

**I EDICIÓN DE LOS PREMIOS GO! A LA
INVESTIGACIÓN Y A LA SOCIEDAD CIVIL DE LA
DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE VALENCIA EN
GOBIERNO ABIERTO**

Trabajo presentado por:

**JORDI VILA VILA, ANA HERRERO ALCALDE Y
JOSÉ MANUEL TRÁNCHEZ MARTÍN**

Ganador de

**PREMIOS GO A LA INVESTIGACIÓN
1.A MODALIDAD TRANSPARENCIA
PRIMER PREMIO:**

CONTROL INTERN I TRANSPARÈNCIA EN LES ENTITATS LOCALS.

UNA APROXIMACIÓ EMPÍRICA

RESUM: El control intern de les entitats locals, a pesar de la seua necessitat per a assegurar una gestió pública transparent, és una matèria sobre la qual hi ha pocs treballs d'investigació. Este treball, concebut com un estudi explorador, tracta d'identificar empíricament factors organitzatius i polítics que influïxen sobre el dit control intern, a partir de l'indicador elaborat per la Sindicatura de Comptes en els seus informes de fiscalització dels trenta ajuntaments valencians amb una població compresa entre 25.000 i 50.000 habitants. Els resultats indiquen que el nombre d'entitats dependents, l'absència d'habilitats nacionals, la debilitat del govern local i el nivell de desocupació municipal influïxen negativament, mentres que la capacitat de finançament, i l'estabilitat —entesa com a continuïtat del partit que té l'alcaldia —, ho fan de forma positiva.

ABSTRACT: *In spite of the importance of local governments' internal control in order to have an transparent management of public resources, there is a lack of empirical research on its main drivers. This paper tries to identify the main organizational and political factors that influence internal control at the local level using a synthetic index implemented by the Sindicatura de Comptes. This index measures the internal control of those municipalities of Valencia with populations between 25.000 and 50.000 inhabitants. Results show that the number of dependent entities, the lack of certified controllers, the weakness of the local government and the unemployment rate have a negative impact on the internal control; meanwhile, local financial capacity and political stability influence positively.*

Paraules clau: Governs locals, transparència, control intern.

Clasificació JEL: H72, H83, M42

1. Introducció

La recent crisi econòmica ha generat una demanda de transparència fins aleshores desconeguda, ja que una part del patiment de les persones que ha ocasionat la mala situació econòmica es deu al mal ús dels recursos públics, inclosa la seua sostracció al pressupost públic, i a la impunitat en què han actuat els corruptes (Villoria, 2015). És en este context en el qual s'ha desenrotllat una extensa literatura sobre els continguts, límits i característiques de la bona governança¹. Entre els instruments disponibles per a millorar la gestió dels recursos públics destaquen els mecanismes de control, indispensables per a fomentar la transparència i millorar la rendició de comptes enfront dels ciutadans. Ferramentes estes que si hagueren existit haurien fet que les accions incorrectes hagueren sigut moltes menys.

Perquè la gestió pública siga eficaç i eficient és necessari que el principi de transparència estiga present en totes les fases per les quals discorren les diverses polítiques públiques. La transparència és la que permet que la ciutadania compte amb informació per a poder valorar les actuacions de l'Administració pública, de manera que puguem decidir si continuen donant suport o no a una política determinada (Pérez, 2005).

D'altra banda, no cal confondre transparència amb l'existència de portals i amb dades acumulades. La transparència exigix molt més que la publicació d'informació sobre les diverses àrees que formen la gestió pública, ja que ens podem trobar amb una transparència «opaca», que no persegueix ajudar el ciutadà a controlar i conèixer, sinó donar una imatge de govern obert, quan en realitat tracta d'evitar el control i la sanció ciutadana; per a això s'aporta informació aïllada, amb multitud de dades i documents innecessaris, o bé es tracta d'informació poc rellevant o, pitjor encara, escassament fiable (Villoria, 2015). La pregunta que es planteja és en quina mesura la informació que es posa a l'abast de la ciutadania és prou per a examinar la gestió pública i poder així avaluar la responsabilitat concreta pels responsables públics (Pablos i Carcaba, 2015).

¹ L'OCDE marca com a característiques essencials de la bona governança la responsabilitat, la transparència, l'eficàcia i l'eficiència, la sensibilitat als canvis socials i la visió anticipada cap a problemes futurs (Taylor, 2016).

Per tant, que la informació aportada siga útil, fiable, i oportuna —ja que unes dades presentades a deshora es convertixen en inútils—, és condició necessària per a la transparència. I verificar estos extrems, o les seues possibles deficiències, és la finalitat del control intern. Control que es predica no sols sobre els aspectes pressupostaris i financers, sinó també de la gestió de personal, dels procediments d'aprovació i concessió de subvencions, o de la contractació pública, entre altres matèries.

L'objectiu d'este treball és analitzar quins són els factors explicatius del control intern en l'àmbit local. Es tractaria de desentranyar quins són els elements que determinen que uns municipis exercisquen millor que altres les seues obligacions de control intern, la qual cosa permetria construir millor el conjunt d'incentius a què s'enfronten els agents encarregats de realitzar esta labor.

El nostre àmbit d'estudi serà una mostra de municipis valencians que ha sigut objecte de fiscalització per part de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana en els últims anys. Es tracta d'ajuntaments amb poblacions compreses entre els 25.000 i els 50.000 habitants, per als quals la Sindicatura ha construït un índex sintètic relacionat amb les funcions de control intern a partir d'una avaluació d'estes.

La justificació del treball, a més de la importància de l'objecte d'estudi, procedix de l'escassetat d'estudis que analitzen el control intern de les administracions locals des d'una perspectiva empírica.

L'estructura del treball és la següent: en el segon apartat, analitzarem la delimitació i característiques del control intern i la seua correlació amb la transparència, i en el tercer repassarem breument la literatura empírica sobre els seus determinants. En l'apartat quart s'exposaran els continguts dels informes de fiscalització de la Sindicatura de Comptes, els resultats dels quals pretenem emprar com a variable dependent. A continuació, exposarem l'estratègia economètrica i els resultats obtinguts. Finalment, en un últim apartat presentarem les principals conclusions.

2. El control intern en el marc de la transparència

El funcionament correcte dels sistemes democràtics passa perquè els gestors públics reten comptes als seus ciutadans, de tal forma que estos puguem prendre les seues respectives

decisions de vot amb tota la informació necessària sobre com s'estan dissenyant i executant les polítiques públiques. Perquè els ciutadans tinguen eixa informació és indispensable que existisca transparència². Més concretament, es tracta no sols que els ciutadans tinguen accés a tota la informació relacionada amb la gestió pública, sinó que també és necessari que esta siga fàcilment comprensible per als distints agents de la societat (Caamaño *et al.* 2011).

Un dels elements clau —encara que no suficient— per a garantir la transparència i la rendició de comptes és l'existència de mecanismes de control dins del procés de gestió pública. L'avaluació de les polítiques públiques, tant internament com des de fora de l'Administració pública, requereix l'existència de sistemes de control que donen lloc a la informació bàsica necessària sobre com s'han executat les polítiques, en què i com s'han gastat els recursos públics.

Els mecanismes de control poden dissenyar-se de distintes maneres i tindre objectius diversos, encara que tots ells pretenen garantir una millor gestió pública. D'una banda, el control pot centrar-se en el compliment de la legalitat, sense entrar a valorar l'oportunitat dels programes de gasto. D'una altra, els organismes de control poden avaluar el compliment dels objectius assignats a cada programa de gasto, així com si açò s'ha aconseguit al menor cost possible. En altres paraules, també es pot efectuar un control d'eficàcia i d'eficiència. Ambdós tipus de controls poden fer-se *a priori*, abans de l'execució del gasto, o *a posteriori*, encara que els de legalitat solen estar en el primer grup i els d'eficàcia i eficiència encaixen millor en el segon.

