

*Resultats de la transparència en les poblacions de la província de València. El suport del Servei de Transparència de la Diputació de València en el desenvolupament de la transparència municipal.*¹

1. Introducció

Al llarg dels últims anys, la ciència política, la sociologia i altres àrees d'investigació social han sigut capaces d'establir un cert nexa d'unió entre la situació política, econòmica i social de les societats transparents respecte de l'acció política. I la influència de la transparència en fenòmens com el bon govern i la corrupció.

Com va afirmar Norberto Bobbio, «per contraposició a tota forma d'autocràcia, la democràcia és idealment el govern del poder visible, o siga, del govern els actes del qual es desenvolupen en públic, sota el control de l'opinió pública» (Rey Martínez, 2014).

La transparència, per tant, és vista com un fre de la corrupció, especialment la corrupció política. Els països que gaudeixen d'una major qualitat en la democràcia mostren un menor índex de percepció de la corrupció. De la mateixa forma, la transparència en el sector públic és essencial per a representar un alt percentatge del sistema econòmic i proveir serveis bàsics per a la ciutadania (Lizcano Álvarez, 2013). No obstant això, com van mostrar eurobaròmetres realitzats entre els anys 2005 a 2013, la percepció ciutadana de corrupció en institucions públiques ha augmentat. L'any 2013, la percepció de corrupció es va situar en el 91% en àmbits locals i regionals de govern, i en el 95% en el nivell estatal (Villoria Mendieta, 2013).²

Quant a la regulació normativa de la transparència, malgrat estar en l'agenda política des de l'any 2004, no va ser fins a 2013 que es va formalitzar en llei bàsica.³ Espanya es va convertir així en l'últim país de la Unió Europea amb més d'un milió d'habitants, junt amb Xipre, que va desenvolupar polítiques de transparència tot i que la Unió Europea sempre les ha considerades fonamentals. La Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern –LTAIBG–, és la llei bàsica, encara que nivells inferiors de govern poden regular les seues respectives normatives en aquesta matèria.

¹ Aquest article sorgeix de l'experiència en la col·laboració del desenvolupament de l'Estratègia GO! junt amb el Servei de Transparència. Agraïsc l'interés mostrat i les aportacions fetes per l'equip i el llavors cap del Servei, Ricard Martínez Martínez.

² Vegeu Eurobaròmetre 245 (any 2005), Eurobaròmetre 325 (any 2009) i Eurobaròmetre 397 (any 2013).

³ En la IX legislatura (2008-2011) es va realitzar un avantprojecte de llei de transparència però no va prosperar abans que finalitzara aquesta legislatura.

El marc d'estudi d'aquest article se centra en les administracions públiques locals. Aquest nivell de govern, el més proper al ciutadà, és el que manifesta majors dificultats en el compliment de les obligacions de transparència. I no obstant això, des del punt de vista de la rendició de comptes i del compliment dels deures de transparència, els ens locals posseeixen una importància fonamental, ja que són, precisament, les administracions que més directament presten serveis al ciutadà.

A la Comunitat Valenciana, i per disposició expressa de la Llei de transparència,⁴ les entitats locals s'inclouen en l'àmbit subjectiu d'aplicació de l'LTAIBG.⁵ Aquestes entitats han de publicar una sèrie d'obligacions en relació amb l'àmbit funcional i organitzatiu, àmbit normatiu i àmbit econòmic.⁶

La llei va preveure la posada en marxa d'aquestes obligacions de manera escalonada atenent les circumstàncies dels subjectes obligats.⁷ Per a això, es va concedir a les administracions locals un període d'adaptació de dos anys.⁸ És a dir, l'LTAIBG va reconèixer la disparitat entre administracions de diferent nivell sense arribar a diferenciar municipis de diferent rang de població, tant en període d'adaptació com en obligacions de publicitat activa.

Tenint en compte l'objectiu de la transparència, la seua importància i el marc jurídic d'aplicació, al llarg de l'article s'exposarà el que segueix:

- 1) La legislació de transparència no va tindre en compte de manera adequada els municipis.
- 2) La legislació sobre transparència es caracteritza per uniformitzar el conjunt d'obligacions i el període d'adaptació. De tal manera, es va desatendre les especificitats dels municipis i les diferències, tant des del punt de vista de la població, com els avanços tecnològics o la formació del personal.
- 3) El legislador, com sembla evident, no va tindre en compte les especificitats ni les diferències en municipis, i la possible insuficiència de mitjans i els recursos per a dur a terme les obligacions.
- 4) La Delegació de Transparència i Govern Obert així com el seu Servei de Transparència de la Diputació de València –en avant Servei de Transparència–, han hagut d'actuar com a ens de suport en la transparència local.

