107
DDUMMYCAA_5	1.072
DDUMMYCAA_6	1.097
DDUMMYCAA_16	1.093
DDUMMYCAA_18	1.137

$VIF(j) = 1/(1 - R(j)^2)$, donde $R(j)$ es el coeficiente de correlación múltiple entre la variable j y las demás variables independientes.

La afirmación de que el modelo no presenta problemas serios de multicolinealidad puede verificarse adicionalmente examinando la tabla de la matriz de covarianzas de las variables independientes, que se muestra a continuación:

Tabla 19. Matriz de covarianzas-covarianzas de los coeficientes y estimadores

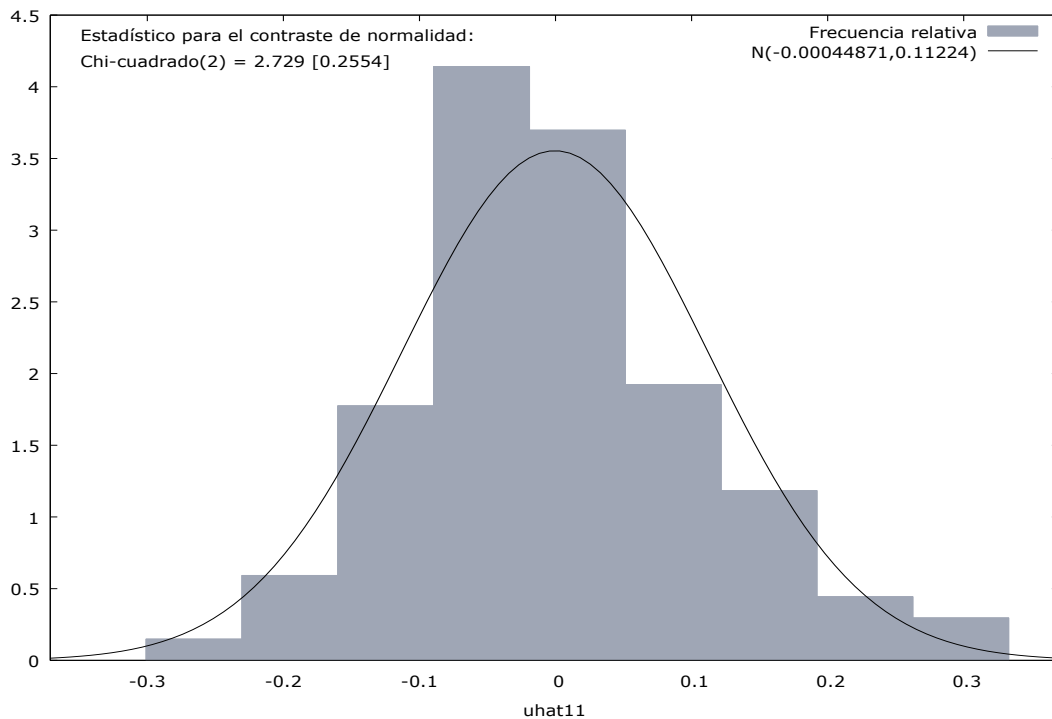
Log RBMED	Log POB	Log ING FIS	CONT	PTOGASTOS	
0.000574659	-0.000217705	0.000374108	-8.62903e-005	-0.00303500	Log RBMED
	0.000131609	-0.000133384	-5.70463e-005	-0.000433220	Log POB
		0.00123199	-4.51463e-005	-0.000548408	Log ING
			0.000607601	0.00327129	CONT
				0.130959	PTOGASTOS
GESTIONPRIVADA	DDUMMYCAA_5	DDUMMYCAA_6	DDUMMYCAA_16	DDUMMYCAA_18	
-0.000399543	-0.000248944	-0.000239157	0.000282243	-0.000606032	Log RBMED
6.30619e-005	0.000111038	7.77730e-005	-0.000158843	0.000123350	Log POB
6.07073e-005	-0.000275140	-8.05062e-005	0.000271788	-0.000987849	Log ING
5.13856e-005	5.95710e-005	0.000115800	-4.76528e-005	0.000450545	CONT

0.00144374	0.000845228	0.00206146	0.000888513	0.00871479	PTOGASTOS
0.00110127	-0.000134752	8.14187e-008	-0.000264834	-6.63767e-005	GESTIONPRIVADA
	0.00132203	0.000277703	3.56156e-005	0.000527821	DDUMMYCCAA_5
		0.00110440	7.82647e-005	0.000446271	DDUMMYCCAA_6
			0.00183327	-5.59136e-005	DDUMMYCCAA_16
				0.00163616	DDUMMYCCAA_18

Fuente: Elaboración propia

En el caso del análisis de la normalidad de los residuos, y como una de las hipótesis básicas de partida del modelo de minimización del cuadrado de los residuos, se presenta a continuación el gráfico de densidad de los residuos ofrecido por el modelo, en el que se puede comprobar la estandarización de los residuos.

Gráfico 16. Densidad de los residuos



Fuente: Elaboración propia

6.4.3 Análisis de los resultados

- Con relación a nuestra primera hipótesis:

H₁: Existe una relación positiva entre el tamaño poblacional de los ayuntamientos y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.

Los resultados arrojan una relación positiva muy significativa ($p < 0.0001$) entre el nivel de transparencia en la gestión de residuos municipales y el número de habitantes del municipio. Por tanto, **se confirma nuestra hipótesis**, en la línea con anteriores investigaciones similares como Serrano *et al.* (2008), Cárcaba y García (2008), Martín y García (2011), Alonso y García-García (2014), Frías-Aceituno *et al.* (2014); Alcaráz-Quiles (2014), Tejedo-Romero y Ferraz Esteves-Araujo (2015) y (2018) y Navarro *et al.* (2016).

- Con relación a nuestra segunda hipótesis:

H₂: Existe una relación negativa entre, el porcentaje de impropios depositados en el contenedor de envases y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.

Los resultados de la investigación indican que la variable “porcentaje de impropios depositados en el contenedor de envases”, no explica de manera significativa los valores del ITMGR. **Sobre esta base, la hipótesis 2 no está soportada y debe rechazarse.**

- Con relación a nuestra tercera hipótesis:

H₃: Existe una relación positiva entre los ayuntamientos que tienen implantada una recogida separada de los residuos orgánicos y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.

Los resultados indican que existe una relación positiva significativa ($p < 0.0001$), entre los ayuntamientos que tienen implantada una recogida separada de la materia orgánica y los valores del ITMGR, **por lo que la hipótesis 3 debe aceptarse.**

- Con relación a nuestra cuarta hipótesis:

H₄: Existe una relación positiva entre los ayuntamientos que realizan una gestión directa para la recogida de los RSU y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.

Los datos del estudio indican que no se produce una relación positiva y significativa entre “la gestión directa para la recogida de los RSU” y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales, por tanto, **la hipótesis 4 debe rechazarse.**

- Con relación a nuestra quinta hipótesis:

H₅: Existe una relación positiva entre los ayuntamientos que realizan una gestión conjunta de la recogida y/o el tratamiento de los RSU y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.

Los resultados indican que la variable “gestión conjunta de la recogida y/o tratamiento de los RSU no es significativa, por lo que **la hipótesis 5 no está soportada y debe rechazarse.**

- Con relación a nuestra sexta hipótesis:

H₆: Existe una relación positiva entre la renta bruta media per cápita y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.

Los resultados de nuestra investigación muestran una relación positiva muy significativa ($p=0.0007$), entre la renta bruta media y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales, por tanto, **la hipótesis 6 debe aceptarse**, en línea con las conclusiones del estudio de Serrano *et al.* (2008).

- Con relación a nuestra séptima hipótesis:

H₇: Existe una relación positiva entre el gasto per cápita en la recogida, gestión y tratamiento de los RSU y el nivel de transparencia en la gestión de los residuos municipales.

Los resultados del estudio indican que la variable “gasto per cápita en la recogida, gestión y tratamiento de los RSU” no es significativa, por lo que **la hipótesis 7 no está soportada y debe rechazarse.**

Además del análisis sobre el cumplimiento o no de nuestras hipótesis, los resultados indican una relación negativa significativa ($p=0.0058$) entre el porcentaje que representa el programa "162. Recogida, Gestión y Tratamiento de Residuos" sobre el presupuesto de gastos del ayuntamiento, que se alinearía con los resultados obtenidos por Caamaño-Alegre *et al.* (2013) en su investigación sobre la transparencia presupuestaria, en el sentido de que aquellos gobiernos municipales que "heredan" consistorios con altos niveles de endeudamiento son más propensos a mejorar sus niveles de transparencia al aprobar políticas encaminadas a la contención del gasto.

De la misma manera se aprecia una relación negativa significativa ($P=0.0053$) con la variable gestión indirecta, es decir, los ayuntamientos que realizan una recogida de los RSU a través de una empresa privada son más propensos a presentar unos menores niveles de transparencia.

Igualmente, los resultados indican una relación positiva algo significativa ($P=0.0620$) entre el nivel de transparencia y aquellos ayuntamientos con mayores ingresos fiscales per cápita, en cierta manera, consecuencia de nuestra hipótesis 6 contrastada, los ayuntamientos con mayores niveles de renta presentan índices más elevados de transparencia.

Para finalizar, en relación con las variables dicotómicas el modelo no presenta intercepto, con lo que se han tenido en cuenta las 19 variables categóricas relativas a cada una de las Comunidades Autónomas además de Ceuta y Melilla. Los coeficientes representan el promedio, o media, de la variación del ITMGR en cada uno de los municipios considerados por el hecho de pertenecer a una determinada Comunidad Autónoma. Según nuestro estudio, solamente cuatro de ellas, Cantabria (-), Castilla y León (+), la Comunidad Valenciana (-) y la Ciudad Autónoma de Melilla (+), presentan parámetros significativos, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 20. Variables dicotómicas. CCAA.

Modelo MCO
Variable dependiente: ITMGR

	<i>Coficiente</i>	<i>Desv. Típica</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>valor p</i>	
DDUMMYCCAA_5 Cantabria	-0.140917	0.0363598	-3.876	0.0002	***
DDUMMYCCAA_6 Castilla y León	0.0874207	0.0332325	2.631	0.0101	**
DDUMMYCCAA_16 C. Valenciana	-0.109383	0.0428167	-2.555	0.0124	**
DDUMMYCCAA_18 Ciudad Autónoma de Melilla	0.0932599	0.0404495	2.306	0.0235	**

Fuente: Elaboración propia. * Significación al 10% ** Significación al 5% *** Significación al 1%.

CAPÍTULO SÉPTIMO: CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

7.1. Conclusiones generales

I. Con relación al concepto de transparencia:

- Independientemente de las distintas acepciones del concepto de transparencia en el ámbito de las AAPP, como derecho fundamental, publicidad activa (difusión de la información), transparencia pasiva (derecho de acceso a la información) o como instrumento de legitimación y de rendición de cuentas, entendemos que la transparencia como tal, realmente no es un concepto en sí mismo, sino más bien un valor que conlleva una nueva actitud y filosofía de gestión en el ámbito de las instituciones públicas.
- No se debe confundir la transparencia con una simple actividad de publicidad y promoción de la gestión realizada por las AAPP, o como una mera transmisión de datos, es decir, la información debe de cumplir una serie de requisitos, debe ser fácilmente accesible, clara, oportuna, íntegra, útil y sobre todo que sea interesante y despierte la curiosidad de los ciudadanos.
- La transparencia institucional, por si sola, no incrementa la confianza ni mejora la reputación de las instituciones, y tampoco reduce la corrupción, dado que pensamos que debe de ser complementada con medidas de control y sobre todo de castigo, con sanciones ejemplares, sobre aquellos que cometan actos ilegítimos.
- Entendemos que los cambios legislativos a través de la aprobación de leyes de transparencia no se traducen de forma inmediata o automática en un impacto en el fenómeno de la corrupción de un país, las reformas legislativas para ser evaluadas deben ser analizadas a largo plazo, y mientras tanto, deben ir acompañadas de medidas adicionales o deben fomentar una cultura de la participación y la apertura, para intentar combatir la actual crisis de valores que experimentan muchas sociedades.
- La promulgación de leyes de transparencia puede ayudar a recuperar la confianza en las instituciones, pero no resuelve por sí sola el problema, es

necesario para que las leyes funcionen, que se produzca un verdadero cambio de actitud de las instituciones públicas hacia la transparencia.

II. Con relación a las leyes de transparencia, tanto estatal como autonómicas vigentes en España:

- La LTAIBG entendemos que marca un punto de inflexión fundamental para acabar con una Administración opaca por naturaleza, y que puede propiciar un cambio de mentalidad en la gestión de las AAPP orientada a la apertura y a la rendición de cuentas, para en definitiva recuperar la confianza perdida por parte de la ciudadanía, sin embargo, para ello consideramos fundamental un compromiso y una verdadera voluntad política, que se plasme por ejemplo en disponer de recursos y personal suficientes, o en inculcar en todos los niveles de la Administración una cultura basada en valores y en la ética, para evitar que la aprobación de las leyes de transparencia se convierta simplemente en un ejercicio de isomorfismo institucional, que imite la normativa aceptada y consolidada en un entorno de referencia.
- Las principales carencias que hemos detectado en la LTAIBG son los siguientes:
 - Poca independencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al depender del Ministerio de Hacienda.
 - Es una ley de mínimos, cuando tal vez podría haber aprovechado la experiencia internacional existente para colocarse a la vanguardia, por ejemplo, no considera el derecho de acceso a la información como derecho fundamental lo que implica en caso de conflicto, su subordinación a cualquier ley Orgánica, como la de protección de datos de carácter personal. En la misma línea, la ley no acaba con el silencio negativo, recogido tanto en el derecho de acceso como en el caso de reclamaciones interpuestas ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Por último, la ley tampoco prevé con carácter imperativo la reutilización de datos.
 - Carece de un régimen sancionador claro, que fije las sanciones en función de las infracciones cometidas.

- Ausencia, tras más de cinco años, del desarrollo reglamentario de la ley, que podría contribuir a la clarificación de algunas cuestiones por vía interpretativa.
- Con relación a las leyes de transparencia autonómicas, en once de las dieciséis CCAA que disponen actualmente de una ley de transparencia hemos detectado que la aprobación de las mismas se realizó en los doce meses previos a la convocatoria de las elecciones autonómicas, por tanto, podríamos afirmar que en cierta manera la promulgación de leyes de transparencia puede estar influenciada por la proximidad de procesos electorales, convirtiéndose en un instrumento para recuperar la legitimidad ante los ciudadanos, especialmente cuando se necesitan sus votos.

