



Administração Pública e Gestão Social  
ISSN: 2175-5787  
apgs@ufv.br  
Universidade Federal de Viçosa  
Brasil

## Transparência na atividade contratual dos municípios da Comunidade de Madrid

---

**Pineda Nebot, Carmen; Pinheiro de Andrade, Herbert Cristhiano; Corecha de Souza, Ailton**

Transparência na atividade contratual dos municípios da Comunidade de Madrid

Administração Pública e Gestão Social, vol. 12, núm. 1, 2020

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

**Disponível em:** <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351561601007>

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 3.0 Internacional.

## Transparência na atividade contratual dos municípios da Comunidade de Madrid

Transparency in the contractual activity of the municipalities of the Community of Madrid

Transparência na atividade contratual dos municípios da Comunidade de Madrid

*Carmen Pineda Nebot*  
*Universidad Autónoma de Madrid, Brasil*  
carmenpinedanebot@hotmail.com

Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351561601007>

*Herbert Cristhiano Pinheiro de Andrade*  
*Universidade da Amazônia, Brasil*  
admherbert@yahoo.com.br

*Ailton Corecha de Souza*  
*Universidade Federal Rural da Amazônia, Brasil*  
ailton.corecha@gmail.com

Recepción: 07 Diciembre 2017

Aprobación: 07 Mayo 2018

Publicación: 01 Enero 2020

### RESUMEN:

Este artículo analiza la transparencia en la contratación pública local en 87 ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Madrid. Compara los municipios entre sí, muestra las situaciones individuales e identifica sus impactos en la gestión contractual. Fue aplicado un análisis factorial utilizando 23 indicadores recogidos en los ayuntamientos que permitieron la construcción de un Índice de Transparencia en la Contratación de los Ayuntamientos (ITCA). Fueron testadas tres hipótesis relacionadas al ITCA, en concreto: Partidos políticos, adscripción política y tamaño de población. El resultado del artículo muestra el modelo teórico del ITCA y la evaluación de la transparencia municipal. Además, prueba estadísticamente que cuanto mayor es la población, mayor es el ITCA. Sin embargo, no se encontró relación entre el ITCA y los partidos políticos y las adscripciones políticas. Considerando la categoría entre 0 y 1, se observa que el 86% de las ciudades tienen un ITCA por debajo de 0,40. El artículo concluye que a la transparencia contractual le queda un largo camino por recorrer en esta Comunidad.

**PALABRAS CLAVE:** Transparencia, Contratación pública, Gobernanza.

### ABSTRACT:

This article analyzes transparency in local public contracting in 87 municipalities of the Madrid Autonomous Community, in Spain. It compares municipalities with each other, shows their situation and identifies their impacts on management of the contracts. The research applies a factorial analysis using 23 index collected in the municipalities that allow to build up a Transparency Index on Municipalities Contracting (ITCA). Three hypotheses related to ITCA were tested, namely: Political parties, political affiliations and municipal population. The article's outcome shows the ITCA theoretical model and the transparency evaluation by municipality. Additionally, it statistically proves that the larger is the municipal population, the greater is the municipal ITCA. However, a relation between the ITCA and political parties and political affiliations was not found. Taking into account the category between 0 and 1, it can be observed that 86% of the cities have ITCA below 0.40. The article concludes that the contractual transparency has a long way to go in the Community.

**KEYWORDS:** Transparency, Public contracting, Governance.

### RESUMO:

Este artigo analisa a transparência contratual em 87 municípios da Comunidade Autónoma de Madrid, capital da Espanha. Comparando os municípios entre si, mostra as situações individuais e identifica seus impactos na gestão contratual. Foi aplicada uma análise fatorial utilizando 23 indicadores coletados nos município que permitiram a construção de um Índice de Transparência na Contratação dos Municípios (ITCA). Sob este modelo foram testadas três hipóteses relacionadas ao ITCA, nomeadamente: Partidos políticos, filiações políticas e população. Os resultados do artigo mostram o modelo teórico do ITCA e a avaliação da transparência por município. Além disso, prova estatisticamente que, quanto maior é a população municipal,

maior é o ITCA desse município. No entanto, não foi encontrada relação entre o ITCA e partidos políticos e filiações políticas. Considerando a categoria entre 0 e 1, observa-se que 86% das cidades possuem ITCA abaixo de 0,40. O artigo conclui que a transparência contratual tem um longo caminho a percorrer nesta Comunidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Transparência, Contratação pública, Governança.

## INTRODUCCIÓN

Nos hallamos actualmente en pleno proceso de cambio y transformación (Subirats, 2011). La crisis, que en estos últimos años ha vivido tanto España como el resto del mundo, que no solo ha sido económica, sino también política, institucional y social, ha abierto una amplia brecha entre los poderes públicos y la ciudadanía y, ésta ha perdido la confianza en las instituciones y los políticos. Siendo uno de los principales problemas que afectan a la buena salud de los sistemas democráticos la falta de comunicación e información, la cual genera desconfianza, y por ende, desafección (Pharr et al., 2000). Para modificar esta situación y recuperar legitimidad, los poderes públicos intentan impulsar nuevas medidas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, elementos fundamentales de una gobernanza democrática<sup>[1]</sup>. Porque cuando la transparencia no existe, se generan “zonas de sombra”, áreas donde reina la opacidad y en las que los diferentes agentes pueden llegar a desarrollar prácticas desde poco éticas hasta manifiestamente disconformes con la legalidad (Alli, 2010, p. 218; Freire, 2014). Además de antídoto contra la corrupción, la transparencia es una forma de aproximación entre el estado y la sociedad, como destacan Reynaers y Grimmelhuisen (2015). Ahora bien la transparencia no es suficiente para asegurar que la actividad contractual pública se vaya a desarrollar dentro de los parámetros que una democracia de calidad requiere. En este sentido, la transparencia no se manifiesta como un fin en sí mismo, sino que se trata de un catalizador de responsabilidades a los poderes públicos (Romeu, 2017). Sobre todo cuando en muchos países del mundo se ha identificado la contratación pública como la actividad gubernamental más afectada por las malas gestiones, el derroche, la ineficiencia y la corrupción (Banco Mundial, 2011).

Además, desde el punto de vista económico, el peso de la contratación cobra una gran importancia sobre el total de la actividad económica del Estado. Según P. Lamy (2011), director general de la Organización Mundial del Comercio (OMC), durante el período de 2005 a 2013, el papel de la actividad contractual pública supuso de media entre el 15 y el 20 por ciento del Producto Interior Bruto en el mundo. A nivel comunitario europeo, de acuerdo con los datos publicados por la Comisión Europea, en el año 2014, el valor de la contratación pública en la media de países de la Unión Europea representó, a pesar de la crisis, el 13% sobre el Producto Interior Bruto y en España, el 10,1%. (CE, 2014). Por otra parte, son diversos los organismos económicos internacionales que reivindican la transparencia y la rendición de cuentas<sup>[2]</sup>.

La transparencia es pues un concepto a reivindicar, cobrando una importancia especial en el ámbito contractual público local. Sobre todo teniendo en cuenta que en los últimos años, gran parte de los escándalos de corrupción provienen del mundo local (Villoria, 2007; Jiménez, 2009; Cerrillo i Martínez, 2012) y de la contratación pública desarrollada en este ámbito (Villoria y Jiménez, 2012; Jareño Leal, 2013).

De ahí la importancia que tiene el conocer cuál es la situación de la transparencia contractual en los municipios de la Comunidad de Madrid, que es el objetivo de nuestro trabajo. Para ello elaboraremos unos indicadores y con ellos mostraremos que la transparencia en la actividad contractual puede explicarse por lo menos por 7 factores, que son: Obras y contratos; contratos y publicidad; convenios y contratos menores; licitación; planificación de compras y seguimiento de los contratos y canales de comunicación. Además, testaremos tres hipótesis relacionadas al Índice de Transparencia en la Contratación de los Ayuntamientos (ITCA), en concreto: Partidos políticos, adscripción política y tamaño de población.

Con el fin de aportar algo más al tema de la transparencia contractual local, exponemos, en primer lugar, el marco teórico de partida; seguidamente, presentamos la metodología utilizada; a continuación, se muestran y analizan los datos obtenidos; y, por último, se analizan estos datos y se formulan las conclusiones.

## MARCO TEÓRICO

Aunque últimamente la transparencia es un concepto muy utilizado tanto en el mundo académico como político, se encuentra todavía en un proceso de construcción. Por eso no podemos hablar de un concepto único de transparencia, ya que el mismo es controvertido, ambiguo, confuso y difícilmente consensuado (Hood y Heald, 2006; Fenster, 2006; Coglianesi, 2009; Hollyer et al., 2010) y, por lo tanto, puede ser interpretado de muy diferentes formas, algunas incluso contradictorias.