⁴ La Llei 2/2015 de transparència, bon govern i participació ciutadana, sense perjudici de l'aplicació d'una part de la normativa, remet a l'LTAIBG en les obligacions de les entitats locals en publicitat activa i accés a la informació.

⁵ Vegeu article 3 de l'LTAIBG

⁶ Vegeu articles 6 a 8 de l'LTAIBG.

⁷ Vegeu exposició de motius III de l'LTAIBG.

⁸ Vegeu la disposició final novena de l'LTAIBG.

Davant d'aquestes qüestions, ens hem de preguntar: és possible complir les obligacions de transparència municipal?, quina incidència pot tindre la Diputació en aquest àmbit?

En resposta a aquestes preguntes, s'hi fa una anàlisi de l'enquesta de situació prèvia de transparència municipal realitzada pel Servei de Transparència i un estudi de les tasques que aquest ha dut a terme i, finalment, la consideració dels resultats concrets de la transparència en els municipis de València.⁹

2. El Servei de Transparència de la Diputació de València: engranatge de la transparència municipal

Al final de 2013 es va aprovar l'LTAIBG, i no és fins al 10 de desembre de 2015 que entra en vigor per a les entitats locals.

L'Estat espanyol es compon d'un gran nombre de municipis, especialment amb pocs habitants. Això és traslladable a la província de València. Com és lògic, no tots els municipis són iguals ni disposen dels mateixos recursos. No obstant això, l'LTAIBG va uniformitzar les obligacions imposades als municipis i la seua entrada en vigor, fet que va dificultar el compliment en els municipis que tenen menys recursos, de caràcter personal o econòmic especialment.

La Diputació és una administració de caràcter local la missió principal de la qual és oferir suport a municipis de menor població i amb menor capacitat de gestió autònoma, especialment quan es tracta de poblacions de menys de 20.000 habitants.¹⁰ En canvi, resulta significatiu que aprovant-se l'LTAIBG l'any 2013, i tenint en compte el seu període de tramitació, no hi haguera una previsió política respecte a les condicions de suport per a aquests ajuntaments.

Per tant, l'LTAIBG va nèixer sense tindre en compte els trets específics dels diferents municipis, i la Diputació de València, que havia de ser el suport de les entitats locals més febles no ho va ser. La llei va nèixer i va entrar en vigor en un context de recessió econòmica, amb falta en la dotació de mitjans i retallades a les seues disponibilitats pressupostàries. Això determina un compliment formal per part del Govern d'Espanya, que efectivament va aprovar una llei de transparència, però amb un context material que dificulta extraordinàriament el compliment dels objectius de la llei mateixa, almenys en el context local.

⁹ Per a tindre un marc comparatiu adequat del desplegament de la política pública, les dades es limiten a 2016, a excepció del projecte PR-01.

¹⁰ La LERSAL, en el preàmbul, estableix: «Una altra de les mesures adoptades en la llei és la de reforçar el paper de les diputacions provincials (...). Això es du a terme mitjançant la coordinació per les diputacions de determinats serveis mínims en els municipis amb població inferior a 20.000 habitants o l'atribució a aquestes de noves funcions com la prestació de serveis de recaptació tributària, administració electrònica o contractació centralitzada en els municipis amb població inferior a 20.000 habitants, la seua participació activa en l'elaboració i seguiment en els plans economicofinancers...».

En el cas de la província de València, va caldre esperar fins que es produïra un canvi de govern en 2015 perquè es creara la Delegació de Transparència i Govern Obert de la Diputació de València, amb el corresponent Servei de Suport, posat en marxa al final del mateix any.

2.1. Enquesta als ajuntaments de la província de València

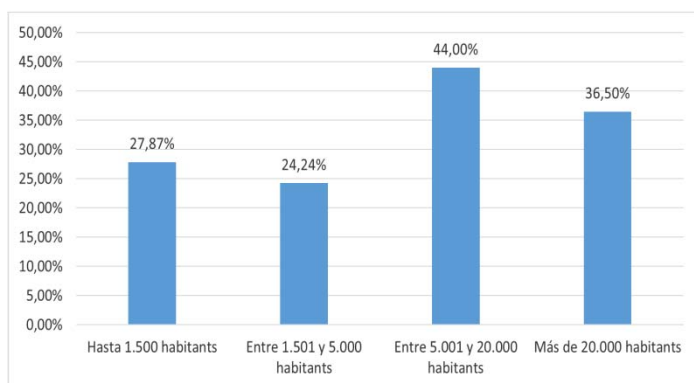
Després de la creació del Servei de Transparència, la principal tasca va ser realitzar un diagnòstic que li permetera dissenyar la política pública de suport als municipis de la província de València. Per a això, i en primer lloc, es van celebrar tres sessions presencials a què van assistir més del 90% dels municipis de la província.¹¹ Una vegada acabades les reunions, es va fer una enquesta en matèria de transparència en els municipis de la província de València.¹² L'objectiu essencial d'aquesta enquesta va consistir a determinar la situació específica en què es trobaven les administracions dels municipis de València en matèria de transparència. Per a això, l'enquesta va definir un conjunt d'àrees específiques:

1. Compliment dels municipis respecte a la Llei de transparència estatal.
 2. Mitjà utilitzat pels municipis per al compliment de les obligacions de transparència.
 3. Disponibilitat de responsables municipals per al tractament i la publicació d'obligacions.
 4. Formació del personal en els ens locals, i les activitats de formació i/o conscienciació.
 5. Peticions de serveis dels municipis al Servei de Transparència de la Diputació de València.
- Compliment de les obligacions: com s'observa en la il·lustració 1, els municipis menuts són els que més dificultats de compliment van reportar.

Il·lustració 1: Compliment de la llei per grandària de municipis

¹¹ Van assistir 246 municipis d'un total de 266. Dels quals 77 municipis >5.000 habitants, 68 municipis de 1.500-5.000 habitants i 101 municipis <1.500 habitants. Disponible (18/08/2017) en <http://www.tiki-toki.com/timeline/entry/640498/govern-obert-dival/>.

¹² Enquesta realitzada del 13 de novembre al 31 de desembre de 2015. Grandària de la mostra: 125 municipis. Nivell de confiança: 95%. Error mostral: 6%. Disponible (18/08/2017) en <http://www.dival.es/sites/default/files/portal-de-transparencia/analisis%20Enquesta%20Transparencia.pdf>.



Font: Servei de Transparència de la Diputació de València^[1].

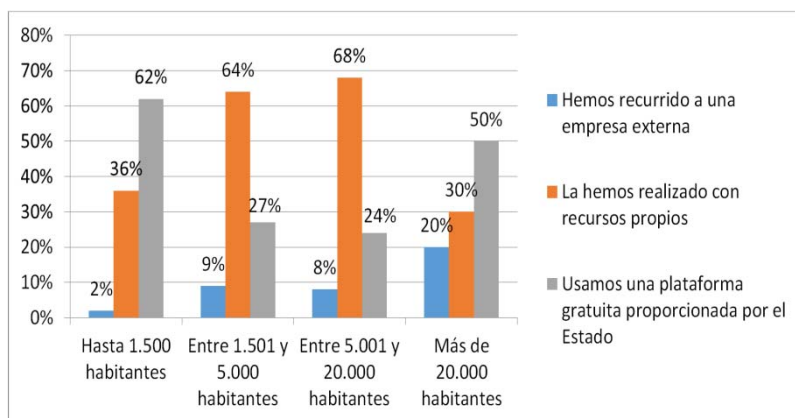
Els municipis de menys de 5.000 habitants van obtenir un percentatge per davall de la mitjana de compliment: 31,52%. Els municipis de més de 5.000 habitants van mostrar un major compliment d'obligacions, però cap rang va superar el 50% de compliment. És a dir, la mitjana percentual de municipis va mostrar que aquests no complien les obligacions concretes amb la Llei de transparència.

- Creació dels portals de transparència: l'enquesta va permetre establir que la majoria de municipis utilitzen personal propi per a la implementació dels portals locals de transparència. Les administracions van poder adoptar dues possibles decisions en aquesta matèria. Una d'aquestes consistia a crear un portal de transparència amb recursos propis, o utilitzar els recursos disponibles i proporcionats gratuïtament pel MINHAP. Aquest ministeri, en col·laboració amb l'FEMP, va posar a la disposició de les entitats locals el portal de transparència en el núvol que facilita el compliment de les obligacions normatives en aquesta matèria.¹³ L'altra alternativa consistia a acudir al mercat per obtenir un programari o el disseny específic d'un portal de transparència.

Resulta significatiu que els municipis que van recórrer a estratègies d'externalització sols són un 10% del total, amb àmplies variacions segons el rang poblacional. Això pot ser una bona notícia, ja que el personal de l'Administració local es pot involucrar en la tasca i professionalitzar-se més. Ara bé, exigeix tindre personal capacitada en matèria de transparència com podem apreciar a continuació.

Il·lustració 2: Mitjà utilitzat per a elaborar el portal per grandària del municipi

¹³ Es pot trobar informació sobre aquest portal en <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/transparencia#.WaXmY8hJaUk>, (disponible el 18/08/2017).



Font: Servei de Transparència de la Diputació de València.

Com s'aprecia en el gràfic, la major part dels municipis han implementat els portals amb recursos propis o gratuïts. Ara bé, es presenten les diferències següents:

els municipis >20.000 habitants van externalitzar més el servei gràcies a la disponibilitat de recursos econòmics. No obstant això, la meitat d'aquests van usar el portal proporcionat gratuïtament. I tan sols el 30% d'aquests municipis van fer servir recursos econòmics i personal administratiu propi per a l'execució del portal i és, sorprenentment, el rang que menys ho ha fet d'aquesta manera.

