

La transparència a la Comunitat Valenciana: avanços i dificultats en la implementació del desplegament normatiu 2015-2016¹

Joaquín Martín Cubas i Daniel González Serisola
(Universitat de València)

1. Les polítiques de transparència, més que una moda. 2. Les polítiques de transparència de la Generalitat Valenciana. 2.1. Llei 2/2015, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana. 2.2. Posada en funcionament en 2016 del Consell de Transparència, accés a la informació pública i bon govern. 2.3. Decret 56/2016, de 6 de maig, pel qual s'aprova el Codi de Bon Govern de la Generalitat. 2.4. Llei 5/2016 de Comptes Oberts per la Generalitat Valenciana. 2.5. Avantprojecte de llei, de la Generalitat, reguladora de l'activitat de *lobby* en l'àmbit de la Generalitat i del seu sector públic instrumental. 2.6. Acord del Consell pel qual s'estableixen els criteris d'actuació per a millorar la transparència i l'eficàcia en les seues relacions amb les Corts. 2.7 Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, de desenvolupament de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, en matèria de transparència i de regulació del Consell de Transparència, accés a la informació pública i bon govern. 2.8. Estadística d'ús del portal de transparència gva Oberta. 2.9. Avaluació de les polítiques de transparència de la Generalitat Valenciana. 3. Les polítiques de transparència dels ens locals valencians. 4. Conclusions. 5. Bibliografia i altres fonts documentals.

Resum:

La transparència no és només una exigència democràtica sinó que és el fonament *sine qua non* de l'eficàcia i eficiència de les nostres administracions

¹ Aquest treball s'ha realitzat en el marc del Projecte d'investigació sobre sostenibilitat social, connectivitat global i economia creativa com a estratègies de desenvolupament en l'àrea metropolitana de València (CSO2016-74888-C4-1-R), finançat per l'Agència Estatal d'Investigació (AEI) i al Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER) dins del Programa estatal d'investigació, desenvolupament i innovació orientada als reptes de la societat, inclòs en el Pla estatal d'investigació científica i tècnica i d'innovació 2013-2016, convocatòria de 2016.

públiques. Sense informació precisa, clara i exhaustiva sobre la marxa dels assumptes públics no només els ciutadans es veuen privats d'una eina fonamental per a exercir el dret de control dels governants i també d'una informació precisa i valuosa per a prendre les decisions més adequades sobre els seus assumptes i negocis particulars; sinó que, a més i pel seu costat, els governants mateixos es veuen privats de la informació per a acordar de la forma més eficient les polítiques públiques. Les polítiques de transparència, impulsades des d'organismes internacionals com l'OCDE des del final del segle passat han fet un salt qualitatiu al nostre país en l'última dècada. Convé, no obstant això, començar a fer avaluació del que s'ha aconseguit i del que no s'ha aconseguit per a reorientar adequadament les polítiques actuals. El propòsit d'aquesta comunicació és realitzar una primera aproximació a aquest objectiu a través de l'anàlisi del cas de la Comunitat Valenciana, dels avanços produïts en els últims anys i les dificultats amb què la implementació de la transparència s'està enfrontant: imperatius organitzacionals, falta de recursos, una cultura política poc inclinada o dificultats normatives, entre altres entrebancs.

1. Les polítiques de transparència, més que una moda

És coneguda la ingent literatura que sobre les formes de govern i gestió més adequades s'està produint de cap a cap del món. D'una banda, sembla que les formes tradicionals de governar les nostres societats han entrat en crisi i, de l'altra, també les formes de gestió tradicionals –la burocràtica o la gerencialista– han sigut superades pel mateix desenvolupament dels esdeveniments. Noves fórmules amb diferents denominacions –govern en xarxa, governança, govern obert– semblen imposar-se. I totes exigeixen un nou tipus de relació entre els governants i els governats: un tipus de relació en la qual els arcans del poder ja no tenen sentit. El govern és cosa de tots i tots estem cridats a participar-hi. És obvi que aquest nou tipus de relació entre governants i governats té les seues pròpies exigències, algunes de les quals es deriven de l'incompliment d'antigues promeses i altres que són completament

innovadores. Siga d'un tipus o d'un altre, entre aquestes, destaca l'exigència de transparència al govern i gestió dels assumptes públics.

La necessitat de mantindre a ratlla les possibilitats de la corrupció dels nostres governants –*ex ante* i no sols *ex post*– és obvi que exigeix noves respostes. Són respostes que beuen del passat però representen un pas més que possibilita embridar la degeneració de les nostres democràcies. Els seus eixos són coneguts: un enfortiment de la divisió de poders; nous i majors garanties dels drets; i, sobretot i és el que ens interessa ací, una nova forma d'entendre el govern dels assumptes públics, això que té a veure amb el que anomenem el govern obert, la rendició de comptes, la participació, la transparència, bon govern, governança democràtica; una resposta que ens autoritza a parlar d'una actualització o posada al dia –digueu-ne *reinicialització*; digueu-ne *revolució*– de les nostres democràcies liberals. Joaquim Brugué ha definit aquesta nova forma de governar com «un govern que, en la presa de decisions, ja no es regeix únicament pels criteris de legitimitat formal i solvència tècnica sinó que incorpora allò que des de Habermas coneixem com la racionalitat comunicativa o deliberativa. El bon govern es tradueix en crides a la transversalitat, a la participació ciutadana i al govern multinivell; però hem de recordar que totes aquestes línies de treball comparteixen un denominador comú: entrar en contacte amb altres. Governar significa, per tant, democratitzar les polítiques públiques» (Brugué, 2016).

Amb major o menor consciència, a aquesta nova forma de governar es refereix, com una aspiració i en termes molt solemnes, el preàmbul de Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, «només quan l'acció dels responsables públics se sotmet a escrutini, quan els ciutadans poden conèixer com es prenen les decisions que els afecten, com es manegen els fons públics o d'acord amb quins criteris actuen les nostres institucions podrem parlar de l'inici d'un procés en el qual els poders públics comencen a respondre a una societat que és crítica, exigent i que demana participació dels poders públics».

La transparència no és només una exigència democràtica sinó que és el fonament *sine qua non* de l'eficàcia i eficiència de les nostres administracions

públiques. Sense informació precisa, clara i exhaustiva sobre la marxa dels assumptes públics: no només els ciutadans es veuen privats, d'una banda, d'una eina fonamental per a exercir el seu dret de control dels governants i, de l'altra, d'una informació precisa i valuosa per a prendre les decisions més adequades sobre els seus assumptes i negocis particulars; sinó que, a més i pel seu costat, els governants mateixos es veuen privats de la informació per a acordar de la forma més eficient les polítiques públiques. És completament irracional que els governs adopten decisions sense comptar amb les dades de la realitat que pretenen governar.

No és casualitat, com també s'afirma en el preàmbul de la Llei 19/2013 que «els països amb majors nivells en matèria de transparència i normes de bon govern tenen institucions més fortes, que afavoreixen el creixement econòmic i el desenvolupament social. Permetent una fiscalització de l'activitat pública millor es contribueix –no només– a la necessària regeneració democràtica, (sinó que) es promou l'eficiència i eficàcia de l'Estat i s'afavoreix el creixement econòmic».