Para la Ciencia Política, la transparencia se discute como una solución instrumental a problemas de legitimidad y confianza institucional (Kim 2005; Goodin, 2003; Scharpf, 2005), asociándolo a la divulgación de información, por parte de los gobiernos, a los actores internos y externos, (Grigorescu, 2003; Pires et al., 2013; Gamero y Fernández 2016) y a su utilización como instrumento de accountability de los actores públicos, cuando estos adoptan algún procedimiento inadecuado con los recursos públicos (Loureiro, Teixeira y Prado, 2008; Zuccolotto et al., 2015). Moser (2001, p. 3) la define como la “apertura de los procedimientos de funcionamiento inmediatamente visibles para aquellos que no están directamente implicados (el público) para demostrar el buen funcionamiento de una institución”.

Desde el campo de la Administración Pública, Birkinshaw (2006) dice que la transparencia puede entenderse como la gestión de los asuntos públicos para el público. Black (1997) completa esa definición declarando que la transparencia es lo opuesto de las políticas opacas, en las que no se tiene acceso a las decisiones, ni a como se toman o a lo que se gana o pierde con ellas (Zuccolotto et al., 2015). Por tanto, según Arena (1997), la demanda de transparencia implica no solo ser informados de las formalidades del procedimiento administrativo, sino también la necesidad de simplificación, de racionalidad, de claridad, de certeza en la relación con la administración. Gimeno Feliú (2014, p. 52) afirma además que “una adecuada y efectiva transparencia puede permitir tanto una gestión más eficiente de los fondos públicos, como de una gestión transparente compatible con el derecho a una buena administración [...] En este sentido, la transparencia garantiza el efecto útil de la igualdad, procurando que no se distorsionen las condiciones de competencia...”.

Las Administraciones Públicas prestan sus servicios a partir de diferentes modalidades de actuación. Siendo la contratación pública<sup>[3]</sup> una de las formas de actuar que necesita de colaboración externa, pues supone el establecimiento de una relación jurídica entre dos partes. Por un lado la Administración, que contrata la realización de una obra, la prestación de un servicio o la entrega de un suministro y, del otro, el operador económico que se encarga de cumplir el objeto del contrato, normalmente a cambio de un precio. La actividad contractual de las administraciones públicas es una de las políticas públicas en que la transparencia ejerce una mayor influencia. Para la OCDE (2007) la transparencia y la accountability han sido reconocidas como condiciones clave para promocionar la integridad de los procedimientos de contratación y luchar contra la posible corrupción a ellos asociada (Kaufmann, 2005a, 2005b; Bertot et al., 2010; Cerrillo i Martínez, 2012, 2016; Chayes, 2015; Villoria y Izquierdo, 2015; Martínez Fernández, 2016). Aunque ambos conceptos no deben confundirse, ya que la accountability va más allá de la transparencia, pues incluye no solo la prestación de cuentas y la publicidad de las acciones de los gobiernos, sino también la existencia de mecanismos institucionales de control de la administración pública con incentivos y sanciones (Zuccolotto et al., 2015; Cerrillo i Martínez, 2011). Pero la transparencia no es un fin en sí mismo, se trata en cambio, y siguiendo a Cotino (2003, p. 16), de una cualidad instrumental en beneficio de unos valores, normas o finalidades (Romeu et al., 2014).

Las evaluaciones de transparencia de las informaciones públicas sobre contratación municipal pueden hacerse por medio de diversas dimensiones analíticas. Arrowsmith (2005), sugiere que, en general, en la contratación pública, la transparencia adopta cuatro dimensiones distintas: La publicidad de los contratos, la publicidad de las disposiciones aplicables al proceso, los límites a la discrecionalidad y la provisión de elementos para el cumplimiento de las normas y su verificación. Entre las posibilidades para evaluar están los índices, como el Índice de Transparencia Internacional (Núñez, 2017). También Transparencia Internacional España (TIE)<sup>[4]</sup> realiza todos los años evaluaciones de transparencia de los ayuntamientos y elabora un ranking con los resultados alcanzados. Pero el número de indicadores (16) sobre contratación y licitación de obras públicas y sobre todo el sistema utilizado, un cuestionario prerrellenado por TIE y ampliado con más datos por los propios ayuntamientos, hace que aunque sea útil, le falte cierta objetividad. También está el Open Contracting Partnership<sup>[5]</sup>, una iniciativa con sede en Washington D.C. (patrocinada hasta 2014 por el Banco Mundial y en la actualidad por el Fondo para la Ciudad de Nueva York) que impulsa una política de licitación de contratos más abierta. Consistiendo en la divulgación y en el uso de información abierta, accesible y oportuna sobre las contrataciones de los Gobiernos, a fin de lograr que los ciudadanos y las empresas puedan participar, con el fin de identificar problemas y solucionarlos. Asimismo, el Banco Mundial se muestra sensible a esta política de transparencia y de rendición de cuentas/control, elaborando periódicamente la encuesta de Calificación de Transparencia, Responsabilidad y Corrupción en el Sector Público de la CPIA (Country Policy and Institutional Assessment rates)<sup>[6]</sup>.

En este orden de cosas, la Administración Local española, si bien se encuentra en la actualidad en un profundo proceso de reforma, continua siendo la institución pública más cercana al ciudadano, y muchos de los servicios que presta pueden ser considerados como básicos (suministro de agua potable, alumbrado público, limpieza viaria, etc.). A pesar de su cercanía al ciudadano, gran parte de los casos de corrupción que se han producido en España y que ha sido objeto de amplia difusión por los medios de comunicación provienen del mundo local (Operación Malaya, Pretoria, Andrax, etc). Es por ello que la actividad contractual que se desarrolla en este ámbito requiere una especial atención al principio de transparencia y de acceso a la información pública (Romeu, 2017). Sin embargo, no ha sido suficientemente estudiado hasta el momento, existiendo un déficit de investigaciones en la materia, aunque si lo ha sido en otros países (Bertelli y Piotrowski, 2010; Ferreira da Cruz et al., 2016; Galli, Rizzo y Scaglioni, 2017). Por esa razón, una de las autoras de este artículo desarrolló con otros dos compañeros, Jordi Romeu y Gregorio Juárez, durante 2013-2017, una investigación sobre la transparencia contractual a nivel local en España, para la cual elaboraron una primera versión del índice ITCA, el cual fue modificado y mejorado en este artículo.

De los análisis realizados preliminarmente con el índice ITCA en algunas comunidades autónomas (Galicia, Comunidad Valenciana, Cataluña y Andalucía) las diferencias entre los ayuntamientos no dependían del tamaño. Aunque hay que señalar que en ellos los municipios estudiados eran los comprendidos entre 50.000 y 500.000 habitantes (Juárez et al., 2014; Romeu et al., 2015). Tampoco el tamaño influye en la investigación realizada por Romeu (2017) en todo el territorio español, aunque en ella el objeto de análisis son los dos municipios más importantes en número de habitantes de cada comunidad autónoma. La adscripción política de quien ocupaba la Alcaldía no influía tampoco en los distintos grados de transparencia, si bien los datos de las investigaciones anteriores arrojaban una pequeña ventaja de la derecha o centro-derecha respecto de la izquierda o centro-izquierda.

La Administración Local española se caracteriza por la tímida asimilación de la cultura de la transparencia, por lo que la mayor parte de Ayuntamientos cumplen unos mínimos de transparencia que tienden a ser los que se recogen en las leyes. En este sentido, la transparencia en la actividad contractual se entiende como una función interna de la Administración, con un carácter puramente técnico. No parece darse, por tanto, un modelo que integre la transparencia (en sus dos vertientes, proactiva y reactiva) como algo necesario, consustancial a la acción de gobierno, dentro de un proceso natural de innovación democrática.

## METODOLOGÍA

El objetivo del trabajo consiste en analizar y contrastar la transparencia contractual activa <sup>[7]</sup> en los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, la comunidad con la mayor renta per cápita y en la que se encuentra la capital del Reino de España, por medio de 23 indicadores, lo que nos va a permitir no solo realizar una comparativa entre las entidades locales de esa comunidad sino además conocer la incidencia del principio de transparencia en su gestión contractual.

En la tabla 1 se puede ver tanto el número de municipios que tiene la comunidad como el tamaño de estos, además de compararlos con la situación de todo el país.

Tabla 1.- Tamaño municipios de la Comunidad de Madrid y de España

Tamaño municipios	C. Madrid	%	España	%
más de 500.000	1	0,56	6	0,07
50.000 y 499.999	19	10,61	139	1,71
20.000 y 49.999	14	7,82	249	3,07
0 y 19.999	145	81,01	7.728	95,15
<b>Total</b>	<b>179</b>	<b>100</b>	<b>8.122</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración de los autores. Datos población del Instituto Nacional de Estadística - INE (2016).

Como se puede ver, la mayoría de los municipios de la Comunidad de Madrid tienen menos de 20.000 habitantes, de ellos 47 con menos de 1.000 habitantes.