Els altres rangs poblacionals van externalitzar menys el servei, sobretot els de menor població perquè no disposen, en la major part dels casos, de prou recursos econòmics. Així mateix, els municipis <1.500 habitants són els que més van fer servir la plataforma gratuïta. En canvi, les poblacions de 1.500 a 20.000 habitants van executar amb major freqüència el portal de transparència amb recursos propis, sense fer servir la plataforma gratuïta que oferia el Ministeri.

- Disponibilitat de responsables qualificats: els municipis que tenen responsables polítics, jurídics i tecnològics especialitzats en transparència no són la majoria.

Com s'aprecia en la taula 1, els resultats són modestos. De mitjana, el 60% dels municipis van apuntar que disposaven d'un responsable polític¹⁴ que s'encarregava de la transparència, el 55% tenien un responsable jurídic i el 44% disposaven d'un responsable tecnològic. La diferència entre municipis majors i menors de 5.000 habitants és abismal, tant en la disposició de responsable jurídic¹⁵ com de tecnològic.

¹⁴ L'LRBRL estableix que totes les competències no assignades a un regidor en concret s'atribuiran a l'alcalde, per tant el responsable polític sempre serà l'alcalde. Però ací ens referim a la decisió política d'atribuir les competències sobre transparència a un òrgan municipal concret d'una manera conscient.

¹⁵ Quan en l'enquesta es pregunta per responsable jurídic no s'està especificant que siga un tècnic en transparència. Especialment en municipis fins a 5.000 habitants els qui exerceixen les funcions de responsables jurídics són els secretaris d'ajuntament, ja que en l'estructura de plantilla d'aquests municipis no hi sol haver tècnics de nivells A amb coneixements jurídics especialitzats.

Taula 1: Disposició de responsables en transparència per grandària del municipi

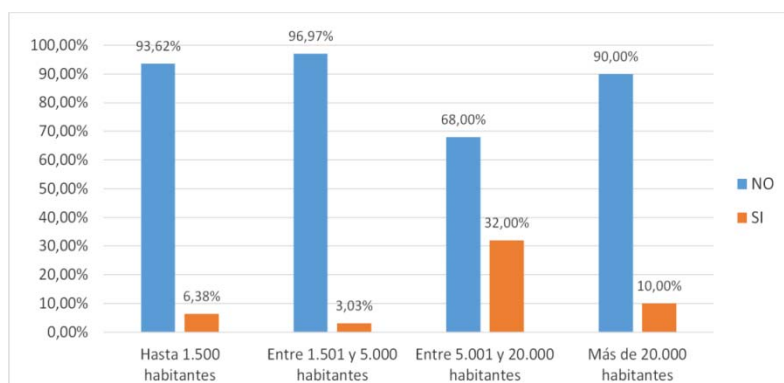
Nº de habitantes	Responsable polític		Responsable jurídic		Responsable tecnològic	
	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO
< 1.500 habitantes	26%	74%	40,43%	59,57%	17,02%	82,98%
1.501-5.000 habitantes	70%	30%	57,58%	42,42%	33,33%	66,67%
5.001-20.000 habitantes	88%	12%	68%	32%	76%	24%
> 20.000 habitantes	95%	5%	70%	30%	90%	10%

Font: Servei de Transparència de la Diputació de València.

No obstant això, hem de diferenciar tres rangs de població en l'existència de responsable polític: els municipis de més de 5.000 habitants, en què entorn del 90% en disposen; les poblacions de 1.501-5.000 habitants amb un percentatge mitjà del 70%, i els municipis menors de 1.500 habitants, en què només un de cada quatre disposa de responsable polític. Quant a l'existència de responsable jurídic, les diferències entre municipis són notables, encara que menors que l'existència de responsable tecnològic, en què es denoten novament enormes diferències entre els municipis de diferent rang poblacional.

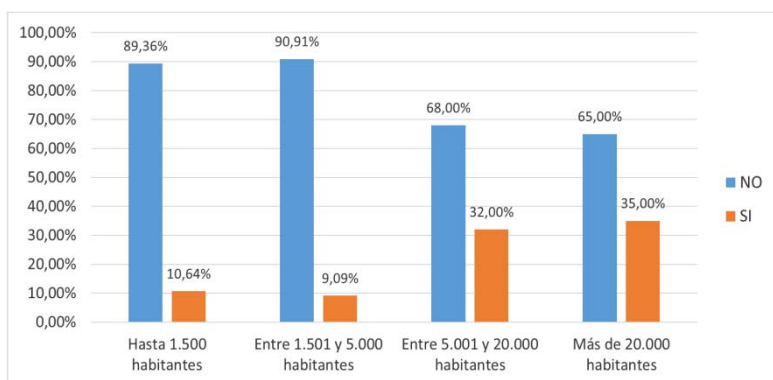
- Formació del personal i les accions de formació o conscienciació: De mitjana, més del 88% dels municipis van assumir que no tenien el personal format, i prop del 82% dels municipis no havien realitzat cap acció de formació o conscienciació en la matèria. Novament, les diferències entre els municipis de major i menor població són notables. Menys del 7% dels municipis de 1.000 i 5.000 habitants tenien personal format, i era lleugerament millor (10%) en municipis de més de 20.000 habitants. No obstant això, els municipis entre 5.000-20.000 habitants denotaven millor formació del personal, un 32% tenien personal format.