Necessitem construir, doncs –tal com defenen Villoria i Izquierdo–, un marc d'integritat per als nostres governs i administracions (2016: 202-204). Necessitem codis ètics, avaluacions de risc, formació ètica, sistemes de denúncies de la corrupció, comitès d'ètica, sistemes de gestió dels conflictes d'interessos, sistemes de detecció i cerca de conductes no desitjades per a aconseguir el bon govern. Estem obligats a establir normes, processos i òrgans dins de cada organització pública que previnguen les conductes immorals. Els marcs d'integritat són una construcció conceptual de l'OCDE la finalitat de la qual és, d'una banda, evitar riscos de males pràctiques i de corrupció; i, de l'altra, enfortir el clima ètic de les nostres administracions (OCDE, 2005 i 2006).

Aquests posicionaments i recomanacions internacionals han anat incorporant-se a l'ordenament jurídic espanyol. Durant els últims anys s'han aprovat en cascada tot un seguit de lleis que pretenen obligar que les nostres administracions ajusten el seu comportament als estàndards del bon govern i la transparència. Així, per exemple, en l'àmbit estatal: el Codi del Bon Govern dels membres del govern i els alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat de

2005, en l'exposició de motius, diu: «Els alts càrrecs en l'exercici de les seues funcions han de complir no només les obligacions previstes en les lleis, sinó que, a més, la seua actuació s'ha d'inspirar i guiar per principis ètics i de justícia»; la Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació dels conflictes d'interessos d'aquests mateixos alts càrrecs; la Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic; o, la més recent, Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. I en l'àmbit autonòmic, per utilitzar el cas d'estudi, a la Comunitat Valenciana: la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat de transparència, bon govern i participació de la Comunitat Valenciana, que pretén convertir la ciutadania en «subjecte de l'acció pública»; o el Decret 56/2016, de 6 de maig, pel qual s'aprova el Codi de Bon Govern de la Generalitat, entre altres.

2. Les polítiques de transparència de la Generalitat Valenciana

La Generalitat Valenciana, per generar la confiança pública que legitima hui dia les institucions democràtiques, ha adoptat una política de prevenció de la corrupció i un control més exigent de l'actuació de l'Administració. La política de transparència i bon govern implementada des de 2015 fins ara té com a fites més emblemàtiques els casos següents:

- Llei 2/2015, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana i la consegüent creació d'un portal de transparència de la Generalitat Valenciana.
- Posada en funcionament en 2016 del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern.
- Decret 56/2016, de 6 de maig, pel qual s'aprova el Codi de Bon Govern de la Generalitat.
- Llei 5/2016 de Comptes Oberts per la Generalitat Valenciana.
- Avantprojecte de llei, de la Generalitat, reguladora de l'activitat de *lobby* en l'àmbit de la Generalitat i del seu sector públic instrumental.

- Acord del Consell pel qual s'estableixen els criteris d'actuació per a millorar la transparència i l'eficàcia en les seues relacions amb les Corts.
- Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, de desenvolupament de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, en matèria de transparència i de regulació del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern.

Actualment, a més, s'està treballant en la definició d'una estratègia general per a la integritat i el bon govern en el marc de la Generalitat Valenciana que s'espera aprovar abans de la finalització de la legislatura.

2.1. Llei 2/2015, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana

En el marc de les competències i la potestat autoorganitzativa de la Comunitat Valenciana es va aprovar la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana. La llei s'aprova en el context previ a unes eleccions marcades pels múltiples casos de corrupció que afectaven diferents exmembres del govern del Partit Popular en aquesta comunitat. Potser, per això, es pot explicar el fet que la llei autonòmica concreta més qüestions genèriques que la llei estatal i, fins i tot, amplia en molts casos les obligacions de transparència que ha de complir l'Administració autonòmica. Per a valorar l'abast d'aquesta major exigència hem de distingir aquest increment en dos àmbits diferenciats: la publicitat activa i el dret d'accés a la informació.

Per publicitat activa s'entén la informació que l'Administració posa a la disposició de tots els ciutadans sense necessitat que aquests la sol·liciten. La llei valenciana estableix, en l'article 9, un llistat de totes les qüestions de publicitat obligada per part de la Generalitat a través del seu portal de transparència (gva Oberta). Analitzarem el contingut de la publicitat activa dividint-lo en els diferents apartats que la llei autonòmica distingeix i centrant-nos únicament en els apartats en què els nivells d'exigència en la transparència són superiors a la normativa estatal.

En matèria d'informació econòmica, pressupostària i estadística:

Convenis subscrits. La Llei de transparència estatal exigeix que es done publicitat a determinades qüestions, com ara el termini de durada, les modificacions, els obligats a realitzar les prestacions, i si és el cas, les obligacions econòmiques convingudes. La Llei autonòmica va més enllà, ja que estableix la publicació del text íntegre.

Encàrrecs de gestió, la Llei de transparència valenciana estableix la publicació del text íntegre, i deixa les obligacions de contingut mínim que estableix la normativa estatal per a quan la seua publicació no siga possible per motius de protecció de dades –objecte, pressupost, durada, obligacions econòmiques i subcontractacions amb esment dels adjudicataris.

Les retribucions i indemnitzacions per cessament o acomiadament percebudes per alts càrrecs i màxims responsables de les entitats. La Llei valenciana afeg les indemnitzacions per residència o anàlogues.

Les resolucions d'autorització o reconeixement de compatibilitat que afecten els empleats públics. En la normativa autonòmica valenciana està inclòs, en l'apartat d'informació institucional, organitzativa i de planificació (art. 9.3 i 9.4).

La relació dels béns immobles o sobre els quals tinguen algun dret real. En aquest apartat, la Llei autonòmica agrega explícitament els béns mobles amb valor històric i fa una referència especial a un inventari de vehicles oficials propietat de l'Administració.

A més d'aquests punts, la Llei autonòmica, en l'article 9.1, estableix que siguen objecte de publicitat també les qüestions següents:

- Informació bàsica sobre el finançament de la comunitat valenciana.
- L'estat del deute públic –evolució, endeutament per habitant i el relatiu.
- El termini mitjà de pagament a beneficiaris d'ajudes i subvencions.
- Les despeses de caixa fixa desagregades per centres directius.
- El cost de les campanyes de publicitat i de promoció institucional.
- Enquestes i estudis d'opinió –amb tota la informació sobre model, metodologia, resultats, entitat adjudicatària i cost.

- Els comptes bancaris oberts en entitats financeres de les quals siguen titulars, en els termes i les condicions establides en la Llei 5/2016, de 6 de maig, de comptes oberts per la Generalitat Valenciana. Aquest apartat és fruit de l'aprovació de la llei valenciana anteriorment citada i que més avant desenvoluparem.

En matèria d'informació institucional, organitzativa i de planificació s'hi estableix el compliment de la publicació de les qüestions següents:

La informació relativa a les funcions que desenvolupen, a la normativa que els siga aplicable, així com a la seua estructura organitzativa. A aquest efecte, hi han d'incloure un organigrama actualitzat que identifique els responsables dels diferents òrgans i el perfil i la trajectòria professional. En el marc de les qüestions que s'han de fer públiques, cal assenyalar-ne d'altres que la llei autonòmica fixa com a obligatòries:

- o La plantilla orgànica de places, la relació de llocs de treball o instrument anàleg de planificació dels recursos humans i retribució econòmica anual.
- o La relació de llocs de treball o places reservades a personal eventual, entitat, centre directiu o òrgan a què es troben adscrits i retribució íntegra anual.
- o L'oferta anual d'ocupació pública incloent-hi les convocatòries i l'estat de desenvolupament i d'execució.
- o Les convocatòries de selecció temporal dels empleats.
- o Les resolucions d'autorització o de reconeixement de compatibilitat que afecten els empleats.
- o La relació actualitzada dels procediments administratius, amb indicació dels que estan disponibles en format electrònic, així com les seues dels registres en què es poden presentar escrits i comunicacions.
- o Informació estadística desagregada sobre el nombre i la distribució per organitzacions i òrgans o entitats dels representants sindicals i unitaris dels empleats públics, amb el crèdit horari anual detallat.

