

Transparència des del disseny, accés a la informació pública i dades obertes a la Comunitat Valenciana

Adrián Vicente-Paños¹

1. Introducció: transparència i integritat pública

La transparència és un dels eixos fonamentals del govern obert –Obama, 2009; *Open Government Declaration*, 2011–. La transparència, en un sentit ampli que defuja la zona de confort dels gestors de la informació, s'hauria d'entendre com un exercici de proactivitat de les administracions públiques que fomenti la difusió d'informació pública de tots els nivells de gestió i garantisca que s'hi puga accedir, en general, i la seua disponibilitat en formats oberts i reutilitzables, en particular. En aquest context, la transparència afavoriria la participació ciutadana en els processos de decisions públiques, la rendició de comptes i, per extensió, en un entorn proactiu, l'apoderament.

Així mateix, les mesures de transparència es presenten com a «antídot contra la corrupció» –Lizcano i Villoria, 2013; Martínez, 2017–, d'acord amb Luis D. Brandeis –1914–, «*sunlight is said to be the best of disinfectants*» –la llum del sol és el millor dels desinfectants–, en un context de deslegitimació de les institucions públiques en el qual entre els tres problemes principals dels espanyols hi ha: la desocupació, la corrupció i el frau, els polítics en general, els partits polítics i la política –Centre d'Investigacions Sociològiques, 2017.

La transparència es presenta com una eina d'integritat i eficiència en aspectes com la contractació pública –Transparency International, 2015– i la

1 Graduat en Gestió i Administració Pública per la Universitat Politècnica de València, màster en Gestió d'Empreses, Productes i Serveis per la mateixa universitat. En l'actualitat, desenvolupa l'activitat professional en la Direcció General de Transparència i Participació de la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació de la Generalitat Valenciana. Aquest treball ha sigut possible gràcies a la col·laboració de la Direcció General de Transparència i Participació, el Servei de Transparència de la Diputació de València, l'Oficina de Transparència i Informació Pública de la Diputació de Castelló i la Unitat de Transparència de la Diputació d'Alacant.

integritat institucional com a pressupost bàsic de la bona governança –Jiménez Asensio, 2016–. El principi de transparència també es troba entre els sis principis d'una regulació de qualitat, els anomenats *principles of good regulation* –principis de bona regulació–, juntament amb els principis de proporcionalitat, de responsabilitat, de coherència, d'enfocament i d'orientació a l'empresa/ciutadà –Baiges *et al.*, 2009.

L'enfortiment de la transparència i la confiança pública es pot veure condicionat pels marcs institucionals de govern públic, com es recull en l'*Informe de l'OCDE sobre governança pública a Espanya –2014–*, incloent-hi:

- Integritat: salvaguarda de l'interés públic i prevenció de la corrupció a partir de la convergència del govern i institucions públiques amb principis i estàndards de conducta i ètica.
- Reactivitat: provisió de serveis públics orientats al ciutadà atenent criteris d'accessibilitat i eficiència que s'ajusten a les necessitats i expectatives dels diferents actors socials.
- Obertura i inclusió: aproximació sistèmica i comprensiva a la institucionalització d'una comunicació bidireccional, es proporciona informació utilitzable i es fomenta la interacció per millorar la transparència, el compromís i la responsabilitat.
- Fiabilitat: actuar d'una manera predictable i consistent salvant les incerteses del context econòmic, social i polític dels ciutadans.

En aquest treball es vol exposar quina és la situació actual de la transparència, l'accés a la informació pública i la seua reutilització a la Comunitat Valenciana, així com projectar les oportunitats que presenta el desenvolupament de la transparència des del disseny en l'àmbit autonòmic i local.

D'una banda, el punt de partida d'aquest treball consisteix a considerar que la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana no incorpora la transparència des del disseny.

D'altra banda, ha sigut molt rellevant com a hipòtesi de treball que la transparència, l'accés a la informació pública i la reutilització d'informació pública es troben en una fase inicial en l'Administració local i madura en l'Administració autonòmica, després de l'entrada en vigor d'aquesta llei.

2. Transparència des del disseny, accés a la informació pública i dades obertes

El marc de la gestió de la transparència resulta extraordinàriament complex a la Comunitat Valenciana a causa de la intensa producció normativa, l'heterogeneïtat organitzativa i al volum dels organismes afectats per la llei de transparència, així com per la complexitat de les obligacions concretes que se'ls imposen.

La transparència, l'accés a la informació pública i les dades obertes – *open data*² s'haurien d'abordar en les organitzacions públiques des d'un exercici profund de planificació dels processos de gestió de la informació que es donen en tots els nivells de gestió de l'organització. Considerant les possibilitats i restriccions de l'entorn tant en l'àmbit intern, de l'organització pública mateixa, com extern, des d'una dimensió social.

Per a abordar una estratègia de transparència pública des del disseny s'haurien de fixar uns objectius estratègics transversals alineats amb la proposta de valor públic de l'organització incloent-hi tots els actors clau involucrats en els processos de decisions públiques, novament s'haurien de considerar les aliances i xarxes en l'àmbit extern per a impulsar la transparència. Finalment, s'haurien de preveure una sèrie d'accions estratègiques, a desenvolupar a curt termini –per exemple: sis mesos–, a partir de la identificació de la situació actual de l'entorn i dels objectius, i ajustar els recursos financers i materials de forma

2 Són les dades que qualsevol persona és lliure d'utilitzar, reutilitzar i redistribuir, amb l'únic límit, si és el cas, del requisit d'atribució de la seua font o reconeixement de la seua autoria. Definició a partir de l'Open Data Handbook de l'Open Knowledge Foundation, disponible en <https://goo.gl/dsvyvy>.

realista a l'estratègia i a la seua projecció futura per a assegurar-ne la sostenibilitat.

Per tot això, per liderar un procés transparència des del disseny –Vicente -Paños i Jordán-Alfonso, 2016: 2-3; Cerrillo i Casadesús, 2016: 3-5; Faus, 2016: 58-61 García-González, 2016: 479– s'haurien de considerar els àmbits organitzatius següents:

1. Àmbit de gestió de persones. La distribució de rols organitzatius és fonamental per a assegurar l'èxit de la gestió de la transparència. Cal distingir, en primer lloc, la figura d'un responsable funcional que hauria d'encarregar-se de la gestió i recopilació de la informació que s'ha de publicar i, per tant, desenvoluparia tasques de gestió documental. En segon lloc, cal pensar en la presència de responsables tècnics, això és, persones encarregades de la gestió i l'administració del portal o enllaç web de transparència. I, finalment, és fonamental l'existència d'un responsable polític al qual normalment se li sol encomanar la gestió de l'àrea de transparència i l'àrea de govern obert en les organitzacions que han aconseguit un grau major de maduresa dins dels processos de gestió pública orientada a la transparència, la participació i la rendició de comptes.
2. Àmbit de processos administratius. Per a sistematitzar la gestió de la informació es requereix codefinir amb oficines, unitats o serveis de l'organització un mapa d'obligacions en matèria de transparència d'acord amb la informació que genere l'organització: informació institucional, organitzativa i de planificació; informació de rellevància jurídica; informació econòmica, pressupostària i estadística i altres continguts objecte de publicació com la informació sol·licitada en virtut del dret d'accés. Els camps bàsics que hauria d'incloure aquest mapa d'obligacions són: quina informació i quin objectiu s'assoleix amb la publicació, grau de prioritat, importància, factibilitat, àrea municipal responsable, on està, cada quant de temps s'actualitza, per què, com i per qui.

A més, es recomana descriure els processos mitjançant un model entitat-relació³ que facilite la identificació d'una estructura lògica normalitzada per a

3 El model d'entitat-relació –*Entity-Relationship Model*– proposat per Peter P. Chen en 1976 és una eina fonamental per al desenvolupament d'un model conceptual de descripció

un entorn virtual. Les entitats bàsiques de metadades⁴ que es podrien determinar per a la descripció d'un procés són: document, agent, activitat, regulació i relació entre entitats.

3. Àmbit d'estructures administratives. Cada administració pública hauria de ponderar segons la grandària de l'organització la idoneïtat de crear, en primer lloc, unitats d'informació per recaptar, analitzar i difondre la informació relacionada amb la publicitat activa. En segon lloc, tramitar les sol·licituds d'accés a la informació, el registre, l'anàlisi, el seguiment i el control. I, en tercer lloc, s'hauria considerar la publicació, en la pàgina web o seu electrònica, de la informació l'accés a la qual és més sol·licitat.
4. Àmbit tecnològic. Per a garantir el compliment dels principis generals de la publicitat activa: comprensibilitat, accessibilitat, gratuïtat, interoperabilitat, qualitat i reutilització de la informació publicada, així com la seua identificació i localització, s'hi haurien d'integrar els sistemes de gestió de la informació de l'organització. Per a això, cada organització ha de valorar la idoneïtat d'implementar un sistema de gestió documental (SGD)⁵ i, com apunta Faus (2016), les diputacions provincials podrien liderar l'adopció de models prefixats i la integració d'experiències compartides de gestió documental que garantisquen l'accés i el manteniment d'un sistema de gestió documental.

arxivística basat en la representació, a partir dels requeriments legals, dels tipus d'entitat arxivística, les seues relacions i atributs. Definició a partir del document *Modelo Conceptual de Descripción Archivística y Requisitos de Datos Básicos de las Descripciones de Documentos de Archivo, Agentes y Funciones*, Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, 2012, disponible en <https://goo.gl/gcaiwp>.

