

TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: ANÁLISIS DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNITAT VALENCIANA Y DE GALICIA¹

*Transparency in Public Procurement: Analysis of the Councils
of Comunitat Valenciana and Galicia*

POR: GREGORIO JUÁREZ RODRÍGUEZ

Doctorando en Gobierno y Administración Pública UCM - IUIOG (España)
Miembro del Grupo de Pesquisa de Controle Social do Gasto Público UNESP (Brasil)
gregorjuarez13@gmail.com

POR: JORDI ROMEU GRANADOS

Doctorando en Gobierno y Administración Pública UCM - IUIOG (España)
Miembro del Grupo de Pesquisa de Controle Social do Gasto Público UNESP (Brasil)
jromeugranados@gmail.com

POR: CARMEN PINEDA NEBOT

Consultora de Administraciones Públicas
Miembro del Grupo de Pesquisa de Controle Social do Gasto Público UNESP (Brasil)
carmenpinedanebot@hotmail.com

RESUMEN: La transparencia administrativa está cambiando la forma de actuar de los poderes públicos. Progresivamente se están implantando procedimientos más abiertos, participativos y sujetos a un mayor control por parte de otros poderes públicos y por la ciudadanía.

El presente artículo analiza la incidencia de la transparencia en el ámbito contractual municipal, en dos comunidades autónomas españolas: la Comunitat Valenciana y Galicia.

¹ Recibido para publicación: 27 de julio de 2014.
Enviado para evaluación externa: 30 de julio de 2014.
Recibida evaluación externa positiva: 30 de septiembre de 2014.
Aceptado para publicación: 7 de octubre de 2014.

Para ello se ha diseñado una herramienta específica (Índice ITCA), que conjuga elementos propios de la normativa contractual, la normativa de acceso a la información pública, así como los índices desarrollados por Transparency International. El trabajo desarrollado ha permitido obtener datos objetivos de valoración, que prueban, a su vez, la utilidad de dicha herramienta para medir el grado de transparencia en la contratación pública.

PALABRAS CLAVE: Transparencia, contratación pública, participación, gobierno abierto, control social

ABSTRACT: Administrative transparency is changing the modus operandi of the government. Progressively, procedures are being implemented which are more open, participatory, and subject to greater control by the public authorities and the citizenry.

This paper analyzes the impact of transparency in municipal public procurement in two Spanish regions: Comunitat Valenciana and Galicia. For this, we have designed a specific tool (ITCA Rate), which combines elements of procurement law, the rules of access to public information, and the rates developed by Transparency International. The work done has yielded objective data, which verifies the usefulness of the tool to measure the degree of transparency in public procurement.

KEY WORDS: Transparency, procurement, participation, open government, social control

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN: LA TRANSPARENCIA COMO ELEMENTO CONSUSTANCIAL A LA DEMOCRACIA. II.- MARCO TEÓRICO. 1. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: ASPECTOS JURÍDICOS.- 2. EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA Y SU APLICACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. III.- METODOLOGÍA. IV.- ANÁLISIS DE LOS DATOS. 1.- VALORACIÓN GLOBAL. 2.- VALORACIONES PARCIALES EN LAS CUATRO ÁREAS DE TRANSPARENCIA. A) *Área de transparencia en los procedimientos de contratación.* B) *Área de transparencia relacional y estadística.* C) *Área de transparencia en materia de obras públicas.* D) *Área de transparencia en materia de convenios.* V.- CONCLUSIONES. VI.- BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: LA TRANSPARENCIA COMO ELEMENTO CONSUSTANCIAL A LA DEMOCRACIA

La OCDE se refiere a la transparencia como un entorno en el que los objetivos de la política, su marco jurídico, institucional y económico, las decisiones políticas y sus fundamentos, los datos y la información relacionada con las políticas monetarias y financieras, y los términos de la rendición de cuentas, se proporcionan al público de manera comprensible, accesible y oportuna².

Por otra parte, se ha destacado el carácter poliédrico de la transparencia con múltiples manifestaciones (García Macho, 2010a); configurándose no como una finalidad en sí misma, sino como un valor instrumental, capaz de generar buen gobierno (Villoria, 2012a).

En este orden de cosas, la actividad contractual de las administraciones públicas, se revela como una de las políticas públicas en que la transparencia ejerce una mayor influencia. Arrowsmith (2005), sugiere que, en general, en la contratación pública, este concepto 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.

Al respecto, el propio art. 1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público³ manifiesta que esta norma viene sujeta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos.

Asimismo, la nueva Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública⁴, utiliza hasta en 22 ocasiones el término “transparencia” (frente a las 12 veces en que lo hacía la anterior Directiva de 2004) refiriéndose no únicamente a la genérica aplicación de dicho principio (Considerando 1), sino que la transparencia se pone de manifiesto de forma explícita en numerosos aspectos de la actividad contractual. Así, se hace referencia a la misma en relación con: el procedimiento de licitación con negociación, que requiere documentar, a su vez, todas las fases del mismo, y también en los procedimientos que incluyan diálogos con los licitadores (Considerandos 45 y 82); la utilización de los medios de información y comunicación electrónicos (Considerandos 52 y 80); la comunicación oral con los

²<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4474> [Fecha de consulta: 19/06/14].

³Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).

⁴Directiva 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.

licitadores y su relación con la igualdad de trato (Considerando 58); los acuerdos marco (Considerando 61); los catálogos electrónicos (Considerando 68); la contratación transfronteriza (Considerando 73); la adjudicación de los contratos (Considerando 90); las relaciones entre poderes adjudicadores y subcontratistas (Considerando 105); las rescisiones de contrato debidas a deficiencias en la ejecución (Considerando 110); los contratos de “servicios a las personas”, que incluyen ciertos servicios sociales, sanitarios y educativos (Considerando 114); o la garantía de procedimientos adecuados, incluyendo “la lucha eficaz contra la corrupción y el fraude” (Considerando 126).

Al respecto de esto último, debemos tomar en cuenta que tanto la corrupción como el fraude pueden verse favorecidos por las zonas de sombra que la falta de transparencia origina, con las consiguientes amenazas susceptibles de derivarse para el sistema democrático. Así pues, tal y 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, de modo tal que parece obvio afirmar que no puede ejercerse una verdadera democracia sin transparencia y al revés.