Així mateix, el control pot dur-se a terme internament, en el si de l'òrgan gestor, o externament, per un organisme creat per a controlar el conjunt d'administracions públiques. Com ja s'ha comentat en la introducció, este treball se centra en els factors explicatius del control intern realitzat en l'àmbit local en un conjunt de municipis valencians. No obstant això, abans de fer eixa anàlisi, pareix necessari delimitar el concepte de control intern.

² L'FMI assenyala que perquè existisca transparència han de donar-se quatre condicions: 1) claredat en l'assignació de responsabilitats, 2) processos pressupostaris oberts a tots els agents socials, 3) disponibilitat pública de la informació i 4) garantia d'integritat de la informació.

En el *Portal del Ciutadà* de rendició de comptes³ es definix el control intern en les entitats locals com una ferramenta formada per mètodes i procediments, la finalitat última de la qual és garantir que l'activitat financera i patrimonial s'adequa als principis de legalitat, economia, eficiència i eficàcia, i que reforça la transparència dels comptes públics davant de la ciutadania, en verificar el compliment de la normativa aplicable, el registre adequat i comptabilització de les operacions realitzades, i en avaluar que l'activitat i els procediments objecte de control es realitzen d'acord amb els principis de bona gestió.

Esta visió del control intern com pilar de la transparència de les administracions públiques figura en les directrius de l'OCDE (2002) sobre millors pràctiques pressupostàries (*Best Practices for Budget Transparency*), que estableixen procediments per a assegurar la integritat de la informació fiscal rellevant a publicar. I la trobem també en el *Manual de Transparència Fiscal de l'FMI* (2007), en què s'afirma que és essencial per a la transparència que les dades financeres siguin fiables i estiga garantida la seua qualitat i integritat, i quan s'assenyala la necessitat d'establir mecanismes interns per a supervisar la conducta dels funcionaris públics, la contractació de béns i servicis, les operacions de compra i venda d'actius públics, i la gestió dels ingressos públics.

Quins avantatges té el control intern davant d'altres mecanismes de control? Seguint Fernández Llera *et al.* (2013), la supervisió realitzada des de dins de la institució sol realitzar-se per funcionaris qualificats (cos d'interventors), que en principi són independents del poder polític i haurien de comptar amb suficiència de mitjans. D'altra banda, si el control intern està ben realitzat, es facilita molt l'activitat dels òrgans de control extern.

Ara bé, el control intern també té desavantatges. Encara que la qualificació, independència i suficiència de mitjans haurien d'existir sempre, la veritat és que en molts casos no es donen les tres circumstàncies simultàniament en l'àmbit local. A més, no es pot ignorar que l'existència de protocols de control intern, quan són excessivament rígids, tendix a ralentitzar la gestió, i pot perjudicar la consecució d'objectius. Per a evitar que ocorrega açò, resulta clau l'existència d'un marc institucional adequat, que assigne clarament les

³ <http://www.rendiciondecuentas.es/es/index.html>. Es tracta d'una iniciativa liderada pel Tribunal de Comptes amb la participació de la majoria dels òrgans de control extern. A través del Portal es posa a disposició dels ciutadans informació sobre les entitats locals i els seus comptes anuals.

responsabilitats dels distints òrgans, orde en els protocols que s'ha de seguir, i genere els incentius adequats per a una gestió pública eficaç i eficient.

3. Revisió de la literatura

A pesar de la importància del control intern per a assegurar la transparència i la rendició de comptes, el control intern de les entitats locals és una matèria poc coneguda i sobre la qual hi ha pocs treballs d'investigació (Fernández-Llera *et al.*, 2013; Marín-Barnuevo, 2017). Al nostre país la seua implementació i exercici eficaç adquirix naturalesa d'emergència. En una moció aprovada en 2006, el Ple del Tribunal de Comptes exposava que el control financer no s'exercia en la majoria de les entitats, ni respecte a la mateixa entitat ni als seus ens dependents, manifestava l'existència de greus deficiències comptables i una reiterada vulneració de la normativa sobre contractació administrativa. Biosca (2010) assenyala que el control intern en l'Administració local és més aparent que real, i atribueix esta situació a una normativa legal desfasada. També Caamaño i Fernández-Leiceaga (2016) assenyalen el deteriorament del control intern i la seua flaqueza, almenys fins a la Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració local⁴.

La fundació Hay Derecho (2015) afirma que l'Administració local és focus de corrupció política i institucional, i considera consistent la relació entre menor o major incidència de la corrupció i la fortalesa o debilitat dels controls preventius de caràcter administratiu. Per la seua banda, Fueyo-Bros (2017) assenyala que «Una part important dels fenòmens de corrupció, descontrol, desídia administrativa i mal funcionament dels servicis públics que han assolat este país en els últims anys han pogut originar-se a causa de les debilitats del control intern».

No obstant això, a pesar de la situació descrita, l'anàlisi del control intern en les entitats locals⁵ s'ha centrat en els aspectes més tècnics o jurídics (Martínez-Tapia, 1989; i Estrada i

⁴ Llei 27/2013, de 27 de desembre. Esta llei, d'acord amb el seu preàmbul, es planteja entre els seus objectius «garantir un control financer i pressupostari més rigorós», per a la qual cosa introduïx diversos canvis en els articles 213 i 217 del TRLRHL, referents a la funció de control intern.

Recentment, s'ha aprovat el Reial Decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern en les entitats del Sector Públic Local, i amb el qual s'aspira a implementar un model eficaç de control que assegure un control efectiu, d'almenys, el huitanta per cent del pressupost general, a partir dels exercicis comptables que s'inicien a partir de l'1 de gener de 2019, i en el transcurs de tres anys consecutius aconseguir el 100 per cent.

⁵ Per a l'Administració General de l'Estat pot veure's Caamaño (2007).

Cortés, 1996), i ha sigut poc considerat en els treballs d'investigació sobre la transparència dels governs municipals. De fet, la literatura espanyola s'ha centrat majoritàriament, o bé en la busca dels factors que influïxen en la publicació voluntària en internet d'informació pressupostària i financera (Serrano *et al.*, 2008; Cárcaba i García, 2008; i Pablos i Cárcaba, 2015), o bé en l'estudi dels determinants del valor que aconsegueix l'Índex de Transparència d'Ajuntaments (ITA) elaborat per l'ONG Transparència Internacional Espanya ⁶ (Guillamón, Bastida i Benito, 2011; Guillamón, Rius i Vicente, 2011; Martín i García, 2011; Albalade, 2012; Quadrat, 2014; Tejedo-Romero i Araujo, 2015, i 2016; i García i Martín, 2017), o a un càlcul del citat índex ajustant els seus criteris a la grandària de població (Alonso i García-García, 2014; i García, Alonso i Alonso, 2016), o a una ampliació dels seus indicadors (Garrido i Zafra, 2017).

Emperò, i reconeixent l'avanç aconseguit amb la introducció de l'ITA, García i Martín (2017) subratllen que el fet de complir amb els indicadors no garantix que les corporacions siguin objectivament transparents, almenys que existisca un control professional i independent que garantisca el que reflectixen eixos indicadors, atés que este organisme no pot verificar que les dades aportades pels ajuntaments siguin certes.

En una línia d'investigació diferent Esteller i Polo (2010) i Vila (2014) estudien un altre component de la transparència: el grau de compliment de l'obligació de les entitats locals de rendir dins del termini el seu compte general a l'òrgan de control extern corresponent.