A més d'aquests punts, la llei autonòmica, en l'article 9.3, estableix que siguen objecte de publicitat també les qüestions següents:

- Els acords adoptats pel Consell.
- Una relació de les competències i els traspassos de funcions i serveis assumits per la Comunitat Valenciana.
- Els informes d'avaluació de les polítiques públiques i de qualitat dels serveis públics.
- El pla i l'informe anuals de la Inspecció General de Serveis de la Generalitat.

La llei autonòmica valenciana incorpora un apartat (article 9.4) que no existeix com a tal en la llei estatal, que estableix *ex novo* les obligacions següents o que en matisen d'altres que ixen en l'articulat estatal:

- «La informació relativa a les funcions atribuïdes per raó del seu càrrec o funció, així com la seua trajectòria professional». Encara que la llei estatal en l'article 6 sí que esmenta la trajectòria professional, la llei autonòmica afig «incloent-hi la reproducció gràfica dels títols acadèmics i acreditacions del seu currículum».
- Un registre dels obsequis rebuts per raó del càrrec que en detalle la descripció, la persona o l'entitat que els fa, la data i la destinació. La llei estatal sobre aquest tema solament en fa esment en l'article 26 quan parla del bon govern, però ho fa per establir, igual que la normativa valenciana, quan és acceptable un regal, i determina que «la incorporació al patrimoni públic dels obsequis de rellevància institucional o d'un important valor s'ha de desenvolupar reglamentàriament».
- L'actualització de la declaració de béns, activitats i drets patrimonials en ocasió de produir-se qualsevol variació de la informació inicial. Com ja hem comentat aquesta qüestió en l'àmbit de l'Administració general de l'Estat s'estableix en la Llei 5/2006, de regulació dels conflictes d'interessos dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat.

- Els viatges i desplaçaments fora de la Comunitat Valenciana fets en l'acompliment de la funció, indicant l'objecte, la data i el cost total, incloent-hi dietes i altres despeses de representació.
- Les resolucions d'autorització de l'exercici d'activitat privada després del cessament.
- Les agendes institucionals de les persones integrants del Consell i els seus alts càrrecs.

La llei autonòmica introdueix aquest apartat en què fa ressaltar sobretot la qüestió urbanística, que tan present ha estat en les diferents trames de corrupció que ha sofrit aquesta comunitat. Estableix fer públics «els instruments d'ordenació del territori, els plans urbanístics i la regulació en matèria de medi ambient, per a garantir a la ciutadania la consulta, tant presencial com telemàtica, sense perjudici del que es disposa en la normativa sectorial».

Igual que estableix la llei estatal, l'autonòmica inclou també la publicitat de «la informació que se sol·licite amb major freqüència» i afegir un esment especial a «la informació sobre resultats, activitat i finançament de les polítiques socials de despesa –sanitat, educació i serveis socials–» perquè tinga el seu apartat concret en el portal de transparència.

D'altra banda, tant la Llei 19/2013 de transparència, accés a la informació pública i bon govern com la Llei 2/2015 de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana recullen i regulen el dret d'accés a la informació. L'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, aprovat mitjançant Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, garanteix, en l'article 9.1, l'accés a la informació dels valencians i valencianes. Potser en aquest punt la llei valenciana ha estat molt més meticulosa que l'estatal a l'hora de fixar els límits en aquest accés a la informació pública, a títol individual o en representació de qualsevol organització legalment constituïda.

Finalment, en el marc de la Comunitat Valenciana, igual que la publicitat activa, el procediment de sol·licitud d'accés a la informació es troba desenvolupat en el portal de transparència de la Generalitat (GVA Oberta). En aquest marc ja s'han publicat dades obertes en els formats precisos per a reutilitzar-les, però encara falta crear una estratègia per a establir quines són les dades que poden

servir a la ciutadania o a la societat civil per a millorar el coneixement, la cerca o, fins i tot, les formes de negoci del teixit empresarial valencià.

2.2. Posada en funcionament en 2016 del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern

El Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern és un òrgan amb plena independència funcional en l'acompliment de les seues finalitats. El Consell té com a finalitat garantir els drets d'accés a la informació, vetlar pel compliment de les obligacions de publicitat i garantir i promoure l'observança de les disposicions de bon govern. És, per tant, un òrgan essencial per a assegurar el compliment de la llei. L'òrgan està format per dues comissions:

a) Una comissió executiva, el president de la qual ho és del Consell. La comissió executiva està constituïda per un nombre de membres igual al nombre de grups parlamentaris amb representació en les Corts per un mandat de cinc anys. Originalment la composició era de quatre membres –tres vocals i el president–, però es va fer una modificació de la llei per ajustar-la a la realitat dels grups que hi ha en els Corts.

b) Una comissió consultiva. Aquesta comissió té funcions merament assessores i està conformada per representants de la societat civil, òrgans estatutaris i representants de diferents administracions –article 41 de la Llei 2/2015.

A diferència del Consell de Transparència i Bon Govern de l'Estat, el valencià no té personalitat jurídica pròpia i el president és elegit pel parlament valencià i no pel Consell de Ministres a proposta del Ministeri d'Hisenda. Altres consells, com el d'Andalusia, el Consell de Transparència i Protecció de Dades d'Andalusia, gaudeix de total independència tant funcional com orgànica i és el parlament també el que n'elegeix la direcció.

Actualment, a instàncies del Consell mateix, tal com van publicar els mitjans de comunicació, la Conselleria està estudiant la possible modificació de la llei per dotar de major independència funcional l'òrgan, així com per modificar alguna

de les competències en matèria de bon govern i la composició de les comissions que conformen aquest òrgan.

2.3. Decret 56/2016, de 6 de maig, pel qual s'aprova el Codi de Bon Govern de la Generalitat

Respecte a la normativa de desenvolupament de la Llei 2/2015 cal tindre en compte que la llei no sols regula la matèria de transparència, sinó que també regula altres qüestions com el bon govern i la participació. Per això, la llei estableix quatre reglaments de desenvolupament: el Decret regulador de centres de valencians a l'exterior (CEVEX), el Reglament del Consell de Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana, el Reglament de desenvolupament en matèria de transparència i el Codi de Bon Govern.

L'aprovació del decret respon al manament de l'article 27 de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, el qual estableix l'elaboració d'un codi de bon govern de compliment obligatori per als alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat i del sector públic instrumental, que estan obligats a adherir-s'hi de manera individual, ja que és preceptiu per a poder prendre possessió dels càrrecs.

D'altra banda, dins de la seua autonomia i des del principi de col·laboració, es permet que des d'altres àmbits es puga assumir totalment o parcialment el Codi com a propi de manera voluntària, sense perjudici que en cada entitat es puga adoptar el seu propi codi ètic. Aquest és el cas dels membres de les corporacions locals i del seu sector públic i els alts càrrecs de les institucions estatutàries i de les universitats públiques.