III. Con relación al impacto medioambiental en la gestión de los residuos sólidos urbanos:

- Los residuos sólidos urbanos han sido, son y seguirán siendo un problema por mucho tiempo, inicialmente se confió en que la naturaleza los pudiera absorber, más adelante se depositaron en vertederos alejados de las ciudades confiando de nuevo en el reciclaje natural. Posteriormente se recurrió a la incineración, y en la actualidad se pretende atajar el problema de raíz, es decir, los esfuerzos se centran no exclusivamente en minimizar los efectos adversos sobre el medioambiente, sino en reducir la propia generación de los mismos, “el mejor residuo es el que no se genera”.
- Para lograr el anterior objetivo, el papel de los ayuntamientos es esencial, no solo porqué en la actualidad el 70% de los ciudadanos europeos viven en núcleos urbanos, sino también, tal como quedó recogido en las Agendas Locales 2021 y 2030, son la administración pública más cercana al ciudadano para responder a sus demandas y lograr un desarrollo sostenible e integrador. Bajo esa premisa, la transparencia por parte de las corporaciones en la gestión de los residuos municipales, proporcionando en sus páginas webs datos relevantes sobre su recogida y tratamiento, realizando campañas de concienciación y promoción del reciclaje, u otras dirigidas a reducir el desperdicio de alimentos, anunciando rebajas en las tasas municipales de basuras a aquellos vecinos que se acojan a

determinadas campañas de compostaje para separar la materia orgánica, o simplemente promoviendo mercadillos donde los vecinos puedan intercambiar productos de segunda mano, puede ser un valioso instrumento para en definitiva cuidar nuestro entorno.

- Entendemos fundamental adoptar un nuevo modelo productivo como propugna la llamada economía circular, basado en el uso sostenible de los recursos, que mediante el diseño de productos más duraderos que puedan reutilizarse, recuperarse o reciclarse al final de su vida útil, se logren eliminar los residuos y transformarlos en nuevos recursos.
- Con relación a la generación y recogida de residuos sólidos urbanos, el principal problema en España no es ya generar menos residuos per cápita, dado que desde el año 2011 nos situamos por debajo de la media europea (1,27 kg/h/día frente a los 1,3 kg/h/día de la media de la UE, según los datos de Eurostat del año 2017), sino más bien la recogida separada y no mezclada de los mismos. Las políticas aplicadas de gestión y recogida de residuos urbanos hasta el año 2016 no han logrado reducir por debajo del 80% el porcentaje de residuos recogidos de manera mezclada (según los datos publicados por el M^e para la Transición Ecológica la recogida selectiva en 2016 fue de apenas el 16%), con los consiguientes costes y riesgos para el medio ambiente que conlleva su posterior tratamiento.
- Con relación al tratamiento de los residuos sólidos urbanos, las cifras analizadas en nuestra investigación son todavía más preocupantes en tres aspectos concretos, el depósito en vertedero que duplica la media comunitaria (50% frente al 23% de la UE), la valorización energética donde nos situamos a la mitad de la media europea (13% frente al 28 %) y el reciclado donde nos situamos 11 puntos por debajo de la media europea (19% frente al 30% de la UE), según los datos publicados en 2017, incumpliendo casi con toda seguridad los objetivos fijados por la Directiva 2008/98 y la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados, de alcanzar para el año 2020 una tasa del 50% de reciclaje para los residuos domésticos. Si tenemos en cuenta los nuevos objetivos fijados por la UE y recogidos en la Directiva (UE) 2018/850, depositar en vertederos como máximo el 10% de los residuos municipales generados para el año 2035, y en la

Directiva (UE) 2018/851, alcanzar para el año 2035 una tasa de reciclaje del 65% en peso de los residuos municipales generados. Podemos afirmar que España, aunque ha avanzado, tiene todavía un largo camino por recorrer, si tomamos como referencia los datos del 2016 sobre el tratamiento de los RSU, publicados por el M^e para la Transición Ecológica, tendría que incrementar los porcentajes de reciclaje y compostaje del 33% actual al 65%, reducir la eliminación de los residuos en vertedero del 54% al 10%, lo que implicaría también que la valorización energética se incrementase del 12% al 25% para el año 2035.

- Para mejorar las cifras anteriores y lograr al menos aproximarnos a los objetivos fijados por la UE, entendemos que una medida esencial sería atajar el problema en su origen, es decir en una adecuada separación domiciliar de las distintas fracciones de residuos, incluidos los grandes generadores (colegios, hospitales, restaurantes, etc.). Si tenemos en cuenta que aproximadamente el 40% de la fracción resto está constituida por materia orgánica, debería implantarse y generalizarse como obligatoria dicha separación en origen, sin esperar al plazo máximo fijado por la UE, el 31 de diciembre de 2023. Aquí de nuevo es fundamental la labor de divulgación de información de los ayuntamientos, así como las medidas que adopten para premiar los buenos hábitos o sancionar las malas conductas.

IV. Con relación a la fiscalidad asociada a las tasas de recogida y tratamiento de los RSU:

- El ciudadano en algunas ocasiones, a pesar de las campañas de sensibilización y concienciación que tratan de cambiar la concepción de los residuos no como deshecho sino como recurso, es reticente a cambiar determinados malos hábitos relacionados con una adecuada separación de cada fracción de residuo, sobre todo, y perdón por la expresión “cuando no le afecta a su bolsillo”. El actual sistema de tasas municipales de recogida y tratamiento de residuos invita a ese tipo malas prácticas, dado que la cuota fija no incentiva la reducción y el reciclaje, sino más bien penaliza a aquellos vecinos que generan menos residuos y realizan una correcta separación de residuos; de la misma manera la cuota variable basada en el consumo de agua, la superficie o la categoría fiscal de la vivienda,

son todos ellos parámetros no ligados a una mayor generación de residuos. Por todo ello los ayuntamientos tienen la capacidad de aplicar una fiscalidad que penalice las malas prácticas, mediante la implantación de un sistema de pago por generación, que premiaría a aquellos ciudadanos que realicen una correcta gestión de sus residuos de modo que únicamente pagarían por lo que no reciclan, este sistema además de ser más equitativo sí podría tal vez hacer cambiar determinadas conductas. El sistema de pago por generación está bastante extendido dentro de la UE, así por ejemplo Austria, Bélgica, Finlandia, Suecia o Irlanda, aplican un sistema de cien por cien, pago por generación. En nuestro país ya se aplica en algunos ayuntamientos de Cataluña, País Vasco e Islas Baleares.

- Otra medida fiscal encaminada a reducir la cuantía de residuos que se depositan en vertederos sería la implantación a nivel estatal de una tasa o canon al vertido, no solo de los residuos industriales, peligrosos o procedentes de la construcción y la demolición, sino también de los residuos municipales, que, respetando las competencias de las CCAA, fijara unas bases comunes con relación a los residuos sujetos a gravamen y los tipos impositivos.

7.2. Conclusiones Específicas

I. Con relación a la evaluación de la transparencia a través de ITMGR:

- Los resultados obtenidos de la aplicación del ITMGR en la muestra seleccionada arrojan unos resultados bastante discretos dado que solamente el 36,4 % de los ayuntamientos presentan cifras por encima del 50 %, cifra muy alejada de los datos ofrecidos por el ITA 2017 en el que solamente el 2,72 % de los ayuntamientos ofrecían valores por debajo del 50 %, por lo que se confirman las tesis de Garrido y Zafra (2017), Villoria (2015) y Alonso y García-García (2014), en el sentido de que los gestores municipales centran sus esfuerzos en aquellos contenidos objetos de evaluación por parte del ITA.
- En el estudio realizado en los cinco primeros puestos están los ayuntamientos de Vitoria (79,69%), San Sebastián (76,56%), Ciudad Real (75%), Madrid (73,44%) y Gijón (71,88%), por el contrario, los ayuntamientos que han reflejado unos

índices de transparencia más bajos son los de Camargo (17,19%), Cádiz (15,63%), Mérida (14,06%), Jaén (10,94%) y en último lugar el ayuntamiento de Torrelavega (7,81%).

- Del estudio llevado a cabo, hemos observado que once ayuntamientos elaboran su propio programa de prevención y gestión de residuos, concretamente, Barcelona, Burgos, Ceuta, Ciudad Real, Gijón, Melilla, Palma de Mallorca, Sabadell, Tarrasa, Valladolid y Vitoria. Curiosamente nueve de esos once ayuntamientos, quedan excluidos Ceuta (34,38%) y Palma de Mallorca (45,31%), forman parte del grupo de los 35 ayuntamientos con mejores resultados, obteniendo todos ellos unas puntuaciones por encima del 53% en el ITMGR.
- El análisis por CCAA y ciudades autónomas nos indica que solamente cinco de ellas presentan medias por encima del 50%, en concreto, el País Vasco (68,36%), la Ciudad Autónoma de Melilla (53,97%), las Islas Baleares (53,13%), Cataluña (52,5%) y el Principado de Asturias (51,95%), curiosamente la primera y las dos últimas son las que presentan las mayores tasas de recogida selectiva.
- De las siete áreas en las que hemos agrupado los 64 indicadores del ITMGR, solamente tres áreas presentan valores por encima del 50%, concretamente, el Área 7. Indicadores de Calidad (55,73%), el Área 6. Indicadores Presupuestarios (54,83%), y el Área 2. Indicadores ITA que es la que presenta una mayor ponderación con un 75,95%. Por el contrario, si analizamos las áreas que presentan valores medios más bajos, estas son concretamente, el Área 5. Indicadores de Tratamiento (10,94%), el Área 3. Indicadores de Recogida (28,18%) y el Área 1. Indicadores legales (30,29%).
- El análisis por tramos de población nos indica que los niveles medios de transparencia van aumentando con relación a mayores niveles de población, aunque dicha tendencia se rompe cuando llegamos al quinto tramo, ayuntamientos entre 300.001-500.000 habitantes, descendiendo al 46,61%. Los mejores niveles medios de transparencia se dan en los ayuntamientos con población superior a los 500.000 hab. (58,35%), y en aquellos con una población entre 200.001-300.000 hab. (52,29%).

II. Con relación al análisis multivariante:

- De las siete hipótesis que se habían establecido para analizar la posible correlación entre los valores obtenidos por los ayuntamientos seleccionados en el ITMGR y una serie de variables independientes, los resultados nos indican que únicamente se cumplen tres de ellas, siendo poco significativas el porcentaje de residuos impropios depositados en el contenedor amarillo, que el consistorio realice una gestión conjunta o directa de los RSU y la cuantía del gasto per cápita en la recogida, gestión y tratamiento de los mismos.
- Los resultados obtenidos confirman que los ayuntamientos con mayor nivel de transparencia son aquellos con mayor población, con mayores niveles de renta bruta media, disponen del llamado quinto contenedor y, aunque con menor incidencia, presentan unos mayores ingresos fiscales.

7.3. Limitaciones del estudio y futuras líneas de investigación

Las limitaciones más importantes detectadas a lo largo del desarrollo de esta investigación se han producido esencialmente en el estudio empírico y se pueden resumir en las siguientes:

1. La complejidad y el tiempo empleado en la búsqueda de información han imposibilitado el análisis de un mayor número de consistorios, quedando la muestra definitiva compuesta por 96 ayuntamientos.
2. El hecho de no haber detectado la información relacionada con algunos de los indicadores que conforman el ITMGR no implica que la misma no se encuentre recogida en las páginas webs o portales de transparencia municipales, sino que no se localizó en el momento en el que se llevó a cabo la consulta de datos.
3. Por cuestiones obvias de tiempo, no se ha podido llevar a cabo un análisis histórico que implicaría la realización de consultas y búsqueda de datos en varios años.

Las futuras líneas de investigación deberían llevarse a cabo a partir de las limitaciones anteriores, así, por ejemplo:

1. Realizar un estudio comparativo del ITMGR a una muestra más amplia de CCLL con distintos tamaños poblacionales, aplicando criterios de segmentación generalmente admitidos, para diferenciar entre grandes, medianos y pequeños.

2. Podría ser relevante ampliar nuestro objeto de estudio a otros contextos, completando la muestra con gobiernos locales de otros países y comparando con los resultados obtenidos para el caso de España.
3. Con la finalidad de mejorar el posible valor explicativo de las distintas variables, otra posible línea de investigación futura podría estar encaminada a ampliar el alcance del estudio econométrico, completándolo con el análisis de otras posibles variables que pudieran ejercer una cierta influencia en la publicación de información relacionada con la gestión de los RSU.
4. Con el objetivo de mejorar la transparencia municipal, sería útil el estudio de la estructura, contenido y formato de una memoria anual de gestión y sostenibilidad estandarizada, con información relevante sobre la gestión de los RSU.
5. Por último, la aplicación del análisis de datos de panel podría eliminar algunas de las limitaciones clásicas de los estudios de sección cruzada:
 - Heterogeneidad no observada para los individuos y a lo largo del tiempo.
 - Efectos fijos o aleatorios.
 - Modelos dinámicos con la utilización de retardos y variables instrumentales.

BIBLIOGRAFÍA

Referencias bibliográficas

Acero Pérez, J. (2004). La gestión de los residuos líquidos en Augusta Emerita: Fuentes documentales y bibliográficas para su estudio. *Excavaciones Arqueológicas en Mérida 2004, Memoria, 10*, 457-477.

Albaladejo, D. D. S. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform, 16*(1), pp:90-107.

Alcaraz-Quiles, F. J. (2014). *Análisis de las prácticas de responsabilidad social en gobiernos locales: Un estudio empírico*. Tesis Doctoral. Facultad de CCEE. Universidad de Granada.

<http://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/31729/23009883.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Fecha de consulta:03/02/19).

Alcaraz-Quiles, F. J., Navarro-Galera, A., y Ortiz-Rodríguez, D. (2015). Factors Determining Online Sustainability Reporting by Local Governments. *International Review of Administrative Sciences, 81*(1), 79-109.

https://www.researchgate.net/profile/Francisco_Alcaraz-Quiles/publication/273904050_Factors_determining_online_sustainability_reporting_by_local_governments/links/57e3beee08ae4d15ffae8b2e/Factors-determining-online-sustainability-reporting-by-local-governments.pdf (Fecha de consulta 13/03/19).

Alonso, M. L. M., y García-García, J. G. (2014). Evaluación de la transparencia municipal en el Principado de Asturias. *Auditoría Pública. (64)*, 75-86.

Alt, J. E., y Lassen, D. D. (2006). Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review, 50*(6), 1403-1439.

Alt, J. E., Lassen, D. D., y Rose, S. (2006). The causes of fiscal transparency: Evidence from the US States. *IMF Staff Papers, 53*(1), 30-57.

- Antony, A., Low, J. H., Gray, S., Childress, A. E., Le-Clech, P., & Leslie, G. (2011). Scale formation and control in high pressure membrane water treatment systems: A review. *Journal of membrane science*, 383(1-2), 1-16.
<https://doi.org/10.1016/j.memsci.2011.08.054> (Fecha de consulta:01/06/2020).
- Arellano, D., y Cabrero, E. (2005). La Nueva Gestión Pública y su Teoría de la Organización: ¿Son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. *Gestión y Política Pública*, 14(3)
<https://www.redalyc.org/pdf/133/13314307.pdf>(Fecha de consulta: 19/04/2018).
- Arena, G. (1993). Transparencia administrativa y democracia. *Revista Vasca de Administración Pública.Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, (37), 9-20.
<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/110330> (Fecha de consulta:17/08/18).
- Armstrong, E. (2005). Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues. United Nations, *Department of Economic and Social Affairs*, 1-10.
- Bac, M. (2001). Corruption, connections and transparency: ¿Does a better screen imply a better scene? *Public Choice*, 107(1-2), 87-96.
<http://repository.bilkent.edu.tr/bitstream/handle/11693/24772/Corruption%20C%20Connections%20and%20Transparency%20Does%20a%20Better%20Screen%20Imply%20a%20Better%20Scene..pdf?sequence=1>
(Fecha de consulta: 04/05/2016)
- Bao, Z., Lu, W., Chi, B., Yuan, H., & Hao, J. (2019). Procurement innovation for a circular economy of construction and demolition waste: lessons learnt from Suzhou, China. *Waste Management*, 99,12-21.
<https://doi.org/10.1016/j.wasman.2019.08.031> (Fecha de consulta: 1/06/2020).
- Bastida, F., y Benito, B. (2007). Central government budget practices and transparency: An international comparison. *Public Administration*, 85(3), 667-716.

https://www.researchgate.net/profile/Bernardino_Benito/publication/236015086_A_proposal_for_a_budget_transparency_index_in_the_central_governments/links/5c0fba51a6fdcc494febff50/A-proposal-for-a-budget-transparency-index-in-the-central-governments.pdf (Fecha de consulta:09/06/2016).