Únicament el treball de Caamaño *et al.* (2011), amb una nova metodologia, estudia empíricament el control intern dins del marc de la transparència pressupostària. Estos autors obtenen un indicador sintètic a partir d'un qüestionari d'escala tipus Likert⁷, remés als interventors de 33 municipis gallecs, el disseny del qual es basa en l'esmentat *Manual de Transparència de l'FMI*, i en el qual la major part de les 15 preguntes que el componen estan directament relacionades amb el control intern específic de l'àrea

⁶ L'ITA avalua la transparència dels 110 majors ajuntaments d'Espanya a través d'un conjunt integrat de 80 indicadors, el contingut i elaboració del qual pot veure's en

<http://www.transparencia.org.es/>

⁷ Es tracta d'un qüestionari d'ampli ús en enquestes d'investigació tant en ciències socials com en psicologia, en què en respondre una pregunta s'indica en una escala numèrica el nivell de desacord o d'acord amb una declaració (generalment d'1, totalment en desacord, a 5, totalment d'acord).

economicofinancera dels ajuntaments. Quant als seus resultats, estos indiquen puntuacions baixes de transparència (i, en conseqüència, un control intern deficient).

4. L'informe de fiscalització sobre el control intern de la Sindicatura de Comptes

La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana va revisar en 2015 el control intern dels ajuntaments amb una població major de 30.000 habitants i fins a 50.000 habitants, i en 2016 els compresos entre 25.000 i 30.000 habitants ⁸, en total 30 municipis. L'àmbit temporal de la fiscalització es va centrar bàsicament en els exercicis 2014 i 2015, respectivament, si bé es va estendre a altres anys quan així es va considerar convenient, com és el cas de la informació econòmica que, junt amb la dels dits exercicis, s'ha pres també la dels dos anteriors.

Com assenyala la Sindicatura, la fiscalització realitzada sobre el control intern ha tingut els objectius generals següents:

- Determinar si la informació financera es presenta adequadament d'acord amb els principis comptables que se li apliquen.
- Determinar si s'ha complit amb la legalitat en la gestió dels fons públics.

A més, esta fiscalització ha tingut els següents objectius específics:

- Comprovar la protecció dels béns de l'entitat.
- Verificar la fiabilitat i integritat de la informació.
- Comprovar el compliment de la normativa aplicable.
- Conèixer i valorar l'organització administrativa i el seu grau de transparència.

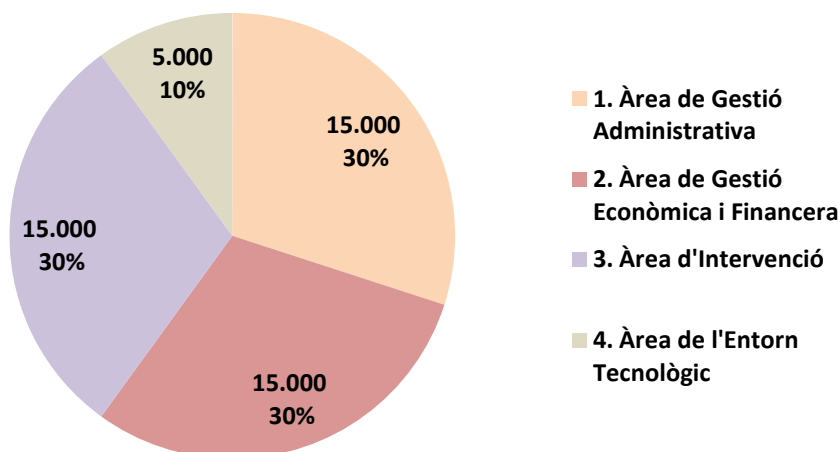
El treball de fiscalització s'ha realitzat a partir de la informació obtinguda d'uns qüestionaris, respostos i firmats pels distints responsables de l'ajuntament, les respostes més rellevants del qual van ser contrastades per la Sindicatura, i que han sigut valorats en funció de les respostes donades, amb una valoració total màxima de 50.000 punts, distribuïts per àrees (i estes al seu torn per subàrees), i amb uns criteris que possibiliten

⁸ Els dits informes poden consultar-se en l'adreça

<http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/vlInformesValencianoAyto?openview>

l'homogeneïtat en la puntuació de les distintes àrees⁹. En este sentit, quant major ha sigut la puntuació, millor ha sigut el control intern efectuat per l'ajuntament. En el gràfic 1 es mostren els punts assignats a cada àrea i els percentatges que representen sobre el total.

Gràfic 1. Distribució de la puntuació per àrees



Font: Sindicatura de Comptes. Informes de fiscalització sobre el control intern

Quant a les respostes que han posat de manifest incidències que s'han considerat bàsiques perquè afecten significativament el control intern o posen de manifest àrees de risc, han sigut comprovades, així com també una mostra de les altres, per mitjà de les proves d'auditoria considerades pertinents i arreplegades en el *Manual de fiscalització* de la Sindicatura de Comptes.

En el quadre 1, figura el detall de les àrees i subàrees, junt amb el resultat de les avaluacions (arreplegades en els respectius informes emesos per a cada un dels ajuntaments¹⁰). Podem observar, en primer lloc, que la fiscalització realitzada arriba no sols al control financer de l'entitat (àrees 2 i 3, de gestió economicofinancera i d'intervenció, respectivament), sinó també als aspectes organitzatius i de personal, ens dependents, béns patrimonials, i al control de les subvencions i contractes públics (àrea 1,

⁹ La Sindicatura de Comptes del Principat d'Astúries va aprovar en 2015 els informes de fiscalització del control intern dels ajuntaments de Siero, Langreo, Mieres i Castrillón, i detectà importants riscos i debilitats en les àrees fiscalitzades (Administrativa, Economia i Hisenda, i Intervenció). Però a diferència de la Sindicatura de Comptes valenciana, no s'atribuïx una puntuació al control intern de cada ajuntament.

(<http://www.sindicatur.es/upload/informes/IDControlinterno4Aytos122525.pdf>)
¹⁰ <http://www.sindicom.gva.es/>

de gestió administrativa), i inclús a la implementació de les tecnologies de la informació i al control de l'accés als programes informàtics i bases de dades¹¹ (àrea 4, d'entorn tecnològic).

No obstant això, convé avançar que centrarem la nostra anàlisi en les tres primeres àrees, excloent l'àrea de l'entorn tecnològic, perquè si bé els departaments d'informàtica no són independents de la resta de departaments funcionals, considerem que per les seues peculiaritats i característiques tecnològiques requereixen un tractament propi, que queda fora de l'abast d'este treball.

En segon lloc, també podem observar en la taula 1 que les puntuacions mitjanes sobre les màximes en percentatge de les tres primeres àrees a penes diferixen entre els ajuntaments entre 25.000 i 35.000 habitants i els que compten amb una població major i fins a 50.000 habitants. Només hi ha una diferència significativa en l'àrea de l'entorn tecnològic, en què els primers aconseguixen una mitjana del 40,1% enfront del 48,2% dels segons, que és deguda al fet que l'Ajuntament d'Oliva no puntua en esta àrea per no haver sotmés la citada àrea a fiscalització (exclosa esta entitat, la mitjana d'este grup se situa en 49,6%). Si atenem la mitjana total, ambdós intervals de municipis obtenen pràcticament la mateixa nota, 68,1% i 68,2%, respectivament.

La situació no canvia si només considerem les puntuacions de les nostres tres àrees d'interés (71% i 70,4%). Esta quasi igualtat en les puntuacions en ambdós casos ens porta a la conclusió que el nombre d'habitants, en este univers de municipis, no es troba entre els factors que poden explicar el seu nivell de control intern.