Al realizar una primera aproximación a los portales web de los 179 ayuntamientos de la Comunidad de Madrid se apreció que a partir de 4.000 habitantes no existía en las páginas web ninguna información sobre contratación, siendo en ese punto donde se realizó el corte de los municipios analizados. Por tanto, de los 179 ayuntamientos, solo 87 municipios, aquellos que tenían más de 4.000 habitantes, disponían de datos significativos de los indicadores.

El trabajo se ha llevado a cabo a partir del análisis de las páginas web gubernamentales o sedes electrónicas, de las cuales se ha realizado un análisis de contenido. El análisis de contenido es, según Bryman (2008), una aproximación al análisis de documentos y textos, que busca cuantificar su contenido en términos de categorías predeterminadas, de un modo sistemático y replicable. Se trata de un método muy flexible que puede ser aplicado a una gran variedad de medios, entre ellos están los sitios web y las páginas web, fuentes potenciales de datos y potenciales elementos de análisis cuantitativo y cualitativo.

La observación se lleva a cabo durante los meses de mayo y junio de 2017, siendo la información recogida la siguiente:

- Municipio y número de habitantes;
- Partido político que ostenta la Alcaldía;
- Si el Ayuntamiento dispone o no de Portal de Transparencia, de Perfil de Contratante y de Portal de Datos Abiertos;
- Si el Ayuntamiento hace uso de la Plataforma de Contratación del Sector Público;
- Los indicadores de transparencia definidos en el presente trabajo (Índice ITCA).

El Índice de Transparencia en Contratación Pública de los Ayuntamientos (Índice ITCA) está compuesto de 23 indicadores de transparencia. A cada uno de estos indicadores se le ha atribuido una puntuación de 0 (no se publica ningún dato), 1 (se publica algún dato contenido en el indicador) y 2 (se publica la totalidad de los datos requeridos por el correspondiente indicador). Para el diseño de los indicadores que

conforman el Índice ITCA, se partió de la vinculación del marco teórico de la transparencia con los siguientes modelos: a) Perfil de Contratante de la normativa de contratos (art. 53 TRLCSP32), b) Indicadores de Transparencia International España (ITA 2017), c) obligaciones previstas por la Ley de Transparencia (art. 8.1 Ley 19/2013) y no incluidas en el ITA de 2014.

Cuadro 1. Relación detallada de indicadores. Índice ITCA

Variable	Indicador
X1	Se aporta 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, periodo de ejecución).
X2	Se publican las modificaciones de los contratos formalizados mediante un enlace directo y específico en la web.
X3	Se publica la lista y/o la cuantía de las operaciones con los proveedores adjudicatarios y contratistas más importantes del Ayuntamiento.
X4	Se publican datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.
X5	Se publica el listado de empresas que han concurrido a la licitación de las obras públicas.
X6	Se publica información sobre el Coste efectivo de los servicios suministrados con tasas o precios públicos.
X7	Se publica la fecha concreta prevista para la finalización de las obras municipales más importantes (más de 50 000 euros) o bien la fecha concreta de inicio y el plazo de ejecución de dichas obras.
X8	Se publica el nombre de las empresas que han realizado las obras de urbanización más importantes.
X9	Se publican los proyectos, los pliegos y los criterios de licitación de las obras públicas.
X10	Se difunde periódicamente (al menos semestral) información sobre las obras de infraestructura realizadas, y/o las actuaciones pendientes de ejecución (informes, comunicados, notas de prensa, etc.).
X11	Se publican las actas de las Mesas de Contratación (mediante un enlace directo y específico en la web para esta información).
X12	Se informa explícitamente en la web que se publican sus contratos en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) (directamente o por agregación en la Plataforma de contratación autonómica).
X13	Se publican las modificaciones, reformas y complementos 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).
X14	Se publican todos los contratos formalizados, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad de los adjudicatarios de los procedimientos negociados sin publicidad.
X15	Se publican los pliegos y los criterios de licitación de los procedimientos negociados sin publicidad.
X16	Se publica la relación de los Contratos suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto y, en su caso, las obligaciones económicas conexas.
X17	Se publican periódicamente (como mínimo trimestralmente) los Contratos menores formalizados con información detallada de sus importes y adjudicatarios mediante un enlace directo y específico en la web.
X18	Se publican las licitaciones abiertas o en curso.
X19	Se publican todos los contratos formalizados, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado, los instrumentos a través de los que, en su caso, se haya publicado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad de los adjudicatarios.
X20	Se informa sobre la composición, designación y convocatorias de las Mesas de Contratación.
X21	Se publican los procedimientos desiertos y/o suspendidos, anulados y las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos.
X22	Se publican las contrataciones programadas.
X23	Se publican los puntos de contacto y medios de comunicación del órgano de contratación.



Inicialmente se realizaron testes preliminares con los cuales se constató que el valor del Test KMO es 0,787, por tanto, la técnica de análisis factorial se aplica satisfactoriamente al conjunto de datos (tabla 2). Además, el valor obtenido por la estadística Chi-cuadrado es considerablemente alto, reforzando que la matriz de correlación no es matriz identidad, pues el valor Sig. permite concluir que existe una fuerte correlación entre las variables estudiadas.

Tabla 2. Test Preliminares al análisis factorial

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de Adecuación de la muestra		,794
Test de esfericidad de Bartlett	Chi-cuadrado aprox.	1252,827
	df	253
Sig.		,000

Los datos de la comunalidades (tabla 3) muestran que las comunalidades de las variables son altas, el menor valor es 0,598, lo que también es positivo para la utilización del análisis factorial. La tabla 3 identifica que los siete primeros elementos son responsables de la explicación del 73,147% de la variabilidad total.

Tabla 3. Variación total explicada

Elemento	Valores propios iniciales			Suma de extracción Squared Cargas			Suma de rotación de Squared Cargas		
	Total	% de variación	% acumulativo	Total	% de variación	% acumulativo	Total	% de variación	% acumulativo
1	8,779	38,169	38,169	8,779	38,169	38,169	6,35	27,607	27,607
2	1,756	7,634	45,803	1,756	7,634	45,803	2,541	11,05	38,656
3	1,412	6,14	51,943	1,412	6,14	51,943	1,832	7,965	46,621
4	1,34	5,826	57,769	1,34	5,826	57,769	1,735	7,543	54,165
5	1,292	5,616	63,385	1,292	5,616	63,385	1,531	6,656	60,82
6	1,18	5,132	68,517	1,18	5,132	68,517	1,427	6,203	67,023
7	1,065	4,63	73,147	1,065	4,63	73,147	1,408	6,123	73,147
8	0,924	4,017	77,163						
9	0,892	3,879	81,042						
10	0,649	2,822	83,864						
11	0,603	2,623	86,486						
12	0,559	2,429	88,915						
13	0,5	2,173	91,088						
14	0,397	1,726	92,814						
15	0,354	1,537	94,351						
16	0,274	1,19	95,541						
17	0,257	1,117	96,657						
18	0,212	0,923	97,58						
19	0,182	0,793	98,373						
20	0,14	0,611	98,984						
21	0,108	0,47	99,454						
22	0,072	0,313	99,767						
23	0,054	0,233	100						

A partir de ello, se construyó por medio del análisis factorial el Índice de Transparencia en Contratación Pública de los Ayuntamientos (Índice ITCA). Por tanto, se verificó que los elementos se agrupan en siete factores principales. Estos son: Obras y contratos; contratos y publicidad; convenios y contratos menores; licitación; planificación de compras y seguimiento de los contratos y canales de comunicación. La Tabla 4

muestra donde las mayores cargas factoriales están concentradas. Con informaciones sobre la variación total explicada y las cargas factoriales, se calculó el Índice ITCA con la siguiente fórmula:

$$\text{ITCA} = \frac{(8,779 \times F1 + 1,756 \times F2 + 1,412 \times F3 + 1,340 \times F4 + 1,292 \times F5 + 1,180 \times F6 + 1,065 \times F7)}{(8,779 + 1,756 + 1,412 + 1,340 + 1,292 + 1,180 + 1,065)}$$

Téngase en cuenta que la fórmula que asigna el ITCA proporciona valores en una escala original para la clasificación de las ciudades, sin embargo, didácticamente es mejor establecer un intervalo de variación del ITCA, que en este trabajo se ha fijado en el intervalo de variación en la escala que varía de 0 (cero) a 1 (uno). Tal procedimiento da una idea de lo bueno que es el ITCA estimado para las ciudades.