Por otra parte, la actividad contractual pública es un fenómeno que comporta grandes dosis de participación y colaboración, otra de las manifestaciones del Estado democrático⁵. De este modo, se originan una serie de relaciones entre los diferentes actores implicados, que operarán a diferentes niveles: entre las instituciones públicas (al establecer determinados sistemas públicos de control, de *checks and balances*, que aseguren una adecuada gestión del gasto público, como sucede con las funciones que la ley atribuye al Tribunal de Cuentas⁶ o al Consejo de Estado⁷); entre las administraciones públicas —como poderes adjudicadores— y los operadores económicos (que afectarán a la facilitación de la información oportuna, a la presentación de ofertas, etc., para lo cual deberá asegurarse el

⁵De hecho, la Constitución Española de 1978, en su art. 9.2 indica que los poderes públicos facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

⁶Conforme al art. 29 TRLCSP, en determinados contratos (los de cuantía superior a 600.000 € en obras, concesiones de obras públicas, gestión de servicios públicos y contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado; 450.000 € en suministros; 150.000 € para servicios y contratos administrativos especiales), los órganos de contratación deberán remitir al Tribunal de Cuentas (u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma), en el plazo de tres meses, una copia certificada de la formalización de los contratos, acompañada de un extracto del expediente. Asimismo, se le deberán comunicar las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, variaciones de precio y el importe final, la nulidad y la extinción normal o anormal de los mismos.

⁷Conforme al art.114 TRLCSP, se podrán aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales, previo informe del Consejo de Estado (u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma). Por otra parte, el propio Consejo de Estado (u órgano equivalente autonómico) debe emitir informe, de forma preceptiva, en los supuestos de interpretación, nulidad y resolución contractuales, cuando se formule oposición por parte del contratista. Asimismo, respecto de las modificaciones del contrato, cuando su cuantía, aislada o conjuntamente, supere el 10 por ciento del precio primitivo del contrato, y este sea igual o superior a 6.000.000 € (art. 211 TRLCSP).

cumplimiento estricto de los principios establecidos por el art. 1 TRLCSP); y, asimismo, las relaciones que se establecen entre las propias administraciones públicas y los ciudadanos, destinatarios últimos de los servicios públicos, y dotados de “interés legítimo, en tanto que contribuyentes, en procedimientos adecuados de contratación” (Considerando 122 de la Directiva 2014/24/UE). Todo ello implica que las interacciones entre dichos actores, deban desarrollarse en un clima de confianza mutua, para lo cual se requerirá dotar de grandes dosis de transparencia a la totalidad del proceso contractual.

En otro orden de cosas, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden contribuir a la mejora de la transparencia (Criado y Coroján 2010; Cerrillo, 2012), haciendo disminuir la corrupción y mejorando la rendición de cuentas (Criado y Coroján, 2010), todo lo cual facilita la abierta participación de los actores en el diseño e implementación de las políticas públicas, redundando, por tanto, en la mejora del sistema.

En el presente trabajo, partiendo de la consideración de la transparencia como un elemento consustancial a la democracia (por cuanto que, como vemos, facilita la participación, combate la corrupción y colabora a un mayor control de la actividad pública), se realiza un estudio comparado de los niveles de transparencia contractual existentes en el ámbito local en dos comunidades autónomas españolas, como son la Comunitat Valenciana y Galicia. Para ello, 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 formulan las conclusiones.

II. MARCO TEÓRICO

En este apartado abordaremos algunos aspectos jurídicos y conceptuales que sustentan la discusión y el análisis de los datos.

1. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: ASPECTOS JURÍDICOS

Nuestro ordenamiento jurídico no otorga una definición específica de contrato. No obstante, a la vista de lo establecido por el Código Civil, este se puede entender como la convención o acuerdo de voluntades para la creación de una obligación⁸.

⁸Arts. 1089, 1254 y concordantes del Código Civil Español.

Si nos remitimos al ámbito público, la materia contractual en España viene recogida, fundamentalmente, por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, sin perjuicio de la aplicación de otras normas sectoriales o reglamentarias⁹. A su vez, esta normativa se sujeta a las disposiciones comunitarias europeas, principalmente las directivas aprobadas al amparo del Derecho comunitario originario.

La reciente Directiva 2014/24/UE, se refiere al contrato público como aquel contrato oneroso celebrado por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios poderes adjudicadores, cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios (art. 2.1.5). Sin embargo, dada la limitación práctica que ofrece esta definición —pues deja fuera otras importantes modalidades contractuales, como los contratos de gestión de servicios públicos y también los contratos privados de la administración, no exentos del problema de la corrupción y que, por tanto, requieren un tratamiento transparente— a los efectos del presente trabajo tomaremos como referencia el amplio objeto contemplado por el art. 5 TRLCSP¹⁰.

2. EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA Y SU APLICACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Desde el punto de vista internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó en 2004, la Resolución 59/201, en la que cita un conjunto de “elementos esenciales de la democracia”, entre ellos la “transparencia y la *accountability* en la administración pública”¹¹.

Para Daniel Kaufmann (2005), la transparencia es el flujo de información económica, social y política, que debe ser accesible, relevante, de calidad y confiable. Atributos a los que Cunill (2006) añade el de exigible.

⁹En particular, a nivel reglamentario, destacan el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, así como el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

¹⁰Según el art. 5 TRLCSP los contratos se califican en:

1. Contratos de obras, concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, suministro, servicios y de colaboración entre el sector público y el sector privado que celebren los entes, organismos y entidades pertenecientes al sector público se calificarán de acuerdo con las normas contenidas en la presente sección.
2. Los restantes contratos del sector público se calificarán según las normas de derecho administrativo o de derecho privado que les sean de aplicación.

¹¹Asamblea General de las Naciones Unidas, *Enhancing the role of regional, subregional and other organizations and arrangements in promoting and consolidating democracy*, A/RES/59/201, 20 de diciembre de 2004.

La transparencia ha sufrido una enorme difusión, gracias al impulso ofrecido por el denominado *open government*, impulsado por el primer “Gobierno Obama” mediante el *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies* relativo a la transparencia y al gobierno abierto (2009). Documento este que se fundamenta en tres grandes hitos, como son la transparencia, que promueve la rendición de cuentas; la participación, que mejora la eficacia gubernamental; y la colaboración, que incorpora a los ciudadanos en la acción de gobierno (Bingham y Foxworthy, 2012, referido por Villoria, 2012b).