¹¹ Fernández-Llera (2017) assenyala que la supervisió del control intern ha d'incloure els procediments electrònics, sistemes d'informació i noves tecnologies, davant de la seua cada vegada major rellevància. Per la seua banda Palomar (2017), incidix en la necessitat d'establir amb caràcter previ les condicions d'automatització en els procediments electrònics com a garantia formal en l'actuació administrativa i en el control intern del gasto públic.

Quadre 1. Àrees i subàrees fiscalitzades, puntuació màxima possible, puntuacions obtingudes pels ajuntaments, i puntuacions mitjanes

ÀREES	Puntuació màxima (a)	Puntuació mitjana ajuntaments entre 25.000 i 30.000 (b)	(b)/(a)	Puntuació mitjana ajuntaments entre 30.000 i 50.000 (c)	(c)/(a)
1. ÀREA DE GESTIÓ ADMINISTRATIVA					
Aspectes organitzatius de l'entitat	1.050	795	75,7%	814	77,5%
Ens dependents o en què participe l'entitat	1.500	1.422	94,8%	1.361	90,7%
Personal al servei de la Corporació	3.300	2.543	77,1%	2.599	78,8%
Secretaria, registre i actes	1.050	581	55,3%	758	72,2%
Inventari de béns i patrimoni	2.550	1.674	65,6%	1.307	51,3%
Subvencions	2.250	1.311	58,3%	1.403	62,4%
Contractació i compres	3.300	2.652	80,4%	2.581	78,2%
TOTAL ÀREA 1	15.000	10.978	73,2%	10.823	72,2%
2. ÀREA DE GESTIÓ ECONÒMICA I FINANCERA					
Pressupostos	3.750	2.485	66,3%	2.383	63,5%
Despeses d'inversió	450	131	29,1%	234	52,0%
Ingressos tributaris, preus públics i multes	1.050	874	83,2%	865	82,4%
Ingressos per transferències	300	258	86,0%	247	82,3%
Recaptació	1.350	861	63,8%	865	64,1%
Tresoreria	3.000	2.165	72,2%	2.145	71,5%
Comptabilitat	3.000	1.942	64,7%	2.007	66,9%
Endeutament	2.100	2.028	96,6%	1.966	93,6%
TOTAL ÀREA 2	15.000	10.744	71,6%	10.712	71,4%
3. ÀREA D'INTERVENCIÓ					
Organització i regulació	350	325	92,9%	316	90,3%
Funció interventora	11.190	8.202	73,3%	7.921	70,8%
Control financer i d'eficàcia	3.460	1.803	52,1%	1.926	55,7%
TOTAL ÀREA 3	15.000	10.330	68,9%	10.163	67,8%
4. ÀREA DE L'ENTORN TECNOLÒGIC					
Organització de l'àrea informàtica	2.280	803	35,2%	743	32,6%
Operacions en els sistemes d'informació	990	393	39,7%	523	52,8%
Control d'accés de dades i programes	1.730	811	46,9%	1.145	66,2%
TOTAL ÀREA 4	5.000	2.007	40,1%	2.411	48,2%
TOTAL ÀREES	50.000	34.059	68,1%	34.109	68,2%
SUBÀREES A1, A2, i A3	45.000	32.052	71,2%	31.698	70,4%

Font: Sindicatura de Comptes. Informes de fiscalització sobre el control intern

Per la seua banda, en el quadre 2 figuren les puntuacions obtingudes per cada ajuntament en les tres àrees del nostre interès, la suma d'estes i el seu nombre d'habitants. Així mateix, es mostra la desviació típica dels percentatges sobre els punts màxims de cada àrea i del total.

Quadre 2. Puntuacions obtingudes per cada ajuntament i nombre d'habitants

Ajuntaments	Gestió Administrativa	[1] %	Gestió Financera	[2] %	Intervenció	[3] %	Total	%	Població
Algemesí	10.745	71,6%	12.026	80,2%	10.360	69,1%	33.133	73,6%	28.000
Almassora	11.495	76,6%	12.170	81,1%	12.870	85,8%	36.537	81,2%	26.186
Benicarló	10.170	67,8%	9.564	63,8%	9.910	66,1%	29.646	65,9%	26.491
Calp	9.385	62,6%	9.085	60,6%	9.670	64,5%	28.142	62,5%	29.442
Catarroja	11.960	79,7%	12.400	82,7%	11.730	78,2%	36.092	80,2%	27.654
Crevillent	11.080	73,9%	10.559	70,4%	8.140	54,3%	29.781	66,2%	28.382
El Campello	10.955	73,0%	10.204	68,0%	8.490	56,6%	29.651	65,9%	28.184
Novelda	10.935	72,9%	9.899	66,0%	8.740	58,3%	29.576	65,7%	26.517
Oliva	10.695	71,3%	11.570	77,1%	10.780	71,9%	33.047	73,4%	27.787
Onda	10.600	70,7%	11.619	77,5%	10.790	71,9%	33.011	73,4%	25.572
Quart de Poblet	10.905	72,7%	10.790	71,9%	11.010	73,4%	32.707	72,7%	25.174
Sueca	11.155	74,4%	10.194	68,0%	10.470	69,8%	31.821	70,7%	28.961
Vinaròs	11.990	79,9%	10.599	70,7%	10.960	73,1%	33.551	74,6%	28.829
Xàtiva	11.440	76,3%	10.499	70,0%	11.610	77,4%	33.551	74,6%	29.400
Xirivella	11.155	74,4%	9.979	66,5%	9.420	62,8%	30.556	67,9%	29.796
Alaquàs	10.675	71,2%	9.862	65,7%	11.030	73,5%	31.569	70,2%	30.273
Aldaia	10.985	73,2%	9.314	62,1%	9.390	62,6%	29.691	66,0%	31.028
Alzira	11.990	79,9%	12.268	81,8%	11.415	76,1%	35.675	79,3%	44.788
Burriana	11.540	76,9%	10.828	72,2%	10.390	69,3%	32.760	72,8%	34.744
Burjassot	9.765	65,1%	10.649	71,0%	11.030	73,5%	31.446	69,9%	38.148
Dénia	10.660	71,1%	10.840	72,3%	9.340	62,3%	30.842	68,5%	44.450
Xàbia	11.410	76,1%	11.355	75,7%	9.000	60,0%	31.767	70,6%	33.149
Vall d'Uixó (La)	10.520	70,1%	11.394	76,0%	11.110	74,1%	33.026	73,4%	32.202
Manises	12.310	82,1%	11.580	77,2%	10.810	72,1%	34.702	77,1%	31.057
Mislata	10.835	72,2%	11.221	74,8%	9.600	64,0%	31.658	70,4%	43.775
Ontinyet	11.130	74,2%	10.988	73,3%	11.655	77,7%	33.775	75,1%	36.974
Petrer	10.855	72,4%	11.130	74,2%	9.970	66,5%	31.957	71,0%	34.757
Santa Pola	8.865	59,1%	8.715	58,1%	9.010	60,1%	26.592	59,1%	34.134
La Vila Joiosa	11.765	78,4%	11.020	73,5%	11.710	78,1%	34.497	76,7%	33.834
Villena	9.020	60,1%	9.514	63,4%	6.980	46,5%	25.516	56,7%	34.834
Desv. Típica		5,5%		6,4%		8,5%		5,8%	

Font: Sindicatura de Comptes. Informes de fiscalització sobre el control intern i elaboració pròpia

Observem en la taula 2 que la puntuació mitjana en les tres àrees que ens interessen és de 71,2%, mentre que en la taula 3 (en què es presenta una sinopsi de la taula 2) veiem que únicament dos ajuntaments superen, per molt poc, una puntuació del 80% (Almassora amb 81,2%, i Catarroja 80,2%), amb la qual cosa queden lluny del màxim possible; la majoria se situa per davall d'esta «nota», si bé 17 entitats superen el 70%, 9 es queden per davall d'esta qualificació, i 2 no aconseguixen ni tan sols el 60%.