Se procedió de la siguiente manera:

$$\text{ITCA en la escala 0 - 1} = \frac{\text{ICTA} - \text{Mínimo ITCA}}{\text{Máximo ITCA} - \text{Mínimo ITCA}}$$

Obsérvese que el procedimiento realizado consiste en restar las estimativas originales del ITCA por el valor mínimo de todas las estimativas de ITCA y, posteriormente, dividirlo por la diferencia entre el máximo valor y el mínimo valor de ITCA estimados a partir de la muestra. Luego,

$$\text{ITCA en la escala 0 - 1} = \frac{\text{ICTA} - (-0,528971)}{2,035785 - (-0,528971)}$$

Por lo tanto, la fórmula para la estimación del ITCA de las ciudades en la escala 0 y 1 es dada por:

$$\text{ITCA en la escala 0 - 1} = \frac{\text{ICTA} + 0,528971}{2,035785 + 0,528971}$$

Tabla 4. Cargas factoriales después de la rotación ortogonal y las comunialidades

Ítem	Cargas Factoriales							Comunalidades
	1	2	3	4	5	6	7	
X1	<b>,824</b>	,010	-,006	,078	-,094	,219	,016	,742
X2	<b>,809</b>	,237	,109	,110	,066	,104	-,172	,780
X3	<b>,774</b>	-,062	,021	,166	,114	,100	,154	,678
X4	<b>,763</b>	,131	,119	,335	,022	,062	-,151	,752
X5	<b>,749</b>	,373	,081	,187	,201	-,213	-,004	,827
X6	<b>,721</b>	,040	,020	,374	,081	,062	,177	,703
X7	<b>,659</b>	,184	,346	-,183	,020	,233	-,038	,677
X8	<b>,645</b>	,472	,050	,257	,172	,061	,043	,743
X9	<b>,629</b>	,556	,128	,153	,144	,052	-,058	,772
X10	<b>,619</b>	,563	,004	-,013	,034	,238	,156	,782
X11	<b>,597</b>	,221	,389	,020	,245	-,270	-,204	,731
X12	,041	<b>,817</b>	,077	,105	-,094	,125	-,097	,719
X13	,594	<b>,645</b>	,097	,122	,146	,004	,175	,845
X14	,032	,168	<b>,835</b>	,195	-,058	-,039	,049	,772
X15	,191	-,037	<b>,808</b>	,005	,066	,064	-,015	,700
X16	,191	,069	,199	<b>,762</b>	-,082	,122	-,003	,684
X17	,359	,225	-,038	<b>,691</b>	,257	-,057	-,019	,728
X18	,079	-,042	,018	,006	<b>,882</b>	,130	,128	,819
X19	,089	,059	-,073	,117	<b>,457</b>	,343	-,579	,692
X20	,338	,339	,112	,305	<b>,422</b>	-,291	-,029	,598
X21	,216	,098	,131	,012	,175	<b>,763</b>	-,132	,705
X22	,189	,306	-,257	,220	-,052	<b>,521</b>	,316	,618
X23	,034	,007	-,004	,025	,192	,052	<b>,846</b>	,757

En la tabla 5 se puede ver de forma general el Modelo Teórico de Transparencia en la Contratación Pública. Los factores recibieron los nombres a partir del significado de sus respectivas variables.

Tabla 5. Modelo teórico de Transparencia en la Contratación Pública

Factor	Variable
<b>Factor 1 = Obras y contratos</b>	X1 - Obras más importantes de infraestructura que están en curso; X2 - Contratos formalizados (modificaciones); X3 - Operaciones con los proveedores, adjudicatarios y contratistas; X4 - Contratos adjudicados; X5 - Empresas que han concurrido a la licitación de las obras públicas; X6 - Coste efectivo de los servicios financiados; X7 - Fecha concreta de inicio y el plazo de ejecución de dichas obras; X8 - Empresas que han realizado las obras de urbanización; X9 - Proyectos, los pliegos y los criterios de licitación de las obras públicas; X10 - Obras de infraestructura realizadas, y/o las aprobadas pendientes de ejecución; X11 - Actas de las Mesas de Contratación.
<b>Factor 2 = Tecnología de acceso a la información y seguimiento de los proyectos</b>	X12 - Contratos en la Plataforma de Contratación del Sector Público; X13 - Modificaciones, reformados y complementarios de los proyectos de las obras.
<b>Factor 3 = Contratos y publicidad</b>	X14 - Contratos formalizados; X15 - Pliegos y los criterios de licitación de los procedimientos negociados sin publicidad.
<b>Factor 4 = Convenios y contratos menores</b>	X16 Convenios suscritos X17 Contratos menores formalizados
<b>Factor 5 = Licitación</b>	X18 - Licitaciones abiertas; X19 - Todos los contratos formalizados; X20 - Composición, designación y convocatorias de las Mesas de Contratación.
<b>Factor 6 = Planificación de compras y seguimiento de los contratos</b>	X21 - Procedimientos de los contratos; X22 - Contrataciones programadas.
<b>Factor 7 = Canal de comunicación</b>	X23 - Puntos de contacto y medios de comunicación con el órgano de contratación.

A continuación se presentan los resultados del Índice ITCA (tabla 6), el cual tiene como función jerarquizar los municipios en una escala de 0 a 1. Los municipios más próximos del 1 representan a los que son más transparentes, consecuentemente, los más próximos del 0 son los menos transparentes en relación a los demás. El ITCA compara la transparencia entre los 87 municipios. El análisis de resultados se divide en: (a) Visión general del Índice ITCA; (b) visión particular de los factores; (c) test de hipótesis. Las hipótesis testadas fueron:

H0: Las medias del ITCA entre grupos de ciudades gobernadas por el mismo partido político son iguales.

H1: Las medias del ITCA son diferentes por lo menos en un par de ciudades gobernadas por un partido político específico.

H0: No hay diferencia en media del ITCA por adscripción política.

H1: Hay diferencia en media del ITCA por adscripción política.

H0: No hay correlación positiva entre el tamaño de la población y el ITCA.

H1: Hay correlación positiva entre el tamaño de la población y el ITCA.

## ANÁLISIS DE RESULTADOS

### A) Visión general del Índice ITCA

De forma general, el artículo presenta como principales hallazgos empíricos las evidencias instrumentales de la transparencia ya apuntadas por Kim (2005), Goodin (2003) y Scharpf (2005), que en este caso son las plataformas y portales de transparencia. Complementando a estos autores, se observa que el artículo muestra que estos instrumentos poseen como base la tecnología de la información. Fueron detectadas también evidencias jurídico-legales de la transparencia, como señala Gimeno Feliú (2014) cuando se refiere a la gestión transparente compatible con el derecho y las relaciones jurídicas entre el estado, el mercado y la sociedad civil, como ejemplo se identificaron las leyes 19 y 20/2013. El presente estudio pone de manifiesto que la legislación “de la transparencia” contractual da como resultado prácticas de datos abiertos. Además, la investigación mostró un aspecto democrático innovador representado por la interconexión de la transparencia con la consulta participativa, la prestación de cuentas y el control social. En este punto, la transparencia parece importante para la participación y el control de la sociedad civil en procesos de gobernanza democrática.

Como hemos podido observar, en todas las webs de los ayuntamientos existe Perfil del Contratante, otra cuestión es si hacen uso de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP). Solo hemos encontrado cuatro ayuntamientos que cumplan la ley en este punto, que son: Madrid, Torrejón de Ardoz, Alcobendas y Pozuelo de Alarcón. En varias evaluaciones que han hecho Transparencia Internacional-España y el Observatorio de Contratos Públicos<sup>[8]</sup>, durante 2016 y 2017, sobre la obligación legal, contenida en la Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado, de publicar sus contratos y licitaciones en la Plataforma de Contratación del Sector Público se ha visto que la mayor parte de las Administraciones públicas españolas no cumplen con esa obligación. De los 110 grandes Ayuntamientos españoles que analizaron, solo cumplían la ley, 29 en enero y 33 en julio de 2016, y 56 en mayo de 2017. En Octubre de 2017 aumentó algo este número, pasando a ser 61 las corporaciones locales que publican en la PCSP, lo que indica que el 55% de los 110 grandes Ayuntamientos españoles siguen incumpliendo esta obligación legal.

En lo que respecta al Portal de Transparencia, la mayoría de ayuntamientos lo tienen en su web, lo que no quiere decir que lo hayan llenado de contenido. Lo que suelen hacer es incorporar los indicadores señalados por Transparencia Internacional y a partir de ahí van rellenando de contenido, comenzando por lo más sencillo, que es la información sobre la corporación municipal. Pocos tienen completados todos los apartados.

Los municipios que no tienen Portal de Transparencia son Alcalá de Henares, Alcorcón, Mejorada del Campo, Algete, San Lorenzo de El Escorial, Morata de Tajuña, Cobeña, Cercedilla, Cubas de la Sagra,

Campo Real, Miraflores de la Sierra, Torrelaguna, Ajalvir y Los Molinos, que suponen el 15% de los municipios estudiados. De ellos hay que indicar que nueve son ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes y dos (Alcalá de Henares y Alcorcón) son ayuntamientos que, a pesar de su tamaño, más de 100.000 habitantes, tienen una valoración muy baja en el índice ITCA (0,13 y 0,11) respectivamente lo que demuestra su falta de preocupación e interés por la transparencia.