El Codi de Bon Govern és una norma de rang reglamentari, és a dir, un instrument que combina normes concretes de caràcter més clarament jurídic amb criteris de conducta i principis ètics. A pesar que el Codi inclou mecanismes per al compliment de diferent intensitat, la responsabilitat principal per l'incompliment és política des del principi de rendició de comptes.

El Codi de Bon Govern regula, en el títol III, un nou Registre d'Activitats i de Béns i Drets Patrimonials d'Alts Càrrecs de l'Administració de la Generalitat i

del seu Sector Públic Instrumental. Aquest registre substitueix l'existent, que estava regulat pel Decret 247/1995 i que modernitza la presentació digital i la publicació de les dades en la web de transparència de la Generalitat

Quant al Codi de Bon Govern pròpiament dit, estableix una sèrie de normes de conducta relacionades amb la participació i el bon govern, però nosaltres ens fixarem a posar en valor les que fan referència a la transparència. En la major part dels casos aquests articles del Codi no aporten res de nou o simplement matisen l'obligació que ja tenen els alts càrrecs de la Generalitat, però sí que obrin la porta perquè els subjectes que s'hi poden adherir de forma voluntària adquirisquen obligacions noves en pro de la transparència de la seua gestió. Sobre aquest tema el Codi estableix:

- El compromís a l'actuació sota el principi de la rendició de comptes (article 24), tant en el disseny de les polítiques com en la transparència en les seues actuacions.
- Fer públics els desplaçaments (article 28) que es realitzen fora de la Comunitat indicant l'objecte, la data, el nombre d'acompanyants i el cost total.
- Fer públics els obsequis (article 32) que es perceben en l'exercici del càrrec indicant-ne la descripció, persona/entitat que realitza el regal, data i on es troba el present.
- Foment de la transparència (article 36) en la institució que representen, per garantir el dret d'accés a la informació pública per part de la ciutadania i la transparència efectiva en la gestió. En aquest article s'enumeren aspectes que han de publicar els subjectes que s'adherisquen al Codi:
 - o Informació de contacte institucional.
 - o Currículum.
 - o Agenda institucional.
 - o Declaracions d'activitats, de béns i interessos i de rendes percebudes.

2.4. Llei 5/2016 de comptes oberts per la Generalitat Valenciana

La Llei de comptes oberts es constituirà en un complement indispensable de la Llei 2/2015. Naix a iniciativa del Grup Podem de les Corts. Amb aquesta llei s'inclouen els comptes bancaris de les administracions i entitats públiques obligades per la Llei 2/2015 dins de la informació recollida en les obligacions de publicitat activa, és a dir, la que aquestes entitats han de proporcionar i difondre sense necessitat que la ciutadania ho sol·licite.

La informació que es publique serà en format de dades obertes, de manera que les dades siguin descarregables, manipulables, reutilitzables i redistribuïbles per part de terceres persones alienes a l'Administració (article 5). La informació mínima de cada compte que s'haurà de publicar, tal com estableix l'article 2.7, són les dades següents:

- a) Dades de l'emissor.
- b) Dades del compte.
 - Entitat bancària, financera o de crèdit.
 - Tipus de compte.
 - Denominació.
 - Titularitat.
 - Nombre del compte.
 - Sucursal, inclòs, si és el cas, el domicili d'aquesta.
 - Codi d'identificació fiscal associat al compte.
- c) El saldo actualitzat a les zero hores del dia.

Respecte als moviments comptables (article 2.8) que es realitzen en els comptes s'ha de publicar com a mínim:

- a) Destinatari.
- b) Concepte que motiva el moviment.
- c) Data del moviment.
- d) Import del moviment.

Respecte a la publicació de les dades anteriorment dites, es faran sempre preservant la protecció deguda de les dades personals i evitant que poguera afectar significativament el dret fonamental a la protecció de dades i als drets de les persones. La informació del compte es publicarà trimestralment, l'últim dia del trimestre corresponent, especificant amb detall els saldos mensuals dels mesos en qüestió.

2.5. Avantprojecte de llei, de la Generalitat, reguladora de l'activitat de *lobby* en l'àmbit de la Generalitat i del seu sector públic instrumental

A iniciativa del Grup del PSPV a les Corts, la Generalitat Valenciana està regulant el marc relacional entre els diferents grups d'interés amb l'Administració. La participació del sector privat i la societat civil en les decisions que l'Administració pren és necessària i enriqueix el resultat de les polítiques públiques. Aquestes relacions en les quals els grups d'interés intenten influir legítimament en les decisions sobre els assumptes públics han de ser objecte de transparència i l'Administració ha de crear els mecanismes de participació que permeten desenvolupar-les de forma ètica. Evitar l'opacitat és primordial per a poder garantir l'interés general i fiscalitzar amb bon criteri l'actuació dels poders públics. La participació dels *lobbys*, si es du a cap de forma transparent i plural, és una manera de desenvolupar una administració col·laborativa que forma part de la noció de bon govern sobre la qual s'emmarca aquesta llei.

Es consideren *lobbys*, a l'efecte de l'avantprojecte, les persones físiques i les organitzacions que, tinguen o no personalitat jurídica, porten a terme l'activitat de *lobby*. Segons l'article 4 de l'avantprojecte, es considera activitat de *lobby* tota comunicació directa o indirecta, oral o escrita, amb els responsables polítics, «amb la finalitat d'influir en l'adopció de polítiques públiques i l'elaboració dels projectes normatius, desenvolupada en nom d'un grup organitzat de caràcter privat o no governamental en benefici dels seus interessos o de terceres parts». Això que pot semblar una obvietat és important perquè només seran objecte de regulació les reunions celebrades a fi d'exercir influència en els assumptes públics, i quedaran excloses de l'àmbit d'aplicació les reunions o actes que no tinguen aquest propòsit. Queden excloses de l'àmbit subjectiu d'aquesta norma les administracions i entitats públiques, les organitzacions intergovernamentals i les agències i organitzacions vinculades o dependents d'aquestes, les corporacions de dret públic quan realitzen funcions públiques, els partits polítics en l'exercici de les seues funcions constitucionals, les organitzacions sindicals i empresarials i les associacions de consumidors i

usuaris. Cal tindre en compte que aquests últims, en el marc del model constitucional espanyol, els reconeixen el dret a la interlocució en el marc de les seues finalitats pròpies. La futura normativa, en tot cas, obri la possibilitat a aquestes entitats a poder efectuar la inscripció en un registre de *lobbys* de manera voluntària.

Aquest registre està regulat en el capítol segon de l'avantprojecte. La creació i regulació d'aquest registre suposa l'aplicació, necessària i ineludible, dels principis de transparència i publicitat a la relació que l'Administració pública estableix amb les persones i organitzacions que es consideren *lobbys* o grups d'interés. La normativa ha d'establir el règim de funcionament, un codi de conducta per als *lobbys* i les persones que actuen en el seu nom i proveiran els mecanismes que es poden fer servir per a controlar la veracitat de les dades aportades al registre.

Amb la llei es pretén regular també la denominada petjada normativa. Amb aquest terme es fa referència a la publicitat dels contactes que l'Administració pública i els càrrecs i personal públic de la Generalitat mantinguen amb els *lobbys* durant l'elaboració i adopció dels avantprojectes de llei i els projectes de decret. Aquestes relacions s'han de plasmar en un informe que s'ha d'annexar als textos normatius i publicar en el portal de transparència gva Oberta. L'objectiu és assegurar que la influència d'aquests grups en el desenvolupament de polítiques públiques mitjançant normes siga transparent i no desproporcionada. Aquests informes actuen també com a element de prevenció de la corrupció i de rendició de comptes del poder executiu. En l'informe s'ha de fer constar la identitat de les persones, així com la data i l'objecte del contacte i la identificació dels *lobbys* pels quals actuen. Aquest informe s'ha de substanciar, sense perjudici de la resta d'informes previstos en la normativa vigent, i ha d'anar annex al text jurídic que eleve al Consell, a més de publicar-se en el portal de transparència.