Quadre 3. Sinopsi del quadre 2. Nombre d'ajuntaments per interval de puntuació

Puntuació	Àrea 1	Àrea 2	Àrea 3	Total
Punts $\geq$ 80%	1	4	1	2
80% $\geq$ Punts $>$ 70%	24	16	13	17
70% $\geq$ Punts $>$ 60%	4	9	12	9
60% $\geq$ Punts $>$ 50%	1	1	3	2
Punts $<$ 50%	0	0	1	0

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del quadre 2.

En tot cas, no deixa de ser preocupant que 28 dels 30 ajuntaments no aconseguixen una puntuació total mínima del 80%. I a més, resulta alarmant el baix control i seguiment en zones especialment sensibles per a la transparència, com són les subvencions (58,3%), i els pressupostos i comptabilitat 66,3 i 64,8% respectivament), o sobre els gastos d'inversió (29,1%), i el control financer i d'eficàcia (52,1%).

5. Modelització economètrica i variables utilitzades

La literatura empírica citada en la introducció considera diferents aspectes institucionals, socioeconòmics i polítics que poden influir sobre la transparència. Així, Fernández-Llera (2015) aconsella de cara a la investigació empírica sospesar la influència de la grandària demogràfica, de l'estructura econòmica, de l'exercici pressupostari, del nivell de deute, i del signe del govern local i del suport amb què compte en el ple.

Amb l'anterior base, considerem conjuntament diversos factors administratius o organitzatius (el nombre d'ens dependents de l'entitat, i si l'ajuntament compta amb secretari i interventor), fiscals (el deute públic i la capacitat o necessitat de finançament), polítics (signe ideològic, fortlesa del govern municipal, i estabilitat política), i una variable indicativa de la situació econòmica del municipi (taxa de desocupació). I plantejem l'especificació economètrica següent per a analitzar els determinants del control intern global (que reuneix les puntuacions de les tres àrees considerades):

$$\text{Control intern}_i = \alpha_i + \beta \text{ Administratives}_i + \theta \text{ Fiscals}_i + \eta \text{ Polítiques}_i + \varphi \text{ Social}_i + \varepsilon_i$$

en què el sufix *i* indica el municipi, i ε correspon a la pertorbació aleatòria.

Utilitzarem el mateix model i variables explicatives per a analitzar l'àrea de gestió administrativa i la de control financer; esta última la identifiquem com l'addició de les àrees de gestió economicofinancera i intervenció.

Com acabem d'assenyalar, les variables que hem utilitzat han sigut seleccionades d'acord amb la literatura. No obstant això, n'introduïm en el nostre treball diverses que són noves. Però també, per les raons que indicarem, no tindrem en compte algunes de les més repetides en els treballs empírics sobre la transparència.

Les variables dependents *Control intern* (referida a les tres àrees, A1, A2, i A3), *Gestió Administrativa* (A1), i *Control Financer* (A2 i A3), vénen expressades pel percentatge obtingut per cada ajuntament sobre el total de punts possibles.

Utilitzem dos variables explicatives per a reflectir els aspectes institucionals o organitzatius que, *a priori*, considerem rellevants. La primera, *Entitats dependents*, que arreplega el nombre d'organismes autònoms, societats mercantils, entitats públiques empresarials i fundacions en què el control financer correspon a la intervenció municipal, per entrar dins del perímetre de consolidació de comptes d'acord amb la Comptabilitat Nacional (per la qual cosa no considerem els consorcis i mancomunitats, entitats estes en què participa l'ajuntament però sobre les quals no té responsabilitats de fiscalització).

La segona variable, que denominem *No habilitats nacionals*, pot adoptar els valors següents: 2 en el cas que no hi haja ni secretari ni interventor; 1,5 si només compta amb un d'ells que ocupa el lloc en propietat, i l'altre lloc ho és per un funcionari amb la dita habilitació d'un altre ajuntament que exercix les funcions en règim d'acumulació o que ocupa el lloc de forma accidental; 1, si només hi ha un habilitat en propietat; 0,5 si només hi ha un habilitat nacional, amb plaça en un altre ajuntament, que exercix les funcions en règim d'acumulació o que ocupa el lloc de forma accidental; i 0 en els altres casos (és a dir, quan els llocs de secretari i interventor estan ocupats per habilitats estatals amb plaça en propietat).

Les anteriors variables es justifiquen per si mateixes: la primera augmenta el perímetre sobre el qual ha d'exercir-se el control intern, per la qual cosa pot dificultar la labor de

fiscalització. I quant a la segona, és condició necessària¹² que recaiguen en habilitats nacionals perquè les funcions d'assessorament legal preceptiu que corresponen a la secretaria, i de control i fiscalització interna de la gestió econòmicofinancera i pressupostària i la comptabilitat, tresoreria i recaptació assignada a la intervenció¹³, es realitzen amb independència del poder polític, a més que el seu exercici es realitzi per funcionaris que compten amb la formació adequada per a això.

També amb dos variables, en este cas fiscals o pressupostàries, pretenem reflectir la situació econòmica de la hisenda municipal. *Deute financer* es correspon amb el deute financer, i *CNF*, amb la capacitat o necessitat de finançament¹⁴, ambdós estandarditzades per la població. Per a evitar situacions puntuals, utilitzem la mitjana aritmètica de tres anys. Així, en el cas dels ajuntaments fiscalitzats per la Sindicatura en 2015 (interval fins a 30.000 habitants), els valors tinguts en compte són els del dit exercici i els de 2014 i 2013; mentre que els fiscalitzats en 2014 són les dades d'eixe exercici, i de 2013 i 2012, els empleats. Quant al signe dels seus coeficients, esperarem que l'endeutament perjudique el control, mentre que l'existència de capacitat de finançament el facilite.

Respecte als factors polítics, tenim en compte primerament dos variables que són tòpiques en la investigació empírica: el signe ideològic, *Ideologia*, amb una representació binària, i el coeficient de la qual pot ser tant positiu com negatiu, perquè independentment d'a quina tendència política se li assigne el valor 1 (en este cas, a l'esquerra), la transparència i les ganes de fer bé les coses no són patrimoni de cap ideari; i la fortalesa del govern municipal, que arreplegarem també per mitjà d'una *dummy*, *Coalició*, amb valor 1 si el partit de l'alcalde no compta amb la majoria absoluta en el ple, i valor 0 en el cas que sí que en tinga.

I en segon lloc, considerem també com a possible factor explicatiu del control intern *l'Estabilitat*, que hem construït de la manera següent: si el partit que té l'alcaldia en la legislatura en què ha tingut lloc la fiscalització de la Sindicatura (2011-2015) és el mateix

¹² Desafortunadament, no és una condició necessària i suficient.

¹³ Article 92 bis, del text refós de la Llei de Bases de Règim local, titulat Funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional.

¹⁴ Calculada en termes del Sistema Europeu de Comptes Nacionals i Regionals, i no com a mera diferència els set primers capítols d'ingressos i gastos del pressupost.

que en les tres anteriors (2011-2007, 2003-2007, i 1999-2003), se li assigna un valor de 3; si només coincidix amb les dos anteriors (2011-2007, i 2003-2007), el valor és de 2; si la identitat ho és tan sols amb l'anterior (2011-2007), se li assigna un valor d'1; i un valor de 0 en els altres casos. És a dir, a major i més pròxima la continuïtat del partit governant major és el valor assignat a la variable.

La introducció en l'anàlisi de l'anterior variable es justifica perquè l'estabilitat de govern comporta, en general, una regularitat i previsió en els patrons de comportament polític (Ake, 1975), que faciliten l'exercici de la funció de control. Per tant, el signe del seu coeficient haurà de ser positiu.