Becker, G. (1974). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Essays in the Economics of Crime and Punishment*, 1-54. ISBN:0-87014-263-1.

<https://www.nber.org/chapters/c3625.pdf> (Fecha de consulta:02/03/2017)

Bel, G., Fageda, X., y Mur, M. (2014). Does cooperation reduce service delivery costs? evidence from residential solid waste services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2014, Vol.24, Num.1, 85-107.

<https://pdfs.semanticscholar.org/34a8/ee7dd80abde99779e63b2d1b20528b9f811a.pdf> (Fecha de consulta: 19/06/2016).

Bel, G., Dijkgraaf, E., Fageda, X., y Gradus, R. (2010). Similar problems, different solutions: Comparing refuse collection in the Netherlands and Spain. *Public Administration*, 88(2), 479-495.

Bel, G., y Mur, M. (2009). Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities. *Waste Management*, 29(10), 2772-2778.

<http://www.ub.edu/gim/wp-content/uploads/2013/10/Intermunicipal-cooperation.pdf> (Fecha de consulta: 04/07/2017).

Bentham, J. (1835). *Táctica de las asambleas legislativas*. Traducido al castellano por F.E. de E. Madrid. Imprenta de Don Tomás Jordán.

https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Bentham%2C+J.+%281835%29.+T%3%A1ctica+de+las+asambleas+legislativas+Imprenta+de+Don+Tom%C3%A1s+Jord%C3%A1n.+&btnG (Fecha de consulta: 16/12/2016).

Berbel Vecino, J., Ortiz Ots, J. M., Peñuelas Menéndez, J. M., y Gómez Barbero, M. (2000). Análisis de ordenanzas fiscales reguladoras de la tasa de gestión de los residuos sólidos urbanos. *Revista de Hacienda Local*, 30(89), 375-399.

- Bhander, G. S., Christensen, T. H., & Hauschild, M. Z. (2010). EASEWASTE—life cycle modeling capabilities for waste management technologies. *The International journal of life cycle assessment*, 15(4), 403-416.
- <https://doi:10.1007/s11367-010-0156-7> (Fecha de consulta:01/06/2020).
- Blengini, G. A., Fantoni, M., Busto, M., Genon, G., & Zanetti, M. C. (2012). Participatory approach, acceptability and transparency of waste management LCAs: case studies of Torino and Cuneo. *Waste management*, 32(9), 1712-1721.
- <https://doi:10.1016/j.wasman.2012.04.010> (Fecha de consulta:01/06/2020).
- Boehm, F. (2014). Transparencia: Revisión de la teoría y de la evidencia empírica. Presentado en el *Foro Transparencia como estrategia contra la corrupción*. San José, Costa Rica.
- Boto Álvarez, A. (2015). La noción de Sector Público Institucional: Aplauso, crítica y desconcierto. *Documentación Administrativa: Nueva Época*, (2), 10.
- Caamaño-Alegre, J., Lago-Peñas, S., Reyes-Santías, F., y Santiago-Boubeta, A. (2013). Budget transparency in local governments: An empirical analysis. *Local Government Studies*, 39(2), 182-207.
- <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930.2012.693075>
(Fecha de consulta: 09/12/2016).
- Calderón, C., y Lorenzo, S. (2010). *Open goverment Gobierno Abierto*. Jaén, España. Algón Editores MMX.
- https://intranet.mpr.bage.es/intranet-tmpl/prog/local_repository/documents/177330.pdf
(Fecha de consulta:26/11/2016).
- Campos Domínguez, E., y Corojan, A. (2012). Estado del arte del gobierno abierto: Promesas y expectativas. *Gobierno Abierto*.

Cañizares Espada, M. (2015). Análisis de la transparencia en la información y gestión telemática de los servicios sociales españoles a nivel municipal. UNM. Madrid.

Cañizares Espada, M. (2015). *Análisis de la transparencia en la información y gestión telemática de los servicios sociales españoles a nivel municipal*. Tesis Doctoral. UCM. Madrid.

Cárcaba, A. G., y García, J. G. (2008). Determinantes de la divulgación de información contable a través de internet por parte de los gobiernos locales. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 37(137), 63-84.

https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=C%3%A1rcaba%2C+A.+G.%2C+y+Garc%C3%ADa%2C+J.+G.+%282008%29.+Determinantes+de+la+divulgaci%C3%B3n+de+informaci%C3%B3n+contable+a+trav%C3%A9s+de+internet+por+parte+de+los+gobiernos+locales.+Spanish+Journal+of+Finance+and+Accounting%2FRevista+Espa%C3%B1ola+de+Financiaci%C3%B3n+y+Contabilidad%2C+37%28137%29%2C+pp%3A63-84.+&btnG=

(Fecha de consulta:12/03/2017).

Carson, R. (2009). *Silent spring*. 1962.

Cavaleri, P., y Venturini, F. (2004). *Documenti e dati pubblici sul web. Guida all'Informazione di fonte pubblica in rete*. Bologña: Mulino. ISBN:88-15-09755-4

Cerrillo-i-Martinez, A. (2005). E-información: Hacia una nueva regulación del acceso a la información. *Revista de Internet, Derecho y Política (IDP)*, (1).

Cerrillo-i-Martínez, A. (2012). La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa. *Arbor*, 188(756), 707-724.

<http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/1495/1506>

(Fecha de consulta: 19/4/2017).

Cervantes, D. E. T., Martínez, A. L., Hernández, M. C., & de Cortázar, A. L. G. (2018). Using indicators as a tool to evaluate municipal solid waste management: A

critical review. *Waste management*, 80,51-63.

<https://doi.org/10.1016/j.wasman.2018.08.046> (Fecha de consulta: 1/06/2020).

Chamizo-González, J. (2010). *Aspectos económicos y medioambientales en la gestión de residuos sólidos urbanos. Cálculo de costes e indicadores. El caso del ayuntamiento de Madrid*. Tesis doctoral. UCM. Madrid.

Chamizo-Gonzalez, J., Cano-Montero, E. I., y Muñoz-Colomina, C. I. (2016). Municipal solid waste management services and its funding in Spain. *Resources, Conservation and Recycling*, 107, 65-72.

<https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2015.12.006>

(Fecha de consulta:05/07/2018).

Chamizo-González, J., Cano-Montero, E. I., & Muñoz-Colomina, C. I. (2018). Does funding of waste services follow the polluter pays principle? The case of Spain. *Journal of Cleaner Production*, 183, 1054-1063.

Che, Y., Yang, K., Jin, Y., Zhang, W., Shang, Z., & Tai, J. (2013). Residents' concerns and attitudes toward a municipal solid waste landfill: integrating a questionnaire survey and GIS techniques. *Environmental monitoring and assessment*, 185(12), 10001-10013. <https://doi:10.1007/s10661-013-3308-y>

(Fecha de consulta:01/06/2020).

Christensen, T., y Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.

Cleary, J. (2009). Life cycle assessments of municipal solid waste management systems: A comparative analysis of selected peer-reviewed literature. *Environment international*, 35(8), 1256-1266. <https://doi:10.1016/j.envint.2009.07.009>

(Fecha de consulta:01/06/2020).

Coglianesi, C. (2009). The transparency president? The Obama administration and open government. *Governance*, 22(4), 529-544.

Cotino Hueso, L. (2013). Del “deber de publicidad” de Brandeis al “Open government” de Obama. Regulación y control de la información pública a través de las nuevas tecnologías. Presentado en la *protección de los derechos humanos por las defensorías del pueblo: Actas del I Congreso Internacional del PRADPI*, 859-885. http://documentostics.com/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,1525/ (Fecha de consulta:18/07/2018).

Cotino Hueso, L. (2005). El nuevo derecho fundamental europeo al acceso a los documentos, transparencia e información pública. *Libro Homenaje a Don Iñigo Cavero*, Valencia.Tirant Lo Blanch.

Cotino Hueso, L. (2003). Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa. Madrid, INAP-Tirant Lo Blanch.

Cotino Hueso, L. (2002). Transparencia y derecho a la información pública en la Unión Europea. ¿De valor en alza a derecho fundamental?. *IV Jornadas Internacionales sobre Derechos y libertades fundamentales*. Zaragoza,2002.

Coursey, D., y Norris, D. F. (2008). Models of e-government: ¿Are they correct? an empirical assessment. *Public Administration Review*, 68(3), 523-536.

https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31029791/20090314050850Models_of_E-Government- Are They Correct- An Empirical Assessment.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DModels_of_e_government_Are_they_correct.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190923%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190923T082430Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=91c4a11092dcff60e072b56cc6a61222fe302f1be4a297a3d76540b3dda4a7b2

(Fecha de consulta:17/08/2018).

Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? una discusión conceptual. *EUNOMÍA.Revista en Cultura de la Legalidad*, 37-53.

- Cuervo-Cazurra, A. (2014). Transparency and corruption. *The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency*, 323-332. Oxford University Press.
- Cunill, N. G. (2006). La transparencia en la gestión pública: ¿cómo construirle viabilidad? *Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, (8), 22-44.
- Curtin, D. M. (2000). Citizens' fundamental right of access to EU information: An evolving digital passepartout. *Common Market Law Review*, 37(1), 7-41.
- Curtin, D., y Meijer, A. J. (2006). Does transparency strengthen legitimacy? A Critical Analysis of European Union Policy Documents. *Information Polity*, 11(2), 109-122.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1434862
(Fecha de consulta: 13/12/2018).
- Curtin, D., y Mendes, J. (2011). Transparence et participation: Des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne. *Revue Française d'Administration Publique*, (1), 101-121.
- Davis, J. (1998). Access to and transmission of information: Position of the media. *Openness and Transparency in the European Union*, 121-126.
- Den Boer, M., Deckmyn, V., y Thomson, I. (1998). Steamy windows: Transparency and openness in justice and home affairs. *Openness and Transparency in the European Union*, 91-105.
- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment'. *Public Administration*, 87(4), 892-909.
https://www.researchgate.net/profile/Thomas_Diefenbach/publication/227803540_New_Public_Management_in_public_sector_organizations_the_dark_side_of_managerialistic_'enlightenment'/links/59daa668aca272e6096beeca/New-Public-Management-in-public-sector-organizations-the-dark-side-of-managerialistic-enlightenment.pdf (Fecha de consulta: 04/09/2018).
- Earle, J. S. (2006). Employment and wage effects of privatization: Evidence from transition economies. *Employment Research Newsletter*, 13(1), 2.

https://research.upjohn.org/empl_research/vol13/iss1/2/

(Fecha de consulta: 12/11/2018).

Esteller-Moré, A., y Polo Otero, J. (2012). Fiscal transparency: (Why) does your local government respond? *Public Management Review*, 14(8), pp:1153-1173.

Etzioni, A. (2010). Is transparency the best disinfectant? *Journal of Political Philosophy*, 18(4), 389-404. Doi:10.1111/j.1467-9760.2010.00366.x

<http://www2.gwu.edu/~ccps/etzioni/documents/295Transparency.pdf>

(Fecha de consulta: 03/11/2016).

Agencia Europea del Medio Ambiente. (2015). El medio ambiente en Europa: Estado y perspectivas 2015: *Informe de síntesis*. European Environment Agency (AEMA).

Fenster, M. (2010). Seeing the state: Transparency as metaphor. *University of Florida. UF Law Faculty Publications*.

<https://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.es/&httpsredir=1&article=1571&context=facultypub>

(Fecha de consulta: 13/09/2017).

Federación Española de Municipios y Provincias. FEMP, (2008), Proyecto FEMP implantación de un sistema de costes en la administración local servicio de recogida, tratamiento y eliminación de residuos. Documento de trabajo. Costes de las prestaciones e indicadores de gestión para la comparabilidad. Versión junio 2008.

Federación Española de Municipios y Provincias. FEMP, (2014), Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización, de 29 de abril de 2014. http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjJ7QfK2Z5a0ypjGDF7hVCHy14AjBJEMErYsCXcS9Ns3YZRnPZS7RQVgFuLYI1

(Fecha de consulta: 12/03/2019).

Federación Española de Municipios y Provincias. FEMP, (2015) Circular 21/2015, de 24 de febrero de 2015, y Circular 37/2015, de 29 de abril de 2015.
http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjJ7QfK2ZIFlftcEOGZyeOR04kWju-ehGiuQSi1o2Drg4DDmnYa9dAH_XvLUa

(Fecha de consulta: 07/06/2018).

Federación Española de Municipios y Provincias. FEMP, (2015), Código de Buen Gobierno de la FEMP.
http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjJ7QfK2Z5a0ypjGDF7hVCHy14AjbJqzzGBaprI61UXG91P195HskFd8QIM5YD.

(Fecha de consulta: 02/05/2018).

Federación Española de Municipios y Provincias. FEMP, (2015), Manual Técnico de Comunicación Efectiva sobre residuos para Entidades Locales.

http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout3/Layout3_Personalizables/MS_Maestra_3/MznynrPoTrXKv5bey-7NcwsMWRvwm_gXqYKvux9hPfYUqkboINUGi_MftU7YSldL

(Fecha de consulta: 12/08/2018).

Fernández, S. R. (2017). El derecho fundamental de acceso a la información pública. Revista " Cuadernos Manuel Giménez Abad", (13), 188-202.

Fernández, Y. S., Gutiérrez, C. L., y Fernández, J. M. F. (2011). E-gobierno en las entidades públicas: conocimiento, utilidad y valoración de las páginas web de los ayuntamientos. un caso de estudio. *Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, (53), 109-119.

https://scholar.google.es/scholar?cluster=16473167037237667414&hl=es&as_sdt=0,5

(Fecha de consulta: 11/11/2018).

Fernández-Aracil, P., Ortuño-Padilla, A., & Melgarejo-Moreno, J. (2018). Factors related to municipal costs of waste collection service in Spain. *Journal of Cleaner Production*, 175, 553-560. <https://doi.org/10.1016/J.JCLEPRO.2017.12.116>

(Fecha de consulta: 01/06/2020).

Flórez López, R., y Fernández Santos, Y. (2006). Aplicación del modelo DEA en la gestión pública. Un análisis de la eficiencia de las capitales de provincia españolas. *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión*.

Florini, A. (2007). *Introduction: The battle over transparency. the right to know: Transparency for an open world*, 1-16 Columbia University Press.