Desde el punto de vista jurídico podemos afirmar que la transparencia en España deriva de una tradición histórica vinculada al derecho a la información¹². Al respecto, la Constitución Española de 1978, en su artículo 20, contempla el derecho a la libertad de expresión y a “recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”. También el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Fundamentales, ratificado por España en 1979, se refiere, en su art. 10, a “la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas”¹³.

Pero no es hasta fechas recientes que España se ha incorporado al grupo de países que cuentan con una ley de acceso a la información. Se trata de la Ley 19/2003, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno¹⁴. Siendo, además, numerosas las comunidades autónomas que tienen aprobadas leyes de transparencia o las mismas se hallan en trámite (Galicia, Baleares, Extremadura, Navarra, Andalucía, País Vasco o Cataluña, entre otras).

La transparencia, adquiere, a su vez, una doble dimensión: proactiva y reactiva. La primera (regulada en el Capítulo II, del Título I de la Ley, arts. 5 a 11, bajo la denominación de “Publicidad activa”) es la que facilita la administración de forma generalizada sin necesidad de mediar una petición previa de un ciudadano. La segunda (que se incluye en el Capítulo III del Título I de la Ley, arts. 12 a 24, cuyo epígrafe es el de “Derecho de acceso a la

¹²E incluso podemos vincular la transparencia al principio de publicidad y a la participación política, social y económica que recoge el art. 9 de la Constitución Española.

¹³Al respecto, incluso el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoce en sus sentencias *Társaság a Szabadságjogokért vs Hungary* y *Kenedi vs Hungary* el carácter fundamental del derecho de acceso a la información.

¹⁴Por parte de diversas organizaciones —como es el caso de Access Info (<http://www.access-info.org/es/espana/375-ipor-que-la-futura-ley-de-transparencia-espanola-es-insuficiente> [Fecha de consulta: 19/06/14])—, se ha denunciado que la Ley 19/2003 no recoge el carácter de derecho fundamental de la transparencia, mientras que son diversos los autores (Cotino, 2002; García Macho, 2010b) que sí aprecian dicho carácter, lo que derivaría directamente de la propia Constitución Española.

información pública") se refiere a aquellos casos en que sí existe dicha solicitud de una persona o grupo de personas.

El carácter instrumental de la transparencia adquiere especial relevancia en el ámbito de la contratación pública, configurándose como un verdadero mecanismo, esto es, como una herramienta para conseguir otros objetivos (Trepte, 2005), siendo que los intereses financieros en juego y la estrecha interacción entre los sectores público y privado hacen de la contratación pública un ámbito expuesto a prácticas comerciales deshonestas, como el conflicto de intereses, el favoritismo y la corrupción (Valcárcel, 2014). En este sentido, según la OCDE (2007), la transparencia es una parte integral de la buena gobernanza en la contratación pública y, asimismo, un requisito fundamental de la integridad del procedimiento. De hecho, la propia OCDE afirma que una preocupación clave debe ser el atraer un número suficiente de licitadores en un procedimiento de contratación mediante procesos abiertos y justos. Para esta organización internacional, cada país ha de poder proveer a los posibles licitadores de información transparente y accesible sobre las reglas aplicables al proceso en sí, las leyes y reglamentos generales, las decisiones judiciales, las normas administrativas, los procedimientos y las políticas relativas a la actividad contractual pública. A su vez, deberá facilitar la igualdad de oportunidades de participación dentro de un proceso de contratación público y la provisión de información relevante para todos los licitadores, en particular respecto de los procedimientos utilizados, las especificaciones técnicas y administrativas, así como los criterios de selección del contratista.

Así pues, la aplicación de los principios de publicidad y transparencia al ámbito contractual público facilita la igualdad de trato a todas las personas físicas o jurídicas que participan en cada uno de los procedimientos de selección del contratista-adjudicatario de una obra, un servicio o un suministro. De igual modo, permite remover los obstáculos o amenazas que impiden el libre acceso a las licitaciones públicas. De hecho, la vinculación entre todos estos principios ya fue incorporada por el propio art. 1 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, y en la actualidad la contempla el art. 1 TRLCSP al disponer que la ley tiene por objeto regular la contratación del sector público con la finalidad de, entre otras circunstancias, garantizar que la misma se ajuste a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, a fin de asegurar una eficiente utilización de los fondos públicos, la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa. En este sentido, también el artículo 139 TRLCSP indica expresamente que "los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un

tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia"¹⁵.

III. METODOLOGÍA

El objetivo del trabajo es comparar la transparencia contractual en los ayuntamientos de dos comunidades autónomas del Estado español, que si bien se hallan gobernadas por el mismo partido político, de carácter conservador (el Partido Popular, que también gobierna en España), presentan diferencias geográficas y de población¹⁶.

Para ello se ha definido un modelo de "municipio-tipo español"¹⁷. A continuación, se ha identificado qué localidades de la Comunitat Valenciana y de Galicia responden a dicho modelo. Así, hallamos 14 municipios en la Comunitat Valenciana: Alicante/Alacant, Elche/Elx, Castellón de la Plana/Castelló de la Plana, Torrevieja, Orihuela, Torrent, Gandia, Benidorm, Paterna, Sagunto/Sagunt, Alcoy/Alcoi, San Vicente del Raspeig/Sant Vicent del Raspeig, Elda y Vila-real. Y 7 municipios en Galicia: Vigo, A Coruña, Ourense, Lugo, Santiago de Compostela, Pontevedra y Ferrol.

Posteriormente, se analizan los contenidos de transparencia en contratación pública de los ayuntamientos de dichos municipios, a partir de la observación de las páginas web institucionales o, en su caso, sedes electrónicas. La observación se lleva a cabo durante el mes de enero de 2014, siendo la información recogida la siguiente: municipio, número de población, gobierno municipal, si el ayuntamiento dispone o no de Portal de Transparencia y los indicadores de transparencia. Para ello, se aplican 22 indicadores que conformarán lo que hemos denominado "Índice de Transparencia en Contratación Pública de los Ayuntamientos (Índice ITCA)".