L'Estabilitat, junt amb *No habilitats nacionals*, són les variables a què ens referíem com a noves en l'anàlisi de la transparència, i que no haurien de faltar en cap anàlisi de la transparència o de l'eficiència en la prestació de servicis en l'àmbit local. Si bé la informació per a elaborar esta última és difícil d'obtindre.

Finalment, *Taxa de desocupació* tanca el conjunt de variables explicatives. La utilitzem com a variable de control, atés que es considera com una *proxy* de la situació econòmica de la ciutat (també prenem esta variable com a mitjana aritmètica de tres anys amb la finalitat de suavitzar situacions puntuals).

Excepte en el cas d'*Estabilitat* i de la *Taxa de desocupació*, les fonts dels quals són el Ministeri de l'Interior i l'INE, respectivament, la resta de variables es troben o poden elaborar-se a partir de la informació existent en els informes de la Sindicatura de Comptes de cada ajuntament.

Entre les variables que figuren en la majoria de les investigacions i que no hem tingut en compte es troben la grandària del municipi, aproximat per la seua població (Serrano *et al.*, 2008; Cárcaba i García, 2008; Esteller i Pol, 2010; Guillamón *et al.*, 2011a; Guillamón *et al.*, 2011b; Albalate, 2012, i Vila, 2015), o la participació en les eleccions municipals (Guillamón *et al.*, 2011a, Albalate, 2012; Esteller i Pol, 2010, i Caamaño *et al.*, 2011). El rebuig de la grandària com a factor explicatiu es deu en el nostre cas, en primer lloc, que el nostre univers està format pels ajuntaments valencians compresos entre 25.000 i 50.000 habitants (el més xicotet i el major tenen 25.174 i 44.788 habitants, respectivament), que

d'acord amb l'article 26 de la Llei de Bases de Règim Local són entitats locals que han de prestar, en tot cas, el mateix ventall de servicis¹⁵; i en segon lloc, per la raó exposada amb anterioritat d'absència de diferents puntuacions en atendre el tamany de la població.

També hem exclòs de l'anàlisi el percentatge de participació en els comicis locals, pel fet que els municipis turístics amb elevada població d'estrangers comunitaris¹⁶ presenten una mitjana de participació en quasi 8 punts inferior a la resta de municipis (del 62.71%, enfront del 70,34%). És a dir, l'esmentat segment d'habitants no participa en les eleccions, per la qual cosa este factor està esbiaixat a la baixa en una part significativa de la mostra.

En el quadre 4 es mostra una descripció de les anteriors variables, el signe esperat del coeficient de regressió i els seus principals estadístics descriptius.

¹⁵ L'apartat 1 de l'esmentat article disposa que:

«1. Els municipis hauran de prestar, en tot cas, els servicis següents:

a) En tots els municipis: enllumenat públic, cementeri, arreplega de residus, neteja viària, abastiment domiciliari d'aigua potable, clavegueram, accés als nuclis de població i pavimentació de les vies públiques.
b) En els municipis amb població superior a 5.000 habitants, a més: parc públic, biblioteca pública i tractament de residus.
c) En els municipis amb població superior a 20.000 habitants, a més: protecció civil, avaluació i informació de situacions de necessitat social i l'atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social, prevenció i extinció d'incendis i instal·lacions esportives d'ús públic.
d) En els municipis amb població superior a 50.000 habitants, a més: transport col·lectiu urbà de viatgers i medi ambient urbà.»

¹⁶ Almassora, Calp, Dénia, Xàbia, Santa Pola, i la Vila Joiosa.

Quadre 4. Variables, signe esperat, i estadístics descriptius

Variable	Descripció	Signe esperat	Mitjana	Desv. Típica	Mínim	Màxim	p-valor JB
DEPENDENTS							
Control intern	Σ Punts obtinguts en A1, A2 i A3, sobre la puntuació màxima (45.000).		0,71	0,06	0,57	0,81	0,615
Gestió administrativa	Punts obtinguts en A1 sobre el màxim (15.000).		0,73	0,06	0,59	0,82	0,215
Control financer	Σ Punts obtingutss en A2 i A3, sobre la puntuació màxima (30.000).		0,70	0,07	0,55	0,83	0,795
EXPLICATIVES. FACTORS ORGANITZATIUS							
Ens dependents	Nombre d'entitats en què el control està assignat a l'ajuntament.	Negatiu	1,43	1,36	0	5	0,221
No habilitats nacionals	Valors: 2 si no hi ha habilitats nacionals; 1,5 si n'hi ha un i l'altre lloc s'exercix en règim d'acumulació o de forma accidental; 1, només un habilitat; 0,5 si només hi ha un habilitat i el lloc s'exercix en règim d'acumulació o de forma accidental; 0 si els llocs estan coberts en propietat per habilitats nacionals.	Negatiu	0,58	0,72	0	2	0,830
EXPLICATIVES. FISCALS							
Deute financer	Mitjana aritmètica del deute financer de tres anys, estandarditzada pel nombre d'habitants.	Negatiu	571,60	0,49	43,55	133,82	0,185
Capacitat/Necessitat de finançament	Mitjana aritmètica de la CNF de tres anys, estandarditzada pel nombre d'habitants.	Positiu	84,79	47,18	9,41	207,35	0,527
EXPLICATIVES. POLÍTQUES							
Ideologia	Valor 1 si l'alcalde és del PSOE o de Compromís; valor 0 si és del PP.	Ambigu	0,28	0,45	0	1	0,052
Coalició	Valor 1 si el partit de l'alcalde no compta amb majoria absoluta; valor 0 en el cas contrari.	Negatiu	0,37	0,49	0	1	0,770
Estabilitat	Valor 3 si el partit de l'alcalde ha tingut l'alcaldia en les tres legislatures anteriors; valor 2 a soles en les dos anteriors; valor 1, a soles en l'anterior; i valor 0 en els altres casos.	Positiu	1,5	1,27	0	3	0,195
EXPLICATIVA. FACTOR SOCIAL							
Taxa de desocupació	Mitjana de la taxa de desocupació de tres anys.	Negatiu	25,42	4,91	17,54	38,97	0,186

6. Resultats

En el quadre 5 figuren els resultats de les estimacions realitzades¹⁷. Es presenten junt amb els coeficients de regressió obtinguts els coeficients estandarditzats de les variables explicatives rellevants. Estos últims oferixen l'avantatge de poder avaluar i comparar el poder explicatiu d'aquelles en ser directament equiparables, indicant el seu pes relatiu en remetre a una escala única de mesura (les desviacions típiques respecte a 0)¹⁸. Així mateix, s'indica per mitjà d'un ordinal el lloc que cada variable ocupa en importància d'acord amb el seu coeficient estàndard.

Els signes dels paràmetres estadísticament significatius presenten els signes esperats en les tres regressions. Si estudiem l'efecte de cada variable, i començant pel que hem anomenat «factors organitzatius», en primer lloc tenim que el nombre d'*Entitats dependents* té un impacte negatiu i rellevant quantitativament sobre la *Gestió administrativa* (GA), amb un valor $p < 1\%$, situant-se en orde d'importància en el lloc (3); mentres que tan sols apareixen indicis si es tracta del *Control financer* (CF), en què la rellevància se situa tan sols en el 10%, i la seua importància queda en últim lloc (6); finalment, no resulta significativa si es tracta dins del conjunt, *Control intern* (CI).

I en segon lloc, *No habilitats nacionals* destaca en el CI i en el CF, amb una alta rellevància, de l'1% en ambdós casos, ocupant quant a la seua importància el lloc (2) i (1) respectivament; mentres que al contrari no resulta rellevant quant a la GA. Estos resultats indiquen la importància que per al control intern, i especialment per al control financer, tenen els funcionaris amb una formació específica determinada.