4 Dades que defineixen i descriuen altres dades. Definició a partir de la Resolució de 19 de febrer de 2013, de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques, per la qual s'aprova la Norma tècnica d'interoperabilitat de reutilització de recursos de la informació, disponible en <https://goo.gl/s2rvbs>.

5 «Àrea de gestió responsable d'un control eficaç i sistemàtic de la creació, recepció, el manteniment, l'ús i la disposició de documents d'arxiu, inclosos els processos per a incorporar i mantindre en forma de documents la informació i prova de les activitats i operacions de l'organització». Definició reproduïda de la Norma UNE-ISO 15489. Informació i documentació. Gestió de documents. A més, es recomana la consulta de les Normes UNE-ISO 30300, informació i documentació. Gestió de documents. Part 1: conceptes i principis i UNE-ISO 30301, informació i documentació. Sistemes de gestió per als documents. Requisits.

Per a assegurar l'accés a la informació pública, es requereix predefinir el dret d'accés a la informació pública: com s'exercirà, si es realitzarà a través d'un tràmit telemàtic amb certificat digital o sense. A més, s'hauria d'establir l'òrgan o la unitat responsable de resolució, el termini de resolució i considerar els efectes del silenci administratiu.

Tot això, atenent la protecció de dades, també des del disseny (Martínez-Martínez, 2014), amb mesures de caràcter proactiu i preventiu; amb una configuració predeterminada; com a part integral en el disseny i l'arquitectura dels sistemes de tecnologies d'informació; garantint-ne una funcionalitat total amb una estratègia de guanyar-guanyar –*win-win*–; amb una protecció de cicle de vida complet de les dades involucrades; subjecta a components i operacions visibles i transparents; i, que mantinga un enfocament centrat en l'usuari amb respecte a la privacitat (Cavoukian, 2011).⁶

Des del moment en què es genera aquesta informació s'hauria de garantir, mitjançant metadades, la traçabilitat fins a la font d'origen que permeti saber en quin moment s'inicia un tràmit, si els documents que es generen han de ser publicats en el portal de transparència, si és d'accés públic o té alguna reserva, identificar els períodes de conservació, en quin moment i amb quina durada temporal s'ha de publicar la informació, i considerar-ne la possible eliminació i condicions de reutilització.

També s'hauria de crear un catàleg⁷ o repositori de dades⁸ el contingut de les quals s'ajuste, com a mínim, a les exigències de publicitat activa contingudes

6 Per a orientar els esforços de l'organització a la protecció de dades des del disseny es pot accedir al Reglament –UE– 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades: <https://goo.gl/4ngb8c>.

7 Una col·lecció de metadades sobre conjunts de dades rellevants, se centra en l'organització dels conjunts de dades. Normalment, no considera on estan les dades emmagatzemades. Definició a partir del document *Monitoring, Analysis and Visualisation of Open Data Catalogues, Hubs and Repositories*, OpenDataMonitor, 2014, pàg. 15, disponible en <https://goo.gl/srz2bz>.

8 Un servei en línia d'emmagatzematge sense mecanisme de cerca. Pot ser tan senzill com un servidor web amb una carpeta i fitxers estàtics, sense un índex o categorització addicional, a excepció d'una pàgina principal per a cada conjunt de dades. A diferència del catàleg de dades, el repositori se centra en el sistema d'emmagatzematge. Definició a partir del document citat anteriorment.

en la llei de transparència, a més de normativa d'aplicació en matèria d'accés a la informació i reutilització. Aquest repositori hauria d'incloure: descripció del catàleg –formats, temes, categories–, cerca d'informació –desplegable, text lliure, etiquetes, índexs, altres–, llenguatge de consulta –combinatori, jeràrquic, classificatori– i altres elements com respostes, elements de cada resposta, ordenació de les respostes i quantificació de les respostes.

Finalment, la informació pública es pot oferir mitjançant estàndards oberts amb metadades –RDF, RSS, JSON–, a través de llicència d'ús no limitat amb autoria –CC BY 4.0– ajustant l'actualització d'aquesta en funció del tipus de dada –actualització anual, mensual, setmanal, dies, hores–. A més, en matèria de dades obertes es podria facilitar l'accés complet a la informació –API⁹ i al punt d'accés SPARQL,¹⁰ a través d'un model de dades estandarditzat –ISO, CKAN.¹¹

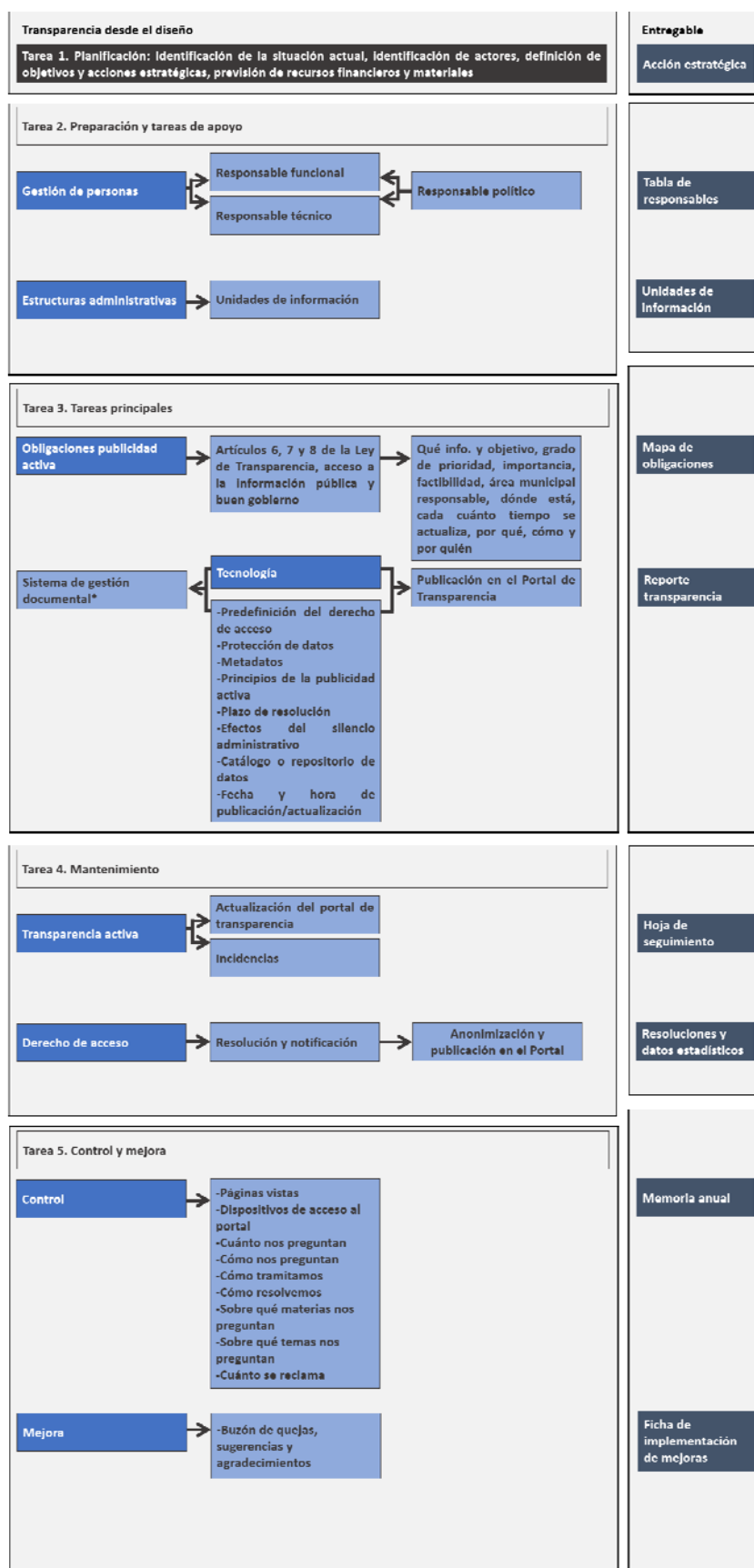
5. Àmbit de control i millora. Per a facilitar l'exercici del dret d'accés a la informació pública es requereix implantar un sistema de gestió de sol·licituds que permetia diferenciar entre la sol·licitud d'accés a la informació pública; en sentit estricte, una sol·licitud d'informació general, suggeriments sobre quines dades s'haurien d'obrir, en quins formats o quines aplicacions i quins suports requereix l'Administració. I, finalment, incloure-hi un apartat diferenciat de denúncies, queixes, agraïments i reclamacions. A partir de la informació que es genera periòdicament se'n podria publicar anualment una memòria.

9 La Interfície de Programació d'Aplicacions –API– és una eina que permet consultar de forma automatitzada un catàleg de dades sobre la base d'uns criteris triats per la persona usuària i utilitzant identificadors uniformes de recursos –URI–. Definició a partir de *datos.gob.es: API*, disponible en <https://goo.gl/kf684q>.

10 «SPARQL –SPARQL Protocol and RDF Query Language–: tecnologia de consulta d'informació sobre diverses fonts de dades que emmagatzemen els mateixos seguint el model de descripció RDF». Definició reproduïda de la Resolució de 19 de febrer de 2013, de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques, per la qual s'aprova la Norma tècnica d'interoperabilitat de reutilització de recursos de la informació, disponible en <https://goo.gl/s2rvbs>.