¹⁵Asimismo, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, exige que las autoridades velen en todas sus actuaciones "por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia" (art.9.1).

¹⁶A nivel geográfico la Comunitat Valenciana se sitúa al este del país (Mediterráneo) y Galicia en el noroeste (Atlántico). En relación con el número de población, según datos del INE, a 1 de enero de 2012, la Comunitat Valenciana contaba con 5.129.266 habitantes y Galicia con 2.781.498 habitantes.

¹⁷Si dividimos la población española en 4 grupos (la que vive en municipios de 1 a 19.999 habs., la de 20.000 a 49.999 habs., de 50.000 a 499.999 habs., y más de 500.000 habs.) el más numeroso de ellos estaría en municipios entre 50.000 y 500.000 habs., que representa el 36,16 % de la población de España y un total de 17.090.437 habs. El número de municipios de este grupo, que aglutina el porcentaje mayor de población española, es de 139 para la totalidad del Estado, de los que 14 se hallan en la Comunitat Valenciana y 7 en Galicia.

Para el diseño de los indicadores que conforman el Índice ITCA, partimos de los siguientes modelos: Perfil de Contratante de la normativa de contratos (art. 53 TRLCSP), Indicadores de Transparency International España (ITA 2012) y obligaciones previstas por la nueva Ley de Transparencia (art. 8.1 Ley 19/2013) y no incluidas en el ITA 2012. A partir de estos modelos formulamos nuestro propio cuadro de indicadores de transparencia en la contratación pública.

Recuadro 1. Resumen de indicadores Índice ITCA

A) TRANSPARENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN (10)

1. PROCEDIMIENTO ABIERTO, RESTRINGIDO Y NEGOCIADO CON PUBLICIDAD (7)
2. PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD (2)
3. CONTRATOS MENORES (1)

B) TRANSPARENCIA RELACIONAL Y ESTADÍSTICA (4)

1. RELACIONES CON EL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN Y DATOS ESTADÍSTICOS (2)
2. RELACIONES Y OPERACIONES CON PROVEEDORES Y CONTRATISTAS (2)

C) TRANSPARENCIA EN MATERIA DE OBRAS PÚBLICAS (7)

1. ANUNCIOS Y LICITACIONES DE OBRAS PÚBLICAS (2)
2. INFORMACIÓN SOBRE CONCURRENTES, OFERTAS Y RESOLUCIONES (2)
3. SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE OBRAS (3)

D) TRANSPARENCIA EN MATERIA DE CONVENIOS (1)

Fuente: elaboración propia

Agrupados en las anteriores cuatro áreas de Transparencia en Contratación Pública, el ITCA evalúa 22 indicadores, que se muestran en el Recuadro 2.

Recuadro 2. Relación detallada de indicadores Índice ITCA

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA EN CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LOS AYUNTAMIENTOS (ITCA) (TOTAL INDICADORES: 22)
A) TRANSPARENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN (10)
1. Procedimiento abierto, restringido y negociado con publicidad (7)
1. Se publican las contrataciones programadas.
2. Se publican las licitaciones abiertas o en curso.
3. Se informa sobre la composición, designación y convocatorias de las Mesas de Contratación.
4. Se publican las actas de las Mesas de Contratación.
5. Se publican todos los contratos formalizados, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado, los instrumentos a través de los que, en su caso, se haya publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad de los adjudicatarios.
6. Se publican las modificaciones de los contratos formalizados.
7. Se publican los procedimientos desiertos y/o suspendidos, anulados y las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos.
2. Procedimiento negociado sin publicidad (2)
8. Se publican los pliegos y los criterios de licitación.
9. 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.
3. Contratos menores (1)
10. Se publican los contratos menores, al menos de forma agregada (N° de contratos e importe global).

B) TRANSPARENCIA RELACIONAL Y ESTADÍSTICA (4)**1. Relaciones con el órgano de contratación y datos estadísticos (2)**

11. Se publican los puntos de contacto y medios de comunicación con el órgano de contratación.

12. 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.

2. Relaciones y operaciones con proveedores y contratistas (2)

13. Se publica la lista y/o la cuantía de las operaciones con los proveedores más importantes del ayuntamiento (cuantías superiores a 3.000 euros o de cuantías mensuales acumuladas superiores a 3.000 euros).

14. Se publica la lista y/o la cuantía de operaciones con los adjudicatarios y contratistas más importantes del ayuntamiento (cuantías superiores a 3.000 euros o de cuantías mensuales acumuladas superiores a 3.000 euros).

C) TRANSPARENCIA EN MATERIA DE OBRAS PÚBLICAS (7)**1. Anuncios y licitaciones de obras públicas (2)**

15. Se publican los proyectos, los pliegos y los criterios de licitación de las obras públicas.

16. Se publican las modificaciones de los proyectos de las obras más importantes.

2. Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones (2)

17. Se publica el listado de empresas que han concurrido a la licitación de las obras públicas.

18. Se publica el nombre de las empresas que han realizado las obras de urbanización más importantes.

3. Seguimiento y control de la ejecución de obras (3)

19. 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; período de ejecución).

20. Se publica la fecha concreta prevista para la finalización de las obras municipales más importantes (más de 60.000 euros) o bien la fecha concreta de inicio y el plazo de ejecución de dichas obras.

21. Se difunde periódicamente (al menos semestral) información sobre las obras de infraestructura realizadas, y/o las aprobadas pendientes de ejecución (informes, comunicados, notas de prensa, etc.).

D) TRANSPARENCIA EN MATERIA DE CONVENIOS (1)

22. Se publica la relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas.

Fuente: elaboración propia

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).

IV. ANÁLISIS DE LOS DATOS

1. VALORACIÓN GLOBAL

Examinados todos los indicadores para cada uno de los ayuntamientos objeto de estudio, la valoración global es la contenida en la Tabla 1.