Il·lustració 3: Municipis que consideren que tenen personal format per grandària del municipi



Font: Servei de Transparència de la Diputació de València.

Il·lustració 4: Municipis que han realitzat alguna tasca de formació o conscienciació per grandària del municipi



Font: Servei de Transparència de la Diputació de València.

El percentatge de realització de tasques de formació o conscienciació es delimita clarament entre municipis majors i menors de 5.000 habitants. Mentre que més d'un 30% dels municipis més grans havien realitzat aquestes tasques, tan sols un 10% de municipis menuts n'havien desenvolupat.

- Peticions de serveis a la Delegació de Transparència de la Diputació. Les peticions principals són les següents: guies pràctiques d'ajuda i instruccions als municipis, infraestructura per als portals de transparència, assessorament en l'organització i presa de decisions, atenció i consulta de dubtes, o formació als funcionaris de l'Administració local.

Una vegada analitzades les 5 àrees específiques s'aprecia que l'enquesta del final de 2015 encerta quines són les motivacions exposades anteriorment. Els municipis no complien les obligacions de publicitat activa, no tenien el personal format ni prou recursos per a dur a terme la formació requerida, els faltaven responsables en la matèria, no realitzaven tasques de formació o conscienciació i sol·licitaven a la Diputació serveis molt bàsics amb què complir les obligacions regulades en la llei.

2.2. L'Estratègia GO!

Després del processament de dades de l'enquesta a la primavera de 2016, la resposta política i tècnica a les carències i necessitats identificades per l'enquesta va ser el desenvolupament d'un model de planificació estratègica, macroprojecte denominat Estratègia GO!¹⁶ Aquesta planificació estratègica es va emmarcar dins de sis àrees estratègiques, amb un total de 30 programes i 99 projectes que havia de dur a terme el Servei de Transparència.¹⁷

¹⁶ Contingut disponible (18/08/2017) en http://www.dival.es/portal-de-transparencia/sites/default/files/portal-de-transparencia/estrategia_go_cas_def.pdf

¹⁷ El document base de l'Estratègia GO! es conformava de 30 programes i 79 projectes. Adquirirà 99 projectes en el document definitiu, després del procés de participació pública.

Per fer realitat aquesta estratègia, es va passar per quatre fases diferenciades.¹⁸ La primera va ser una fase d'ideació, en què es van realitzar una sèrie de línies mestres de l'Estratègia GO! I tant el personal del servei com personal extern van dur a terme un primer document base de l'estratègia. En segon lloc, es va realitzar l'obertura al procés participatiu, en què es va fomentar la participació mitjançant dues vies: presencial – jornades amb personal administratiu i polític dels diferents ajuntaments i de la Diputació mateixa, la societat civil organitzada i la ciutadania en general– i en línia – plataforma web (*Democracyos*) mitjançant la qual es podien realitzar aportacions i propostes de millora–. El procés d'obertura va aconseguir 198 noves aportacions i 292 impactes en l'estratègia,¹⁹ un 35% de les aportacions i un 20% dels impactes van ser en matèria de la transparència. En tercer lloc, es va procedir a la recollida de dades, anàlisis i incorporació d'un 96% del total d'aportacions.²⁰ Aquestes van ser introduïdes al document o tingudes en compte en el desplegament de l'estratègia. A més, aquestes aportacions van donar lloc a vint projectes més. L'última fase va culminar amb l'aprovació de l'estratègia en el ple de la Diputació del 27 d'abril de 2016.