11 CKAN és una plataforma de portal de dades de codi obert que, a través d'un sistema de gestió de dades, fa accessible les dades i proporciona eines per a optimitzar la publicació, l'intercanvi de dades, la seua cerca i ús. A manera il·lustrativa, s'utilitza aquesta plataforma en l'European Data Portal i en el portal dades Obertes de la Generalitat Valenciana.

A continuació, en la il·lustració 1, es mostra la proposta de treball de la transparència des del disseny, incloent-hi una descripció esquemàtica de les tasques necessàries per a la integració en una organització pública. A més, s'acompanya aquesta proposta amb els documents de treball que s'haurien de generar al llarg d'aquest procés.



Font: Elaboració pròpia.

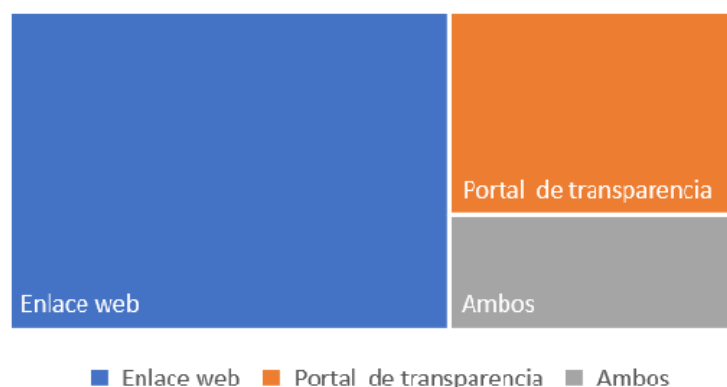
3. Transparència activa, accés a la informació pública i la seua reutilització a la Comunitat Valenciana

3.1. Transparència activa a la Comunitat Valenciana

A continuació, es presenta la situació de la transparència activa a la Comunitat Valenciana. Per a això, s'analitzen els mecanismes a través dels quals les administracions públiques difonen informació pública de forma proactiva sense esperar una sol·licitud concreta, d'acord amb l'article 9 de la Llei 2/2015 de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana i articles 6, 7 i 8 de la Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Aquest epígraf es divideix en municipis, diputacions provincials i Generalitat Valenciana atenent la realitat administrativa de la Comunitat Valenciana.

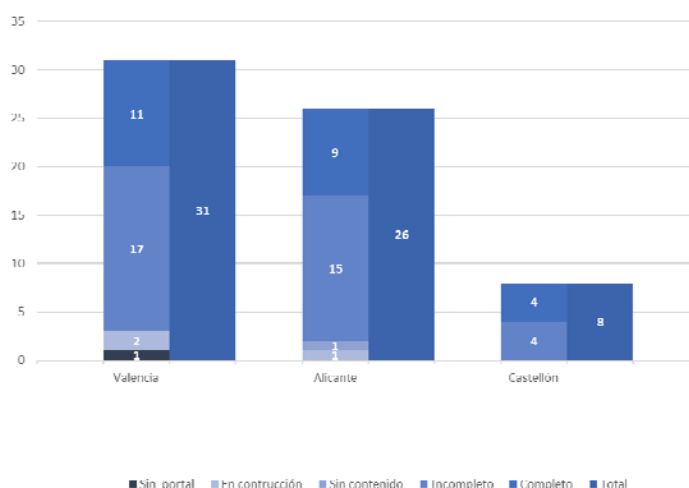
Els municipis

Des del municipi més menut de la Comunitat Valenciana, Emperador, fins al municipi de menys habitants, Castell de Cabres, amb 16 habitants; les obligacions en matèria de publicitat activa s'exigeixen amb la mateixa intensitat, a partir de l'entrada en vigor de la Llei de transparència. A partir de l'anàlisi realitzada s'ha identificat que un 97% dels municipis amb una població de més de 20.000 habitants, disposen d'un portal de transparència pública. Aquests resultats es poden segmentar, com s'ha assenyalat en un altre treball –Vicente-Paños i Jordán-Alfonso, 2016: 14-15–, entre accés al portal mitjançant enllaç web, un 58%; a través de portal de transparència, un 25%; i mitjançant els dos, un 14%, com es pot veure en el gràfic 1. D'entre aquests, un 37% estan complets, mentre que un 55% publiquen informació incompleta, fet que suposa l'incompliment de les exigències legals, com es pot veure en el gràfic 2.



Gràfic 1. Transparència activa segons el mitjà de publicació^[L2].

Font: Elaboració pròpia a partir de Vicente-Paños i Jordán-Alfonso, 2016.



Gràfic 2. Resultats de publicitat activa per província^[L3].

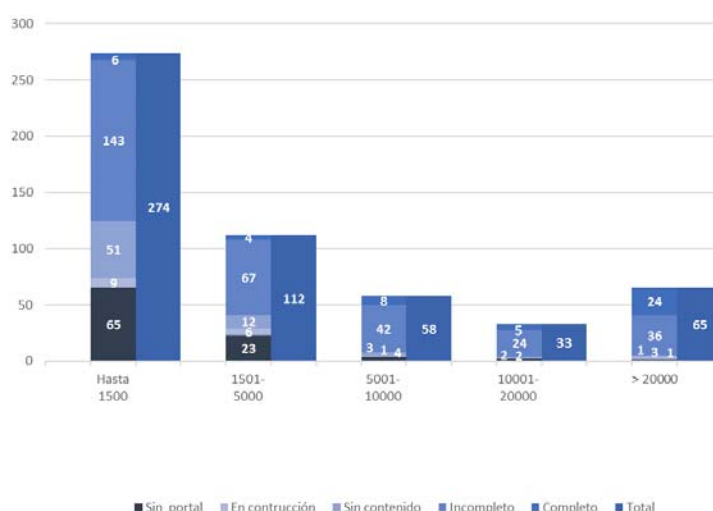
Font: Elaboració pròpia a partir de l'*Estudi de la transparència de les entitats locals*, Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, 2017.

Per completar la informació, es presenta l'estat actual de la transparència activa a la Comunitat Valenciana amb els municipis amb una població inferior a 20.000 habitants, com es pot identificar en el gràfic 3, a partir de les dades dels municipis de la Comunitat Valenciana aportades per la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació en l'*Estudi de*

la transparència de les entitats locals, que recull el seguiment dels portals transparència municipals:

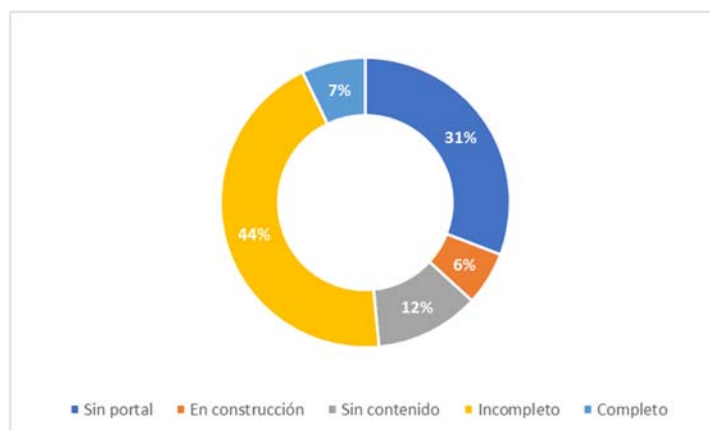
- En aquest segment de població, un 20% dels 477 municipis analitzats no disposen de portal de transparència. Mentre que en un 58% dels municipis la transparència activa és incompleta.
- En la franja de població fins a 1.500 habitants, un total de 65 municipis, un 24%, no tenen portal de transparència o espai web destinat a aquest efecte. En canvi, 143 municipis publiquen informació de forma incompleta, un 52%, mentre que tan sols 6 municipis, un 2%, compleixen la Llei de transparència.
- En la franja de població entre 1.501 i 20.000 habitants, un 92% dels municipis incompleixen la Llei de transparència, tan sols 17 municipis complirien les obligacions en matèria de publicitat activa.

Des d'una òptica integrada, dels 542 municipis de la Comunitat Valenciana, un 9% compleixen les màximes garanties la Llei de transparència, com es pot veure en els gràfics 4 a 6.



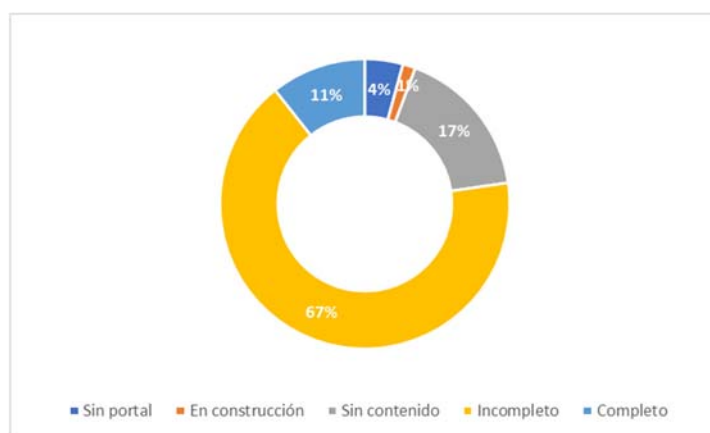
Gràfic 3. Estat de transparència activa Comunitat Valenciana^[L4].

Font: Elaboració pròpia a partir de l'*Estudi de la transparència de les entitats locals*, Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, 2017.



Gràfic 4. Estat de transparència activa a la província de València^[L5].