Quan el Consell considere que, per l'elaboració i aprovació d'un projecte de llei o d'un decret, hi ha interessos que poden resultar afectats d'acord amb els principis d'objectivitat, imparcialitat, pluralitat i no-discriminació, podrà acordar, en funció de la matèria i a la vista de les circumstàncies concretes, dur a terme un procés de negociació amb els grups que actuen en defensa d'aquells

interessos. D'aquesta manera, s'ha de designar la persona o persones, càrrecs o personal empleat públic, que han de representar l'Administració en aquest procés. Aquesta representació s'ha de fer d'acord a la bona fe, amb diligència, actuant de forma imparcial i garantint la igualtat de les parts. Aquest procés de negociació no és vinculant i no substitueix, en cap cas, altres tràmits participatius que la normativa establisca, a més dels tràmits d'audiència pública establits per als diferents processos.

2.6. Acord del Consell pel qual s'estableixen els criteris d'actuació per a millorar la transparència i l'eficàcia en les seues relacions amb les Corts

La predisposició a rendir comptes davant del poder legislatiu per part del govern valencià s'ha plasmat en dos documents que ha aprovat el Consell; d'una banda, el Codi de Bon Govern i, de l'altra, l'Acord sobre els criteris d'actuació per a millorar la transparència i l'eficàcia en les seues relacions amb les Corts del gener de 2016.

El Consell va aprovar un acord pel qual s'estableixen els criteris d'actuació per a millorar la transparència i l'eficàcia en les seues relacions amb les Corts a fi d'assegurar que es desenvolupen sota els paràmetres de col·laboració, confiança i màxim respecte a la separació de poders. Aquest acord bàsicament el que estableix és que el Consell restringeix l'ús dels decrets llei a supòsits d'indiscutible necessitat, per a fomentar que els tràmits legislatius ordinaris siguin participatius i transparents. D'altra banda, el Consell es compromet a evitar qualsevol pràctica per a sostroure's a l'avaluació i el control de les Corts. Prioritzar en l'agenda dels alts càrrecs les obligacions parlamentàries, rendir comptes sempre que ho reclame l'oposició i informar sobre totes les qüestions reclamades tant en les compareixences com en la documentació que se sol·liciten. Les actuacions que realitze el Consell s'han de publicar en forma d'informe en el portal de transparència al final de cada període de sessions. Finalment, en la línia de la resta de mesures, el Consell evidencia el seu compromís per l'impuls de l'acció de govern atribuïda a les Corts, per la qual cosa es dóna prioritat a impulsar les mesures previstes en mocions i resolucions que aproven les Corts.

En el Codi de Bon Govern (article 40), com s'ha indicat, els alts càrrecs de l'Administració es comprometen a col·laborar lleialment amb les funcions de les Corts i complir els manaments que procedisquen de la cambra. A més es comprometen en el mateix article a facilitar l'accés a la informació i documentació.

2.7. Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, de desenvolupament de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, en matèria de transparència i de regulació del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern

Tot i que hi ha altres reglaments autonòmics, actualment la Comunitat Valenciana és l'única comunitat autònoma que ha aprovat un reglament que desenvolupa la llei de manera especial en matèria de transparència. El govern d'Espanya va fer públic un esborrany de reglament de la llei estatal que encara no s'ha aprovat. És un reglament complicat des del punt de vista tecnicojurídic per les múltiples especificitats que preveu i atesa aquesta complexitat ha tardat a entrar en vigor un poc més de dos anys després de l'aprovació de la Llei 2/2015.

El Reglament aprofundeix sobre les obligacions de publicitat activa, el dret d'accés a la informació, el règim de reclamacions i el règim sancionador en matèria de transparència. A més, també regula el funcionament intern de Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern. Estableix un marc normatiu per a la qüestió de la reutilització de la informació i regula tot allò que es refereix a l'organització administrativa en matèria de transparència de la Generalitat i del seu sector públic instrumental, processos interns de gestió, definició d'òrgans administratius responsables de la publicació, terminis, entre altres qüestions.

2.8. Estadística de visita del portal de transparència gva Oberta

Els portals de transparència són eines que garanteixen que la informació sobre la gestió dels responsables polítics o sobre les polítiques impulsades pel govern. Aquests portals serveixen sobretot perquè la premsa pugui realitzar el

seu treball amb informació veraç. Si revisem les estadístiques d'accés al portal de la Generalitat de 2016, publicades per la Generalitat Valenciana, repararem en diverses dades rellevants:

- El nombre total de visites que va rebre va ser de 328.716.
- Van visitar la web 215.680 usuaris, amb una mitjana de consulta de 2,53 pàgines per visita.
- Les dades més revisades pels usuaris són (per aquest ordre):
 1. organigrama
 2. fitxes d'alts càrrecs
 3. agenda
 4. pagina inici
 5. caixa fixa
 6. retribucions d'alts càrrecs
 7. concessions administratives de sanitat
 8. relació de llocs de treball
 9. retribucions
 10. viatges d'alts càrrecs.

Segons això, podem afirmar que els ciutadans mostren un gran interès per la informació referida a l'alt càrrec i el seu comportament.

2.9 Avaluació de les polítiques de transparència de la Generalitat Valenciana

La Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana en la disposició addicional setena sobre avaluació de la polítiques públiques estableix la possibilitat que una entitat experta i independent puga avaluar de manera objectiva i periòdica les polítiques públiques que porta a cap la Generalitat en l'àmbit transparència.

Per a mesurar el nivell de transparència, un dels índexs que compten amb major repercussió és l'índex de transparència de les comunitats autònomes (INCAU), que realitza Transparency International (TI). Aquest índex té un doble objectiu:

- Avaluació del nivell de transparència dels governs de les diferents comunitats autònomes.
- Impuls de l'augment de la informació que aquestes institucions ofereixen, tenint en compte que els criteris d'anàlisi en cada moment de l'avaluació canvien, amb el consegüent increment de l'exigència.

En la quarta edició de l'INCAU (2016) s'ha tornat a analitzar la Comunitat Valenciana. El procediment que l'organització porta a terme consisteix a contrastar si l'autonomia publica la informació relativa a un conjunt de huitanta indicadors, que tracten d'abastar les àrees més importants de la informació que els responsables del govern d'una comunitat autònoma haurien de posar públicament a la disposició de la societat. Aquests huitanta indicadors han sigut elaborats amb la col·laboració d'especialistes i tècnics de nombroses institucions.

En el quadre següent es pot veure el resultat de la Comunitat Valenciana en els dos últims INCAU realitzats.