Frías-Aceituno, J. V., García-Sánchez, I. M., y Rodríguez-Domínguez, L. (2014). Electronic administration styles and their determinants. evidence from spanish local governments. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 10(41), 90-108.

<http://www.rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/158/154>

(Fecha de consulta: 19/12/2016).

Fuentes Quintana, E. (1986). Introducción y presupuesto. *Hacienda Pública Española*. Madrid, ISBN: 978-8440406262.

Fundación Economía Circular. (2015). Estudio de base 1. Acciones municipales para el logro de los objetivos 2020. PROYECTO MULTIPARTICIPANTE: "Bases para un nuevo enfoque: El Concepto Multi-R".

http://economiecircular.org/wp/?page_id=1423

(Fecha de consulta: 15/10/2018).

Fung, A., Graham, M., y Weil, D. (2007). *Full disclosure: The perils and promise of transparency* Cambridge University Press.

García Luaces, P. (2015). La peste negra: Hacia una nueva era. *Historia y vida*, 568, pp:38-45.

García Sánchez, I. (2007). La nueva gestión pública: Evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 37-64.

https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38727834/Garciasanchez_Nueva_Gestion_Publica-1.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DGestion_Publica.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190922%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190922T055613Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=0787c514bf8a31b319fe9b48d8057256df5a410b93001518ae346914b0105638

(Fecha de consulta: 16/04/2017).

García, J. G., Alonso, M. I. M., y Alonso, M. L. M. (2016). Determinantes de la transparencia en municipios de mediano y pequeño tamaño. *Auditoría Pública*, (67), 51-60.

<http://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/Auditoria%20Publica%2067%20pag%2051-60.pdf>

(Fecha de consulta: 03/07/2018).

García-Sánchez, I., Frías-Aceituno, J., y Rodríguez-Domínguez, L. (2013). Determinants of corporate social disclosure in Spanish local governments. *Journal of Cleaner Production*, 39, 60-72.

http://diarium.usal.es/pgalindo/files/2012/07/Isabel_Ga_Sa_nchez_Journal_of_Cleaner_Production

(Fecha de consulta: 08/12/2016).

Garrido-Rodríguez, J. C., Pérez-López, G., Zafra-Gómez, J. L., y Prior, D. (2018). Estimación de la eficiencia a largo plazo en servicios públicos locales mediante fronteras robustas con datos de panel. *Hacienda Pública Española*, 226(3), 11-36.

Garrido Rodríguez, J. C. (2017). *Eficiencia a largo plazo y factores explicativos de la elección de las formas de prestación de los servicios públicos*. Tesis Doctoral. Facultad de CCEE, Universidad de Granada.

Garrido, J. C. R., y Zafra, J. L. G. (2017). Evaluación del nivel de transparencia municipal. Aplicación al caso andaluz. *Auditoría y Gestión de los Fondos Públicos*, 69, pp:85-94.

Gavazza, A., y Lizzeri, A. (2009). Transparency and economic policy. *The Review of Economic Studies*, 76(3), 1023-1048.

<https://www.jstor.org/stable/pdf/40247631.pdf>

(Fecha de consulta: 16/06/2017).

Goig Martínez, J. M. (2015). Transparencia y Corrupción. La Percepción Social ante Comportamientos Corruptos/Transparency and Corruption. The Social Perception Before Corrupt Behaviors. *Revista de Derecho UNED*, (17), 73.

http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:RDUNED-2015-17-5010/Transparencia_corrupcion.pdf

(Fecha de consulta: 23/01/2017).

Goldfinch, S., y Wallis, J. (2010). Two myths of convergence in public management reform. *Public Administration*, 88(4), 1099-1115.

https://www.researchgate.net/profile/Shawn_Goldfinch/publication/229666318_Two_Myths_Of_Convergence_In_Public_Management_Reform/links/5b4933be0f7e9b4637d5e6c9/Two-Myths-Of-Convergence-In-Public-Management-Reform.pdf

(Fecha de consulta:23/04/2017).

González-Páramo, J. M. (2000). Las funciones del presupuesto público. II Encuentro de Ávila sobre gestión y políticas públicas, 22-26 de mayo de 2000. *Análisis Local*, (31), 13-24.

Gore, A. (1993). *From red tape to results: Creating a government that works better & costs less. Report of the National Performance Review*. DIANE Publishing.

Graham, M. (2002). In Brookings Institution Press (Ed.), *Democracy by disclosure: The rise of technopopulism*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Grigorescu, A. (2000). The conceptualization and measurement of transparency. *Northeastern American Political Science Association*, Albany (NY).

Grossman, S. J., y Hart, O. D. (1986). The Costs and Benefits of Ownership: A theory of Vertical and Lateral Integration. *Journal of Political Economy*, 94(4), 691-719.

<https://dash.harvard.edu/handle/1/3450060>

(Fecha de consulta:17/09/2018).

Guichot, E. (2014). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid, Tecnos. ISBN: 978-84-309-6166.

Guillamón, M. D. L., Ríos, A. M. M., y Vicente, C. O. (2011). Transparencia financiera de los municipios españoles. utilidad y factores relacionados. *Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, (55), 109-116.

https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Guillam%3%B3n%2C+M.+D.+L.%2C+R%3%ADos%2C+A.+M.+M.%2C+y+Vicente%2C+C.+O.+%282+011%29.+Transparencia+financiera+de+los+municipios+espa%3%B1oles.+utilidad+y+factores+relacionados.+Auditor%3%ADa+P%3%BABlica%3A+Revista+de+los+Organos+Aut%3%B3nomos+de+Control+Externo%2C+%2855%29%2C+pp%3A109-116.+&btnG=

(Fecha de consulta: 11/01/2018).

Guillamón, M., Bastida, F., y Benito, B. (2011). The determinants of local government's financial transparency. *Local Government Studies*, 37(4), 391-406.

Haraldsson, M. (2017). When revenues are not revenues: The influence of municipal governance on revenue recognition within Swedish municipal waste management. *Local Government Studies*, 43(4), 668-689.

<https://doi:10.1080/03003930.2017.1322068>

(Fecha de consulta:01/06/2020).

Haraldsson, M. (2016). Transparency and accountability lost?. *Journal of Accounting & Organizational Change*. <https://doi:10.1108/JAOC-01-2015-0006>

(Fecha de consulta:01/06/2020).

Heald, D. A. (2006). Varieties of transparency. En C. Hood, y D. Heald (Eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?: Proceedings of the British Academy 135* (pp. 25-43). Oxford: Oxford University Press.

Hefetz, A., y Warner, M. E. (2011). Contracting or public delivery? The importance of service, market, and management characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 289-317.

<https://academic.oup.com/jpart/article/22/2/289/910354>

(Fecha de consulta:05/01/2018).

Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93-109.

<https://pdfs.semanticscholar.org/2807/1401574fd01fb00345dcb852f216a825e37.pdf>

(Fecha de consulta: 30/10/2018).

Howell-Moroney, M. E., & Hall, J. L. (2011). Waste in the sewer: The collapse of accountability and transparency in public finance in Jefferson County, Alabama. *Public administration review*, 71(2), 232-242.

<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02334.x>

(Fecha de consulta:01/06/2020).

Huang, C. J., y Chao, M. (2001). Managing WWW in public administration: Uses and misuses. *Government Information Quarterly*, 18(4), 357-373.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X01000855>

(Fecha de consulta: 19/02/2018).

Islam, R. (2003). ¿Do more transparent governments govern better? *World Bank Policy Research Working Paper*, (3077).

Jaeger, P. T. (2003). The endless wire: E-government as global phenomenon. *Government Information Quarterly*, 20(4), 323-331.

Kauffman, D., & y Kraay, A. (2002). *Growth without governance*. Washington: Policy Research Working Paper nº 3077. The World Bank. Doi:10.1596/1813-9450-2928. <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-2928>

(Fecha de consulta: 14/05/2018).

Kaufmann, D., y Bellver, A. (2005). Transparenting transparency: Initial empirics and policy applications. *Conferencia sobre Transparencia e Integridad. FMI. Julio 2005*. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8188/>

(Fecha de consulta:26/07/2018).

Kemka, N., Togouet, S. H. Z., Kinack, R. P. D., Nola, M., Menbohan, S. F., & Njiné, T. (2009). Dynamic of phytoplankton size-class and photosynthetic activity in a tropical hypereutrophic lake: the Yaounde municipal lake (Cameroon). *Hydrobiologia*, 625(1), 91-103. <https://doi.org/10.1007/s10750-008-9699-z>

(Fecha de consulta:01/06/2020).

Kleineidam, G., Schmid, L. J., Krasser, M., & Koch, B. (2017). Critical Infrastructures-Cyber Security Requirements from a Utility's Perspective. *Elektrotechnik und informationstechnik*, 134(1), 3-13. <https://doi:10.1007/s00502-017-0471-9>

(Fecha de consulta:01/06/2020).

Kolstad, I., y Wiig, A. (2009). Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries? *World Development*, 37(3), 521-532.

Kopits, G. (2000). Calidad de gobierno: Transparencia y responsabilidad. *BID, Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y El Caribe, Buenos Aires, Argentina*.

La Porte, T. M., Demchak, C. C., y De Jong, M. (2002). Democracy and bureaucracy in the age of the web: Empirical findings and theoretical speculations. *Administration & Society*, 34(4), 411-446.

http://wiki.douglasbastien.com/images/f/f8/Democracy_and_Bureaucracy_in_the_Age_of_the_Web-Empirical_Findings_and_Theoretical_Speculations.pdf

(Fecha de consulta: 30/01/2018).

Laswad, F., Fisher, R., y Oyelere, P. (2005). Determinants of voluntary internet financial reporting by local government authorities. *Journal of Accounting and Public Policy*, 24(2), 101-121.

[https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Laswad%2C+F.%2C+Fisher%2C+R.%2C+y+Oyelere%2C+P.+%282005%29.+Determinants+of+voluntary+internet+financial+reporting+by+local+government+authorities.+Journal+of+Accounting+and+Public+Policy%2C+24%282%29%2C+pp%3A101-](https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Laswad%2C+F.%2C+Fisher%2C+R.%2C+y+Oyelere%2C+P.+%282005%29.+Determinants+of+voluntary+internet+financial+reporting+by+local+government+authorities.+Journal+of+Accounting+and+Public+Policy%2C+24%282%29%2C+pp%3A101-121.&btnG=)

[121.&btnG=](#) (Fecha de consulta: 13/01/2018).

Lathrop, D., y Ruma, L. (2010). *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. USA: O'REILLY Media, Inc.

Liikanen, E. (2003). La Administración Electrónica para los Servicios Públicos Europeos del futuro. Lección Inaugural del Curso Académico 2003-2004 de La UOC, Barcelona., 2004.

Linares Salas, X. (2010). Las 10 claves para entender la colaboración en el modelo open government. En Calderón, C. (Coord.) y Lorenzo, S. (Coord.) del libro *Open Government: Gobierno Abierto*, 51-74. Jaén. España. Algón Editores. ISBN:978-84-937218-5-5.

Lindstedt, C., y Naurin, D. (2010). Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption. *International Political Science Review*, 31(3), 301-322.

Lindstedt, C., & Naurin, D. (2006). Transparency against Corruption—A Cross-Country Analysis. En *IPSA 20th World Congress, Fukuoka, Japón*, 9-13 Julio, 2006.

<https://pdfs.semanticscholar.org/2c20/f9805f55256e78640f8733314f3aef8c64fe.pdf> (Fecha de consulta: 13/02/2018).

Lizcano Álvarez, J. (2013). Transparencia. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 160-166.

Lizcano Álvarez, J. (2009). El índice de transparencia de los ayuntamientos: Objetivos y resultados de una experiencia reciente. *Análisis Local*, (86), 44-56.

Máñez, J., Pérez-López, G., Prior, D., y Zafra-Gómez, J. L. (2016). Understanding the Dynamic Effect of Contracting Out on the Delivery of Local Public Services. *Regional Studies*, 50(12), 2069-2080.

Mariñez Navarro, F. (2013). Qué transparencia requiere el gobierno abierto. *Revista de Gestión Pública*, 2(2)

https://www.researchgate.net/profile/Freddy_Navarro2/publication/311203950_Que_transparencia_requiere_el_Gobierno_Abierto/links/5846ec4508ae61f75ddfdec5/Que-transparencia-requiere-el-Gobierno-Abierto.pdf

(Fecha de consulta: 11/02/2018).

Marsh, D. (1991). Privatization under Mrs. Thatcher: A Review of the Literature. *Public Administration*, 69(4), 459-480.

Martín, R. M., y García, F. M. (2011). La influencia de factores institucionales en la transparencia de los ayuntamientos. *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, (94), 7-11.

https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Mart%C3%ADn%2C+R.+M.%2C+y+Garc%C3%ADa%2C+F.+M.+%282011%29.+La+influencia+de+factores+institucionales+en+la+transparencia+de+los+ayuntamientos.+AECA%3A+Revista+de+la+Asociaci%C3%B3n+Espa%C3%B1ola+de+Contabilidad+y+Administraci%C3%B3n+de+Empresas%2C+%2894%29%2C+pp%3A+7-11.+&btnG=

(Fecha de consulta: 16/03/2017).

Martínez-Alonso, J. L. C. El proyecto de Ley de Contratos del Sector Público de noviembre de 2016 y la gestión contractual de servicios públicos: Análisis de su planteamiento y propuesta alternativa. *Congreso Internacional sobre Contratación Pública*. Cuenca, 24-25 de enero de 2017.

<https://www.crisisycontratacionpublica.org/wp-content/uploads/2017/02/Mart%C3%ADnez-Alonso.Comunicaci%C3%B3n.pdf>

(Fecha de consulta:11/10/2018).

Martinez-Sanchez, V., Kromann, M. A., & Astrup, T. F. (2015). Life cycle costing of waste management systems: Overview, calculation principles and case studies. *Waste management*, 36, 343-355. <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2014.10.033>

(Fecha de consulta: 01/06/2020).

Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol 110. nº 3, 681-712. <https://www.jstor.org/stable/pdf/2946696.pdf>

(Fecha de consulta: 25/05/2017).

McDonough, W., y Braungart, M. (2002). *Remaking the way we make things: Cradle to cradle*. Nueva York: North Point Press. ISBN: 1224942886, 104.

Meijer, A. (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255-269.

<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852309104175>

(Fecha de consulta: 10/10/2017).

Meijer, A. J., Curtin, D., y Hillebrandt, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.

Meijer, A. J. (2003). Transparent government: Parliamentary and legal accountability in an information age. *Information Polity*, 8(1, 2), 67-78.

Merino, V. E. (2010). Formas de Gestión de los Servicios Locales. *Teoría y práctica para la gestión de los servicios locales*. 157-217. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.

Merino, V. E. (2007). La elección de la forma de gestión de los Servicios Públicos Locales. *Revista de Estudios Locales*. Cunal, (1), 115-124.

Meylan, G., Haupt, M., Duygan, M., Hellweg, S., & Stauffacher, M. (2018). Linking energy scenarios and waste storylines for prospective environmental assessment of

waste management systems. *Waste Management*, 81, 11-21.
<https://doi.org/10.1016/j.wasman.2018.09.017>

(Fecha de consulta: 1/06/2020).