En el caso de Gobierno y Datos Abiertos, al ser un elemento más novedoso, pocos ayuntamientos los han incorporado. Solo tres, Madrid, Alcobendas y Rivas-Vaciamadrid, cuentan con los dos, municipios los tres que se encuentran entre los diez con una valoración más alta en el índice ITCA. Pinto tiene en su web un apartado sobre Gobierno Abierto y Leganés, Las Rozas y Villaviciosa de Odón lo tienen de Datos Abiertos, en este caso solo Leganés se encuentra entre los diez con una valoración más alta. Todos ellos además son de tamaño mediano o grande. Parece, por tanto, que aquellos ayuntamientos más innovadores son también aquellos que se preocupan más del tema de la transparencia.

Por último nos gustaría señalar, aunque no formaba parte del análisis, que algunos ayuntamientos están incorporando para el ciudadano una información transparente, sencilla y asequible sobre el presupuesto municipal, apoyados por dos organizaciones: Civio y Cuentas Claras. En un enlace de la web municipal llamado “donde van mis impuestos” o dentro del proceso de presupuesto participativo, según los casos, explican cómo y en qué gasta el dinero el ayuntamiento. Dando una visión global del presupuesto municipal, de políticas concretas, de las facturas y pagos hechos por el ayuntamiento y de lo que cada vecino aporta con sus impuestos. Los ayuntamientos que lo tienen son: Madrid, Rivas-Vaciamadrid, Pinto, Arroyomolinos, Torrelodones, Vilalvilla y Moralzarzal. La mayoría de ellos gobernados por candidaturas ciudadanas de izquierdas.

Es interesante también señalar que el Ayuntamiento de Madrid es la primera institución española que pone en práctica un Pacto de Integridad<sup>[9]</sup>. El Pacto afectó al concurso abierto para la selección del servicio de apoyo a “Línea Madrid”, servicio que gestiona la Dirección General de Transparencia del ayuntamiento. El Pacto de Integridades, como señala el Presidente de Transparencia Internacional – España, “un acuerdo entre dos partes, la institución pública que saca a concurso un contrato y las empresas licitantes que presentan ofertas”. Todo el proceso de adjudicación e implementación del contrato es supervisado por una tercera parte, la sociedad civil, en este caso Transparencia Internacional España y expertos externos asociados, que viene a asegurar el control social de la contratación por parte de los ciudadanos. Aportando una supervisión adicional a los controles que ya ejerce la propia administración y siendo un mecanismo de rendición de cuentas en el ámbito de la gestión y contratación pública. Para las empresas que concursan, supone una garantía de que compiten en igualdad de condiciones y que la mejor oferta en calidad y precio será seleccionada. Como paso previo al concurso abierto, el ayuntamiento de Madrid organizó una consulta al mercado, con el fin de que las empresas se pronunciaran sobre las mejores soluciones técnicas y tecnológicas existentes para la prestación de este servicio. Esta consulta técnica fue acompañada de una consulta general a la ciudadanía a través del portal “Decide Madrid”, en la que se preguntó sobre qué aspectos resultan esenciales en la información y la atención que proporciona el ayuntamiento.

Examinados el Índice ITCA para cada uno de los 87 Ayuntamientos, vemos en la tabla 5 los ayuntamientos más transparentes y los menos transparentes en la contratación. Pozuelo de Alarcón alcanza la máxima valoración (1). A ella le siguen Torrejón de Ardoz (0,85), Rivas-Vaciamadrid (0,85), Madrid (0,85) y Rivas-Vaciamadrid (0,83). Los que menor puntuación obtienen son Sevilla la Nueva (0,0) y Torrejón de la Calzada (0,04). Hay que indicar que no se pudieron examinar las webs de cinco ayuntamientos: Colmenar de Oreja, Tres Cantos, Villanueva de Perales, Colmenar del Arroyo y El Boalo, debido a que indicaban que no eran seguras o que estaban en obras.

Tabla 6. Índice de Transparencia en Contratación Pública de los Ayuntamientos

Nº	Municipio	ITCA
1	Pozuelo de Alarcón	1,00
2	Torrejón de Ardoz	0,85
3	Madrid	0,85
4	Rivas-Vaciamadrid	0,83
5	Fuenlabrada	0,79
6	Getafe	0,74
7	Leganés	0,73
8	Móstoles	0,64
9	San Sebastián de los Reyes	0,62
10	Alcobendas	0,49
11	Galapagar	0,46
12	Coslada	0,42
13	Valdemoro	0,37
14	Alpedrete	0,31
15	Parla	0,28
16	Guadarrama	0,27
17	Rozas de Madrid, Las	0,25
18	Aranjuez	0,24
19	Arganda del Rey	0,24
20	Majadahonda	0,22
21	Pinto	0,21
22	Colmenarejo	0,21
23	Ciempozuelos	0,19
24	Manzanares el Real	0,18
25	Camarma de Esteruelas	0,18
26	Villaibilla	0,18
27	Torres de la Alameda	0,17
28	Boadilla del Monte	0,15
29	Escorial, El	0,14
30	Villaviciosa de Odón	0,14
31	San Lorenzo de El Escorial	0,14
32	Meco	0,14
33	Brunete	0,14
34	Molinos, Los	0,14
35	Loeches	0,14
36	Alcalá de Henares	0,13
37	Valdetorres de Jarama	0,13
38	Moralzarzal	0,13
39	Torrejodones	0,12
40	Valdemorillo	0,12
41	Torreaguna	0,12
42	San Martín de la Vega	0,12
43	Moraleja de Enmedio	0,12
44	Becerril de la Sierra	0,12
45	Robledo de Chavela	0,12
46	Algete	0,12
47	San Martín de Valdeiglesias	0,12
48	Molar, El	0,12
49	Navalcarnero	0,11
50	Hoyo de Manzanares	0,11
51	Pedrezuela	0,11
52	Alcorcón	0,11
53	San Agustín del Guadalix	0,10
54	Veilla de San Antonio	0,10
55	Arroyomolinos	0,10
56	Colmenar de Oreja	0,09
57	Tres Cantos	0,09
58	Villanueva de Perales	0,09
59	Colmenar del Arroyo	0,09
60	Boalo, El	0,09
61	Miraflores de la Sierra	0,09
62	Humanes de Madrid	0,09
63	Soto del Real	0,09
64	Morata de Tajuña	0,09
65	Cercedilla	0,09
66	Villa del Prado	0,09
67	Nuevo Baztán	0,09
68	Guadalix de la Sierra	0,09
69	Ajalvir	0,09
70	Villarejo de Salvanés	0,09
71	Collado Mediano	0,09
72	Cubas de la Sagra	0,08
73	San Fernando de Henares	0,08
74	Alamo, El	0,08
75	Fuente el Saz de Jarama	0,08
76	Chinchón	0,08
77	Torrejón de Velasco	0,08
78	Mejorada del Campo	0,08
79	Paracuellos de Jarama	0,08
80	Deganzo de Arriba	0,08
81	Collado Villalba	0,08
82	Villanueva del Pardillo	0,07
83	Grifón	0,07
84	Campo Real	0,06
85	Cobeña	0,05
86	Torrejón de la Calzada	0,04
87	Sevilla la Nueva	0,00

## B) Visión particular de los factores

Sobre el factor 1 de obras y contratos, en la tabla 7 se puede apreciar que los municipios con mejor valoración son todos municipios con un tamaño de población por encima de los 80.000 habitantes, es decir, son de los municipios de mayor tamaño de la Comunidad de Madrid. Que también son los que realizan un mayor número de obras y contratos. Tener acceso a informaciones sobre el presupuesto, plazo de finalización de la obra, empresas prestadoras de los servicios, entre otros aspectos, facilita el acompañamiento de la contratación pública. Villoria (2017), Jiménez (2009) y Cerrillo i Martínez (2012) revelan que los escándalos de corrupción ocurren en el ámbito local, en ese caso, la transparencia de obras y contratos se convierte en un catalizador para la fiscalización ciudadana, que puede verificar la ejecución, inclusive física, de las obras en construcción.

Tabla 7. Municipios con mejor valoración en el Factor 1: Obras y contratos

Nº	Municipio	Score
1	Fuenlabrada	3,062645
2	Torrejón de Ardoz	3,025166
3	Pozuelo de Alarcón	2,830685
4	Rivas-Vaciamadrid	2,826460
5	Móstoles	2,750203

En el caso del acceso y seguimiento de los proyectos, en la tabla 8 se aprecia que el tamaño no es tan importante como en el factor anterior. En este caso, los seis primeros municipios tienen más de 80.000 habitantes, pero los cuatro restantes son municipios de menos de 10.000 habitantes, incluso uno de ellos, Torrejón de la Calzada tiene 4.243 habitantes. Por tanto, en este factor no parece influir tanto el tamaño del municipio.