La planificació de l'Estratègia GO! Va permetre al Servei de Transparència ser més transparent, visible i previsible a la societat i institucions. A més, en honor de la transparència i la rendició de comptes, el Servei de Transparència va crear una cronologia mitjançant una aplicació denominada Tiki-Toki, en què es poden comprovar totes les accions que ha dut a terme aquesta entitat.²¹ Així mateix, a la fi de 2016, i en compliment del projecte PR-46, es va celebrar una jornada de rendició de comptes anual.²²

Quant als programes i els projectes de l'estratègia d'interés en el nostre estudi es distribueixen, principalment, en dues línies de treball:

1. Acció de suport i assistència a municipis.
 2. Activitats de formació i foment de la transparència en les entitats locals.
- Suport i assistència als municipis: els objectius en aquesta línia de treball es van basar a proporcionar suport en l'aplicació de la legislació sobre transparència i la prestació de suport a la implementació de portals de transparència; així mateix, i tal com

¹⁸ Infografia del procés disponible (18/08/2017) en <http://go.dival.es/>

¹⁹ El total d'aportacions es van dividir en: 130 aportacions provinents de la ciutadania i societat civil, 27 aportacions donades per ajuntaments i mancomunitats, 41 aportacions provinents de la Diputació de València.

²⁰ Es van rebutjar un total de huit aportacions: set que procedien de la ciutadania i societat civil organitzada, una que venia d'ajuntaments i mancomunitats.

²¹ Aquesta eina de rendició de comptes va ser premiada com la Millor Iniciativa de Govern Obert per la xarxa social de l'Administració Pública Iberoamericana Novagob. Disponible (18/08/2017) en <http://www.tiki-toki.com/timeline/entry/640498/govern-obert-dival/>

²² Sessió disponible (18/08/2017) en <https://www.youtube.com/watch?v=pans2hh49j0>

es tractarà a continuació, també es va proveir els municipis menuts del suport integral del portal de transparència.

Aquest suport i assistència a municipis es va conformar entorn del programa 01 –Servei de Consulta i Assistència en Transparència– de l'Estratègia GO!, i aquest programa va tindre associats diversos projectes d'interés:

a) El projecte PR-01 –Servei d'Assistència a Administracions Locals en Transparència– i PR-03 –Suport a la Implantació del Portals de Transparència Local– van ser configurats com a suport a tots els municipis de la província de València. El paper del Servei de Transparència va ser assistencial i els diferents municipis eren els que havien d'actuar d'una manera proactiva en la implantació del suport web i en el compliment de les obligacions.²³

b) El projecte PR-04 –Transparència Rural per a Ajuntaments Menuts des de la Diputació de València– es va centrar en el servei integral dels portals de transparència en municipis fins a 1.000 habitants.²⁴ Aquest projecte és, sens dubte, el que va requerir una càrrega de treball més gran al Servei de Transparència.

Aquestes poblacions van mostrar en l'enquesta una major vulnerabilitat al compliment d'obligacions per falta de recursos, tant econòmics com tecnicoprofessionals, i el fet que hi ha municipis menuts amb un auxiliar administratiu o un secretari d'ajuntament que gestiona diversos municipis alhora. Per a això, es va preveure una assistència integral en matèria de transparència, en què no sols se'ls proveïra del suport web sinó també se'ls assistira en la càrrega d'obligacions en publicitat activa i passiva.

El PR-04 va englobar 83 dels 266 municipis de la província de València, un 31% dels municipis valencians. No obstant això, va ser necessària l'adhesió del municipi al projecte i la corresponent autorització, ja que la creació del suport web és competència del municipi mateix. A l'acabament de 2016, 50 poblacions van sol·licitar l'adhesió al projecte, un poc més del 60% dels municipis seleccionats en el PR-04.

Respecte a l'execució del projecte PR-04, s'han de distingir diferents etapes.

En primer lloc, hi va haver una presentació formal del projecte i es van iniciar deu jornades de treball per les diferents comarques de la província per analitzar i exposar el desenvolupament del projecte entre els municipis candidats.

²³ L'any 2016 es van realitzar un total de 130 assistències, amb un temps de resposta mitjà de 3 dies hàbils. Fins a la redacció d'aquest article, l'any 2017, s'han realitzat 33 consultes.

²⁴ A pesar que l'enquesta estableix el rang mínim poblacional en 1.500 habitants, el Servei de Transparència posa el límit d'assistència en municipis de 1.000 habitants per la magnitud mateixa del projecte, el seu enquadrament en el personal del servei mateix i el temps previst d'execució atesa la gestió de la informació amb habilitats informàtiques complicades.

La segona etapa, es va basar en una sèrie de sessions de treball per a conèixer les obligacions concretes en l'LTAIBG, huit setmanes en què es va analitzar el mapa d'obligacions creat pel Servei de Transparència i es va fer lliurament d'eines per a la gestió.

La tercera, i última etapa, va englobar la presentació dels portals als municipis i la posada en marxa d'aquests portals.

Quant a les característiques del portal, els municipis podien triar el portal MINHAP o una pestanya situada en la web de l'ajuntament corresponent. Ambdues formes de suport web són admeses. Dels 50 municipis que van sol·licitar el projecte, 42 es van decantar pel portal MINHAP i 6 municipis per la pestanya web.