Àrees INCAU		2010	2012	2014	2016
1	Transparència activa i informació sobre la comunitat autònoma	69,60%	81,80%	100%	100%
2	Pàgina web, relacions amb els ciutadans i la societat, i participació ciutadana	84,20%*	84,60%*	92,90%	100%
3	Transparència econòmica i financera	29,40%	35,70%	92,30%	84,40%
4	Transparència en les contractacions, convenis, subvencions i costos dels serveis	37,50%**	55,60%**	100%	84,60%
5	Transparència en matèries d'ordenació del territori, urbanisme i obres públiques	38,50%	57,10%	85,70%	100%
6	Dret d'accés a la informació	x	x	81,30%	100%
7	Indicadors de la nova llei de	x	53,30%***	X	X

	transparència				
	TOTAL	56,30%	63,80%	92,50%	94,40%
	* Exactament en els INCAU d'aquests anys l'àrea es deia «relacions amb els ciutadans i la societat». ** Exactament en els INCAU d'aquests anys l'àrea es deia «transparència en les contractacions de serveis i subministraments». *** Aquesta última àrea es va avaluar només en l'INCAU 2012, però centrada en la recollida de les dades que han de publicar les institucions públiques de forma obligatòria segons el Projecte de la nova llei de transparència.				

Com es pot veure en el quadre anterior, hi ha un augment en el total de la qualificació de compliment. Cal destacar que en l'últim INCAU es baixa justament en les qüestions o els aspectes relatius a la informació econòmica i de contractacions. Els criteris i ítems de compliment que marca TI per a les avaluacions van canviant d'un índex a un altre i endurint-se. En l'INCAU del 2016 apareixen nous criteris de mesurament de la transparència en aquestes dues àrees, amb major exigència que en els anteriors i que no estan establits com a obligatoris en les lleis de transparència. De fet en la classificació en l'àrea de valoració número 3, la Comunitat Valenciana passa d'estar en la posició número 16 –a escala estatal– a estar en la quarta posició, però, així i tot, baixa en puntuació en aquesta àrea respecte a l'anterior INCAU. En el cas de l'àrea de valoració número 4 la Comunitat Valenciana es manté en la desena posició en els INCAU. Això adverteix que l'exigència és major i que a pesar d'això el resultat en termes comparatius amb les altres comunitats és positiu.

Per a explicar-ne els motius, hem d'analitzar per àrees els indicadors publicats per TI. D'aquesta manera podríem concloure que els indicadors de l'àrea de contractacions, convenis, subvencions i costos dels serveis que incompleix la Generalitat són deguts al fet que les aplicacions d'informacions que gestionen les qüestions relatives a dèficit i finançament de les inversions no estan encara preparades per a donar informació global. I, d'altra banda, pel que fa a l'àrea de transparència en les contractacions, convenis, subvencions i costos de serveis, el problema se centra principalment en la part de contractació, ja que, tot i que estan publicats els ítems demanats, no es publiquen en els formats, la qualitat,

la facilitat d'accés o amb la precisió que TI requereix a les comunitats autònomes.

Del quadre es pot extraure que el nivell de compliment de transparència per part de la Generalitat, en els últims sis anys, ha millorat. Entre altres qüestions cal tindre en compte l'entrada en vigor de les lleis de transparència estatal i autonòmica i que els criteris que s'hi fixen per a mesurar el grau de transparència en cada INCAU són més exigents raó per la qual és comprensible que l'augment de 2014 a 2016 siga menys notable que els anteriors.

3. Les polítiques de transparència dels ens locals valencians

La Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana és d'obligat compliment per a les entitats locals com estableix l'article 1 apartat d). Precisament per això, els ajuntaments de la Comunitat Valenciana estan aprovant ordenances per a la regulació en matèria de govern obert, participació i transparència.

La publicitat activa es regula en l'article 8 del capítol I en el títol I de la Llei 2/2015 que especifica en l'apartat 4 que «les entitats que formen l'Administració local de la Comunitat Valenciana subjectaran les seues obligacions de publicitat activa al que estableixen els articles 6, 7 i 8 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i a les normes i ordenances que aquestes mateixes aproven en l'ús de la pròpia autonomia». D'acord amb el que s'ha dit anteriorment, la llei autonòmica remet en aquest aspecte al que estableix la Llei 19/2013, que estructura els continguts de la publicitat activa en tres apartats: 1) informació institucional, organitzativa i de planificació; 2) informació de rellevància jurídica; i 3) informació econòmica, pressupostària i estadística, en els termes analitzats més amunt.

El dret d'accés a la informació pública es recull en l'article 11 en el capítol II del títol I de la Llei 2/2015 segons el qual «qualsevol ciutadà o ciutadana, a títol individual o en representació de qualsevol organització legalment constituïda, té

dret d'accés a la informació pública, mitjançant sol·licitud prèvia i sense més limitacions que les previstes en la llei. Per a l'exercici d'aquest dret no caldrà motivar la sol·licitud ni invocar la llei». Doncs bé, l'article 18 d'aquesta llei estableix que els ajuntaments «han d'establir en les seues normes de funcionament aquesta competència; i si no n'hi ha, aquesta competència ha de recaure sobre els màxims òrgans de govern». Així, doncs, els ajuntaments valencians han de designar l'òrgan competent en matèria de dret d'accés a la informació pública.

Com s'ha afirmat, en l'apartat del Codi de Bon Govern dins del desenvolupament de la llei 2/2015, aquest és un instrument perfecte per a aconseguir un compromís major per part dels alts càrrecs de les corporacions locals. Com véiem, a més de les obligacions que s'adquireixen en matèria de bon govern, el codi dóna la possibilitat d'assumir compromisos més enllà del que estableix la llei quant a la transparència en la gestió –agenda, desplaçaments...

És obvi que en matèria de polítiques de transparència dels ens locals partim d'una situació problemàtica perquè la major part dels nostres ajuntaments no tenen els recursos humans ni materials necessaris per a respondre amb rapidesa i eficàcia als nous requeriments legals. Per desgràcia, no comptem amb un observatori del govern obert respecte als municipis espanyols que ens permeta disposar de dades d'una forma sistemàtica i homogènia en relació amb totes les dimensions que interessa analitzar, però, fins i tot de forma parcial, nombrosos estudis han donat compte d'aquests fets, com ara els informes IRIA de l'Observatori de l'Administració Electrònica del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, la Fundació Orange, entre altres treballs. Les xifres que ofereixen aquests informes respecte a la implantació de les noves tecnologies de la informació i la comunicació en l'Administració i govern dels nostres municipis no són excessivament positives encara que s'observa un lleuger increment en el seu desenvolupament. L'informe Orange 2014, per exemple, en funció d'un estudi sobre la disponibilitat de dades obertes en els dèsset ajuntaments –entitats locals– amb major població en cada una de les dèsset comunitats autònomes, conclou que «el govern obert és un nou model encara incipient, però impulsat, en el seu desenvolupament per

una demanda de la ciutadania que creix de forma exponencial a l'avanç de les noves tecnologies. No obstant això, encara queda un llarg camí per recórrer» (Fundació Orange, 2014: 173).

En un treball anterior i basant-nos en aquest tipus d'estudis, posàvem de manifest l'escàs desenvolupament de govern obert en els municipis espanyols especialment a mesura que es redueix la grandària poblacional, si bé en aquells dies no hi havia treballs empírics sobre aquesta qüestió més enllà d'alguns estudis en relació amb les grans ciutats (Martín Cubas *et al.*, 2013). També en 2013 un grup de professors i alumnes de la Universitat Politècnica de València va realitzar un estudi sobre la situació del govern obert en els municipis de la Comunitat Valenciana (Giménez Chornet *et al.*, 2013). Entre les conclusions més rellevants a què van arribar destacaven les següents: dels 542 municipis de la Comunitat Valenciana, n'hi ha 480 que ofereixen algun tipus de dada en obert, això és, el 89% del total. Una xifra tan elevada, en canvi, amagava una realitat més limitada. Així, per exemple, els percentatges d'obertura per categories de dades serien, entre altres matèries, els següents: pressupostos, 27%; urbanisme, 34%; contractació de serveis, 29%; retribucions, 2%; plens, 42%; bans, 19%; ordenances, 63%; o butlletins, 16%. A més, l'obertura de les dades es relacionava amb la grandària poblacional dels municipis: com més habitants per localitat el percentatge de municipis que ofereixen algun tipus de dades obertes és també major.