Font: Elaboració pròpia a partir de l'*Estudi de la transparència de les entitats locals*, Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, 2017.



Gràfic 5. Estat de transparència activa a la província d'Alacant^[L6].

Font: Elaboració pròpia a partir de l'*Estudi de la transparència de les entitats locals*, Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, 2017.



Gràfic 6. Estat de transparència activa a la província de Castelló^[L7].

Font: Elaboració pròpia a partir de l'*Estudi de la transparència de les entitats locals*, Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, 2017.

Les diputacions provincials

El punt de partida de la transparència pública en l'àmbit de les diputacions provincials s'identifica amb la creació, el 20 d'octubre de 2015, del Servei de Transparència de la Diputació de València dins de l'Àrea d'Administració General i Transparència, d'una banda. I, de l'altra, en la Diputació de Castelló, la creació de l'Oficina de Transparència i Informació Pública, adscrita a la Secretaria General, i el responsable de la qual és el cap del Servei d'Administració i Innovació Pública, que té encomanades les funcions descrites en l'article 6 de l'Ordenança de Transparència i Govern Obert. En canvi, la Unitat de Transparència de la Diputació d'Alacant és de creació recent, ja que es va crear el febrer de 2017 i es va adscriure al Departament d'Informàtica de l'Àrea de Bon Govern de la Diputació.

Una vegada introduït el punt de partida, es presenten aquests resultats sobre la situació de la transparència activa en les diputacions provincials:

- L'actual web i portal de transparència de la Diputació d'Alacant es van posar en marxa en 2013, amb anterioritat a l'entrada en vigor de la llei, l'octubre de 2015. A continuació, es va obrir el portal de la Diputació de Castelló, el setembre de 2015, i el de la Diputació de València, el desembre d'aquest mateix any.

- El portal de la Diputació de València compleix les màximes garanties la Llei de transparència, mentre que la Diputació de Castelló i la Diputació d'Alacant presenten portals complets amb alguna característica millorable, com ara les declaracions anuals de béns i activitats dels representants locals. Per tant, la publicitat activa en l'àmbit de les diputacions provincials es troba en una fase madura. Aquests resultats es presenten en la taula 1.
- En canvi, la inexistència de mesurament i dades sobre el nombre d'usuaris dels portals, així com el mesurament de les pàgines per sessió que visiten i la durada mitjana per sessió poden suposar una barrera a la transparència adaptable en formats i continguts d'interés per als usuaris. Així mateix, els indicadors que es dedueixen en aquesta matèria dels resultats extrets de Twitter i YouTube presenten un gran potencial, com es pot veure en la taula 2.

Taula 1. Resultats principals de transparència activa: diputacions provincials.

Entitat	Pàgina web / Portal de transparència	Portal complet	Usuaris	Nre. visites	Pàgines/ Sessió	Durada mitjana sessió
Diputació de València	http://www.dival.es/es/portal-de-transparencia		No hi ha dades	No hi ha dades	No hi ha dades	No hi ha dades
Diputació de Castelló	https://transparencia.dipcas.es		2.955 ¹²	20.353	4,68	00:03:24
Diputació d'Alacant	http://abierta.diputacionalicante.es		5.351 ¹³	39.925	7,39	00:04:42

Font: Elaboració pròpia.

Taula 2. Resultats principals de transparència adaptable: diputacions provincials.

Entitat	Seguidors Twitter	Nre. impressions	Nre. de piulades	Subscriptors YouTube	Nre. de visites	Nre. de vídeos
---------	-------------------	------------------	------------------	----------------------	-----------------	----------------

¹² Dades extretes de l'*Informe sobre el Portal de Transparència de la Diputació de Castelló*, període d'anàlisi: gener 2016 - desembre 2016.

¹³ Càlculs realitzats amb les dades obtingudes en el període gener de 2017 - agost de 2017.

Diputació de València	795 ¹⁴	685.600	1.595	43	2.321	42
Diputació de Castelló	No hi ha compte	No hi ha compte	No hi ha compte	301 ¹⁵	157	7
Diputació d'Alacant	1.089 ¹⁶	204.641 ¹⁷	1.697	2.334 ¹⁸	833	3

Font: Elaboració pròpia.

La Generalitat Valenciana

El portal de transparència presentat el juny de 2014 era més translúcid que transparent. El canvi de govern va provocar un canvi de paradigma en l'estratègia de gva Oberta. Des del gener de 2015 fins a l'agost de 2017 el portal gva Oberta va rebre 713.689 visites i es van visualitzar 2.456.640 pàgines, com es pot veure en la taula 3, entre les quals es poden destacar: la pàgina d'inici, l'agenda, l'organigrama del Consell i la fitxa d'alts càrrecs. En la línia del canvi d'estratègia, el portal es va adaptar al compliment de les exigències legals de la Llei de transparència valenciana. Així mateix, la difusió de la informació pública en matèria de transparència es va adaptar a canals com YouTube o Twitter, a través d'aquest últim mitjà els continguts en matèria de transparència, encara que amb un marcat caràcter d'informació institucional, s'acosten als set milions d'impressions, com es pot veure en la taula 4.

Taula 3. Resultats principals de transparència activa: Generalitat Valenciana.¹⁹

14 Període d'anàlisi: febrer de 2016 - agost de 2017.

15 El Servei d'Innovació i Administració Pública no té un canal propi de YouTube. Per tant, aquestes dades s'han calculat a partir del canal de YouTube Premsa Diputació de Castelló per als vídeos sobre transparència.

16 Període d'anàlisi: setembre de 2011 - agost de 2017, per al nombre de seguidors en Twitter i nombre de piulades.

17 Període d'anàlisi: gener de 2014 - agost de 2017, compte creat el setembre de 2011.

18 El nombre de subscriptors correspon al canal Diputació d'Alacant. Dins d'aquest canal es pot accedir a la llista de reproducció: Dades Obertes sobre transparència i dades obertes.

19 Període d'anàlisi: gener de 2015 - agost de 2017.

Entitat	Pàgina web/Portal de Transparència	Portal complet	Usuaris	Nre. visites	Pàgines/ Sessió	Durada mitjana sessió
Generalitat Valenciana	http://www.gvaoberta.gva.es		552.126	713.689	3,44	00:02:38

Font: Elaboració pròpia.

Taula 4. Resultats principals de transparència adaptable: Generalitat Valenciana.

Entitat	Seguidors Twitter ²⁰	Nre. impressions	Nre. de piulades	Subscriptors YouTube ²¹	Nre. de visites	Nre. de vídeos
Generalitat Valenciana	2.497	6.968.900	4.558	1.811	3.569	104

Font: Elaboració pròpia.

De la teoria a la pràctica: bones pràctiques en transparència activa

En aquest marc de la transparència activa, s'identifica que són les organitzacions d'una mida mitjana, com en els casos dels ajuntaments de Catarroja i Alboraya, i gran, Gandia o Torrent, les que estan consolidant projectes de transparència pública. Això podria ser degut, d'una banda, a una aposta per la transparència des del disseny en una etapa inicial del llançament de les polítiques en matèria de transparència, com pot ser el cas de Picanya i, de l'altra, a l'accés a recursos superiors en matèria de gestió de la informació i la disponibilitat de responsables funcionals, tècnics i polítics sensibilitzats per liderar aquests processos, com en el cas de Torrent. Aquests processos també estarien alineats amb la innovació pública i el govern obert com en els casos de la Diputació de Castelló i la Diputació de València. I, finalment, com a element

20 Període d'anàlisi per a la xarxa social Twitter: juliol de 2015 - agost 2017.

21 Aquestes dades corresponen a les persones subscriptores del canal de la Generalitat Valenciana. Dins d'aquest canal se situa la llista de reproducció de la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació.

comú d'aquestes institucions, l'orientació cap a l'administració electrònica i l'arxiu i la gestió documental com a elements clau per a la transparència.

En matèria de bones pràctiques en l'àmbit local es poden destacar experiències com l'anomenat Portal de Transparència i Dades Obertes de l'Ajuntament de València i el seu reglament de transparència i participació ciutadana. Els portals de transparència dels ajuntaments de Catarroja i Alboraya, a través de la solució del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. El Portal de Govern Obert de Gandia amb un gran treball de gestió interna o *back office* –en la rebotiga de la producció documental i l'arxivística–. El Portal de Transparència de l'Ajuntament de Paiporta com a paradigma de lideratge polític per a obrir una institució a la transparència. I, finalment, l'Ajuntament de Torrent, punta de llança de la transparència i les dades obertes a la Comunitat Valenciana amb l'Ordenança de transparència, accés a la informació i reutilització,²² publicada en el Butlletí Oficial de la Província en 2015.

En l'àmbit provincial es pot destacar la *Guia i Actuació i Manteniment del Portal de Transparència Municipal* i la publicació *Les tres claus de la transparència* de la Diputació de Castelló,²³ i també el portal de transparència de la institució amb 101 indicadors que, en el primer any, va rebre més de 37.000 visites, amb la particularitat que el 50% dels usuaris hi van accedir des de la província.²⁴

En matèria d'assistència a les entitats locals, es pot destacar el cas de la Diputació d'Alacant, a través del Pla Modernitza ha aconseguit habilitar un portal de transparència en el 77% dels municipis de la província d'Alacant. També, és destacable l'Estratègia per a enfortir la cultura de transparència i obertura de la Diputació de València amb el PR-04 Transparència 1.000, a què ja s'han adherit

22 Es pot accedir a l'Ordenança de transparència, accés a la informació i reutilització de l'Ajuntament de Torrent, a través de l'enllaç següent: <https://goo.gl/cwkkmp>.