- Activitats de formació i foment de la transparència en les entitats locals: aquestes activitats es van emmarcar en diferents programes de l'Estratègia GO!, i es van diferenciar en:

- a) activitats formatives no presencials

- b) activitats formatives presencials

- a) Activitat de formació no presencials eren les que promovien l'aprenentatge autònom de l'Administració municipal. Aquest tipus d'activitats es van incloure en els programes 02 i 03 de l'Estratègia GO! Així mateix, també es va disposar d'un canal en YouTube amb material formatiu i jornades realitzades per a permetre que el personal i la ciutadania no assistent a aquests actes es poguera formar en aquesta matèria.²⁵

El programa 02 –Guies-DIVAL Transparència– va recollir els projectes: PR-05 –Guia DIVAL de Transparència (I): Conceptes bàsics– i el PR-06 –Guia DIVAL de Transparència (II): Implantació–. Les guies es van dividir en dues parts amb la finalitat d'aportar senzillesa i intuïció a l'autoaprenentatge.²⁶

El programa 03 incloïa la creació d'ordenances, normatives i procediments de desenvolupament de la transparència. I va incorporar els projectes: PR-08 –Ordenança de transparència de la Diputació de València– i PR-09 –Ordenança simplificada de transparència per a municipis menuts–. Aquestes ordenances encara no s'han desenvolupat, però com ja estableixen altres ordenances similars s'entén que han de regular obligacions de publicitat activa més enllà de les establides per l'LTAIBG, i que podran ser implementades en municipis de la província.

- b) Activitats de formació presencials són les creades i impartides pel Servei de Transparència de la Diputació en col·laboració amb altres serveis de la Diputació de València o entitats amb les quals s'han establert convenis. Aquestes activitats es van

²⁵ Contingut disponible (18/08/2017) en https://www.youtube.com/channel/ucxgfeouimpg_-ik5adqygeg/videos

²⁶ Tots dos projectes es troben actualment en procés de desenvolupament.

emmarcar en el programa 23 de l'Estratègia GO! ²⁷, a fi de formar i conscienciar els responsables municipals que havien d'implementar la transparència. Aquesta àrea va ser relativa a les necessitats que sol·licitaven els municipis a través de l'enquesta. Per a això, es van organitzar, junt amb la Universitat de València, un total de 15 jornades de formació en transparència en les diferents comarques de la província entre els mesos de juny i octubre. Així mateix, el Servei de Transparència en el marc del projecte PR-75 va realitzar cinc jornades de formació adreçades a municipis i comarques.

Com a màxim, en 2016 es van fer un total de cinc jornades i/o seminaris de formació en transparència i altres àrees del govern obert, així com en protecció de dades. Les jornades de protecció de dades són de vital importància, atés que les obligacions en publicitat activa es troben subjectes als límits de l'LOPD.²⁸

3. Resultats de compliment de les obligacions de transparència en els municipis de València

Realitzada l'anàlisi de l'Estratègia GO! I examinades les tasques del Servei de Transparència de la Diputació –formació, conscienciació i ajuda integral en matèria de transparència a municipis menors de 1.000 habitants– cal analitzar el compliment de la transparència municipal en el conjunt de poblacions.

A continuació, es mostren els resultats de l'estudi de tots els portals i webs dels municipis de la província de València²⁹, així com el treball que el Servei de Transparència ha dut a terme per mitjà dels programes i projectes desenvolupats anteriorment.

En l'estudi dels portals i/o pestanyes web dels municipis, s'aprofundeix entorn de tres qüestions bàsiques perquè es puguin complir les obligacions de transparència exigides en llei:

1. El format de publicació, és a dir, observar si el suport en què es realitzen les publicacions és correcte. Hi ha tres tipus de formats: adequat, deficitari i no específic.
2. La publicació i el compliment dels ítems de publicitat activa i passiva de l'LTAIBG. S'ha d'analitzar cada un dels ítems classificats en la totalitat de municipis de la província per a extraure'n resultats correctes.

²⁷ Vegeu PR-70 Col·laboració amb el Servei de Formació i Formació en Ajuntaments i Mancomunitats, i el PR-75 Jornades de formació adreçades a municipis i comarques.

²⁸ Vegeu art. 15 de l'LTAIBG.

²⁹ A l'acabament de 2016 es van analitzar les webs de 183 municipis –34 municipis de 1.500 <hab., 70 municipis de 1.501-20.000 hab. i 31 municipis de >20.000 hab.–. Els ítems en transparència analitzats d'acord amb l'LTAIBG són 42 per municipi, que en total sumen 5.856 ítems analitzats. Així mateix, es van analitzar els criteris i principis que cal complir en publicitat activa (art. 5 i 11 LTAIBG).