Si fixem ara la nostra atenció en les variables «fiscals», amb les quals hem pretés reflectir la situació de la hisenda municipal, la primera, *Deute financer*, no té cap paper com a factor explicatiu del control intern, amb un valor del seu coeficient de 0. Este resultat pot

¹⁷ Les regressions econòmriques s'han realitzat amb el programa informàtic *Gretl*, utilitzant l'opció «amb correcció de l'heterocedasticitat» per a dades de tall transversal.

¹⁸ Com que utilitzem variables mesurades en escales diferents (binàries, euros per habitant, etc.), els coeficients prenen grandàries distintes, per la qual cosa no pot dir-se que els majors identifiquen les variables més rellevants i viceversa. L'expressió de càlcul dels paràmetres estandarditzats ve donada per

$$\text{Coef. estandarditzat} = \text{Coef. estimat} \cdot \frac{D.T. \text{ variable exògena}}{D.T. \text{ variable endògena}}$$

atribuir-se a la generalitzada reducció del deute financer duta a terme per les entitats locals a partir de 2013, per la qual cosa deixa de ser un factor rellevant de la situació de la hisenda municipal.

En canvi, la segona variable, la *CNF*, sí que resulta rellevant i significativa en totes les estimacions. Este fet pot ser atribuït al fet que la capacitat (o necessitat) de finançament que s'arregla en els informes de la Sindicatura de Comptes, calculada d'acord amb criteris de comptabilitat nacional ¹⁹, resulta una magnitud que sintetitza la situació econòmica de l'ajuntament. El seu signe positiu indica que una saludable condició financera facilita el control intern.

Passant a analitzar les variables «polítiques», la *Ideologia* només mostra algun indicatiu d'influència en el cas de la GA (amb valor de $p < 10\%$); el seu pes ocupa l'últim lloc (5). Este resultat pareix apuntar que en l'àmbit municipal les demandes de la ciutadania deixen escàs marge a la ideologia. Jesús Lizcano Álvarez, president de Transparència Internacional Espanya, assenyala que «la transparència no és una qüestió de color polític, sinó d'actitud»²⁰.

Per la seua banda, la fortalesa del govern local, mesurada a través de la binària *Coalició*, apareix com la variable fonamental en l'àrea de la GA, la segona en importància si es tracta del CF, i també la primera si es tracta del CI; si bé amb un valor $p < 1\%$ en el primer cas, i en els altres dos de valor $p < 10\%$, per tant en estos només podem parlar d'indicis. Tant el seu signe negatiu com el seu pes indiquen que el repartiment de les regidories entre els diferents partits que formen part del govern local o el sustenten (urbanisme, contractació, servicis socials, hisenda, etc.), moltes vegades sense una direcció unificada, són un greu escull per a un exercici eficaç de les labors de control intern.

Quant a la tercera variable d'este conjunt, *Estabilitat*, si bé els seus coeficients estandarditzats no són els més elevats, movent-se entre el (4) i (5) lloc, els coeficients estimats resulten significatius estadísticament, assenyalant que la continuïtat en el temps dels equips de govern contribuïx positivament al control intern, tant en la gestió

¹⁹ Diferència entre els ingressos i gastos no financers, en què els ingressos tributaris es computen atenent el criteri de caixa (tributs recaptats), i els drets per transferències es consideren si l'ens concedent té reconeguda comptablement l'obligació.

²⁰ http://cadenaser.com/ser/2015/05/14/politica/1431605401_440782.html

administrativa com en el control financer. Este resultat cal atribuir-ho al motiu pel qual incloem esta variable: la regularitat i repetició en els padrons de comportament faciliten l'exercici del control.

Finalment, la nostra *proxy* de l'entorn econòmic en què desenrotlla les seues competències l'entitat local, *Taxa de desocupació*, excepte en la GA, és un factor significatiu que afecta negativament el CF i també al CI. Caamaño *et al.* (2011) consideren que com pitjor és la situació econòmica, major és la temptació d'ocultar situacions d'estrés fiscal; sense perjuí d'este argument, creiem que l'impacte d'esta variable cal buscar-lo en el fet que la pressa per combatre una alta desocupació o atendre les famílies més afectades pel mateix augmenta la pressió dels responsables polítics per implementar amb rapidesa polítiques municipals que lluiten contra esta situació, la qual cosa pot complicar el control.

Quadre 5. Resultats de les estimacions

Variable	Control intern (A1+A2+A3)			Gestió administrativa (A1)			Control financer (A2+A3)		
	Coefficients	Coefficients estandarditzats	Ordinal	Coefficients	Coefficients estandarditzats	Ordinal	Coefficientst	Coefficients estandarditzats	Ordinal
Constant	78,243***			72,071***			77,23***		
Ens dependents	-0,033			-1,541***	-37,803	(3)	-0,626*	-12,77	(6)
No habilitats nacionals	-3,145***	-39,32	(2)	0,715			-4,499***	-48,73	(1)
Deute financer	0.000			0.001			0.000		
Capacitat/Necessitat de finançament	0,039**	31,94	(3)	0,052***	44,36	(2)	0,035**	24,83	(4)
Ideologia	0.095			2,989*	24,26	(5)	0.585		
Coalició	-5,035*	-42,84	(1)	-7,972***	-70,65	(1)	-3,605*	-26,57	(2)
Estabilitat	1,053**	23,27	(5)	1,576***	36,28	(4)	0,996**	19,07	(5)
Taxa de desocupació	-0,353**	-30,09	(4)	-0,116			-0,353**	-26,06	(3)
R-quadrat	0,825			0,928			0,839		
R-quadrat corregit	0,759			0,900			0,778		
p- valor estadístic F (8, 21)	0,000***			0,000***			0,000***		
p-valor contrast de normalitat dels residus, $X^2_{(2)} = 3,406$	0,078*			0,048**			0,182		

***, **, i *, coeficient significatiu a l'1%, 5%, i al 10%, respectivament.

7. Conclusions

El propòsit d'este treball ha sigut contribuir a disminuir l'escassetat d'investigacions empíriques sobre un component essencial de la transparència, el control intern, entre les finalitats del qual es troba garantir la fiabilitat i oportunitat de la informació publicada. Amb afany explorador, hem tractat d'identificar empíricament factors institucionals o organitzatius i polítics, que hi influïxen. Per a la qual cosa ens hem servit de l'indicador sintètic elaborat per la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana en els seus informes de fiscalització del control intern dels trenta ajuntaments valencians amb una població compresa entre 25.000 i 50.000 habitants.

Els resultats apunten, en primer lloc, que components de l'organització administrativa, com el número d'ens dependents que entren dins del seu perímetre de consolidació de comptes, i l'absència d'habilitats nacionals en els llocs de secretari o interventor, influïxen negativament sobre l'eficàcia del control intern. El primer afecta sobretot la gestió administrativa, mentres que el segon al control financer.

En segon lloc, la capacitat/necessitat de finançament, donada la seua potència com a indicador de la situació de la hisenda municipal, influïx positivament sobre els dos segments en què hem dividit el control intern.

En tercer lloc, entre les característiques polítiques, el signe polític no pareix tenir un paper rellevant; al contrari, la fortalesa del govern local i la continuïtat en el temps dels equips de govern contribueixen de forma positiva al control. El primer d'estos factors presenta un alt pes en tot cas, si bé la seua significativitat estadística només resulta clara si es tracta de la gestió administrativa. El segon element influïx sobretot en el control intern, tant en la gestió administrativa com en el control financer. Este últim resultat indica que la regularitat i repetició en els patrons de comportament polític faciliten l'exercici del control intern.