23 L'autor d'aquest treball recomana l'accés als recursos generats per l'Equip d'Administració i Innovació Pública de la Diputació de Castelló, a través de l'enllaç següent: <https://goo.gl/ujythg>.

24 Premsa, Diputació de Castelló, «El Portal de Transparència de la Diputació compleix el seu objectiu després de rebre més de 37.000 visites en complir el seu primer any», en <https://goo.gl/mdgwyw>.

52 ajuntaments de la província de València,²⁵ entre els quals hi ha els ajuntaments de Bicorb, la Barraca d'Aigües Vives, Xalans, Cases Baixes, Pinet o Emperador;²⁶ i l'aplicació d'obsequis i viatges que ja utilitzen 8 ajuntaments, com ara Sagunt, Catarroja, Gàtova, Alfafar, Bicorb o Emperador.²⁷

Finalment, cal destacar en aquest context el paper d'organitzacions capdavanteres i fixadores de tendències de les diputacions provincials,²⁸ que estan facilitant la incorporació de la transparència des del disseny en els processos de gestió de la informació de les entitats locals, especialment el cas de la Diputació de València i el servei Transparència 1.000.

Com indica Briz en aquesta mateixa obra –Briz, 2017–, després del servei d'assistència de la Diputació de València, els municipis amb menys de 1.000 habitants amb un suport web adequat passaran del 23%; en municipis de 1.001-1.500 habitants, al 68% –47 municipis–, de tal manera que s'equiparen amb percentatges de municipis de més de 20.000 habitants, en els quals un 71% d'entitats disposaria d'un suport adequat.

3.2. Accés a la informació pública i la seua reutilització a la Comunitat Valenciana

En el present epígraf es presenta la situació de la transparència passiva, és a dir, el dret de qualsevol ciutadà o ciutadana, a títol individual o en representació de qualsevol organització legalment constituïda, a accedir a la informació pública. I la transparència col·laborativa,²⁹ és a dir, les dades

25 Última actualització: 5 de maig de 2017.

26 Última actualització: 10 d'agost de 2017.

27 Última actualització: 28 d'abril de 2017.

28 Malgrat aquest valor positiu que es pot atribuir al lideratge i fixació de tendències en matèria de transparència de les diputacions provincials, aquest paper s'explica, en part, perquè és un paper degut, d'acord amb la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local i la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

29 Alberto Ortiz de Zárate. *Tres tipos de transparencia*, 2012. Disponible en <http://goo.gl/cs2c2c>. Així mateix, César Nicandro Cruz-Rubio: *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*, Washington, Organització dels Estats Americans, 2014, pàg. 9. Disponible en <http://goo.gl/yxp8cy>.

públiques crues –dades del govern obert– publicades sota estàndards oberts i reutilitzables que possibiliten el dret dels ciutadans i ciutadanes a l'accés, la redistribució i la reutilització.

Per consegüent, aquesta anàlisi es basa en la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern: articles 12, dret d'accés a la informació pública; 17, sol·licitud d'accés, i 11, sobre el principi tècnic de reutilització, d'una banda; i, de l'altra, en els articles 11, dret d'accés a la informació pública, 15, sol·licitud d'accés, i 20, reutilització de la informació pública, de la Llei 2/2015 de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana.

#SenseFiltres: el dret d'accés a la informació pública

En matèria de transparència passiva, hi ha limitacions a l'accés a la informació pública per al comú de les persones. Siga per la dificultat per a accedir al tràmit específic, amb o sense certificat digital, o perquè la sol·licitud quede taxada de manera inequívoca, no implique reelaboració o afecte terceres persones. Per això, a manera de «filtres» per a la transparència es presenten les limitacions següents:

- #Filtre1. Identificar en la seu electrònica el tràmit d'accés a la informació pública.
- #Filtre2. Accedir al tràmit telemàticament amb certificat digital/sense certificat.
- #Filtre3. Sol·licitar la informació de forma precisa i clara.
- #Filtre4. La sol·licitud implica reelaboració?, afecta drets o interessos de terceres persones?, està en joc el secret professional, la propietat intel·lectual o industrial, la protecció del medi ambient o el patrimoni artístic?, entre altres qüestions.
- #Filtre5. Publicar per defecte la resolució d'accés a la informació pública amb la informació sol·licitada, respectant la protecció de dades de caràcter personal.

Malgrat aquestes consideracions inicials, la major limitació es trobaria en la impossibilitat de poder formular la sol·licitud d'accés a la informació pública per via electrònica. Com s'ha identificat en un altre treball –Vicente-Paños i Jordán-Alfonso, 2016–, un total de 16 entitats locals, un 24% dels ajuntaments de la Comunitat Valenciana amb més de 20.000 habitants, compleixen la disponibilitat de sol·licitud d'accés a la informació pública per via electrònica – article 17, de la Llei 19/2013; i 15 de la Llei 2/2015.

Centrant-nos en la Generalitat Valenciana i les diputacions provincials, les institucions que han considerat la possibilitat de sol·licitar l'accés a la informació pública per via telemàtica són la Generalitat Valenciana, amb certificat digital o sense , i la Diputació de Castelló, amb certificat digital, com es recull en la taula 5. La Diputació de València i la d'Alacant remeten, en canvi, a una sol·licitud genèrica.

Quant a les sol·licituds d'accés a la informació pública, en el Servei de Transparència de l'Activitat Pública de la Generalitat Valenciana s'han registrat 98 sol·licituds de dret d'accés:³⁰ n'han sigut estimades 89, desestimades, 5; remeses a l'òrgan competent, 3; i desestimada, 1. Els temes sobre els quals es demana més informació són: sector públic, salut i legislació i justícia. Pel que fa a les diputacions provincials, l'Oficina de Transparència i Informació Pública de la Diputació de Castelló ha estimat per resolució expressa 11 sol·licituds de les 16 registrades; de les 3 sol·licituds que no van ser estimades: 1 va ser per desistiment de la persona interessada i les altres 2 per trasllat a l'òrgan competent. En la Diputació de València, en 2016 es van presentar 4 sol·licituds que van ser estimades, una de les quals només parcialment; en 2017, de les 14 sol·licituds registrades,³¹ en van ser estimades 7, de les quals 2 només parcialment. En la Diputació d'Alacant s'han concedit el 100% de les sol·licituds.

Taula 5. Resultats principals de transparència passiva: Comunitat Valenciana.³²

30 Període d'anàlisi: juny de 2016 - agost 2017.

31 Última actualització: setembre de 2017.

32 Última actualització: per la Generalitat Valenciana, agost de 2017; per a les diputacions provincials, setembre de 2017.

Entitat	Dret d'accés	Sol·licituds de dret d'accés	Sol·licituds finalitzades	Sol·licituds concedides
Generalitat Valenciana	Sí	98	100%	91%
D. de València	No	18	72%	85%
Diputació de Castelló	Sí	16	88%	79%
Diputació d'Alacant	No	10	100%	100%

Font: Elaboració pròpia.

Reutilització de la informació pública: una visió transversal de la Comunitat Valenciana

En matèria de transparència col·laborativa, articles 20 i següents de la Llei 2/2015; es pot determinar que en els municipis amb una població de més de 20.000 habitants, 17 entitats locals més la Generalitat Valenciana publiquen informació reutilitzable en format obert, en què el 25% de les entitats locals publiquen dades obertes en compliment dels principis generals de la publicitat activa, mentre que 6 entitats locals, un 9% de les entitats locals, més la Generalitat Valenciana publiquen aquestes dades a través d'un portal de dades obertes –Vicente-Paños i Jordán-Alfonso, 2016: 16.

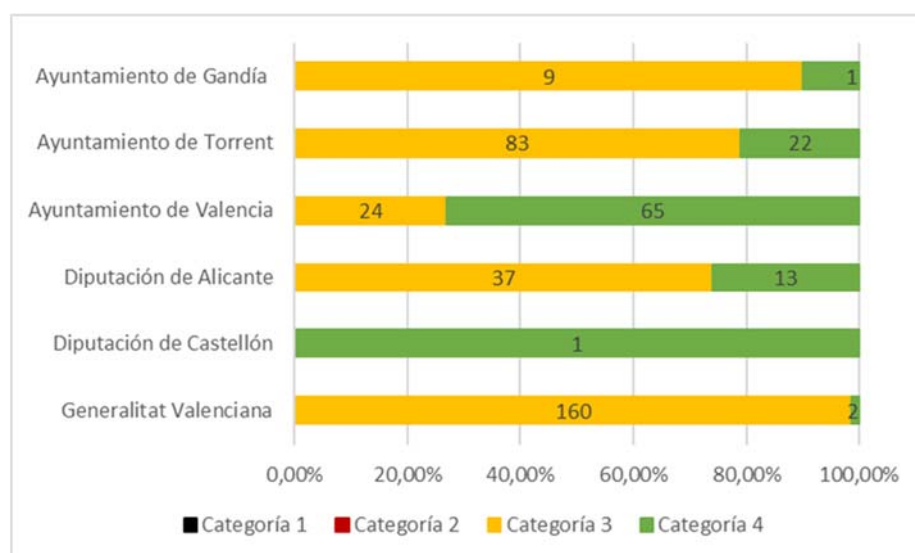
En tercer lloc, sí que s'aprofundeix en la dimensió qualitativa de la transparència col·laborativa, com s'ha identificat en un altre treball sobre dades obertes, accés a la informació pública i la seua reutilització a la Comunitat Valenciana –Vicente-Paños i Jordán-Alfonso, 2016: 23:

- El 88% dels conjunts de dades o *datasets*³³ permeten l'accés a la informació per via web amb paràmetres i el 12% restant permeten un accés complet a l'API de dades.