Uno de las variables de este factor supone la obligación legal para los ayuntamientos, contenida en la Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado, de publicar sus contratos y licitaciones en la Plataforma de Contratación del Sector Público. El hecho de que solo seis de los municipios de mayor tamaño tengan una buena valoración supone que hay muchos municipios que no cumplen la ley. Allí, 2010 y Feire, 2014 ya apuntaban la disconformidad con la legislación, además, se observa por esta investigación que los resultados de la evaluación de la transparencia municipal son diferentes aun cuando los municipios poseen la misma legislación.

Tabla 8. Municipios con mejor valoración en el Factor 2: Tecnología de acceso a la información y seguimiento de los proyectos

Nº	Municipio	Score
1	Majadahonda	3,843828
2	Torrejón de Ardoz	2,954813
3	Madrid	2,821323
4	Alcobendas	2,815000
5	Pozuelo de Alarcón	2,776905

En este factor (tabla 9) el que tiene mejor valoración es un municipio de menos de 10.000 habitantes y además hay otros tres del mismo tamaño. Además no están ni Madrid ni los demás municipios de mayor



tamaño de la comunidad. Eso demuestra que la publicidad, principio muy relacionado con la transparencia no es una de las preocupaciones de esos municipios.

Tabla 9. Municipios con mejor valoración en el Factor 3: Contratos y publicidad

Nº	Municipio	Score
1	Torres de la Alameda	4,535619
2	Rivas-Vaciamadrid	2,903146
3	Hoyo de Manzanares	2,750369
4	Pozuelo de Alarcón	2,653154
5	Navalcarnero	2,279012

La divulgación de las informaciones por los gobiernos a diversos actores internos y externos es fundamental para vencer la opacidad (Grigorescu, 2003; Pires et al., 2013; Gamero y Fernández, 2016). En este sentido, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece la obligación de publicar la relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y las posibles obligaciones económicas convenidas (art. 8.1.b). Lo que debía suponer que todos los municipios o por lo menos los de mayor tamaño debían tener una valoración alta, pero no es así.

La publicidad de los contratos menores es un elemento importante para el control de la corrupción pues se ha demostrado, en los juicios que se han celebrado por delitos de corrupción, que se han utilizado masivamente para escapar a los controles.

Solo dos de los municipios de mayor tamaño, Madrid y Móstoles, tienen una mejor valoración en este factor (tabla 10) aunque no de las más altas, los demás son municipios de tamaño medio.

Tabla 10. Municipios con mejor valoración en el Factor 4: Convenios y contratos menores

Nº	Municipio	Score
1	Rozas de Madrid, Las	2,295246
2	Navalcarnero	2,202962
3	Madrid	2,027774
4	Alpedrete	1,852764
5	Galapagar	1,764231

Pero como se puede ver en la tabla 11 no solo las puntuaciones son más bajas que en otros factores sino que además los municipios de mayor tamaño, excepto Alcalá de Henares, no se encuentran entre los municipios mejor valorados.

Tabla 11. Municipios con mejor valoración en el Factor 5: Licitación

Nº	Municipio	Score
1	San Martín de la Vega	1,509115
2	San Sebastián de los Reyes	1,391100
3	Escorial, El	1,147171
4	Moraleja de Enmedio	1,094001
5	Valdemoro	0,973932

La planificación de las compras tiene muchas ventajas para los municipios: Se pueden obtener precios más competitivos, menos coste administrativo al disminuir el número de compras, disminución de licitaciones desiertas y contrataciones urgentes, hay un mayor control y transparencia (Ochsenius, 2017). El seguimiento de los contratos permite conocer, tanto al gobierno municipal como a los ciudadanos, en que situación están y si se están cumpliendo de acuerdo a las condiciones aprobadas.

Por eso sorprende que excepto Madrid, con una puntuación alta, y Leganés, los demás municipios de mayor tamaño no tengan una buena valoración en este factor (tabla 12). Otra sorpresa, en este caso positiva, es que un pequeño municipio como Daganzo de Arriba (4.243 habitantes) tenga una buena valoración que le permita encontrarse en la tercera posición de los municipios analizados.

Tabla 12. Municipios con mejor valoración en el Factor 6:  
Planificación de compras y seguimiento de los contratos

La información y publicidad sobre los canales concretos de comunicación que tienen los ciudadanos y los posibles contratistas con las áreas y responsables de contratación de los ayuntamientos es uno de los principios básicos para una mayor transparencia contractual.

Pero como pasa con otros factores los municipios de mayor tamaño no consiguen, con excepción de Madrid, una alta puntuación. En cambio, consiguen mejor valoración municipios de tamaño medio (Tabla 13).

Tabla 13. Municipios con mejor valoración en el Factor 7: Canales de comunicación

Nº	Municipio	Score
1	Madrid	2,910392
2	Galapagar	2,672411
3	Alpedrete	2,239010
4	Guadarrama	2,196846
5	Camarma de Esteruelas	1,913364

### C) Test de hipótesis

La primera hipótesis testada hace referencia a las medias de ITCA entre grupos de ciudades gobernadas por un partido político. El primer grupo es el Partido Popular (PP) que gobierna en 40 ciudades. El segundo grupo es el partido Ciudadanos (Cs) que gobierna 4 municipios. El tercer grupo es el Partido Socialista

Obrero Español (PSOE) con 23 ciudades. El cuarto grupo se refiere a Izquierda Unida (IU) que gobierna dos ciudades y el quinto son las Plataformas Ciudadanos que gobiernan un conjunto de 18 municipios (tabla 14). Por el resultado presentado en el cuadro de Análisis de Variancia (ANOVA) el valor Sig. es de 0,217 (tabla 15) lo que lleva a no rechazar la hipótesis nula al nivel de significancia de 0,05. Por tanto, no hay diferencia significativa entre las medias del Índice ITCA entre grupos de ciudades gobernadas por partidos políticos concretos.

H0: Las medias de ITCA entre grupos de ciudades gobernadas por un partido político concreto son iguales.

H1: Las medias de ITCA son diferentes por lo menos en un par de ciudades gobernadas por un partido político concreto.

Tabla 14. Descriptivo en relación a la formación de los grupos.

	PP	Ciudadanos	PSOE	IU	Plataformas Ciudadanas	Total
N	40	4	23	2	18	87
Media	0,1733	0,1633	0,2664	0,4616	0,1838	0,2062
Desviación estándar	,19992	,13600	,24828	,52499	,18010	,21758
Error estándar	,03161	,06800	,05177	,37123	,04245	,02333
Límite inferior*	,1093	-,0531	,1590	-4,2552	,0943	,1599
Límite superior*	,2372	,3797	,3738	5,1785	,2734	,2526
Mínimo	,00	,07	,08	,09	,06	,00
Máximo	1,00	,37	,79	,83	,85	1,00

\* Intervalo de confianza de 95% para media

La comparativa de transparencia municipal por partido político que ocupa la Alcaldía refleja que independientemente del partido y del número de ciudades gobernadas, los municipios obtienen de media el mismo ITCA. De esa forma no es cierta la afirmación de que el partido político influye en la transparencia contractual de forma diferente.

La segunda hipótesis testada es la de las medias de ITCA por Adscripción política, como consta a continuación. Fueron divididos en dos grupos. El primer grupo reúne el conjunto de ciudades gobernadas por la Derecha/Centro-derecha. El segundo grupo se refiere a las ciudades gobernadas por la Izquierda/ Centro Izquierda. Los resultados estadísticos (tablas 16 y 17) muestran que no se rechaza H0 al nivel de significancia de 0,05. En este sentido, no hay diferencia entre el grupo Derecha/ Centro-derecha y el grupo Izquierda/ Centro Izquierda.

H0: No hay diferencia entre medias de ITCA por adscripción política.

H1: Hay diferencia entre medias de ITCA por adscripción política.

Tabla 16. Estadística de grupo por adscripción política.

Adscripción política		N	Media	Desviación estándar	Error estándar de la media
ITCA_01	1,00 (Derecha/ Centro-derecha)	44	,1724	,19378	,02921
	2,00 (Izquierda/ Centro-izquierda)	43	,2409	,23675	,03610

Por otra parte, si realizamos una agrupación de partidos en función de su adscripción política, los municipios de izquierda o centro- izquierda parecen tener una mayor vocación de transparencia contractual que los de derecha o centro-derecha, pero como se constató arriba, los resultados demuestran que esta percepción no es verdadera.

La última hipótesis testada relaciona el Índice ITCA con el tamaño de los 87 municipios. Antes de evaluar el grado de correlación se realizó una transformación logarítmica en la variable población con el objetivo de eliminar los efectos no-lineales de ciudades con población por encima de los 500 mil habitantes. La tabla 18 demuestra que se rechaza H0 al nivel de significancia de 5%. Por lo tanto, cuanto mayor es la población, mayor también será la transparencia (ITCA).

H0: No hay correlación positiva entre el tamaño de la población y el ITCA.

H1: Hay correlación positiva entre el tamaño de la población y el ITCA.