Finalment, la taxa de desocupació, considerada com a indicador econòmic del municipi, incidix de forma negativa, especialment en el segment del control financer: una desocupació elevada i els problemes socials que ocasiona requereixen actuacions ràpides que poden debilitar el control.

En definitiva, els anteriors resultats apunten que la qualitat i veracitat de les dades publicades pels ajuntaments es veuen afavorides si l'exercici de les funcions de control està en mans de funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, per una situació econòmica sanejada de l'entitat, la fortalesa del govern local i l'estabilitat política; mentres que pot veure's enervada si hi ha ens dependents i un entorn econòmic caracteritzat per una alta taxa de desocupació. I avalen que la transparència no atén la ideologia dels responsables polítics, sinó l'actitud que se tinga davant d'esta.

BIBLIOGRAFIA

- Albalade, D. (2012): "The Institutional, Economic and Social Determinants of Local Government Transparency", *Documento de Trabajo 2012/20*, Institut de Recerca en Economia Regional i Pública.
- Alonso, M. L. i J. García-García (2014): "Evaluación de la transparencia en el Principado de Asturias", *Auditoría Pública*, núm. 64, pp. 75-86.
- Ake, C. (1975): "A Definition of Political Stability", *Comparative Politics*, Vol. 7, núm. 2, pp. 271-283.
- Biosca, J. (2010): "La apariencia de control en la administración local por los habilitados nacionales", *Auditoría Pública*, Nº. 52, pp. 71-78.
- Bosch, N., i J. Suárez Pandiello, J. (1994): *Hacienda Local y Elección Pública*, Ed. Fundación BBV, 1994, Bilbao.
- Caamaño, J. (2007): *El control del gasto bajo un prisma de gestión pública: análisis teórico y aplicaciones a la IGAE*, Instituto de Estudios Fiscales, Sevilla.
- Caamaño, J., i X. Fernández-Leiceaga (2016): "El ajuste del gasto en España: estabilidad, elaboración de los presupuestos y control financiero", *Papeles de Economía Española*, núm 147, pp. 26-49.
- Caamaño, J., S. Lago, F. Reyes i A. Santiago (2011): "Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis", *International Studies Program*, Working Paper 11-02, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, febrer.
- Cárcaba, A., i J. García (2008): "Determinantes de la divulgación de información contable a través de Internet por parte de los gobiernos locales", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XXXVII, núm 137, pp.63-84.
- Cuadrado, B. (2014): "The impact of functional decentralization and externalization on local government transparency", *Government Information Quarterly*, vol. 31, núm. 2, pp. 265-277.
- Esteller, A. i Polo, J. (2010): "Análisis de los determinantes de la transparencia fiscal: Evidencia empírica para los municipios catalanes", *Documentos de Trabajo FUNCAS*, 560/2010.
- Estrada, E. M. i R. Cortés (1996): "El control interno de la actividad económico-financiera de las Entidades Locales", *Presupuesto y Gasto Público*, núm 18, pp. 151-160.
- Fernández-Llera, R. (2015): "Transparencia y rendición de cuentas locales tras la supuesta racionalización", *Presupuesto y Gasto Público*, núm 81, pp. 131-150.

- Fernández-Llera, R. (2017): “Hacia un renovado control financiero y de eficacia en las entidades locales: visión desde un órgano de control externo”, en Marín-Barnuevo D. i M. J. Monzón (coord.): *El control interno en las entidades locales: el control financiero*, Madrid, Ed. Instituto de Derecho Local (Universitat Autònoma de Madrid).
- Fernández-Llera, R., J. Salinas i M. del M. Salinas (2013): “Transparencia y rendición de cuentas de entidades locales”, *XXXIX Reunión de Estudios Regionales*, Oviedo, 21 i 22 de novembre de 2013.
- Fueyo-Bros, M. (2017): *Reglamento de control interno local*, Ed. Aranzadi SA, Pamplona.
- Fundación ¿Hay Derecho? (2015): *Corrupción institucional y controles administrativos preventivos*, document obtingut en línia el 30/09/2017
<https://hayderecho.com/2015/09/07/estudio-corrupcion-institucional-y-controles-administrativos-preventivos/>
- García, J., M. I. Alonso i M. L. Alonso (2016): “Determinantes de la transparencia en municipios de mediano y pequeño tamaño”, *Auditoría Pública*, núm. 67, pp.51-60.
- García, J. V. i J. Martín (2017): “La transparencia municipal en España: análisis de los factores que más influyen en el grado de transparencia”, *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 72, pp. 1.148-1.164.
- Garrido, J. C. i J. L. Zafra (2017): “Evaluación del nivel de transparencia municipal. Aplicación al caso andaluz”, *Auditoría Pública*, núm 69, pp. 85-94.
- Guillamón, M. D., F. Bastida i B. Benito (2011a): “The Determinants of Local Government’s Financial Transparency”, *Local Government Studies*, vol. 37 (4), pp. 391-406.
- Guillamón, M. D., A. M. Ríos i C. Vicente (2011b): “Transparencia financiera de los municipios españoles. Utilidad y factores relacionados”, *Auditoria Pública*, núm. 55, pp. 109-116.
- Marín-Barnuevo, D. (2017): *El control interno en las entidades locales: el control financiero*, en la presentació del llibre coordinat per Marín-Barnuevo D. i M. J. Monzón. Madrid, Ed. Instituto de Derecho Local (Universitat Autònoma de Madrid).
- Martín, R. i F. García (2011, “La influencia de factores institucionales en la transparencia de los ayuntamientos”, *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, núm. 94, pp. 7-11).
- Martínez-Tapia, R. (1989): “El control interno de las corporaciones locales”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. XIX, núm. 59, pp. 545-611.
- Pablos, J. L. i A. Cárcaba (2015): “El análisis de la gestión pública local: ¿disponemos de información relevante y fiable?”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 81, pp. 111-130.
- Palomar, A. (2017): “El procedimieto electrónico y el compromiso, disposición y control interno del gasto público”, en Marín-Barnuevo D. i M. J. Monzón (coord.): *El control interno en las entidades locales: el control financiero*, Madrid, Ed. Instituto de Derecho Local (Universitat Autònoma de Madrid).
- Pérez, J. A. (2005): “Implicaciones de la transparencia en el ámbito de la contabilidad pública y el control interno”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 38, pp. 113-122.
- Serrano, C., M. Rueda i P. Portillo (2008): “Factors Influencing e-Disclosure in Local Public Administrations”, *Documento de Trabajo 2008-3*, Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales, Universitat de Saragossa.
- Taylor, Z (2016): “Good Governance at the Local Level: Meaning and Measurement”, *Institute on Municipal & Governance Papers*, nº 26.

- Tejedo-Romero F. i J. F. Ferraz (2015): “Determinants of Local Governments’ Transparency in Times of Crisis: Evidence From Municipality-Level Panel Data”, publicat en línia el 29/09/2015, en *Administration & Society*, <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0095399715607288>)
- Tejedo-Romero F. i J. F. F. D. Araujo (2016): “Local government transparency index: determinants of municipalities’ rankings”, *International Journal of Public Sector Management*, vol. 29-4, pp. 327-347.
- Tribunal de Comptes (2006): *Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación de las Entidades Locales*, Document núm. 722, obtingut en línia el 15/08/2017
[file:///C:/Users/jordi/Downloads/722%20Mocion%20control%20interno%20EELL%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/jordi/Downloads/722%20Mocion%20control%20interno%20EELL%20(1).pdf)
- Vila, J. (2013): “Determinantes de la transparencia contable de los municipios”, *Auditoría Pública*, núm. 60, pp. 57-64.
- Villoria, M. (2015): “El largo camino hacia la transparencia en los Ayuntamientos españoles”, *El Consultor*, núm. 7.164, pp. 1983-2001.