33 Dades relacionades, estructurades i organitzades, de manera que puguin ser processades apropiadament per extraure'n informació. Definició a partir del Reial decret

- Els conjunts de dades en els portals de dades obertes de la Comunitat Valenciana són de reutilització avançada amb alguna característica millorable, vegeu el gràfic 7. Aquesta conclusió s'obté a partir de la mètrica Meloda, metodologia que s'usa per a avaluar la reutilització de dades obertes.
- Les entitats que estan liderant està obertura són: la Generalitat Valenciana, l'Ajuntament de València, l'Ajuntament de Torrent i la Diputació d'Alacant.

A partir de tot el que s'ha exposat fins ací, es pot identificar que el desenvolupament de les dades obertes a la Comunitat Valenciana es troba en una fase inicial.



Gràfic 7. Percentatge de conjunts de dades publicats per categoria^[L8] en cada administració pública.

Font: Reproduït de Vicente-Paños i Jordán-Alfonso –2016.

Anàlisi comparativa: la reutilització de dades obertes en les comunitats autònomes

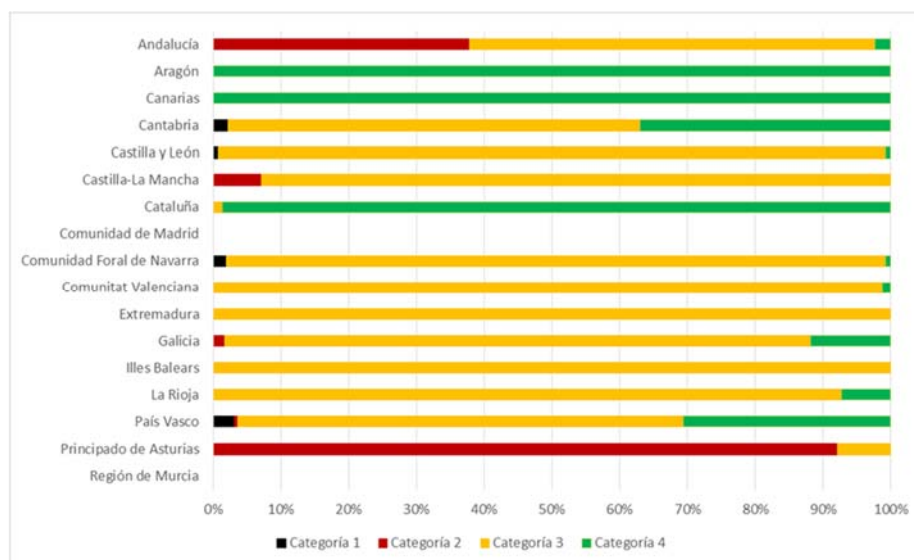
Per a completar la perspectiva integrada de la transparència col·laborativa a la Comunitat Valenciana, atenent únicament l'àmbit del portal de

4/2010, de 8 de gener, pel qual es regula l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat en l'àmbit de l'administració electrònica, disponible en <https://goo.gl/9z3dqc>.

transparència dades Obertes de la Generalitat, com hem acreditat en l'estudi sobre accés a la informació pública i la seua reutilització en les comunitats autònomes –Vicente-Paños i Jordán-Alfonso, 2017: 387-388:

- El 95% de les dades publicades per comunitats autònomes en portals de dades obertes són de reutilització avançada amb alguna característica millorable.
- La Comunitat Valenciana és la novena comunitat autònoma en matèria de reutilització, amb un 99% de les seues dades de reutilització avançada amb alguna característica millorable, vegeu gràfic 8.
- Les comunitats autònomes que estan liderant aquesta obertura són Aragó, Aragón Open Data; Catalunya, Dades Obertes gencat; Comunitat Foral de Navarra, Open Data Gobierno de Navarra; i Open Data Euskadi, al País Basc.

Com a conseqüència de les dades exposades, en contrast amb la situació de l'àmbit local a la Comunitat Valenciana, s'identifica que la implementació de les dades obertes en el context de les comunitats autònomes es troba, en general, en una fase madura.



Gràfic 8. Percentatge de conjunts de dades publicats per categoria en cada comunitat autònoma.

Font: Reproduït de Vicente-Paños i Jordán-Alfonso –2017.

4. A les portes de la transparència des del disseny: de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana al seu desenvolupament reglamentari

La regulació de la transparència pública ha experimentat una important evolució en els últims dos anys, a partir de l'aprovació de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana.

El compromís polític adquirit en l'Acord del Botànic³⁴ en matèria de regeneració democràtica i lluita contra la corrupció ha desbordat el marc estricte de la llei mateixa i del seu desenvolupament normatiu, és a dir, el Decret 56/2016, del Consell, de 6 de maig, pel qual s'aprova el Codi de Bon Govern de la Generalitat i el Decret, del Consell, pel qual es desenvolupa la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana. I ha passat a altres àmbits com la Llei 5/2016, de 6 de maig, de comptes oberts per la Generalitat Valenciana o la Llei 8/2016, de 28 d'octubre, de la Generalitat, d'incompatibilitats i conflictes d'interessos de persones amb càrrecs públics no electes. A continuació, fruit d'aquesta configuració normativa, en la il·lustració 2 es presenten els pilars del model de gestió de la Generalitat en matèria de transparència, responsabilitat social, participació i cooperació.

34 Es pot accedir a l'Acord del Botànic a través de l'enllaç següent: <https://goo.gl/nfnzri>. El Balanç d'Activitat del Consell des de la signatura d'aquest acord està disponible a través de: <https://goo.gl/tkcefd>. A més, es presenta el document de la renovació de l'Acord del Botànic, que inclou 201 compromisos, a través de l'enllaç següent: <https://goo.gl/zscvs5>.



Il·lustració 2. Pilars del model de gestió de la Generalitat Valenciana en matèria de [L10](#) transparència, responsabilitat social, participació i cooperació.

Font: Elaboració pròpia.

Per tant, no sols hi ha el marc bàsic de transparència sinó que, a més, aquest marc normatiu ha guanyat en complexitat i en un conjunt d'obligacions que afecten el govern, els càrrecs públics no electes i el personal directiu del sector públic instrumental de la Generalitat i que aconsellen un disseny i una planificació estratègica de la transparència, o dit en altres paraules, l'obligació d'adoptar polítiques de transparència des del disseny que facen possible el compliment d'aquest marc complex.

D'acord amb la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, la informació pública és «el conjunt de continguts o documents que estan en poder de qualsevol dels subjectes inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei i que hagen sigut elaborats o adquirits en l'exercici de les seues funcions» – article 4.1–. Per a garantir la difusió i transparència de la informació pública de forma objectiva, veraç i actualitzada, les organitzacions públiques de la Comunitat Valenciana «han d'adoptar polítiques de gestió integral de la informació, tant en suport analògic com electrònic, i dissenyar i implementar els sistemes i les mesures tècniques i organitzatives necessàries que garantisquen

la interoperabilitat, seguretat, integritat, conservació i accessibilitat de la informació, així com la integració de conjunts de dades» –article 6.1.

A més, el Decret, del Consell, pel qual es desenvolupa la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana en matèria de transparència i es regula el Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, desplega aspectes de la llei com ara:

- El desenvolupament de les obligacions de publicitat activa i el dret d'accés a la informació pública, així com el règim de reclamacions, la reutilització de la informació pública i el catàleg d'informació reutilitzable.
- L'organització administrativa en matèria de transparència de l'activitat pública en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental.
- El règim sancionador en matèria de transparència i accés a la informació pública.
- El Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern.

A continuació, es presenta l'estructura del disseny, la implementació, l'avaluació i el control de la transparència i el bon govern en la Generalitat, vegeu la taula 6.

Taula 6. Configuració, suport i garanties de les polítiques de transparència i bon govern en la Generalitat Valenciana.

Configuració de les polítiques de transparència i bon govern	Sistema de suport i garant intern de la transparència i el bon govern
Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació.	Sotssecretaries, sotssecretaries generals administratives, servei, altres dependències.
Pla anual normatiu de la Generalitat, Pla biennal de transparència, pressupost i memòria d'actuació.	Comissió de Secretaris Autonòmics i Sotssecretaris, Comissió Tècnica de Coordinació en matèria de Transparència, unitats de transparència, comissions de

	transparència.
Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, organisme de control independent.	Oficina de Control de Conflictes d'Interessos, Inspecció General de Serveis, organismes de control intern.

Font: Elaboració pròpia a partir d'Abellán i Pardo –2017–; Llei 2/2015, de 2 d'abril; Decret del Consell, pel qual es desenvolupa la Llei 2/2015, de 2 d'abril; pressupost 2017; memòria d'actuació 2016 i dades de la Conselleria de Transparència Responsabilitat Social, Participació i Cooperació.