Tabla 1. Valoración global Índice ITCA

	NOMBRE	PUNTOS
1	Torrent	29
2	Gandia	22
3	Alicante / Alacant	16
3	Vigo	16
3	Sagunto / Sagunt	16
6	Coruña, A	15
7	Ourense	14
7	Lugo	14
9	Pontevedra	13
9	Ferrol	13
9	Elda	13
9	Vila-real	13
13	San Vicente del Raspeig / Sant Vicent del Raspeig	11
14	Castellón de la Plana / Castelló de la Plana	10
14	Benidorm	10
16	Elche / Elx	9
16	Alcoy / Alcoi	9
18	Torreveja	8
18	Santiago de Compostela	8
18	Orihuela	8
18	Paterna	8

Fuente: elaboración propia

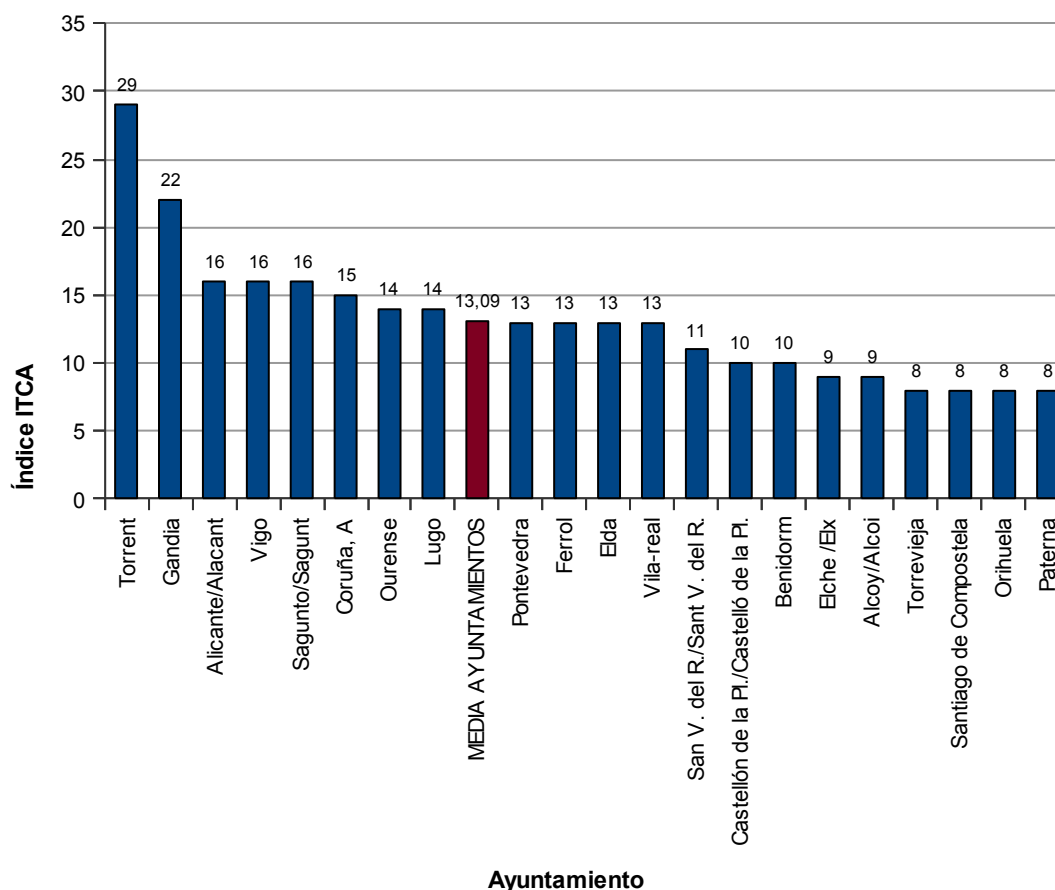
De los posibles 44 puntos a obtener por cada ayuntamiento, Torrent alcanza la máxima valoración, con 29 puntos. Los que menor puntuación obtienen son Torreveja, Santiago de Compostela, Orihuela y Paterna, con 8 puntos cada uno de ellos.

Así, de una escala de 0 a 10 puntos, se obtienen los siguientes resultados: Torrent: 6,59; Gandia: 5; Alacant, Vigo y Sagunt: 3,64; A Coruña: 3,41; Ourense y Lugo: 3,18; Pontevedra, Ferrol, Elda y Vila-real: 2,95; Sant Vicent del Raspeig: 2,50; Castelló de la Plana y Benidorm: 2,27; Elx y Alcoi: 2,05; Torreveja, Santiago de Compostela, Orihuela y Paterna: 1,82.

Si el aprobado lo establecemos en 5 puntos, los únicos ayuntamientos que no suspenden son Torrent y Gandia, que, asimismo, ocupan el puesto número 1 en el *ranking* del Índice de Transparency Internacional España (ITA 2012)¹⁸.

¹⁸http://www.transparencia.org.es/ITA_2012/Ranking_global_%202012.pdf [Fecha de consulta: 15/01/14].

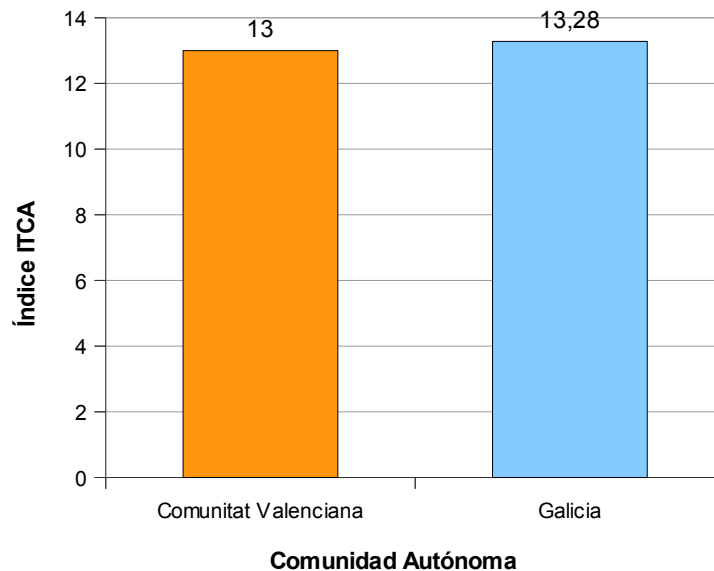
Gráfico 1. Valoración global Índice ITCA



Fuente: elaboración propia

De la información que ofrece el Gráfico 1 destacamos que, de los siete ayuntamientos gallegos estudiados, seis de ellos se hallan en torno a la media. Únicamente se separa de la misma Santiago de Compostela, que obtiene la peor nota, con una diferencia de 8 puntos respecto de Vigo, como municipio gallego mejor situado. En los ayuntamientos valencianos, en cambio, la diferencia entre el mejor valorado (Torrent), y los que obtienen menor puntuación (Torrevieja, Orihuela y Paterna) es de 21 puntos, lo que significa que la brecha en materia de transparencia contractual pública es más acusada.