Tabla 18. Correlaciones.

		ITCA	Log Población
ITCA	Correlación de Pearson	1	,710**
	Sig. (2 extremidades)		,000
	Suma de los cuadrados y productos cruzados	4,071	16,827
	Covarianza	,047	,196
	N	87	87
Log Población	Correlación de Pearson	,710**	1
	Sig. (2 extremidades)	,000	
	Suma de los cuadrados y productos cruzados	16,827	137,809
	Covarianza	,196	1,602
	N	87	87

A partir de los resultados de los test de hipótesis presentados se demuestra que la mayor transparencia (ITCA) tiene relación con la mayor población de los municipios, al mismo tiempo no existen diferencias significativas por partidos políticos gobernantes y/ o adscripción política. En este conjunto exploratorio de datos de la Comunidad de Madrid esa transparencia puede tener un camino fértil de explicación si se entiende desde la perspectiva de la fuerza social geográficamente en detrimento de un enfoque político-partidista-gubernamental-municipal. Así, cabe explorar acciones y articulaciones de la sociedad civil que hayan influido para una mejor transparencia.

Sin embargo, de forma general se percibe el potencial de desarrollo que la transparencia contractual tiene por delante, pues apenas 12 de las 87 ciudades, o sea, el 14% se encuentran por encima de 0,4 en el ITCA, estando las restantes, el 86%, encuadradas por debajo de este ITCA. Según se vio, hay una fuerte concentración de variables en el Factor 1 y si los gobiernos se centraran en este factor seguramente mejorarían su ITCA.

## CONCLUSIONES

La gobernanza democrática presupone que la transparencia es un elemento de aproximación entre el Estado y la Sociedad en la medida en que el acceso a la información hace posible los diálogos y las decisiones. El artículo muestra que la transparencia en la actividad contractual puede explicarse por lo menos por 7 factores. Estos son: Obras y contratos; contratos y publicidad; convenios y contratos menores; licitación; planificación de compras y seguimiento de los contratos y canales de comunicación. De esa forma, esa transparencia significa que el municipio posee tecnología de acceso a la información y otros canales de interacción sociedad-estado por los cuales el ciudadano acompaña obras, proyectos y contratos procedentes de compras planeadas e licitadas públicamente.

Con esta concepción de transparencia se obtuvo el Índice ITCA que mostró la situación de transparencia de 87 ayuntamientos de la Comunidad de Madrid. El ITCA permitió comparar en una escala de 0 a 1 la transparencia contractual, siendo los índices más próximos a 1 la de los municipios más transparentes en relación a los demás. Como se vio en el trabajo la ciudad de Pozuelo de Alarcón obtuvo el mejor valor ITCA. Sin embargo, los mejores valores en obras y contratos y en tecnología de acceso a la información y seguimiento de los proyectos fueron los de Fuenlabrada y Majadahonda, respectivamente. El ayuntamiento de Torres de la Alameda destacó positivamente con la mejor valoración en contratos y publicidad, Las Rozas de Madrid, en convenios y contratos menores y San Martín de la Vega en licitación. Se verifica hasta aquí que en cada uno de los factores los municipios con mejor valoración son distintos. Sin embargo, Madrid es la única ciudad que destaca en dos factores: planificación de compras y seguimiento de los contratos y canales de comunicación. La gestión contractual es dispersa en términos de transparencia, pues las mejores valoraciones por factores son conquistas de diferentes municipios, con excepción de Madrid que gana en dos factores.

En esta muestra de ciudades, no se puede vincular la transparencia ITCA a los partidos políticos. Los valores de índices alcanzados por partidos políticos son iguales. De forma más amplia, al considerarse la adscripción política derecha/centro-derecha e izquierda/ centro izquierda los resultados del ITCA también son iguales. Esto indica que por más que los programas de gobierno y/ o los partidos políticos utilicen más o menos el discurso de la transparencia, en la práctica obtuvieron índices iguales. La investigación revela una correlación positiva entre el tamaño de la población municipal y el ITCA en la medida en que se demuestra que cuanto mayor es la población, mayor es el ITCA.

El análisis de la transparencia, mediante el Índice ITCA, aplicada a la contratación pública en los ayuntamientos de Comunidad de Madrid nos ha permitido no solo comprobar que existen diferencias entre unos municipios y otros sino también que aunque se van dando pasos, los datos demuestran que los resultados son todavía muy pobres. En cambio en otras investigaciones realizadas con el mismo índice en otras comunidades autónomas (Galicia, Comunidad Valenciana, Cataluña y Andalucía) las diferencias no dependían del tamaño, aunque hay que señalar que en ellas los municipios estudiados eran los comprendidos entre 50.000 y 500.000 habitantes (Juaréz et al., 2014; Romeu et al., 2015). Tampoco en la investigación realizada por Romeu (2017) en todo el territorio español, aunque en ella el objeto de análisis son los dos municipios más importantes en número de habitantes de cada comunidad autónoma, el tamaño influye. Por último, indicar que por los datos se constata que no existe en general una verdadera “vocación de ser transparente”, actuándose más por imperativos legales que por convicción, lo que hace que no se realice una transformación en profundidad. El ejemplo lo hallamos en las publicaciones de los datos que indica el Perfil de Contratante (regulado por el art. 53.2 TRLCSP) en que todos los municipios obtienen algún tipo de puntuación.

La aplicación del principio de transparencia se manifiesta, hoy en día, como un elemento estructural de la actividad contractual de las Administraciones Públicas, pues, además de favorecer la comunicación entre los poderes públicos y la ciudadanía, sirve de freno a la corrupción y, con ello a la mejora de las condiciones económicas y sociales. Sin embargo, el grado de implantación y con ello de sus efectos sigue dependiendo, en

gran medida, de la voluntad y compromiso de los actores implicados. Es necesario, por tanto, trabajar en favor de una “cultura” administrativa que alinee los intereses de los poderes públicos, de los actores económicos y de los ciudadanos y que promueva el libre acceso a la información y a la participación como pilares en los que asentar nuestro sistema institucional y democrático. Teniendo siempre en cuenta que la transparencia, como señala Villoria (2014), es algo más que cumplir con la publicación de unos indicadores en las páginas web. Que exige un cambio cultural, organizativo y estratégico muy ambicioso, es decir liderazgo y tiempo y, que sin ello no podremos tener nunca unos niveles altos de transparencia ni una democracia de calidad.

Esperamos que las nuevas imposiciones normativas (Ley de transparencia, ley de Contratos del Sector Público<sup>[10]</sup>, directivas europeas de contratación, etc.), unidas a una clara e inequívoca iniciativa por parte de las Administraciones Públicas de forma coordinada con el resto de actores implicados, puedan producir progresos relevantes en la materia.

Para futuras investigaciones se surgieren varios caminos distintos y complementarios. El primero sería ampliar el análisis de ITCA a otras comunidades autónomas españolas. El segundo realizar estudios comparados para conocer las posibilidades de utilización del índice de transparencia. El tercero tendría un aspecto más municipal y serviría para entender las formas de acción pública protagonizadas por la sociedad civil con efectos positivos en la transparencia pública.

## REFERENCIAS

- Alli Aranguren, J. C. (2010). El control y la transparencia administrativa, medios contra la corrupción. En Mariano Baena del Alcázar-Homenajes. *La Administración pública entre dos siglos*, 1ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arena, G. (1993). Transparencia administrativa y democracia. *Revista Vasca de Administración Pública*, (37), pp. 9-20.
- Arena, G. (1997). La transparencia administrativa. *Documentación Administrativa*, (248-249), pp. 361-405.
- Arrowsmith, S. (2005): *The Law of Public and Utilities Procurement* (2a ed.). Londres: Sweet & Maxwell, capítulo 3.
- Banco Mundial (2011). *Curbing Fraud, Corruption, and Collusion in the Roads Sector*.
- Bertelli, A.; Pietrowsky S. (2010). *Measuring municipal transparency*. Unpublished paper prepared and presented at 14th IRSPM conference Bern. Switzerland on 1st April.
- Bertot, J.C., Jaeger, P.T.; Grimes, J.M. (2010). Using ICT's to Create a Culture of Transparency: e-Government and Social Media as Openness and Anticorruption Tools for Societies. *Government Information Quarterly*, 27, pp. 264-271.
- Birkinshaw, P. (2006). Freedom of information and openness: fundamental human rights. *Administrative Law Review*, 58(1), pp. 177-218.
- Black, J. (1997). *Transparent Policy Measures*. En Black, J. (Ed.). *Oxford Dictionary of Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Cerrillo I Martínez, A. (2012). Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local. *Anuario del Gobierno Local 2011*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public, pp. 277-313.
- Cerrillo i Martinez, A. (2016). Las compras abiertas y la prevención de la corrupción. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 15. [Fecha de consulta: 21/02/18]. <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=10314>
- Chayes, S. (2015). *Thieves of State: Why Corruption Threatens Global Security*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Coglianesi, C. (2009): The transparency president? The Obama Administration and Open Government. *Governance*, 22(4), pp. 529-544.
- Comisión Europea (2014): *Public Procurement Indicators 2014*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/15421/attachments/1/translations/en/renditions/native> [Fecha de consulta: 10/08/17]