Es tracta del primer desenvolupament normatiu en matèria de transparència. Una tramitació exigent, iniciada l'11 de gener de 2016, a causa del caràcter transversal i polièdric de la transparència i l'accés a la informació pública en una institució com la Generalitat, que compta amb nou conselleries, huit organismes autònoms, tretze entitats de dret públic, sis societats mercantils de la Generalitat, deu fundacions del sector públic de la Generalitat i cinc consorcis de la Generalitat. A més, s'ha de tindre en compte l'impacte d'aquest desenvolupament normatiu en les 542 entitats locals³⁵ de la Comunitat Valenciana, així com en les diputacions provincials.

La seua elaboració és fruit d'un procés participatiu plural i obert que ha implicat en el procés acadèmics especialistes en transparència, unitats de transparència i les secretaries generals administratives de les nou conselleries, així com la ciutadania a través d'un fòrum. Es van acceptar 111 al·legacions, el 64% de les al·legacions formulades –incloses les transaccionades³⁶.

En aquest marc d'integritat institucional, el 9 de desembre de 2015, la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació

35 En el cas de les administracions locals les obligacions en matèria de transparència són diferents, almenys en sentit estricte, de les obligacions de la Generalitat. Per tant, es regeixen per la legislació bàsica en matèria de transparència.

36 Es pot accedir al desenvolupament del Projecte de decret del Consell, pel qual es desenvolupa la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana en matèria de transparència i es regula el Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern en el qual s'inclou la valoració global del procés de consulta i participació ciutadana realitzat durant la seua elaboració, a través de l'enllaç següent: <https://goo.gl/vf5xs6>.

va signar un conveni³⁷ amb Transparency International per a la major transparència en el funcionament dels poders públics i la garantia del compliment del principi de rendició de comptes. A més, la Generalitat i Transparency International, en reunió de 30 de març de 2016, van acordar impulsar els pactes d'integritat³⁸ per previndre la corrupció en la contractació pública de la Generalitat, la primera Administració autonòmica que ha posat en marxa aquesta acció.

Més enllà de l'impuls del portal de transparència gva Oberta i de l'actualització del de dades Obertes, la Conselleria de Transparència, amb data 25 de juliol de 2017, amplia el seu compromís amb Transparency International³⁹, i incorpora noves obligacions a les ja exigides per la llei en matèria de publicitat activa: indicadors en matèria de gestió de polítiques sanitàries com la publicació de les dades trimestrals de les llistes d'espera quirúrgiques, la llista dels llits de tots els hospitals públics de la Comunitat Valenciana, així com informació sobre el temps mitjà d'estada en el servei d'urgències.

En matèria de control i rendició de comptes, s'incorpora la creació i gestió de la Bústia Responsable i de Bon Govern, que permetrà una presentació àgil i anònima de les comunicacions com a mitjà per a garantir el coneixement de conductes no ètiques o que no s'ajusten a la legalitat realitzades pel personal empleat públic o alts càrrecs de la Generalitat. A més, anualment en els *Diàlegs d'Estiu* els membres del Consell assumeixen de forma lliure i voluntària un exercici de rendició de comptes en les trobades amb el Consell.

37 A propòsit de la transparència, es pot accedir al contingut íntegre del Conveni de col·laboració entre la Generalitat i Transparència Internacional Espanya, a través de l'enllaç següent: <https://goo.gl/mlvwsz>.

38 Transparència Internacional. *TU-Espanya i la Generalitat Valenciana impulsen els Pactes d'integritat en la contractació pública*, en <https://goo.gl/gp8ebf>.

39 Premsa, Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, «El Consell amplia el seu compromís amb Transparència Internacional i incorpora noves obligacions de publicitat activa i rendició de comptes», en <https://goo.gl/q2lr3z>.

5. Transparència des del disseny, accés a la informació pública i la seua reutilització: oportunitats per a una transparència adaptable⁴⁰

Malgrat els avanços en matèria de transparència i accés a la informació, s'evidencia la modularitat de l'adaptació a la normativa en matèria de transparència atés que únicament el 14,71% de les entitats locals de la Comunitat Valenciana compleixen la publicitat activa a través d'un portal de transparència o una pàgina web, el dret d'accés a la informació pública per via electrònica i la reutilització de la informació pública mitjançant la publicació de dades en formats oberts, com hem assenyalat en un altre treball –Vicente-Paños i Jordán-Alfonso, 2016.

L'adopció de la Llei de transparència per part de l'Administració local ha suposat un veritable repte tecnològic que quedaria pendent d'implementar amb les màximes garanties des de la transparència i des del disseny. Com s'ha apuntat en un altre treball –Vicente-Paños, 2015–, les entitats locals han hagut d'adaptar les seues tècniques i mètodes de gestió de la informació per a posar a la disposició de ciutadans, col·lectius, polítics, tècnics, altres administracions i altres actors socials part de les dades que gestionen.

En l'àmbit de les entitats locals, l'adaptació a la normativa en matèria de transparència està sent gradual i modular. Aquesta adaptació estaria condicionada:⁴¹ per l'absència de lideratge polític/tècnic per a impulsar un procés d'obertura pública des del disseny de la transparència en tots els processos de gestió de la informació que generen valor per a ciutadans, ciutadanes i altres actors socials; pel fet que encara no hi ha una orientació

40 S'identificaria la transparència adaptable amb l'accés a la informació pública segons l'interés, en el format i amb el contingut adequat i adaptat a cada perfil d'usuari: ciutadans, reutilitzadors del sector intermediari de la informació, social i acadèmic i usuaris professionals, com s'ha introduït en un altre treball –Vicente-Paños, 2017: 46.

41 Per a aprofundir en els factors que condicionarien el desenvolupament de polítiques en matèria de transparència, a la província de València, es pot accedir a l'Estratègia de l'Equip del Servei de Transparència de la Diputació de València *Estratègia per a enfortir la cultura de transparència i obertura de la Diputació de València*, pàg. 18-25: <https://goo.gl/dx9tht>

estratègica clara cap a l'administració electrònica i l'arxiu i la gestió documental; i, finalment, per raó de les restriccions en matèria de recursos econòmics i les limitacions de personal, així com les barreres d'accés a recursos de codi obert i interoperables.

A partir del context descrit en aquest estudi s'evidencia que:

- La Llei 2/2015, de 2 d'abril, no incorpora la transparència des del disseny. En canvi, la transparència des del disseny sí que està prevista en el Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, de desenvolupament de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, que desenvolupa la Llei de transparència, article 6.2.: «Amb la finalitat de garantir la difusió i transparència d'una informació pública objectiva, comprensible i actualitzada, les organitzacions compreses en l'àmbit d'aplicació d'aquest decret han d'adoptar polítiques de gestió integral dels documents, tant en suport analògic com electrònic. Així mateix, han de dissenyar i implementar els sistemes i les mesures tècniques i organitzatives necessàries que garantisquen la interoperabilitat, seguretat, integritat, conservació, accessibilitat i recuperació de la informació, així com la integració de conjunts de dades. Tot això de conformitat amb el que estableix la legislació vigent en matèria d'arxius».

En aquest decret s'inclouen els òrgans responsables de posar a la disposició dels interessats la informació; l'organització administrativa de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic instrumental en matèria de transparència; l'elaboració d'un pla biennal de transparència, la regulació específica de les condicions de reutilització i la creació d'un catàleg d'informació pública reutilitzable; es preveu, a més, sistematitzar el contingut de la publicació en el portal de transparència de la Generalitat gva Oberta, dels saldos i els moviments comptables dels pagaments i ingressos realitzats per la Hisenda de la Generalitat, en virtut de la Llei 5/2016, de 6 de maig, de comptes oberts per la Generalitat.

A més, el Pla normatiu de l'Administració de la Generalitat valida una planificació estratègica cap a una institució transparent i de confiança amb accions com l'Avantprojecte de Llei reguladora de l'activitat de *lobby* en l'àmbit de la Generalitat, del seu sector públic instrumental i dels ens estatutaris.

- La transparència, l'accés a la informació pública i la reutilització d'informació pública es troben encara en una fase inicial en l'Administració local. En canvi, en l'Administració autonòmica s'ha consolidat un alt grau de maduresa, després de l'entrada en vigor de la Llei 2/2015, de 2 d'abril. L'absència d'una transparència des de disseny en el marc legal ha deixat poc de marge per a implementar sistemes i processos de gestió de la informació que permeten complir la publicitat activa i el dret d'accés a la informació pública amb les màximes garanties i de forma sostenible en el temps, i moltes pressions per complir l'índex de Transparency International i l'índex DYNTRA que centren l'anàlisi, siga de forma dinàmica o no, en una sèrie d'ítems, en cap cas de la qualitat de les dades o la seua reutilització.

A partir de la fase d'anàlisi sistemàtica de la transparència, l'accés a la informació pública i la seua reutilització a la Comunitat Valenciana, s'identifica el rol cohesionador de la Generalitat en el desplegament de polítiques de transparència i accés a la informació pública, i el paper de facilitador que lideren les diputacions provincials, especialment la Diputació de València i la Diputació de Castelló. Així mateix, també s'adverteix que el canvi de paradigma cap a una transparència des del disseny i l'obertura pública requeriria per part d'aquests actors clau un suport tècnic, formació i capacitació, i integració de plataformes i recursos per a garantir la sostenibilitat d'aquests processos, especialment en l'àmbit local, en municipis de menys de 1.500 habitants.

Per tot això, i per acabar, presentem aquestes consideracions a manera de futures línies de treball per part de les organitzacions públiques que vulguen adreçar els seus esforços en matèria de gestió i Administració pública cap a una transparència efectiva:

- Impulsar per part de la Generalitat, a través de la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, una estratègia integral en matèria de govern obert que reconega el paper de facilitador de les diputacions provincials per a abordar de forma transversal i amb suport tècnic les limitacions en matèria de transparència i accés a la

informació pública de les entitats locals cap a una transparència des del disseny.