Mock, W. B. (1999). On the centrality of information law: A rational choice discussion of information law and transparency. *John Marshall Journal of Computer & Information Law*, 17, 1069.

Moser, C. (2001). How open is 'open as possible'? three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU documents. *IHS Political Science Series*: 2001, nº. 80.

<https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/24631>

(Fecha de consulta: 13/09/2016).

Mulgan, R. (2003). *Holding power to account: Accountability in modern democracies*. Hampshire: Palgrave Macmillan Ltd.

Muñoz Colomina, C. I., Cano Montero, E. I., y Chamizo-González, J. (2011). Una propuesta integradora de costes, indicadores y medioambiente. El caso de los residuos sólidos urbanos en Madrid. *Presupuesto y Gasto Público*, 65, 159-176.

Muñoz Machado, S. (1977). Las concepciones del derecho administrativo y la idea de participación en la administración. *Revista de Administración Pública*, (84), 519-536.

https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=mu%C3%B1oz+machado+1977&btnG= (Fecha de consulta: 13/05/2017).

Naessens, H. (2010). Ética pública y transparencia. Presentado en el XIV *Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso Internacional*, 2113-2130.

https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531532/file/AT15_Naessens.pdf

(Fecha de consulta: 16/12/2016).

Navarro, A., Alcaraz-Quiles, F. J., y Ortiz, D. (2010). La divulgación de información sobre responsabilidad corporativa en administraciones públicas: Un estudio empírico en gobiernos locales. *Revista de Contabilidad*, 13(2), 285-314.

Navarro, E. H., Mora, L. A., y Delgado, M. L. J. (2016). Analyzing the transparency traditional variables within the spanish municipalities. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 12(47), 129-145.

https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Navarro%2C+E.+H.%2C+Mora%2C+L.+A.%2C+y+Delgado%2C+M.+L.+J.+%282016%29.+Analyzing+the+transparency+traditional+variables+within+the+spanish+municipalities.+Transylvanian+Review+of+Administrative+Sciences%2C+12%2847%29%2C+pp%3A129-145.+&btnG=

(Fecha de consulta: 02/02/2017).

Nevado-Gil, M. T., y Gallardo-Vázquez, D. (2016). Información sobre responsabilidad social contenida en las páginas webs de los ayuntamientos. Estudio en la región del Alentejo. *Revista Española de Documentación Científica*, 39(4), 150.

<http://redc.revistas.csic.es/index.php/redc/article/view/954/1427>

(Fecha de consulta: 31/01/2017).

Nevado-Gil, M. T., Gallardo-Vázquez, D., y Sánchez Hernández, M. I. (2016). Análisis del grado de divulgación de información sobre responsabilidad social en las webs de los principales municipios extremeños. *Auditoría Pública*, (67), 77-92.

<http://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/Auditoria%20Publica%2067%20pag%2077-92.pdf>

(Fecha de consulta: 27/02/2017).

Nieto-Guerrero, A. L. (2002). Luces y sombras del derecho de acceso a los documentos de las instituciones comunitarias. *Gaceta Jurídica De La Unión Europea y De La Competencia*, (218), 81-102.

Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Democracy*. Routledge Taylor & Francis Group. London and New York. ISBN:978-0202309590.

- Nolan, L. M. P. (1995). *Standards in public life: First report of the committee on standards in public life* HM Stationery Office.
- Northrup, T. A., y Thorson, S. J. (2003). The web of governance and democratic accountability. Paper presentado en el *System Sciences, 2003. 36ª Conferencia Internacional Anual en Hawaii sobre Ciencias del Sistema*, 8 pp. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.5.7780&rep=rep1&type=pdf> (Fecha de consulta: 25/03/2017).
- Nzihou, A., Themelis, N. J., Kemiha, M., & Benhamou, Y. (2012). Dioxin emissions from municipal solid waste incinerators (MSWIs) in France. *Waste management*, 32(12), 2273-2277. <https://doi:10.1016/j.wasman.2012.06.016>
- Oliver, R. (2004). *What is transparency?* McGraw Hill Professional. ISBN-13: 978-0071435482.
- Olmeda Gómez, J. A. (1999). *Ciencia de la administración, volumen I, Teoría de la Organización y gestión pública*. Madrid.UNED
- Olson Jr, M., Sarna, N., y Swamy, A. V. (2000). Governance and growth: A simple hypothesis explaining cross-country differences in productivity growth. *Public Choice*, 102(3-4), 341-364.
- O'Neill, O. (2002). *A question of trust: The BBC reith lectures 2002* Cambridge University Press.
- Oszlak, O. (2012). Gobierno abierto: Promesas, supuestos, desafíos. *Trabajo Presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE*. 25 de Abril, de 2012. San Juan de Puerto Rico.
- Page, D., Bekele, E., Vanderzalm, J., & Sidhu, J. (2018). Managed aquifer recharge (MAR) in sustainable urban water management. *Water*, 10(3), 239. <https://doi.org/10.3390/w10030239> (Fecha de consulta: 1/06/2020).
- Parent, M., Vandebeek, C. A., y Gemino, A. C. (2005). Building citizen trust through e-government. *Government Information Quarterly*, 22(4), 720-736. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.96.3042&rep=rep1&type=pdf>

(Fecha de consulta: 17/04/2018).

Pearce, D.V. y Turner, R.K. (1990). *Economics of Natural Resources and the Environment*. Londres. JHU Press.

Pertuzé, C.F. (2003). Nuevos tiempos para la gestión pública: Potenciando la transparencia. *Revista Enfoques*, 1(1), 19-27.

<http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/292>

(Fecha de consulta: 24/02/2017).

Piñar Mañas, J. L. (2014). Transparència i dret d'accés a la informació pública. algunes reflexions al voltant del dret d'accés a la llei 19/2013, de transparència, accés a la informació i bon govern. *Revista Catalana De Dret Públic*, (49), 1-19.

Piotrowski, S. J., y Van Ryzin, G. G. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local government. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 306-323.

<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0275074006296777>

(Fecha de consulta: 08/01/2017).

Plata-Díaz, A. M., Zafra-Gómez, J. L., Pérez-López, G., y López-Hernández, A. M. (2014). Alternative management structures for municipal waste collection services: The influence of economic and political factors. *Waste Management*, 34(11), 1967-1976.

Pollitt, C. (2009). Bureaucracies remember, Post-Bureaucratic organizations forget? *Public Administration*, 87(2), 198-218.

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-9299.2008.01738.x>

(Fecha de consulta: 14/04/2017).

Puentes Cociña, B. (2018). Gestión y prevención de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE): Una propuesta para promover la Economía Circular. *Actualidad Jurídica Ambiental*, (84), 6-36.

Puig Ventosa, I., y Font Vivanco, D. (2011). Les taxes d' escombraries a Catalunya. *ent environment & managment*. 2011.

https://www.fiscalitatresidus.org/wp-content/uploads/2019/04/2011_Estudi_taxes_catalunya.pdf

(Fecha de consulta: 16/08/2019).

Puig Ventosa, I. (2016). Las tasas de residuos en España. Documentos del Instituto de Estudios Fiscales, (27), 1-46.

https://www.researchgate.net/profile/Ignasi_Puig-Ventosa/publication/323695897_Las_tasas_de_residuos_en_Espana/links/5aa656b2aca272d448bae062/Las-tasas-de-residuos-en-Espana.pdf

(Fecha de consulta: 14/04/2019).

Puig-Ventosa, I., y Sastre Sanz, S. (2017). An exploration into municipal waste charges for environmental management at local level: The case of Spain. *Waste Management & Research*, 35(11), 1159-1167.

Qiu, L., Dong, Y., & Themelis, N. J. (2012, March). Rapid Growth of WTE in China: Current Performance and Impediments to Future Growth. In *20th Annual North American Waste-to-Energy Conference* (pp. 167-175). American Society of Mechanical Engineers Digital Collection.

Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene-reflexiones seminales (open government and modernization of public management: Current trends and the (inevitable) way forward-seminal reflections). *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 9(15), 99-125.

Ramírez-Alujas, A. V. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta? *Más Poder Local*, (12), 14-22.

Reinikka, R., y Svensson, J. (2003). Local capture: Evidence from a central government transfer program in Uganda. *The Quarterly Journal of Economics*, 679-705.

Ren, X., & Hu, S. (2014). Cost recovery of municipal solid waste management in small 1 cities of inland China. *Waste Management & Research*, 32(4), 340-347.

<https://doi:10.1177/0734242X14526771>

(Fecha de consulta:01/06/2020).

Rodriguez Bolivar, M. P., Caba Perez, C., y Lopez Hernandez, A. M. (2007). E-government and public financial reporting: The case of spanish regional governments. *The American Review of Public Administration*, 37(2), 142-177.

Romeu, J. G., Pineda, C. N., y Juarez, G. R. (2015). El concepto de transparencia administrativa y su efecto sobre la contratación pública. *I Congreso Internacional Sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha Contra La Corrupción*. 28 de noviembre de 2014. Valencia.

Rubiños Gil, M. (2014). La transparencia, la comunicación y la confianza en las instituciones públicas: Los casos comparados de la Freedom of Information Act en el Reino Unido y la Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Acceso a la Información en España. *III Congreso Internacional de comunicación política y estrategias de campaña*, Santiago de Compostela. 2014.

Salvadori, M. (2011). Right of access to documents: The implementation of article 42 of the charter of fundamental rights. *From Information to Knowledge: Online Access to Legal Information: Methodologies, Trends and Perspectives*, 236, 39.

Savary, T. (2004). La integración de la economía y la ecología en el marco de la sustentabilidad. *Publicaciones, Revista*, (1).

Schram, F. (2012). Transparency and freedom of information: A complex relation. *Conferencia Trasatlántica sobre estudios de transparencia*. Utrech. 2012.

https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1866984&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US&fromSitemap=1

(Fecha de consulta:23/08/2017).

Schott, A. B. S., Wenzel, H., & la Cour Jansen, J. (2016). Identification of decisive factors for greenhouse gas emissions in comparative life cycle assessments of food waste management—an analytical review. *Journal of Cleaner Production*, 119, 13-

24. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.01.079> (Fecha de consulta: 1/06/2020).

Sebastian, R. M., Kumar, D., & Alappat, B. J. (2019). Uncertainty and sensitivity analyses of incinerability index. *Environmental Progress & Sustainable Energy*, 38(6), e13250. <https://doi.org/10.1002/ep.13250> (Fecha de consulta: 1/06/2020).

Serrano-Cinca, C., Rueda-Tomas, M., y Portillo-Tarragona, M. P. (2008). Factors influencing e-disclosure in local public administrations. *Documentos de Trabajo (Universidad de Zaragoza.Facultad de Economía y Empresa)*, (3), 1.

Sosa, J. (2011). Transparencia y rendición de cuentas: Un ensayo introductorio. *SOSA, José (Comp.), Transparencia y Rendición de Cuentas, Primera Ed., Siglo Veintiuno Editores y Biblioteca Básica de Administración Pública del DF, México*.

Sosa Wagner, F. (2008). *La gestión de los servicios públicos locales*. Madrid. Civitas.

Spoann, V., Fujiwara, T., Seng, B., Lay, C., & Yim, M. (2019). Assessment of public–private partnership in municipal solid waste management in Phnom Penh, Cambodia. *Sustainability*, 11(5), 1228. <https://doi:10.3390/su11051228> (Fecha de consulta: 1/06/2020).

Stevens, B. J. (1978). Scale, Market Structure, and the Cost of Refuse Collection. *The Review of Economics and Statistics*, 438-448.

Stiglitz, J. (1999). On liberty, the right to know, and public disclosure: The role of transparency in public life. *Oxford Amnesty Lecture*.
https://www0.gsb.columbia.edu/mygsb/faculty/research/pubfiles/1475/Stiglitz_OnLiberty.pdf (Fecha de consulta: 17/02/2017).

Svensson, J. (2005). Eight questions about corruption. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.19 (nº3), 19-42.
<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/089533005774357860> (Fecha de consulta: 18/06/2016).

Taheri, M., Gholamalifard, M., Ghazizade, M. J., & Rahimoghli, S. (2014). Environmental impact assessment of municipal solid waste disposal site in Tabriz, Iran using rapid impact assessment matrix. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 32(2), 162-169. <http://dx.doi.org/10.1080/14615517.2014.896082>

(Fecha de consulta:01/06/2020)

Tejedo-Romero, F., y Ferraz Esteves-Araujo, J. F. (2015). Determinants of local governments' transparency in times of crisis: Evidence from municipality-level panel data. *Administration and Society*. 527-554.

https://www.researchgate.net/profile/Joaquim_Araujo/publication/282429868_Determinants_of_Local_Governments'_Transparency_in_Times_of_Crisis_Evidence_From_Municipality-Level_Panel_Data/links/57304ad208aee022975c0cfc.pdf

(Fecha de consulta: 14/06/2016).

Tejedo-Romero, F., y Ferraz Esteves-Araujo, J. F. (2018). Transparencia en los municipios españoles: Determinantes de la divulgación de información. *Convergencia*, 25(78), 153-174. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352018000300153&script=sci_arttext&tlng=en (Fecha de consulta: 14/09/2016).

Turner, D. A., Williams, I. D., & Kemp, S. (2015). Greenhouse gas emission factors for recycling of source-segregated waste materials. *Resources, Conservation and Recycling*, 105, 186-197. <https://doi:10.1016/j.resconrec.2015.10.026>

(Fecha de consulta: 01/06/2020).

Torres, L., Pina, V., y Acerete, B. (2005). E-government developments on delivering public services among EU cities. *Government Information Quarterly*, 22(2), 217-238.

Uvalle-Berrones, R. (2012). La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática. *Convergencia*, 19(60), 111-144.

Velázquez, A. C. P., (2006). *Gestión Ambiental y Tratamiento de Residuos Urbanos: Propuesta para la zona Metropolitana de Guadalajara a partir de las Experiencias de la Unión Europea*, Tesis Doctoral. UCM.

Viau, S., Majeau-Bettez, G., Spreutels, L., Legros, R., Margni, M., & Samson, R. (2020). Substitution modelling in life cycle assessment of municipal solid waste management. *Waste Management*, 102, 795-803.

<https://doi.org/10.1016/j.wasman.2019.11.042>

(Fecha de consulta: 1/06/2020).

Vila i Vila, J. (2013). Determinantes de la transparencia contable en los municipios. *XX Encuentro de Economía Pública, 2013. Sevilla*.

<https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/30293>

(Fecha de consulta:17/092016).

Villoria, M. (2014). La transparencia como política pública en España: Algunas reflexiones. *EUNOMÍA.Revista En Cultura De La Legalidad*, pp: 85-103.

Villoria, M. (2015). El largo camino hacia la transparencia en los ayuntamientos españoles. *Consultor de los Ayuntamientos, nº 18, Revista Técnica Especializada en Administración Local y Justicia Municipal*, (18), 1983-2001.

Vishwanath, T., & Kaufmann, D. (1999). Towards transparency in finance and governance.

https://papers.ssrn.com/sol3/Data_Integrity_Notice.cfm?abid=258978

(Fecha de consulta: 14/07/2016).