Són aquest tipus de dades empíriques els que ens alerten de com de lluny ens trobàvem –almenys, fins fa ben poc– a escala local del desenvolupament de les eines que ens han de permetre evolucionar cap a una governança democràtica plenament desenvolupada. Precisament per aquesta raó, excepte en els municipis més grans, són les diputacions provincials les que han de suplir aquestes insuficiències. La mateixa disposició final 3a de la Llei 11/2007 posa en evidència la responsabilitat de les diputacions provincials per a garantir el desenvolupament de l'administració electrònica en l'àmbit dels municipis que no disposen de prou mitjans tècnics i organitzatius. En aquest sentit, les polítiques de les tres diputacions valencianes han posat en marxa les seues particulars polítiques en matèria de transparència.

La Diputació de València va aprovar el 24 de febrer de 2016, després d'un

ampli procés participatiu, l'estratègia per a enfortir la cultura de la transparència i l'obertura de la Diputació de València en què es defineixen l'estratègia, els objectius, plans, programes i accions que la Delegació de Transparència i Govern Obert de la Diputació de València proposa en matèria de govern obert per al període 2016-2019 (Diputació de València, 2016). La proposta estratègica de generació de valor públic es compon de sis àrees estratègiques d'actuació amb 16 objectius estratègics per a la consecució dels quals es defineixen inicialment 30 programes que emmarquen 79 projectes concrets d'actuació específica amb la seua respectiva assignació de calendari, terminis, responsables d'execució, objectius, impactes i indicadors d'avaluació.

La Diputació d'Alacant va crear un grup de treball *ad hoc* encarregat del seguiment de la implementació de les polítiques de transparència en el seu si i, a través de l'estructura organitzativa preexistent –el Departament d'Informàtica, a través del Pla Modernitza, i el Departament de Formació, a través dels corresponents plans de formació al personal de la Diputació o de les entitats locals alacantines–, es van abordar les accions que requerien més immediatesa (Diputació d'Alacant, 2012). Per al que ens interessa ací, dins de la plataforma de tramitació electrònica Gestiona es va habilitar en tots els ajuntaments que utilitzen aquesta plataforma un portal de transparència: un total de 108 ajuntaments del total de 141 de la província.

La Diputació de Castelló va aprovar el 30 d'abril de 2013 la convocatòria i bases del Pla provincial de modernització administrativa adreçat a les entitats locals de la província sobre el qual se sustenten actuacions concretes en l'organització documental en format electrònic de tota la gestió administrativa dels ajuntaments. Amb aquest pla s'han alineat 122 ajuntaments amb menys de 20.000 habitants. Així mateix, el 23 de febrer de 2015 es va aprovar l'expedient per a la prestació d'un servei de repositori jurídic per als ajuntaments entre 5.000 i 20.000 habitants. Les dues actuacions han tingut com a adjudicatàries la mercantil ALOUCE, SA, la qual ha implantat la plataforma Gestiona. El novembre de 2015, la plataforma va posar a la disposició dels ajuntaments un mòdul específic de transparència per donar compliment a la normativa vigent en la matèria. I cinc mesos després s'ha impulsat un pla d'assistència que pretén impulsar l'ús municipal efectiu

d'aquesta plataforma. Finalment, el 21 de juny de 2016 es va aprovar l'Estratègia d'Innovació i Creació de Valor Públic els objectius del qual estan relacionats amb el desenvolupament d'una administració integral i sostenible, un govern obert provincial i una planificació estratègica per a la gestió del canvi (Diputació de Castelló, 2016).

Per exemplificar la situació de partida a l'hora d'implementar aquestes polítiques poden ser il·lustratives les dades que per a 2015-16 recull el diagnòstic de la Diputació de València en la seua Estratègia de Govern Obert: el 82% dels ajuntaments considera que no compleix ni la meitat de les seues obligacions recollides en el marc normatiu vigent en matèria de transparència; el 82% dels ajuntaments reconeix que no ha realitzat cap acció de formació o conscienciació en matèria de transparència en el si de la seua organització; el 89% considera que el seu personal no està format en matèria de transparència; el 86% no disposava de procediment per a l'exercici per part de la societat i ciutadania del seu dret d'accés a la informació pública. Dades per si mateixes prou expressives sobre la situació de partida (Diputació de València, 2016).

Quin és el resultat d'aquestes polítiques en l'actualitat? L'estudi elaborat per la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació a mitjan maig de 2017 indica que a la Comunitat Valenciana hi ha una majoria de municipis que disposen d'un portal de transparència (79%) enfront dels ajuntaments que encara no en tenen cap o el tenen en procés de construcció (21%).

	Portals de transparència d'ajuntaments de la Comunitat Valenciana (%)
Sense portal	17%
Sense contingut	12%
Incomplet	58%
Portal complet	9%

En construcció	4%
----------------	----

Del 79% dels que tenen portal el 12% no l'han dotat de contingut, el 9% el tenen complet amb tot el que la llei fixa i un 58% tenen portal, encara que incompleixen alguna de les obligacions de la llei.

Quant als portals de transparència municipals de la província de València: el 65% tenen portals enfront del 35% que no en tenen o el tenen en construcció.

	Portals de transparència d'ajuntaments de la Província de València (%)
Sense portal	30%
Sense contingut	11%
Incomplet	46%
Portal complet	8%
En construcció	6%

Del 65% dels que tenen portal l'11% no l'han dotat de contingut, el 8% el tenen complet amb tot el que la llei fixa i un 46% tenen portal, encara que incompleixen alguna de les obligacions de la llei.

	Portals de transparència d'ajuntaments de la Província d'Alacant (%)
--	--

Sense portal	4%
Sense contingut	18%
Incomplet	66%
Portal complet	11%
En construcció	1%

Respecte als portals de transparència dels ajuntaments de la província d'Alacant: el 95% tenen portal enfront del 5%, que no en té o el té en construcció. En aquest cas del 95% dels ajuntaments que tenen portal, el 18% no l'han dotat de contingut, l'11% el tenen complet amb tot el que la llei fixa i un 66% tenen portal encara, que incompleixen alguna de les obligacions de la llei.

I, finalment, quant als portals de la província de Castelló solament un 8% dels ajuntaments no té portal de transparència enfront del 92% que en tenen.

	Portals de transparència d'ajuntaments de la Província de Castelló (%)
Sense portal	7%
Sense contingut	9%
Incomplet	75%
Portal complet	8%
En construcció	1%

Del 92% dels ajuntaments que tenen portals, el 9% no li han donat contingut, el 8% el tenen complet amb tot el que la llei fixa i un 75% tenen portal encara que incompleixen alguna de les obligacions de la llei.

	Percentatge de població de la CV per estat de portal
--	---

Sense portal	5%
Sense contingut	3%
Incomplet	41%
Portal complet	48%
En construcció	3%

Del gràfic de percentatge de població total respecte a l'estat del portal de transparència veiem que el 89% de la població de la comunitat tenen accés a un portal de transparència complet (el 48%) o amb algun incompliment de les obligacions establides (41%), enfront de l'11% que no en té, està en construcció o manca de contingut.