**Gráfico 2. Comparativa de transparencia municipal en materia de contratos
Comunitat Valenciana - Galicia (Índice ITCA)**

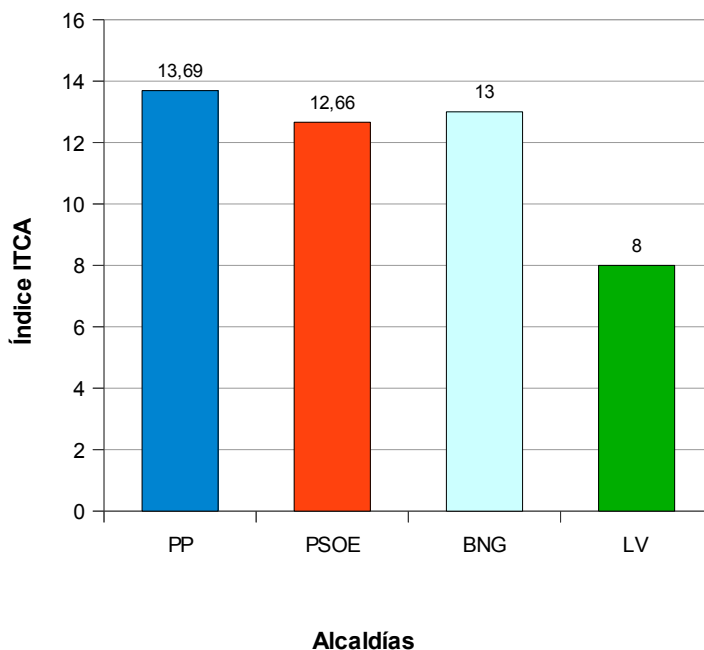


Fuente: elaboración propia

El Gráfico 2 nos muestra que la Comunitat Valenciana no llega a la media de la totalidad de municipios analizados, que, como se refleja en el Gráfico 1, queda establecida en 13,09 puntos. A su vez, si de los municipios valencianos, dejáramos fuera a Torrent y Gandia, cuya puntuación se eleva considerablemente respecto del resto (pues obtienen 29 y 22 puntos, respectivamente), resultaría que la totalidad de municipios de la Comunitat Valenciana obtendría una puntuación media de 10,92 puntos, lo que la separaría, todavía más, y de forma relevante, de la media de Galicia.

En el caso de Galicia, los municipios que se sitúan por encima de su propia media son Vigo, A Coruña, Ourense y Lugo. Siendo Vigo el mejor posicionado, queda bastante alejado, no obstante, de Torrent, que obtiene la mayor puntuación de la Comunitat Valenciana, pues la diferencia entre ambos es de 13 puntos. Por otra parte, Ferrol y Pontevedra, los dos con 13 puntos, se hallan alrededor de la media de municipios gallegos. Finalmente, y a bastante distancia, se sitúa el municipio de Santiago de Compostela, ya que se encuentra 5,28 puntos por debajo de la media gallega, coincidiendo en puntuación con los peor posicionados de la Comunitat Valenciana: Torrevieja, Orihuela y Paterna.

Gráfico 3. Comparativa de transparencia municipal por partido político que ocupa la Alcaldía (Índice ITCA)



Fuente: elaboración propia

El Partido Popular, que ocupa 13 de las 21 alcaldías, si bien obtiene una mayor puntuación media (13,69 puntos), esta se reduciría ampliamente, disminuyendo hasta los 11,55 puntos, para el supuesto que no se tuviera en cuenta los municipios de Torrent y Gandia, que son los que se apartan de forma considerable de la media. En dicho supuesto, la puntuación de los municipios cuyo alcalde pertenece al PSOE sería superior a los del Partido Popular.

En relación con los datos correspondientes a BNG y Los Verdes, no podemos considerarlos de gran relevancia, por cuanto que, ocupan únicamente una Alcaldía cada uno de ellos (Pontevedra y Orihuela, respectivamente) y, a su vez, en ambos casos, en coalición con el PSOE.

2. VALORACIONES PARCIALES EN LAS CUATRO ÁREAS DE TRANSPARENCIA

A) *Área de transparencia en los procedimientos de contratación*

La puntuación máxima que se podría obtener en esta área es de 20 puntos. De una escala de 0 a 10 puntos, aprueban (puntuación superior a 5): Torrent, Sagunt, Vigo, Gandia, A Coruña, Ourense, Alacant y Castelló de la Plana. El número de "aprobados" resulta superior al del resto de áreas, toda vez que los indicadores analizados coinciden, en gran medida, con la regulación normativa establecida para el Perfil de Contratante ya desde el año 2007 (Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público).

Tabla 2. Valoración en el área de transparencia en los procedimientos de contratación

	NOMBRE	PUNTOS
1	Torrent	16
2	Sagunto / Sagunt	13
3	Vigo	12
3	Gandia	12
5	Coruña, A	11
5	Ourense	11
7	Alicante / Alacant	10
7	Castellón de la Plana / Castelló de la Plana	10
9	Lugo	9
9	Pontevedra	9
9	Elda	9
9	Vila-real	9
13	Ferrol	8
13	San Vicente del Raspeig / Sant Vicent del Raspeig	8
15	Orihuela	7
15	Benidorm	7
17	Elche / Elx	6
17	Torreveja	6
17	Alcoy / Alcoi	6
20	Santiago de Compostela	5
20	Paterna	5

Fuente: elaboración propia

Por otra parte, cabe señalar que la Plataforma de Contratación creada por la Generalitat Valenciana facilita la búsqueda de información, pues homogeneiza los datos publicados, a pesar de que no todos los ayuntamientos valencianos disponen de enlace a la misma o publican en ella. Así por ejemplo, el ayuntamiento de Orihuela, si bien anuncia el día 18 de octubre de 2012, que va a publicar los datos en la plataforma autonómica¹⁹, a la fecha de análisis (14/01/14) no consta ninguna licitación insertada en la misma, aunque sí en su página web. La información que ofrece el ayuntamiento de Paterna se muestra confusa, por cuanto que publica, de una forma desigual, tanto en su página web como en la Plataforma de Contratación autonómica.