West, D. M. (2004). E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes. *Public Administration Review*, 64(1), 15-27.

Zafra-Gómez, J. L., Rodríguez Bolívar, M. P., y Alcaide Muñoz, L. (2013). Contrasting new public management (NPM) versus post-NPM through financial performance: A cross-sectional analysis of spanish local governments. *Administration & Society*, 45(6), 710-747.

Zimmermann, K. (2014). Democratic metropolitan governance: Experiences in five German metropolitan regions. *Urban Research & Practice*, 7(2), 182-199.

<https://doi.org/10.1080/17535069.2014.910923>

(Fecha de consulta:01/06/2020).

Zullo, R. (2009). Does Fiscal Stress Induce Privatization? Correlates of Private and Intermunicipal Contracting, 1992–2002. *Governance*, 22(3), 459-481.

Referencias legislativas

Normativa Nacional

Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca, de 9 de mayo de 2019, por el que se aprueba el Plan Director Sectorial de Residuos no peligrosos de la isla de Mallorca. BOIB nº 81. 18/06/2019.

Decreto 55/2019, de 5 de abril, del Consell, por el que se aprueba la revisión del Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana. DOGV nº 8536. 26/04/2019.

Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid. BOCM nº 94. 22/04/2019.

Acuerdo de 27 de noviembre de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la estrategia de gestión sostenible de los residuos de la Comunidad de Madrid 2017-2024. BOCM nº 290. 05/12/2018.

Acuerdo del 5 de septiembre de 2018 del pleno de la Asamblea por el que aprueba el Plan Integrado de Gestión de Residuos de la Ciudad de Ceuta 2016-2022. BOCCE nº 5823. 05/10/2018.

Resolución de la Consejería de Coordinación y Medio Ambiente, de 16 de septiembre de 2018, relativa a la Declaración Ambiental Estratégica PIGREMEL (Plan Integrado de Gestión de Residuos de Melilla) 2017-2022. BOME nº 5586. 28/09/2018.

Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés. BOPA nº 222. 24/09/2018.

Orden DRS/1364/2018, de 27 de julio, por el que se da publicidad al Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 24 de julio de 2018, por el que se aprueba el Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón (2018-2022). BOA nº: 24/08/2018.

Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. BON nº 98. 23/05/2018.

Resolución de 26 de abril de 2018, de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, por la que se publica acuerdo del Consejo de Gobierno, de 25 de abril de 2018, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Residuos del Principado de Asturias 2017-2024. BOPA nº 104. 07/05/2018.

RD 210/2018, de 6 de abril, por el que se aprueba el Plan de Prevención y Gestión de Residuos y Recursos de Cataluña. (PRECAT 20). BOE nº 92. 16/04/2018.

RD 209/2018, de 6 de abril, por el que se aprueba el Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras de Gestión de Residuos Municipales de Cataluña. (PINFRECAT 20). BOE nº 92. 16/04/2018.

Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública. BOCT nº 63. 29/03/2018.

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen 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 nº 272. 09/11/2017.

Ley 3/2017, de 7 de julio, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, para introducir medidas de transparencia y participación. BOE nº 222 14/09/2017.

Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017. BOE nº 153. 28/06/2017.

Orden HFP/614/2017, de 27 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2018. BOE nº 153. 28/06/2017. (Derogada por Orden HAC/692/2018, de 28 de junio).

Decreto 14/2017 de 23 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Residuos de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2017-2023. BOC nº 63. 30/03/2017.

Orden HFP/114/2017, de 13 de febrero, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2017. BOE nº 38. 14/02/2017. (Derogada por Orden HFP/614/2017, de 27 de junio).

Ley 4/2016, de 15 diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. BOE nº 36. 11/02/2017.

Resolución de 29 de diciembre de 2016, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, por la que se hace pública la aprobación del Plan Residuos de la Región de Murcia 2016-2020. BORM nº 301. 30/12/2016.

Resolución de 29 de diciembre de 2016, de la Secretaría General, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2016, por el que se aprueba el Plan Integral de Residuos de Extremadura (PIREX) 2016-2022. DOE nº 12. 18/01/2017.

Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 14 de diciembre de 2016, por el que se aprueba el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027. BON nº 246. 23/12/2016.

Decreto 78/2016 de 20 de diciembre de 2016, por el que se aprueba el Plan Integrado de Residuos de Castilla-La Mancha. DOCM nº 251. 29/12/2016.

Decreto 39/2016, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de Residuos de la Rioja 2016-2026. BOR nº 123. 26/10/2016.

Decreto nº 43 de 14 de julio de 2016, relativo a la aprobación definitiva del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma de Melilla. BOME nº 5.357. 19/07/2016.

Comunicación de la Comisión. COM (2016)179 final. Bruselas 19.04.2016. {SWD (2016)108, SWD (2016)109}.

Ley 7/2016, de 18 de mayo, de Reforma de la Ley 12/2014 de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. BOE nº 150. 22/06/2016.

Ley Foral 5/2016, de 28 de abril, de modificación de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del Gobierno Abierto. BOE nº 122. 22/05/2016. (Derogada por la Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de participación democrática en Navarra).

Ley 2/2016, de 4 de marzo, de la Generalitat, de modificación de la Ley 2/2015, de 2 de abril. BOE nº 70. 22/03/2016.

Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y buen gobierno. (Deroga, con fecha 6 de marzo de 2016, a la Ley 4/2006 de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración Pública Gallega). DOG nº 30. 15/02/2016.

Ley 18/2015, de 23 de diciembre, de cuentas abiertas para la Administración Pública Extremeña. DOE nº 248. 29/12/2015.

Resolución de 11 de noviembre de 2015, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de

6 de noviembre de 2015, por el que se aprueba el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022. BOE nº 297. 12/12/2015.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236. 02/10/2015.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE nº 236. 02/10/2015.

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. BOE nº 164. 10/07/2015.

Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. DOGV nº 7500. 08/04/2015.

Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de Aragón. BOA nº 68. 10/04/2015.

RD 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado. BOE nº 83. 07/04/2015.

Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. BOE nº 74. 27/04/2015.

RD 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos. BOE nº 45. 21/02/2015.

Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, de la Comunidad Autónoma de Cataluña. DOGC nº 6780. 31/12/2014.

Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública. BOE nº 32. 06/02/2015.

Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. BORM nº 290. 18/12/2014.

Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de la Rioja. BOE nº 238. 01/10/2014.

Resolución de 14 de julio de 2014, de la Directora de administración Ambiental, por la que acuerda someter a Información Pública el Plan de Prevención y Gestión de Residuos de la CAPV 2020. BOPV nº 137. 21/07/2014.

Comunicación de la Comisión. COM (2014) 398 final. Bruselas 02.07.2014. {SWD (2014)206 final, SWD (2014)211 final}.

Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. BOJA nº 124. 30/06/2014.

Decreto 11/2014, de 30 de marzo de 2014, por el que se aprueba Plan Integral de Residuos de Castilla y León. BOCYL nº 251. 24/03/2014.

Resolución de 20 de diciembre de 2013, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, por la que se publica el acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de diciembre de 2013, por el que se aprueba el Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020. BOE nº 20. 23/01/2014.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. BOE nº 312. 30/12/2013.

Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. BOE nº 295. 30/12/2013.

Decreto 81/2013, de 21 de junio, del Consell, de aprobación definitiva del Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana (PIRCV). DOCV nº 7054. 26.06.2013.

Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura. BOE nº 136. 07/06/2013.

Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del Gobierno Abierto, de la Comunidad Autónoma Foral de Navarra. BON nº 125. 28/06/2012. (Derogada por la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril).

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. BOE nº 103. 30/04/2012.

RD Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. BOE nº 276. 16/11/2011. (Derogada por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público).

Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. BOE nº 181 29/07/2011.

Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears. BOIB nº 53. 09/04/2011.

Resolución de 7 de febrero de 2011, de la Secretaría General de Calidad y Evaluación Ambiental, por la que se hace público el Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Galicia 2010-2020, aprobado por el Consello de la Xunta de Galicia en fecha 13 de enero de 2011 y se le da la difusión y publicidad exigidas por la Ley 10/2008, de 3 de diciembre, de residuos de Galicia. DOG nº 32. 16/02/2011.

Decreto 397/2010, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director Territorial de Residuos No Peligrosos de Andalucía 2010-2019. BOJA nº 231. 25/11/2010.

Comunicación de la Comisión. COM (2010) 2020 final. Bruselas 03.03.2010. {SWD (2016)108, SWD (2016)109}.

RD 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica. BOE nº 25. 29/01/2010.

RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. BOE nº 25. 29/01/2010.

Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. BOE nº 308. 23/12/2009.

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. BOE nº 283. 24/11/2009.

RD 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de residuos de Construcción y Demolición. BOE nº 38. 13/02/2008.

RD 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos. BOE nº 37. 12/02/2008.

Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. BOE nº 276. 17/11/2007.

RD 1643/2007, 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. BOE nº 264. 03/11/2007.

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. BOE nº 150. 23/06/2007. (Derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears. BOE nº 26. 30/01/2007.

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). BOE nº 171. 19/07/2006.

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. BOE nº 86. 11/04/2006. (Derogada por la Ley 3/2015, de 30 de abril).

Ley 4/2006 de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración Pública Gallega. BOE nº 198. 19/08/2006. (Derogada por la Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y buen gobierno).

Acuerdo del Consejo Insular de Menorca, de 26 de junio de 2006, por el que se aprueba el Plan Director Sectorial para la Gestión de residuos no Peligrosos de Menorca. BOIB nº 109. 03/08/2006.

RD 679/2006, de 2 de junio, por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados. BOE nº 132. 03/06/2006.

RD 252/2006, de 3 de marzo, por el que se revisan los objetivos de reciclado y valorización establecidos en la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, y por el que se modifica el Reglamento para su ejecución, aprobado por el Real Decreto 782/1998, de 30 de abril. BOE nº 54. 04/03/2006.

RD Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. BOE nº 59. 09/03/2004.

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. BOE nº 302. 18/12/2003.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. BOE nº 284. 27/11/2003.

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. BOE nº 276. 18/11/2003.

RD 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos. BOE nº 51. 28/02/2003.

RD 1383/2002, de 20 de diciembre, sobre gestión de Vehículos al Final de su vida Útil. BOE nº 3. 03/01/2003. (Derogada por RD 20/2017, de 20 de enero.)

Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico. BOE nº 166. 12/07/2002.

RD 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. BOE nº 25. 29/01/2002.

Decreto 161/2001, de 30 de julio, por el que se aprueba el Plan integral de Residuos de Canarias. BOC nº 134. 15/10/2001.

Decreto 46/2001, de 30 de marzo, por el que se publica el Plan Director Sectorial para la Gestión de los Residuos Urbanos de Eivissa y Formentera. BOIB nº 45. 14/04/2000.

Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos. BOE nº 62. 22/04/98. (Derogada por la Ley 22/2011, de 28 de julio).

Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases. BOE nº 99. 25/04/1997.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE nº 285. 27/11/1992. (Derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos. BOE nº 90. 13/04/1989.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE nº 80. 03/04/1985.

Constitución Española. BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica 3/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. BOE nº 121. 21/05/1982.

Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. BOE nº 196. 15/07/1955.

Normativa internacional

Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 1993/31/CE relativa al vertido de residuos. DOCE 14.06.2018 L 150/100.

Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos. DOCE 14.06.2018 L 150/93.

Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases. DOCE 14.06.2018 L 150/141.

Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE. DOCE 14.06.2018 L 150/109.

Comunicación de la Comisión. COM (2015) 614 final. Bruselas 02.12.2015.

Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras. DOCE 06.05.2015 L 115/11.

Comunicación de la Comisión. COM (2017)63 final. Bruselas 03.02.2017. SWD (2017) 33-60 final.

Comunicación de la Comisión. COM (2014) 398 final. Bruselas 02.07.2014. {SWD (2014) 206 final SEC (2014) 211 final}.

Reglamento (UE) nº 660/2014, de 15 de mayo de 2014, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 103/2006 relativo a los traslados de residuos. DOCE 27.06.2014 L 189/135.

Estados Unidos. 2014." *Digital and Accountability and Transparency Act. (Data Act).*30/09/2014.Disponible en: <https://www.congress.gov/113/plaws/publ101/PLAW-113publ101.pdf> (Fecha de consulta: 01/11/2018).

Decisión nº 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”. DOCE 28.12.2013 L 354/171.

Reglamento nº 887/2013 de 11 de julio de 2013 de la Comisión, de 11 de julio de 2013, que sustituye los anexos II y III del Reglamento (UE) nº 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana. DOCE 18.09.2013 L 354 247/11.

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 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público. DOCE 27.06.2013 L 175/1.

Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE). DOCE 24.07.2012 L 197/38. (Modificada por la Directiva (UE) 2018/849).

Decisión de la Comisión de 18 de noviembre de 2011 por la que se establecen normas y métodos de cálculo para la verificación del cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. DOCE 25.11.2011 L310/11.

Comunicación de la Comisión. COM (2011) 571 final. Bruselas 20.09.2011. {SEC (2011) 1067 final SEC (2011) 1068 final}.

Reglamento (UE) nº 211/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana. DOCE 11.03.2011 L 65/1.

Comunicación de la Comisión. “Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. COM (2010) 2020 Final. Bruselas 03.03.2010.

Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación). DOCE 17.12.2010 L 334/17.

Directiva 2009/125/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de octubre de 2009 por la que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía. DOCE 31.10.2009 L 285/10.

Comunicación de la Comisión. COM (2009)390 final. Bruselas 04.08.2009. {SEC (2009) 1060, SEC (2009) 1103, SEC (2009) 1104}.

Comunicación de la Comisión. COM (2008)199 final. Bruselas 17.04.2008. {SEC (2008)470}.

Comunicación de la Comisión. COM (2007)146 final. Bruselas 30.03.2007. {SEC (2007)395}.

Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre residuos y por la que se derogan determinadas Directivas. DOCE 22.11.2008 L 312/3.

Directiva 2006/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de septiembre de 2006, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y por la que se deroga la Directiva 91/157/CEE. DOCE 26.09.2006 L 266/1. (Modificada por la Directiva (UE) 201//849).

Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006 relativa a los residuos. DOCE 27.04.2006 L 114/9 (Derogada por la Directiva 2008/98/CE, a partir del 12 de diciembre de 2010).

Comunicación de la Comisión. COM (2005)229 final. Bruselas 01.06.2005. {SEC (2005)717}.

Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. DOCE 30.04.2004 L 143/56.

Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. DOCE 30.04.2004 L 134/114. (Derogada por la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE).

Directiva 2004/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de febrero de 2004, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases. DOCE 18.02.2004 L 47/26.

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. DOCE 31.12.2003 L 345/90.

Comunicación de la Comisión. COM (2003) 567 final. Bruselas 26.09.2003. {SEC (2003)1038}.

Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados programas y planes relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo. DOCE 25.06.2003 L 156/17.

Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo. DOCE 14.02.2003 L 41/26.

Reglamento (CE) Nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. DOCE 31.05.2001 L 145/43.

Reino Unido.2011“*The Freedom of Information Act*”. 30/11/2011. Disponible en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/introduction/2000-11-30> (Fecha de consulta 13/09/2018).