El mateix estudi conclou que com més habitants té un ajuntament el compliment de la Llei de transparència és major, els portals amb menys compliment o la inexistència d'aquests són els ajuntaments que tenen menys habitants. Dels 274 ajuntaments amb menys de 1.500 habitants, 111 ajuntaments no tenen portal, 93 ajuntaments tenen el portal incomplet, 60 el tenen sense contingut i solament 10 ajuntaments tenen complet el portal.

Per posar un exemple d'on es troben a hores d'ara les dificultats en la implementació en l'àmbit local de les polítiques de transparència, un informe de març-abril de 2017 del SEPAM de la Diputació de Castelló constata que dels 122 ajuntament alineats amb el seu pla de modernització administrativa i respecte al seu mòdul de transparència, al llarg de la seua vigència (5 mesos) només 38 ajuntaments havien publicat algun document en el seu portal, la qual cosa suposa un 31% del total. Encara més, d'aquests 38 només 18 hi havien publicat 10 o més documents –Diputació de Castelló (SEPAM), 2017–. L'eina electrònica, doncs, existeix, però s'evidencia molt poc –a Alacant només 53 ajuntaments dels 141 que utilitzen la plataforma de la Diputació compleixen els estàndards mínims en matèria de publicitat activa–, fet que ens reconduïx als problemes d'escassetat de recursos humans i/o de falta de cultura política adequada.

Per desgràcia, no disposem en aquests moments d'estudis més detallats des d'un punt de vista quantitatiu ni qualitatiu. Però les dades anteriors ens permeten avançar una visió del desenvolupament de les polítiques de transparència en l'àmbit local caracteritzat alhora per un clar progrés en la implantació, però insuficient fins i tot prenent com a referència només les exigències normatives en la matèria.

4. Conclusions

La política de transparència a la Comunitat Valenciana ha rebut un fort impuls en els últims anys. La llei que emmarca aquestes polítiques va ser aprovada cap al final de l'anterior legislatura, amb un govern que havia hagut d'afrontar contínues denúncies de corrupció i falta de transparència. El canvi de govern no ha suposat el canvi de la llei però sí l'impuls a polítiques decidides per a tirar avant la transparència des dels governs valencians, autonòmic i locals, i per a posar límit a un clima estés en la cultura política valenciana, almenys governamental, permissiu amb la corrupció. S'ha donat compte en aquesta comunicació de la presa de consciència i l'ampli ventall de mesures adoptades amb aquest objectiu.

Ara bé, no només es tracta d'aprovar i, si és el cas, aplicar lleis —que òbviament és necessari—, sinó, d'una cosa encara més important, es tracta de canviar *de fet i en la pràctica* la forma de governar i de participar en el govern. I per a això es requereix un canvi de cultura política dels ciutadans i, especialment, dels governants i dels tècnics en les administracions. En aquest sentit hem pogut constatar la definició de les eines normatives i informàtiques necessàries en els diferents nivells governamentals, si bé la insuficiència de recursos humans i materials mostren un escassa implementació efectiva d'aquestes mesures pels governs locals dels municipis amb menor població, especialment en els més menuts.

5. Referències bibliogràfiques i altres fonts documentals

ARRELLANO, David - SÁNCHEZ, José - i RETANA, Bartolo, «¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional», *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. I, núm. 2, 2014.

BRUGUÉ, Joaquim, «Gobierno abierto ¿maquillar o transformar?», *Cuadernos Constitucionales*, en aquest mateix número, 2016.

CALDERÓN, César - LORENZO, Sebastián (coord.), *Open Government: Gobierno Abierto*, Algón, Jaén, 2010.

CASTEL GAYÁN, Sergio: «La regeneración democrática en el constitucionalismo español: un análisis de las recientes medidas legislativas», *Cuestiones Constitucionales*, núm. 32, 2015.

DIPUTACIÓ D'ALACANT: *Pla Modernitza*, 2012:
<<http://planmoderniza.diputacionalicante.es>>

DIPUTACIÓ DE CASTELLÓ (SEPM): *Pla de transparència i Dinamització del Pla de modernització administrativa*, 2016:
<http://sepam.dipcas.es/files/plaTransparenciaGestiona_2.0.pdf>

DIPUTACIÓ DE CASTELLÓ: *Estratègia d'Innovació i Creació de Valor Públic*, 2016:
<<https://transparencia.dipcas.es/documents/75355/75493/Estrategia+de+Innovación+y+Creación+de+Valor+Público.pdf/ec0ac771-c9ec-418a-af80-64e0baae7965?version=1.0>>

DIPUTACIÓ DE VALÈNCIA: *Estratègia per a enfortir la cultura de la transparència i obertura de la Diputació de València*, 2016: <http://www.dival.es/portal-de-transparencia/sites/default/files/portal-de-transparencia/Estrategia_GO_CAS_DEF.pdf>

FUNDACIÓN ORANGE: *España 2014. Informe anual sobre el desarrollo de la sociedad de la información en España*, Madrid: Fundación Orange, 2014.

FUNDACIÓN TELEFÓNICA: *La sociedad de la información en España 2016*, Barcelona, Ariel i Fundación Telefónica, 2017.

GIMÉNEZ CHORNET, V. *et al.*, «Gobierno abierto en la Comunidad Valenciana», *Métodos de Información (MEI)*, II època, vol. 4, núm. 7, 2013.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: «Buena gobernanza y transparencia», 2016:
<<http://www.novagob.org/blog/view/114828/buena-gobernanza-y-transparencia>>

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, «Recensión de Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público de Manuel Villoria Mendieta y Agustín Izquierdo Sánchez (2016)», *Eunomía*, núm. 10, 2016b.

MARTÍN CUBAS, J. *et al.*: «Política en tiempos de Incertidumbre. Un gobierno abierto y transparente en los municipios españoles: el caso de Quart de Poblet», Comunicació en l'XI Congrés AECPA. Sevilla, Universitat Pablo de Olavide, 2013.

OBSAE (Observatori d'Administració Electrònica), *Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas. Informe IRIA 2014*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014.

OBSAE (Observatorio de Administración Electrónica): *Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas. Informe IRIA 2016*, Madrid, Ministerio d'Hisenda i Administracions Públiques, 2016.

OCDE/Institut Nacional d'Administració Pública, *La modernización del Estado: el camino a seguir*, INAP- MAP, Madrid, 2006.

OCDE, *Modernising Government: The Way Forward*, OECD, 2005:
<http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/modernising-government_9789264010505-en#.V_qhSGAqtEQ>

PASCUAL ESTEVE, José María, *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

ROSANVALLON, Pierre: *La contrademocracia: La política en la era de la desconfianza*, Manantial, Buenos Aires, 2007.

SUBIRATS, Joan - VALLESPÍN, Fernando, *España, reset: herramientas para un cambio de sistema*, Ariel, Barcelona, 2015.

TRANSPARÈNCIA INTERNACIONAL, *Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas* (INCAU), 2010, 2012, 2014, 2016:
<<http://transparencia.org.es/indice-de-las-comunidades-autonomas-incau/>>

VILLORIA, Manuel - IZQUIERDO, Agustín, *Ética pública y buen gobierno*, Tecnos/INAP, Madrid, 2016.

VILLORIA, Manuel, «La transparencia como política pública en el nivel local», *Revista Democracia y Gobierno Local*, 26/27, 2014.