- Analitzar quina informació pública és la més visualitzada i descarregada, validar si aquesta informació conté característiques de reutilització avançada com a ús no limitat amb autoria, estàndard obert amb metadades, accés complet (API); i quina informació pública hauria de ser alliberada a partir de les sol·licituds d'accés a la informació pública registrades identificant les oportunitats de generar valor social i econòmic; segmentar i facilitar l'accés a aquesta informació segons el perfil d'usuari per a afavorir una transparència adaptable.
- Desenvolupar una plataforma oberta i col·laborativa –proveïment participatiu o *crowdsourcing*– que permeti identificar reptes comuns de les entitats locals en matèria de transparència i accés a la informació. Aquesta plataforma es basaria en el coneixement d'igual a igual –*peer-to-peer*–, en una proposta d'enfocament ascendent –*bottom-up*– en la qual les diputacions provincials o la Generalitat podrien proveir les entitats locals dels seus recursos superiors, i finalment, en l'obertura a les solucions a la intel·ligència col·lectiva: ciutadans i ciutadanes, col·lectius o el sector intermediari de la informació, entre altres, generant solucions interoperables i multiplataforma, de programari lliure.

Consolidar el canvi de paradigma, iniciat en 2015, cap a una transparència efectiva i el bon govern del públic exigiria una visió *metapolítica*: esforços compartits entre la Generalitat i les diputacions provincials entorn d'una estratègia integral en matèria de govern obert, que abandone l'endogàmia i la miopia institucional; escolta activa de les necessitats i preferències socials en matèria d'obertura i reutilització cap a una transparència adaptable; mirades diverses per a completar els buits de coneixement i experiència dels diferents actors socials que intervenen en els processos d'obertura pública, incloent-hi la veu dels ajuntaments en aquests processos, apoderant la seua autonomia organitzativa i de gestió i captant i generant els recursos necessaris per a aquest apoderament; i llocs comuns com la plataforma oberta i col·laborativa introduïda anteriorment per a teixir aliances i xarxes, i esprémer la intel·ligència col·lectiva; optimitzant els recursos públics i generant valor públic amb una proposta de transformació pública de baix a dalt.

6. Referències bibliogràfiques

ABELLÁN LÓPEZ, María Ángeles i PARDO BENEYTO, Gonzalo. «Las políticas públicas simbólicas para el buen gobierno y la calidad democrática en la Comunidad Valenciana», en *Revista vasca de sociología y ciencia política*, núm. 62, 2017, pàg. 46, en <<https://goo.gl/CBYmkv>>, (disponible el 31/07/2017).

BAIGES I PLA, Emma - GIBERT I BOSCH, Arseni - PELLISÉ DE URQUIZA, Cristina i TORNABELL I GONZÁLEZ, Isabel, «Better regulation: una estrategia ineludible» en SERRA, ALBERT I SAZ-CARRANZA, ANGEL (Editors), ESADE, 2009, en <<https://goo.gl/H9bKyh>>, (disponible el 20/07/2017).

BRANDEIS, Luis B., *Other People's Money*, 1914, en <<https://goo.gl/ayCTdm>>, (disponible el 20/07/2017).

BRIZ FERRANDO, Joshua. «Situación de la transparencia en los municipios de valencia. El soporte del Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia en el desarrollo de la transparencia municipal», en MARCO MARCO, Joaquín J. i PÉREZ GABALDÓN, Marta, *Radiografiando la democracia: Un estudio sobre corrupción, buen gobierno y calidad democrática*. AVAPOL Associació Valenciana de Politòlegs, València, 2017, pàg. 504, en <<https://goo.gl/3Ttu9e>>, (disponible el 20/07/2017).

CAVOUKIAN, Ann, *Privacy by Design. Strong Privacy Protection – Now, and Well into the Future: A Report on the State of PbD to the 33rd International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners*. Report. Information & Privacy Commissioner: Ontario, Canadà, 2011, pàg. 4, en <<https://goo.gl/g6n11j>>, (disponible el 20/07/2017).

CENTRE D'INVESTIGACIONS SOCIOLÒGIQUES. *Percepción de los principales problemas de España, junio 2017*, en <<https://goo.gl/8U4tWF>>, (disponible el 20/07/2017).

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí - CASADESÚS DE MINGO, Anahí, «*La transparencia por diseño: el impacto de la gestión documental en la transparencia*», en el VII Congreso Internacional en Govern, Administració i Polítiques Públiques. Construint una nova cultura administrativa: polítiques i gestió pública amb la ciutadania, 2016, en <<https://goo.gl/W4Ziyh>>, (disponible el 20/07/2017).

Espanya. Decret 56/2016, del Consell, de 6 de maig, pel qual s'aprova el Codi de Bon Govern de la Generalitat, *DOCV*, 13 de maig de 2016, núm. 7781, pàg. 11415-11438.

Espanya. Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana. *DOCV*, 8 de abril de 2015, núm. 7500, pàg. 10242-10264.

Espanya. 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. *DOGV*, 1 de setembre de 2017, núm. 818, pàg. 30998-3101.

GARCÍA-GONZÁLEZ, María, «Administración electrónica: por qué implantar una política de gestión de procesos institucionales en las administraciones públicas», en *El profesional de la información*, V. 25, núm. 3, 2016, en <<https://doi.org/10.3145/epi.2016.may.17>>, (disponible el 31/07/2017).

GENERALITAT VALENCIANA; CONSELLERIA DE TRANSPARÈNCIA, RESPONSABILITAT SOCIAL, PARTICIPACIÓ I COOPERACIÓ. *Estudi de la transparència de les entitats locals*, maig 2017, en <<https://goo.gl/sbKsyp>>, (20/07/2017).

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *La integridad institucional como presupuesto de la buena gobernanza* –a propòsit del llibre *Ética Pública y Buen Gobierno*, de Manuel Villoria i Agustín Izquierdo. Tecnos/INAP, Madrid, 2016–, en Institut Nacional d'Administració Pública: Estudis i comentaris, en <<https://goo.gl/oF8G76>>, (disponible el 20/07/2017).

LIZCANO ÁLVAREZ, Jesús - VILLORIA MENDIETA, Manuel, «Corrupción y transparencia: Aspectos contextuales, metodológicos y empíricos» en *Revista de responsabilidad social de la empresa*, núm. 14, 2013, pàg. 13-48, en <<https://goo.gl/TpwhEf>>, (disponible el 20/07/2017).

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, José Manuel, «Medidas de transparencia como antídoto contra la corrupción en la contratación pública», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 41, 2017, en <<https://goo.gl/ENaSv4>>, (disponible el 20/07/2017).

MARTÍNEZ-MARTÍNEZ, Ricard, «De la opacidad a la casa de cristal. El conflicto entre privacidad y transparencia» en VALERO TORRIJOS, Julián (coord.) i FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (coord.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Pamplona, 2014, pàg. 241-280.

OBAMA, Barack. *Transparency and open government: memorandum for the heads of executive departments and agencies*, 2009, en <<https://goo.gl/gVaDXD>>, (disponible el 20/07/2017).

OCDE. *España: de la reforma de la administración a la mejora continua*, Institut Nacional d'Administració Pública, Madrid, 2014, pàg. 337, <<https://goo.gl/DsxMQi>>.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, *Open Government Declaration*, 2011, en <<https://goo.gl/JB7poJ>>, (disponible el 20/07/2017).

PRESIDÈNCIA, 2017, *Seminari de govern*, 2017, en <<https://goo.gl/mnD7nd>>, (disponible el 20/07/2017).

TRANSPARÈNCIA INTERNACIONAL ESPANYA. *Pactos de Integridad*, 2015, en <<https://goo.gl/3cLYsy>>, (disponible el 12/08/2017).

VICENTE-PAÑOS, Adrián, *Nuevas tendencias en estrategia de servicio: gobernanza inteligente e innovación abierta en el sector público*, treball final de màster,

Universitat Politècnica de València, València, 2017, en <<http://hdl.handle.net/10251/80013>>, (disponible el 20/07/2017).

VICENTE-PAÑOS, Adrián, «De la gestión de la información... Hacia ¿el open data?» en COTINO HUESO, Lorenzo - SAHUQUILLO OROZCO, José Luis i CORREDOIRA ALFONSO, Loreto (ed.) *El paradigma del gobierno abierto: retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015, pàg. 313-330, en <<https://goo.gl/xKoIt1>>, (disponible el 20/07/2017).

VICENTE-PAÑOS, Adrián - JORDÁN-ALFONSO, Aurea, «Acceso a la información pública y su reutilización en las comunidades autónomas: evaluación de la reutilización de datos abiertos», en *El profesional de la información*, v. 26, núm. 3, 2017, en <<https://doi.org/10.3145/epi.2017.may.04>>, (disponible el 31/07/2017).

VICENTE-PAÑOS, Adrià - JORDÁN-ALFONSO, Aurea, *Open data, acceso a la información pública y su reutilización: análisis y propuesta de mejora de la situación de la transparencia en la Comunidad Valenciana*, en III Congrés Internacional de l'Avanç del Govern Obert / I Congrés de Bon Govern i Ttransparència de la Comunitat Valenciana, 2016, en <<https://www.ivoox.com/12961905>>, (disponible el 20/07/2017).