- Cotino, L. (2003): Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa. <http://www.cotino.net/web/cotino.org/publicaciones/DEFINITIVO.PDF> [Fecha de consulta: 12/08/17].
- Fenster, M. (2006). The opacity of transparency. *Iowa Law Review*, 91, pp. 885-949.
- Gamero Casado, E.; Fernández Ramos, S. F. (2016). Manual básico de derecho administrativo. Ed. Tecnos.
- Ferreira da Cruz, N.; Tavares, A.F.; Rui Cunha Marques, S. J.; de Sousa, L. (2016). Measuring Local Government Transparency. *Public Management Review* 18(6): pp. 866-893.
- Freire, T. S. (2014). Procedimentos Operacionais na Aplicação dos Recursos da Merenda Escolar: Estudo no município de natal no período de 2010 a 2013. Monografia - Departamento de Ciências Contábeis, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
- Galli, E.; Rizzo, I.; Scaglioni, C. (2017). Transparency, quality of institutions and performance in the Italian Municipalities. WP11/2017/DE/UECE. Universidade Lisboa.
- Gimeno Feliú, J. M. (2014). Nuevas tendencias en la gestión de las compras públicas en la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Hacienda Pública*. 2, pp. 51-122.
- Goodin, R.E. (2003). *Reflective Democracy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Grigorescu, A. (2003). International organizations and government transparency: linking the international and domestic realms. *International Studies Quarterly*, 47(4), pp. 643-667.
- Hollyer, J.; Rosendorff, P. B.; Vreeland, R.J. (2010). Democracy and Transparency. *The Journal of Politics* 73(04), 1191-1205.
- Hood, C.; Heald, D. (eds.) (2006). *Transparency: the key to better governance?*. Series: Proceedings of the British Academy, vol.135. Oxford: Oxford University Press.
- Jareño Leal, A. (2013). La corrupción en la contratación pública. *Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo*, 42, pp. 14-21.
- Jiménez, F. (2009). Building boom and political corruption in Spain". *South European Society and Politics*, 14(3), 255-272.
- Juárez, G.; Romeu, J.; Pineda, C. (2014). Transparencia en la contratación pública: análisis de los ayuntamientos de la Comunitat Valenciana y de Galicia. *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, 7, pp. 143-168.
- Kaufmann, D. (2005a). *Transparency matters: the "second generation" of institutional reform*. Washington: World Bank.
- Kaufmann, D. (2005b). 10 Myths about Governance and Corruption. *Finance and Development*, 42, pp. 41-43.
- Kim, S. (2005): The Role of Trust in the Modern Administrative State: An Integrative Model, *Administration & Society*, 37 (5), pp. 611-635.
- Lamy, P. (2011): Introducción. En Arrowsmith, S.; Anderson R.D.; *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*, Nottingham University / World Trade Organization.
- Loureiro, M.; Teixeira, M.; Prado, O. (2008). Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. *Revista Organização & Sociedade*, 15(47), pp. 107-119.
- Martínez Fernández, J.M. (2016). *Contratación pública y transparencia*. Wolters Kluwer – El Consultor.
- 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*, v. 80.
- OCDE (2007). "Integrity in public procurement: good practice from A to Z". <http://dx.doi.org/10.1787/9789264027510-en>
- Ochsenius, I. (2017). La transparencia como control y beneficio de una contratación pública presente. *Revista Española de la Transparencia*, 4, pp. 110-123.
- Pharr, S.; Putnam, R.; Dalton, R. (2000). A quarter century of declining confidence. *Journal of Democracy*, 11(2), pp. 5-25.
- Pires, A. M. et al. (2013) Transparência da gestão pública municipal: um estudo dos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo/RS. *Revista Estudos do CEPE*, 38, 131-160. Disponible en:. [Fecha de consulta: 12/08/17].

- Reynaers, A.M.; Grimmelikhuijsen, S. (2015). Transparency in public–private partnerships: not so bad after all?. *Public Administration*, [S.l.], 93(3), pp. 609-626.
- Romeu, J. (2017). El principio de transparencia en la actividad contractual de la administración pública. Especial referencia a la administración local. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- Romeu, J.; Pineda, C.; Juárez, G. (2014). El concepto de transparencia administrativa y su efecto sobre la contratación pública. En *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción*. Actas del I Congreso Internacional sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción. AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos. Valencia, pp. 289- 309.
- Romeu, J.; Juárez, G.; Pineda, C. (2015). “Ciudades transparentes, compras públicas inteligentes. Análisis de la incidencia de las TIC en la transparencia contractual de la administración local”. En: *Regulating Smart Cities*. Actas del XI Congreso Internacional Internet, Derecho y Política. Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, pp. 303-321. [http://edcp.uoc.edu/proceedings\\_idp2015.pdf](http://edcp.uoc.edu/proceedings_idp2015.pdf)
- Scharpf, F. (2005). Conceptos de legitimación más allá del Estado-Nación. *Revista Española de Ciencia Política*, 13, pp. 13-50. <http://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/download/37410/20927>
- Subirats, J. (2011): *Otra sociedad ¿Otra política?* Barcelona: Icaria.
- Índice de Percepción de la Corrupción 2017
- Villoria, M. (2007). Informe Global 2007 sobre la corrupción en España. Madrid: Transparency International España.
- Villoria, M. (2014). La transparencia como política pública en el nivel local. *Revista Democracia y Gobierno Local*, nº. 26/27, pp. 4-16.
- Villoria, M.; Izquierdo, A. (2015). *Ética Pública y Buen Gobierno. Regenerando la Democracia y Luchando contra la Corrupción desde el Servicio Público*. Madrid: INAP - Tecnos.
- Zuccolotto, R.; Texeira, M. A.; Ricio, E. L. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), pp. 137-158.

## NOTAS

[1] Como señala Arena (1993), la transparencia y la democracia han devenido dos conceptos tan relacionados que no es posible citar uno sin pensar en el otro.

[2] La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), celebra anualmente el Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, que sirve de plataforma para fortalecer la transparencia e impulsar un exhaustivo intercambio de información entre los países de todo el mundo. El Fondo Monetario Internacional (FMI) indica que la transparencia ayuda a las economías a funcionar mejor y las hace menos vulnerables a las crisis. También el Banco Mundial se muestra sensible a esta política de transparencia y de rendición de cuentas/control, elaborando periódicamente la encuesta de Calificación de Transparencia, Responsabilidad y Corrupción en el Sector Público de la CPIA (Country Policy and Institutional Assessment rates) e impulsando la iniciativa Open Contracting que promueve una política abierta de licitación de contratos.

[3] Por contrato entendemos una convención o acuerdo de voluntades para la creación de una obligación (arts. 1098, 1254 y concordantes del Código Civil Español). Los contratos del sector público pueden tener carácter administrativo o privado, en función del sujeto contratante y objeto del contrato.

[4] En el último ranking, el de 2017, seis municipios de la Comunidad de Madrid tenían la nota máxima (100) en el área de contratación, 5 una nota de 90 y 3 más de 70.

[5] Se procura de ese modo ofrecer una mejor relación calidad-precio para los Gobiernos; crear una competencia más justa y en igualdad de condiciones para las empresas, especialmente las de menor tamaño; ofrecer a los ciudadanos bienes, trabajos y servicios de mejor calidad; evitar el fraude y la corrupción; así como promover una análisis más inteligente y aportar soluciones a los problemas públicos.

[6] <http://datos.bancomundial.org/indicador/IQ.CPA.TRAN.XQ> [Fecha de consulta: 16/02/18].

[7] La transparencia activa consiste en la difusión periódica y sistematizada de informaciones sobre la gestión municipal. Es producto de acciones voluntarias de los gestores públicos o de obligaciones legales impuestas a los órganos del Estado, determinando



que sean publicadas informaciones necesarias y suficientes para que la sociedad pueda evaluar el desempeño del gobierno (Zuccolotto et al., 2015).

[8]Realizaron cuatro análisis: dos en 2016 entre enero y julio, otro en marzo de 2017 y, por último uno en octubre de 2017.

[9]El Pacto de Integridad es un mecanismo de rendición de cuentas en la contratación pública, con participación de la sociedad civil. Es una herramienta que creó Transparencia Internacional en la década de los 90 y que ha sido utilizada en 20 países de todo el mundo y actualmente la Unión Europea promueve su uso en la gestión de los fondos europeos de cohesión.

[10]En octubre de 2017 se aprobó la nueva ley de Contratos del Sector Público. El texto aprobado (con un título excesivamente extenso al citar a las Directivas que se transponen), toma como punto de partida la Ley de 2011.

CC BY-NC-ND