Directiva 2000/53/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de septiembre de 2000, relativa a los vehículos al final de su vida útil. DOCE 21.10.2000 L 269/34. (Modificada por la Directiva (UE) 2018/849).

Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior. (Directiva sobre el comercio electrónico). DOCE 17.07.2000 L 178/1.

Directiva 1999/93/CE, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica. DOCE 19.01.2000 L 13/12. (Derogada por el Reglamento (UE) nº 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE).

Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999 relativa al vertido de residuos. DOCE 16.07.1999 L 182/1.

Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases. DOCE 31.12.1994 L 365/10. (Modificada por la Directiva (UE) 2018/852).

Nueva Zelanda.1994. *“The Fiscal responsibility Act”*. Disponible en: https://nzier.org.nz/static/media/filer_public/1d/1e/1d1e6a74-4c61-43ea-8be4-549f7ec10bb6/nzier_discussion_paper_2018_no1_updated.pdf (Fecha de consulta: 29/09/2018).

Países Bajos.1991. *“Act containing regulations governing Public Acces to Government Information”*. 31/10/1991. Disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/research/Netherlands/Act%20containing%20regulations%20governing%20Public%20Access%20to%20Government%20Information%201991.pdf> (Fecha de consulta: 19/09/2018).

Directiva 91/156/CEE del Consejo de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CE relativa a los residuos. DOCE 26.03.1991 L 78/32.

Reglamento (CEE) nº 1210/1990 del Consejo, de 7 de mayo de 1990, por el que se crea la Agencia Europea del Medio Ambiente y la red europea de información y de observación sobre el Medio Ambiente. DOCE 11.05.1990 L 120/1. (Derogado por el Reglamento (CE) nº 401/2009).

Directiva 86/278/CEE, de 12 de junio de 1986, relativa a la protección del medio ambiente y, en particular, de los suelos, en la utilización de los lodos de depuradora en agricultura. DOCE 04.07.1986 L 181/6.

Canada.1985. "Acces to information Act". Disponible en: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-1/page-1.html#h-176> (Fecha de consulta:27/09/2018).

Directiva 75/442/CE del Consejo, de 15 de julio de 1975 relativa a los residuos. DOCE 25.07.1975 L 194/47 (Derogada por la Directiva 2006/12/CE).

Estados Unidos.1966. "Freedom of Information Act" (FOIA). Disponible en: <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-freedom-information-act> (Fecha de consulta:01/10/2018).

UE.1957. *Tratado de Roma. Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea.* 25/03/1957. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome> (Fecha de consulta:09/11/2018).

ONU.1948. *Declaración Universal de los Derechos Humanos.* Aprobada el 10 de diciembre de 1948. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (Fecha de consulta 26/07/2018).

Finlandia.1951. "Act on the Publicity of oficial Documents". Disponible en: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1951/en19510083> (Fecha de consulta: 01/09/2018).

UE.1950. *Convenio de Roma de 4 de noviembre de 1950, para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.* Disponible en: <http://sid.usal.es/idocs/F3/LYN10460/3-10460.pdf> (Fecha de consulta:04/11/2018).

Francia.1789. Asamblea Legislativa Francesa. *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.* Disponible en: https://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/sitios_catedras/obligatorias/723_etica2/material/normativas/declaracion_derechos_hombre_ciudadano_1789.pdf (Fecha de consulta: 30/07/2018).

Suecia.1766. "The Freedom of the Press Act".Disponible en: <https://governobertc.wordpress.com/2011/02/07/ley-de-acceso-a-la-informacion-en-suecia/> (Fecha de consulta: 01/09/2018).

Referencias páginas web

Adelman, barómetro de confianza: <http://es.slideshare.net/EdelmanSpain/trust-barometer-2015-spain> (Fecha de consulta: 01/05/2016).

Agencia Federal Alemana del Medio Ambiente:
<https://www.umweltbundesamt.de/en/the-uba/about-us> (Fecha de consulta: 11/03/2018).

Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos:
<http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/8648> (Fecha de consulta: 15/09/2017).

Agencia Tributaria:
<https://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos Comunes/La Agencia Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpfmunicipios/2016/jrubik1ef468a251d390b847ce88908aaafc743028fb8d.html> (Fecha de consulta: 03/09/2018).

Agencia de Residuos de Cataluña: <http://residus.gencat.cat/es/inici/> (Fecha de consulta: 16/11/2018).

Agencia de Residuos de Cataluña: Proyecto “Pesa la Basura”:
<https://www.residuosprofesional.com/analisis-de-la-composicion-de-la-bolsa-de-basura-tipo-en-cataluna/> (Fecha de consulta: 12/11/2017).

Agencia Tributaria Madrid. + Madrid:
<https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCPortalDelContribuyente/Publicaciones/RankingTributario/2017%20Ranking%20Tributario.pdf> (Fecha de consulta: 13/11/2018).

Alber Arnold “Al” Gore, informe:
<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/UN%20GOBIERNO%20MAS%20EFECTIVO%20Y%20MENOS%20COSTOSO.pdf> (Fecha de consulta: 13/09/2016).

Ayto. de Albacete: <https://www.albacete.es> (Fecha de consulta: 04/01/2019).

Ayto. de Alcalá de Henares: <https://transparencia.ayto-alcaladehenares.es/> (Fecha de consulta: 20/03/2019).

Ayto. de Alcobendas: <https://www.alcobendas.org/es/> (Fecha de consulta: 30/03/2019)

- Ayto. de Alcorcón: <https://www.ayto-alcorcon.es/> (Fecha de consulta:02/03/2019).
- Ayto. de Alicante: <https://www.alicante.es/es> (Fecha de consulta: 08/11/2018).
- Ayto. de Almería: <http://www.aytoalmeria.es> (Fecha de consulta: 18/08/2018).
- Ayto. de Arnedo: <https://www.arnedo.com/ayuntamiento> (Fecha de consulta: 01/06/2019).
- Ayto. de Ávila: <http://www.avila.es/> (Fecha de consulta: 07/01/2019).
- Ayto. de Avilés: <http://aviles.es/> (Fecha de consulta: 15/06/2019).
- Ayto. de Badajoz: <https://www.aytobadajoz.es/es/ayto/portada> (Fecha de consulta: 08/12/2018).
- Ayto. de Badalona: <http://ajuntament.badalona.cat/> (Fecha de consulta: 02/11/2018).
- Ayto. de Baracaldo: <https://www.barakaldo.eus/portal/web/barakaldo/> (Fecha de consulta: 18/06/2019).
- Ayto. de Barcelona: <https://www.barcelona.cat/ca/> (Fecha de consulta: 05/11/2018).
- Ayto. de Bilbao: <http://www.bilbao.eus/> (Fecha de consulta: 14/11/2018).
- Ayto. de Burgos: <http://www.aytoburgos.es/> (Fecha de consulta: 10/01/2019).
- Ayto. de Burlada:<http://www.burlada.es/?idioma=es> (Fecha de consulta: 26/06/2019).
- Ayto. de Caceres: <https://www.ayto-caceres.es/> (Fecha de consulta: 04/12/2018).
- Ayto. de Cádiz: <https://transparencia.cadiz.es/paredes-de-cristal-2/> (Fecha de consulta: 08/08/2018)
- Ayto. de Calahorra: <https://www.calahorralimpia.es/> (Fecha de consulta: 10/06/2019).
- Ayto. de Calatayud: <http://www.calatayud.es/> (Fecha de consulta: 02/05/2019).
- Ayto. de Calviá: <http://www.calvia2000.es> (Fecha de consulta: 02/06/2019).
- Ayto. de Camargo: <http://www.aytocamargo.es/> (Fecha de consulta: 17/06/2019).
- Ayto. de Cartagena: <https://www.cartagena.es/> (Fecha de consulta: 13/06/2018).
- Ayto. de Castellón de la Plana:<http://www.castello.es/>(Fecha de consulta: 11/03/2019).

Ayto. de Castro Urdiales: <http://www.castro-urdiales.net>(Fecha de consulta: 28/06/2019).

Ayto. de Ceuta: <https://www.ceuta.es/ceuta/> (Fecha de consulta: 28/03/2019).

Ayto. de Ciudad Real: <http://www.ciudadreal.es/> (Fecha de consulta: 07/07/2018).

Ayto. de Córdoba: <https://www.cordoba.es> (Fecha de consulta: 02/08/2018).

Ayto. de Cuenca: <https://www.cuenca.es/> (Fecha de consulta: 18/01/2019).

Ayto. de Dos Hermanas:<http://www.doshermanas.es> (Fecha de consulta: 05/08/2018)

Ayto. de Elche: <http://www.elche.es/> (Fecha de consulta: 24/03/2019)

Ayto.de Fuenlabrada:<http://www.ayto-fuenlabrada.es/>(Fecha de consulta: 06/03/2019)

Ayto.de Gerona: <http://www2.girona.cat/ca/ajuntament> (Fecha de consulta: 11/11/2018).

Ayto. de Getafe: <https://gobiernoabierto.getafe.es/s/portal-de-transparencia/informacion-del-portal> (Fecha de consulta: 17/01/2019).

Ayto. de Gijón: <https://www.gijon.es/> (Fecha de consulta: 13/09/2018).

Ayto. de Guadalajara:<https://www.guadalajara.es/es/>(Fecha de consulta: 18/02/2019).

Ayto. de Haro: <https://www.haro.org/es> (Fecha de consulta: 03/06/2019).

Ayto. de Hospitalet de Llobregat: <http://www.l-h.cat/> (Fecha de consulta: 29/11/2018).

Ayto. de Huelva: <http://www.huelva.es> (fecha de consulta: 14/08/2018).

Ayto. de Huesca: <http://www.huesca.es/> (Fecha de consulta: 12/12/2018).

Ayto. de Ibiza: <https://www.eivissa.es/>(Fecha de consulta: 02/06/2019).

Ayto. de Jaén: <http://transparencia.aytojaen.es/> (Fecha de consulta: 29/08/2018).

Ayto. de Jerez de la Frontera: <http://www.jerez.es> (Fecha de consulta 22/08/2018).

Ayto. de La Coruña: <https://www.coruna.gal/> (Fecha de consulta: 03/10/2018).

Ayto. de Langreo: <https://www.langreo.as/home> (Fecha de consulta: 12/06/2019).

Ayto. de Las Palmas de Gran Canaria: <https://www.laspalmasgc.es/es/> (Fecha de consulta: 03/12/2018).

- Ayto. de Leganés: <http://www.leganes.org/portal/home.jsp> (Fecha de consulta: 15/03/2019).
- Ayto. de León: <http://www.aytoleon.es/> (Fecha de consulta: 15/01/2019).
- Ayto. de Lérida: <https://www.paeria.es/cat/> (Fecha de consulta: 18/11/2018).
- Ayto. de Logroño: <http://www.logrolimpio.com/> (Fecha de consulta: 30/11/2018).
- Ayto. de Lorca: <http://www.lorca.es/> (Fecha de consulta: 11/06/2019).
- Ayto. de Lugo: <http://lugo.gal/es> (Fecha de consulta: 18/10/2018).
- Ayto. de Madrid: <https://www.madrid.es/portal/site/munimadrid> (Fecha de consulta: 16/03/2019).
- Ayto. de Málaga: <https://www.malaga.eu/> (Fecha de consulta: 05/08/2018).
- Ayto. de Marbella: <http://www.marbella.es> (Fecha de consulta: 07/08/2018).
- Ayto. de Mataró: <https://www.mataro.cat/> (Fecha de consulta: 15/11/2018).
- Ayto. de Melilla: <http://www.melilla.es/> (Fecha de consulta: 30/03/2019).
- Ayto. de Mérida: <http://merida.es> (Fecha de consulta: 03/06/2019).
- Ayto. de Molina de Segura: <http://portal.molinadesegura.es/> (Fecha de consulta: 14/06/2019).
- Ayto. de Móstoles: <https://www.mostoles.es/es> (Fecha de consulta: 18/03/2019).
- Ayto. de Murcia: <https://www.murcia.es/> (Fecha de consulta: 08/08/2018).
- Ayto. de Orense: <https://www.ourense.gal/es/> (Fecha de consulta: 12/10/2018).
- Ayto. de Oviedo: <https://www.oviedo.es/> (Fecha de consulta: 16/09/2018).
- Ayto. de Palencia: <https://www.aytopalencia.es/> (Fecha de consulta: 18/01/2019).
- Ayto. de Palma de mallorca: <https://www.palma.cat> (Fecha de consulta: 13/03/2019).
- Ayto. de Pamplona: <https://www.pamplona.es/> (Fecha de consulta: 04/03/2019).
- Ayto. de Parla: <http://www.ayuntamientoparla.es> (Fecha de consulta: 12/03/2019).
- Ayto. de Plasencia: <https://www.plasencia.es/> (Fecha de consulta: 09/06/2019).
- Ayto de Pontevedra: <http://www.pontevedra.gal/> (Fecha de consulta: 15/10/2018).

- Ayto. de Reus: <http://www.reus.cat/> (Fecha de consulta: 19/11/2018).
- Ayto. de Sabadell: <http://www.sabadell.cat/ca/> (Fecha de consulta: 24/11/2018).
- Ayto. de Salamanca: <http://www.aytosalamanca.es/es/index.html> (Fecha de consulta: 22/01/2019).
- Ayto. de San Cristobal de la Laguna: <http://www.aytolalaguna.es/> (Fecha de consulta: 30/06/2019).
- Ayto. de San Sebastián: <https://www.donostia.eus/> (Fecha de consulta: 01/11/2018).
- Ayto. de Santa Coloma de Gramanet: <https://www.gramet.cat/> (Fecha de consulta: 09/11/2018).
- Ayto. de Santa Cruz de Tenerife: <https://www.santacruzdetenerife.es/> (Fecha de consulta: 01/12/2018).
- Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife: <http://www.tenerifemassostenible.es/> (Fecha de consulta: 12/12/2018).
- Ayto. de Santander: <https://santander.es/> (Fecha de consulta: 17/10/2018).
- Ayto. de S. de Compostela: <http://www.santiagodecompostela.gal/index.php?!g=cas> (Fecha de consulta: 16/01/2019).
- Ayto. de Segovia: <http://www.segovia.es/> (Fecha de consulta: 29/01/2019).
- Ayto. de Sevilla: <https://www.sevilla.es> (Fecha de consulta: 18/08/2018).
- Ayto. de Soria: <https://www.soria.es/> (Fecha de consulta: 31/01/2019).
- Ayto. de Tarragona: <https://www.tarragona.cat/> (Fecha de consulta: 26/11/2018).
- Ayto. de Tarrasa: <https://www.terrassa.cat> (Fecha de consulta: 26/11/2018).
- Ayto. Telde: <http://www.telde.es/> (Fecha de consulta: 30/06/2019).
- Ayto. de Teruel: <http://www.teruel.es/portal/> (Fecha de consulta: 09/12/2018).
- Ayto. de Toledo: www.toledo.es (Fecha de consulta: 06/02/2019).
- Ayto. de Torrejón de Ardoz: <http://www.ayto-torrejon.es/index.asp> (Fecha de consulta: 09/03/2019).
- Ayto. de Torrelavega: <http://www.torrelavega.es/> (Fecha de consulta: 23/06/2019).