Finalmente, a pesar de que la Plataforma de Contratación de la Generalitat Valenciana, ofrece la posibilidad de publicar las diferentes previsiones recogidas por la ley respecto del Perfil de Contratante, no todos los ayuntamientos publican, por ejemplo, las actas de las Mesas de Contratación (indicador núm. 4). En Alcoi, Paterna, Benidorm, Orihuela, Torreveja, Castelló de la Plana y Alacant no consta la publicación de dichas actas, ni en la Plataforma autonómica ni en sus propias páginas web.

En lo relativo a los ayuntamientos gallegos, ninguna de las webs analizadas enlaza con la Plataforma de Contratos Públicos de Galicia. No obstante, algunos de los municipios estudiados, emplean unos motores de búsqueda de características similares, los cuales facilitan ampliamente la consulta (es el caso de Vigo, A Coruña y Pontevedra).

B) *Área de transparencia relacional y estadística*

La puntuación máxima a obtener en este apartado es de 8 puntos. En una escala de 0 a 10 únicamente aprueban Torrent y Gandia. Ambos municipios demuestran un ánimo de "ser transparentes", en comparación con el resto, pues son los únicos que ofrecen información estadística (indicador núm. 12).

Los municipios que obtienen 0 puntos (Elx, Castelló de la Plana, Torreveja y Orihuela), ni tan solo publican de forma clara los puntos de contacto y medios de comunicación con el órgano de contratación (indicador núm. 11).

Tabla 3. Valoración en el área de transparencia relacional y estadística

¹⁹<http://www.orihuela.es/?p=22498> [Fecha de consulta: 14/01/14].

	NOMBRE	PUNTOS
1	Torrent	6
2	Gandia	4
3	Alicante / Alacant	2
3	Vigo	2
3	Coruña, A	2
3	Ourense	2
3	Lugo	2
3	Santiago de Compostela	2
3	Pontevedra	2
3	Benidorm	2
3	Ferrol	2
3	Paterna	2
3	Sagunto / Sagunt	2
3	Alcoy / Alcoi	2
3	San Vicente del Raspeig / Sant Vicent del Raspeig	2
3	Elda	2
3	Vila-real	2
18	Elche / Elx	0
18	Castellón de la Plana / Castelló de la Plana	0
18	Torreveija	0
18	Orihuela	0

Fuente: elaboración propia

C) *Área de transparencia en materia de obras públicas*

En esta área la puntuación máxima a obtener es de 14 puntos. En la escala 0 a 10 solo aprobaría el ayuntamiento de Torrent.

Tabla 4. Valoración en el área de transparencia en materia de obras públicas

	NOMBRE	PUNTOS
1	Torrent	9
2	Gandia	5
3	Alicante / Alacant	4
4	Vigo	2
4	Coruña, A	2
4	Castellón de la Plana / Castelló de la Plana	2
4	Elda	2
4	Vila-real	2
9	Elche / Elx	1
9	Ourense	1
9	Lugo	1
9	Santiago de Compostela	1
9	Orihuela	1
9	Benidorm	1
9	Ferrol	1
9	Paterna	1
9	Sagunto / Sagunt	1
9	Alcoy / Alcoi	1
9	San Vicente del Raspeig / Sant Vicent del Raspeig	1
20	Torreveja	0
20	Pontevedra	0

Fuente: elaboración propia

Es en esta área donde se manifiesta una menor transparencia municipal en materia de contratos. En todos los supuestos, excepto Torrent y, en parte, Gandia, el contenido analizado por los indicadores se muestra confuso.

Los ayuntamientos que obtienen uno o dos puntos, es debido a que cumplen todo o parte del indicador núm. 15, dejando de cumplir el resto de indicadores. En particular, los que obtienen solo un punto se limitan únicamente a publicar los pliegos de contratación, lo que, por otra parte, viene exigido por ley. Los ayuntamientos que obtienen dos puntos es debido a que, junto a los pliegos, publican también los proyectos de obras.

D) *Área de transparencia en materia de convenios*

La máxima puntuación a obtener en este apartado es de 2 puntos. De una escala de 0 a 10 aprueban Lugo, Pontevedra, Ferrol, Torrevieja y Gandia. En concreto, los municipios gallegos indicados obtienen la máxima puntuación.

Cabe tener en cuenta que el art. 11 de la Ley 4/2006, de 30 de junio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega, dispone la obligación de publicar los convenios incluidos en los arts. 3.1. apartados c) y d) del antiguo Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas: tanto convenios interadministrativos, como aquellos otros celebrados con particulares cuyo objeto no esté comprendido dentro de los contratos contemplados por la ley. Entendemos que la influencia de este precepto es determinante, por cuanto que de su cumplimiento se deriva una mayor puntuación por parte de los ayuntamientos gallegos.

En la Comunitat Valenciana, en cambio, si bien existe, desde el año 2010, obligación legal de publicar los convenios interadministrativos (art. 111 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana), no sucede lo mismo respecto de los que puedan celebrar las administraciones públicas del ámbito territorial valenciano con los particulares. Lo que deriva en una menor transparencia en este apartado.

Tabla 5. Valoración en el área de transparencia en materia de convenios

	NOMBRE	PUNTOS
1	Lugo	2
1	Pontevedra	2
1	Ferrol	2
1	Torreveja	2
5	Gandia	1
6	Torrent	0
6	Alicante / Alacant	0
6	Vigo	0
6	Sagunto / Sagunt	0
6	Coruña, A	0
6	Ourense	0
6	Elda	0
6	Vila-real	0
6	San Vicente del Raspeig / Sant Vicent del Raspeig	0
6	Castellón de la Plana / Castelló de la Plana	0
6	Benidorm	0
6	Elche / Elx	0
6	Alcoy / Alcoi	0
6	Santiago de Compostela	0
6	Orihuela	0
6	Paterna	0

Fuente: elaboración propia

V. CONCLUSIONES

El progresivo avance de la "cultura de la transparencia" está incidiendo, de modo particular, en las políticas de contratación pública. De manera que la apertura de datos y el acceso a la información en el ámbito contractual público, se va instaurando de forma progresiva, ofreciendo nuevas oportunidades para la participación, la colaboración y el control de la actividad pública, estableciendo límites a la corrupción, y redundando todo ello en una mejora de la calidad de nuestra democracia. A su vez, cabe indicar, que a ello ha contribuido, en gran medida, la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación —especialmente la información ofrecida mediante internet— permitiendo una mejor atención a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos.