- Ayto. de Tudela: <http://www.tudela.es/> (Fecha de consulta: 17/06/2019).
- Ayto. de Valencia: <http://www.valencia.es/> (Fecha de consulta: 17/03/2019).
- Ayto. de Valladolid: <https://www.valladolid.es/> (Fecha de consulta: 17/01/2019).
- Ayto. de Vigo: <http://hoxe.vigo.org/?lang=cas#/> (Fecha de consulta: 09/09/2019).
- Ayto. de Vigo: <https://transparencia.vigo.org/?id=66&tipo=data&ita=2017&lang=es> (Fecha de consulta: 14/09/2019).
- Ayto. de Vitoria: <https://www.vitoria-gasteiz.org/> (Fecha de consulta: 07/11/2018).
- Ayto. de Zamora: <http://www.zamora.es/> (Fecha de consulta: 26/01/2019).
- Ayto. de Zaragoza: <https://www.zaragoza.es/sedeelectronica/> (Fecha de consulta: 06/12/2018).
- Banco Mundial, indicadores mundiales de buen gobierno: www.govindicators.org (Fecha de consulta: 15/05/2016).
- Banco Mundial, informe 2012 sobre gestión de residuos:
<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/302341468126264791/What-a-waste-a-global-review-of-solid-waste-management> (Fecha de consulta: 17/08/2017).
- Bentham, J. Táctica de las asambleas legislativas:
https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=m443AQAAMAAJ&oi=fnd&pg=PA4&dq=jeremy+bentham+taticas+de+la+asambleas+legislativas&ots=cKb3C9nJyN&sig=IOdh0Qo087Rzuxgf9pIm_hhBQLA (Fecha de consulta: 01/09/2016).
- Cambio Climático Global: <http://cambioclimaticoglobal.com/> (Fecha de consulta: 04/09/2017).
- Ciencia histórica: <https://www.cienciahistorica.com/2014/09/25/la-historia-de-la-basura-hemos-cambiado/> (Fecha de consulta: 10/09/2019).
- CIS, barómetro septiembre 2019: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html (Fecha de consulta: 01/10/2019).
- Comarca de Calatayud: <http://www.comunidadcalatayud.com/> (Fecha de consulta: 25/05/2019).

Comisión Europea: Nueva normativa sobre etiquetado ecológico:
https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/labels-markings/energy-labels/index_es.htm (Fecha de consulta: 23/05/2019).

Consortio de la Agrupación Nº 8 Teruel: <http://consorcio8teruel.es/> (Fecha de consulta: 17/12/2018)

Consortio para la Gestión de los Residuos Sólidos de Asturias: <http://www.cogersa.es/> (Fecha de consulta: 01/09/2018).

Consortio para la Gestión de los Residuos Urbanos de la Región de Murcia:
<http://cogersol.carm.es/index.php?id=63> (Fecha de consulta: 09/06/2019).

Consumer.es: http://www.consumer.es/web/es/medio_ambiente/urbano/2008/08/04/179032.php (Fecha de consulta: 29/03/2018).

Declaración Ministerial de Malmö:
www.astic.es/sites/default/files/articulosboletic/tecno_1_1.pdf (Fecha de consulta: 01/10/2016).

Diario digital Huffington Post: http://www.huffingtonpost.es/2014/12/10/portal-transparencia-fallos_n_6301982.html (Fecha de consulta: 08/04/2017).

Diputación Foral de Álava: <https://www.araba.eus/> (Fecha de consulta: 11/11/2018)

Diputación Foral de Vizcaya: <http://web.bizkaia.eus/es/inicio> (Fecha de consulta: 14/11/2018).

Dynamic Transparency Index: <https://www.dyntra.org/> (Fecha de consulta: 14/06/2019)

Ecoembes: <https://www.ecoembes.com/es/ciudadanos/envases-y-proceso-reciclaje/reciclaje-en-datos/barometro> (Fecha de consulta: 27/04/2018).

Ecovidrio: Informe de sostenibilidad 2017:
<https://www.ecovidrio.es/BlankSite/media/ECVMDLB/Informe-de-sostenibilidad-2017.pdf?ext=.pdf> (Fecha de consulta: 30/11/2017).

Ecovidrio: El primer contenedor:

https://www.ecovidrio.es/getattachment/6bb731bb-e1ff-4e7b-bdd1-b0ee93e0e4d2/Ecovidrio_Dossier-20-anazos-reciclando-envases-de-vidrio.pdf.aspx?ext=.pdf (Fecha de consulta: 04/10/2019).

Empresa Municipal de Agua y Alcantarillado de Palma de Mallorca:

<https://www.emaya.es/es> (Fecha de consulta: 05/03/2019).

Empresa Municipal de Limpieza del Ayuntamiento de Sevilla: <https://www.lipasam.es/> (Fecha de consulta: 02/08/2018).

Encuesta Social Europea:

<https://www.europeansocialsurvey.org/about/country/spain/topics.html> (Fecha de consulta: 16/07/2016).

Eurostat, datos estadísticos: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Waste_statistics/es (Fecha de consulta 18/07/2017).

Eurostat: Generación de residuos municipales: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Municipal_waste_generated,_in_selected_years,_1995-2017_\(kg_per_capita\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Municipal_waste_generated,_in_selected_years,_1995-2017_(kg_per_capita).png) (Fecha de consulta: 09/09/2019).

Eurostat: Datos estadísticos: <https://ec.europa.eu/eurostat/> (Fecha de consulta: 14/08/2017).

FAO Informe: <http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/background/es/> (Fecha de consulta: 29/06/2017).

FEMP: Proyecto SICIAL: http://www.costes-indicadores.com/RESIDUOS_PDF.pdf (Fecha de consulta: 12/10/2018).

FEMP: Indicadores de calidad: <http://femp.femp.es/files/3580-1333-fichero/manual%20comunicacion%20final.pdf> (Fecha de consulta: 12/05/2019).

Fundación Economía Circular: http://economiecircular.org/wp/?page_id=1423 (Fecha de consulta: 10/11/2017).

FEMP: Declaración de Sevilla: <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/la-declaracion-de-sevilla> (Fecha de consulta: 23/08/2017).

FEMP: Jornada de Estrategia Española de Economía Circular: <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/los-municipios-clave-en-la-estrategia-espanola-de-economia-circular> (Fecha de consulta: 17/05/2018).

FEMP: Informe 2015 sobre la situación actual de los residuos domésticos en España: http://femp.femp.es/files/566-1798-archivo/Informe.Ejecutivo.Residuos.2020_FEMP.Ver.06.pdf (Fecha de consulta: 16/03/2019).

Garbiker (Diputación Foral de Vizcaya): <http://garbiker.bizkaia.eus/es/> (Fecha de consulta: 15/11/2018).

Gestión de Residuos de Huesca S.A.: <http://grhusa.es/> (Fecha de consulta: 15/12/2018).

Gobierno Norteamericano, portal de transparencia: <http://www.data.gov> (Fecha de consulta: 14/04/2017).

Historia del saneamiento de Madrid: <http://www.madrid.org/bvirtual/BVCM019290.pdf> (Fecha de consulta: 13/012/2017).

INE, datos estadísticos: <http://www.ine.es/> (Fecha de consulta: 20/07/2017).

INE, Indicadores Urban Audit: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=10849> (Fecha de consulta: 20/02/2019).

INE, datos estadísticos sobre población: http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259944586828&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout¶m1=PYSDetalleFichaSeccionUA¶m3=1259944561392 (Fecha de consulta: 10/01/2019).

Inforecikla, Diputación Foral de Álava: <http://www.inforecikla.eus/es/buscar-residuo/residuo/67/> (Fecha de consulta: 12/11/2018).

Informe del Consejo de Estado, de 19 de julio de 2012: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-707>

Ingeniería Ambiental Granadina S.A.: <http://www.inagra.es> (Fecha de consulta: 06/08/2018).

Instituto de Estadística de la Comunidad Foral de Navarra:

<https://administracionelectronica.navarra.es/GN.InstitutoEstadistica.Web/InformacionEstadistica.aspx?R=1&E=3> (Fecha de consulta: 17/03/2019).

Instituto Vasco de Estadística: <http://www.eustat.eus/indice.html> (Fecha de consulta: 19/06/2019).

Inventario de residuos urbanos del País Vasco 2015:

https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/inventario_ru/es_pub/adjuntos/2015.pdf (Fecha de consulta: 14/01/2019).

ITA. Transparencia Internacional España: <https://transparencia.org.es/indice-de-los-ayuntamientos-ita/> (Fecha de consulta: 11/08/2016).

Kant, Inmanuel. (1795): <https://www.biblioteca.org.ar/libros/89929.pdf> (Fecha de consulta: 18/05/2016).

Ley de Transparencia de Finlandia:

<http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=1531> (Fecha de consulta: 14/11/2016).

Ley de Eliminación de Residuos Sólidos. 1965, Estados Unidos:

<https://legcounsel.house.gov/Comps/Solid%20Waste%20Disposal%20Act.pdf> (Fecha de consulta: 04/10/2019).

Ley Federal de Aire Limpio. 1970, Estados Unidos:

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-84/pdf/STATUTE-84-Pg1676.pdf>

(Fecha de consulta: 04/10/2019).

Limpieza Municipal de Lorca S.A.: <https://limusa.es/> (Fecha de consulta: 26/06/2019).

Mancomunidad Comarca de Pamplona: <http://www.mcp.es/residuos/servicios> (Fecha de consulta: 03/06/2019).

Mancomunidad de la Costa del Sol Occidental: <http://www.mancomunidad.org> (Fecha de consulta: 04/08/2018).

Mancomunidad de Municipios de la Bahía de Cádiz: <https://www.bahiadecadiz.es/> (Fecha de consulta: 29/08/2018).

Mancomunidad de San Marcos: <http://www.sanmarkos.eus/es/> (Fecha de consulta: 02/11/2018).

Memorandum sobre Transparencia y Gobierno Abierto (Obama, B.): http://nsarchive.gwu.edu/news/20090121/2009_transparency_memo.pdf (Fecha de consulta: 04/12/2016).

Mº de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. (MAPAMA): <https://www.mapa.gob.es/es/> (Fecha de consulta: 24/04/2017).

Mº de Hacienda. Informe sobre el Sector Público: <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/Inventario/InformacionEELs/InformeSectorPublicoLocal.aspx> (Fecha de consulta: 21/12/2017).

Mº de Hacienda y Función Pública: Deuda viva de las EELL: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELs/DeudaViva.aspx> (Fecha de consulta 03/03/2019).

Mº. de Hacienda y Función Pública. Consulta de Presupuestos y Liquidaciones de las EELL. <https://serviciostelematicosext.minhap.gob.es/SGCAL/CONPREL> (Fecha de consulta: 10/01/2019).

Mº. de Hacienda y Función Pública: Presupuestos del las EELL 2017. <https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/sgcief/presupuestos2017/Publicacion.aspx> (Fecha de consulta: 20/02/2018).

Mº para la Transición Ecológica: <https://www.miteco.gob.es/es/> (Fecha de consulta 18/10/2017).

Mº para la Transición Ecológica: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/Memoria-anual-generacion-gestion-residuos.aspx> (Fecha de consulta: 18/10/2017).

Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPAMA): <https://www.mapama.gob.es/> (Fecha de consulta: 22/09/2018).

OCDE. Tasa de desempleo: <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm> (Fecha de consulta: 01/07/2016).

OCDE. Informe sobre indicadores de la gestión pública: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015/confidence-in-national-government-in-2014-and-its-change-since-2007_gov_glance-2015-graph107-en (Fecha de consulta: 04/07/2016).

ONU. Informe de Naciones Unidas sobre el medio ambiente, 2017: <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/price-their-heads-how-bottle-deposits-help-beat-plastic-pollution> (Fecha de consulta: 26/08/2017).

ONU. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Asamblea General de la ONU: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2200\(XXI\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2200(XXI)&Lang=S&Area=RESOLUTION) (Fecha de consulta: 01/02/2017).

ONU. Resolución nº 59 del 14 de diciembre de 1946: <http://www.un.org/es/documents/ag/res/1/ares1.htm> (Fecha de consulta: 1/02/2017).

ONU. Resolución de la ONU del 28 de enero de 1997 contra la corrupción: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/51/59&Lang=S> (Fecha de consulta: 01/02/2017).

ONU. Resolución 58/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf (Fecha de consulta: 03/02/2017).

OIT Informe: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_dialogue/sector/documents/piblication_s/wcms (Fecha de consulta: 09/07/2017).

Portal de Transparencia del Gobierno de España: <https://transparencia.gob.es> (Fecha de consulta: 17/04/2017).

Portal sobre el gasto de las Agencias Federales Norteamericanas: <http://www.USASpending.gov> (Fecha de consulta: 13/04/2017).

Portal de Transparencia de la Casa Blanca: <http://www.whitehouse.gov> (Fecha de consulta: 18/01/2017).

Retorna.org: <http://www.retorna.org/es/elsddr/propuesta.html> (Fecha de consulta: 20/12/18).

Rico y Amat, Juan (1855):

http://bibliotecadigital.jcyl.es/es/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=10067157

(Fecha de consulta: 18/06/2016).

Saneamientos de Córdoba Empresa Municipal: <https://www.sadeco.es> (Fecha de consulta: 13/08/2018).

Servicios de Limpieza Integral de Málaga: <http://www.limasa3.es/> (Fecha de consulta: 05/08/2018).

Servicio de Tratamiento de Residuos Municipales, Diputación de Granada:

<http://www.resurgranada.es> (Fecha de consulta: 03/08/2018).

Sistema de Información Ambiental de Galicia: <https://siam.xunta.gal/> (Fecha de consulta: 01/10/2018).

Sistema de Información de Residuos de Galicia: <https://sirga.xunta.gal/> (Fecha de consulta: 05/10/2018).

Transparencia Internacional. Índice de percepción de la corrupción:

<http://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/> (Fecha de consulta: 02/05/2016).

Tribunal de Cuentas. Informe del Sector Público Local 2015:

<http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/sala-de-prensa/news/APROBADO-EL-INFORME-DEL-SECTOR-PUBLICO-LOCAL-RELATIVO-AL-EJERCICIO-2015-00002/> (Fecha de consulta: 10/11/2018).

UE. Comunicación. COM (2003) 567 final. [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:ES:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:ES:PDF](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:ES:PDF) (Fecha de consulta: 05/06/2018).

UE. Resolución del Consejo de 24 de febrero de 1997: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A31997Y0311%2801%29#document1> (Fecha de consulta: 21/09/2017).

Universidad Carlos III, ponencia de F.J. Amorós.:

http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/inst_docum_gest_info_agustin_millares/VIII_Brecha_digital/Programa/Subdirector-FJAD%20-%20CARLOS%20III%20Brecha%20Digital.pdf (Fecha de consulta:17/08/2016).

Web of Science: <https://www.recursoscientificos.fecyt.es/> (Fecha de consulta:01/06/2020)

ANEXOS EN FORMATO ELECTRÓNICO

ANEXO I- Base de datos en Excel e ITMGR por ayuntamientos

ANEXO II- Variables de entorno y datos presupuestarios

ANEXO III- Matriz de correlaciones