Con el análisis comparado de la transparencia aplicada a la contratación pública a nivel de los ayuntamientos de Galicia y de la Comunitat Valenciana, hemos podido comprobar no solo que existen diferencias entre las organizaciones, sino también dónde radican estas y en qué concretos aspectos debería de incidirse para avanzar en las políticas de transparencia contractual.

Si bien existen diferencias entre los ayuntamientos analizados, en líneas generales se observa que —salvo en el caso de Torrent y Gandia— los datos son negativos, no constatándose la asunción de una verdadera cultura de la transparencia. De hecho, es tendencia generalizada que la transparencia funcione "a golpe de ley". Es decir, se suele difundir lo que así señala una ley, de forma obligatoria u orientativa. El ejemplo lo hallamos en las publicaciones de los datos que indica el Perfil de Contratante (regulado por el art. 53.2 TRLCSP), lo que se refleja en la Tabla 2, en que todos los municipios obtienen algún tipo de puntuación. También en las publicaciones en materia de convenios (cuya obligatoriedad se establece, respecto de aquellos que se celebren con particulares, por la Ley 4/2006, de 30 de junio, de Galicia), área en la cual, según los datos recogidos por la Tabla 5, en general obtienen mejor nota los municipios gallegos.

En este sentido, prevemos que, con la nueva ley de transparencia (Ley 19/2013, de 9 de diciembre), mejorarán, gracias a la obligatoriedad contenida en la misma, los indicadores núms. 5, 6, 7, 8, 9 y 12. Con lo que, presumimos, se verán reforzadas las áreas de transparencia en los procedimientos de contratación y de transparencia relacional y estadística; aumentando, por tanto, la valoración global del Índice ITCA. Sin embargo, no podemos olvidar que, para las Entidades Locales, la entrada en vigor de la norma se halla demorada a diciembre de 2015, con lo que hasta dicha fecha deberemos confiar en la buena predisposición de cada administración a ir abriendo sus datos al público.

Por consiguiente, cabe instar a que la iniciativa normativa —vista la eficacia que la misma denota para asegurar ciertos mínimos de transparencia— camine de la mano de la propia iniciativa tomada —como reto de autosuperación y signo de apertura— por cada una de las administraciones públicas (de aquí la importancia también del liderazgo que deberán desempeñar tanto dirigentes políticos como técnicos municipales).

En todo caso, del análisis de las páginas web municipales, se ha observado que la información suele aparecer dispersa, sesgada e incluso, en ocasiones, críptica. Sería deseable una presentación mucho más clara, estructurada y entendible para los interesados, tal y como exige el art. 5.4 de la nueva ley de transparencia.

Por último, destacar que el diseño y utilización del Índice ITCA hace posible la medición de la información, cuantificando los datos desde una óptica imparcial, lo que permite, a su vez, acreditar la valía de la herramienta, quedando demostrada su utilidad para futuras investigaciones.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ARENA, G.; "Transparencia administrativa y Democracia", Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Heuskal Aldizkaria, nº 37, 1993, págs. 9-20.

ARROWSMITH, S.; *The Law of Public and Utilities Procurement* (2ª ed.). London: Sweet & Maxwell, 2005, capítulo 3.

CERRILLO I MARTÍNEZ A.; "La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa", ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura, 188 - 756, 2012, págs. 707-724.
<http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/1495/1506>
[Fecha de consulta: 29/05/14].

COTINO HUESO, L.; "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.
http://www.unizar.es/derecho/doctorado_humanos/cotinohueso11.doc
[Fecha de consulta: 19/06/14].

CRIADO, I.; COROJÁN, A.; "¿Pueden las TIC cambiar la transparencia, lucha contra la corrupción y rendición de cuentas en los gobiernos latinoamericanos? Un enfoque comparado sobre los países centroamericanos", Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica, 2012, págs. 2037-2072.

CUNILL GRAU, N.; "La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?", Estado Gobierno, Gestión Pública. Revista chilena de Administración Pública, nº 8, 2006, págs. 22-44.

GARCÍA MACHO, R.; "Presentación" en *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons, 2010, págs. 6-10.

GARCÍA MACHO, R.; "El derecho a la información, la publicidad y transparencia en las relaciones entre la administración, el ciudadano y el público" en *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons, 2010, págs. 6-10.

KAUFMANN, D.; "Transparency matters: the *second generation* of institutional reform", 2005, Washington: World Bank.

OCDE; "Integrity in public procurement: good practice from A to Z", 2007.

<http://www.oecd.org/development/effectiveness/38588964.pdf>

[Fecha de consulta: 29/05/14].

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA; "Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA 2012)", 2012.

<http://www.transparencia.org.es/ITA%20A%C3%91OS%20ANTERIORES/ITA%20A%C3%91OS%20ANTERIORES.htm>

[Fecha de consulta: 29/05/14].

TREPTE, P.; "Transparency Requirements", en *The New EU public Procurement Directives*, (Ruthe Nielsen, Steen Terume, ed.), 2005, Copenhagen: Djøf Publishing. págs. 49-65.

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P.; "Connotaciones del principio de transparencia en la contratación pública" en *Por el Derecho y la Libertad, (Libro Homenaje al Profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor)*, 2014, Madrid: Iustel, págs. 1901-1931.

VILLORIA MENDIETA, M., "Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual", en *La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro*. Publicación Digital, 2012, Fundación democracia y Gobierno Local.

http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Transparencia_ponencias2.pdf

[Fecha de consulta: 19/06/14].

VILLORIA MENDIETA, M.; "El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo", en *La promesa del gobierno abierto*, 2012, Edición digital, págs. 69-99.

<http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/>

[Fecha de consulta: 29/05/14].

WHITE HOUSE, "Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies", 2009.

http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

[Fecha de consulta: 20/01/14].