3. La publicació dels ítems d'acord amb els principis recollits en la llei de transparència.³⁰

- **Format de publicació:** les formes de publicació atenen el suport web en què es publica la informació activa de l'LTAIBG, i s'han d'adequar a principis regulats en aquesta llei, com ara: l'accessibilitat, l'estructura i el lloc de publicació. Si bé és cert que es diferencien tres formes de publicació i que es podrien satisfer les obligacions en publicitat activa per qualsevol d'aquestes, s'han d'establir diferències entre els municipis que atenen els principis d'adequació de la informació, regulats en l'LTAIBG, i els municipis que els passen per alt.

Des d'aquest punt de vista, es mostren els resultats segons el format de publicació: a) Publicacions en portal web o pestanya web adequada. En aquest cas, l'ajuntament corresponent ha habilitat un lloc web específic en què satisfer les obligacions regulades en l'LTAIBG.

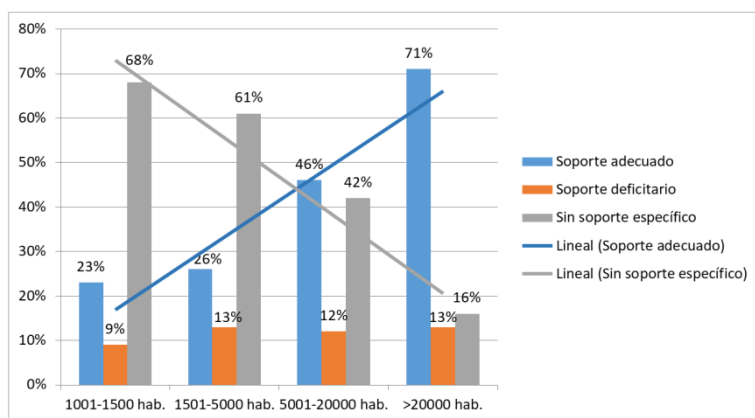
b) Publicacions en portal web o pestanya web deficitària. Això es refereix al fet que les publicacions no estan centralitzades íntegrament en un portal o pestanya web, sinó que són publicades tant en un lloc web habilitat per a la transparència com en la pàgina web general del municipi, indistintament. No s'ha d'entendre per això que es troba la informació enllaçada del portal específic en la web general, sinó que es publica en un dels llocs web sense criteri estructurat.

c) Publicacions repartides en la web general. En aquest cas no es dona l'existència d'un lloc web específic. Si bé és cert que l'LTAIBG no s'oposa a aquesta forma de rendició de comptes, sí que sembla anar en contra de certs principis recollits en aquesta llei –accessibilitat, estructura o lloc de publicació–. Aquesta forma de publicació és la més semblant a un calaix de sastre, en què és molt difícil que qualsevol ciutadà, seguint l'LTAIBG, pugui trobar la informació desitjada de forma senzilla i intuïtiva.

El format de publicació de les obligacions de transparència en el portal web (il·lustració 5), mostra la notable diferència entre municipis de menys i més de 5.000 habitants.

Il·lustració 5: format de publicació de les obligacions de transparència per grandària del municipi

³⁰ L'LTAIBG estableix una sèrie de principis, o criteris, que s'han de tindre en compte en les obligacions que cal publicar perquè la informació difosa tinga plena coherència i comprensibilitat (art. 5 i 11).



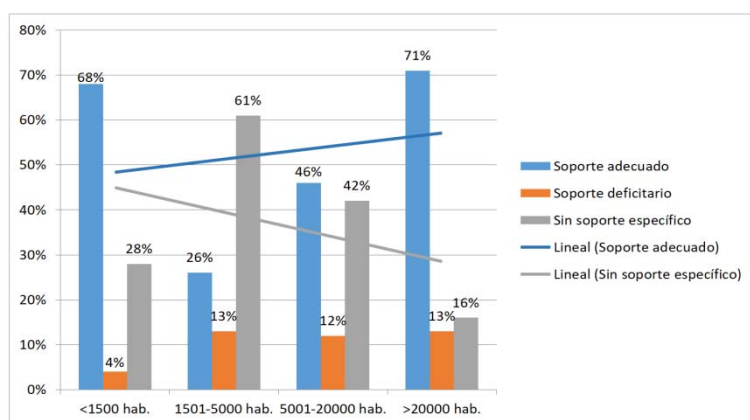
Font: Elaboració pròpia.

Els municipis de menys població tendeixen a publicar les obligacions en la pàgina web municipal sense una estructura o un suport específic. Més prompte, les obligacions publicades es fan sense tindre en compte els principis o criteris establits en la mateixa llei de transparència estatal, esmentats anteriorment.

Els municipis de 5.001-20.000 habitants actuen de frontera entre aquells municipis que tenen un suport de publicació adequat i els que no disposen d'aquest suport, ja que els municipis que tenen un suport adequat i els que no tenen suport específic estan a l'una. En canvi, en municipis de més 20.000 habitants la realitat és ben diferent. Aquestes poblacions, en la major part dels casos, realitzen les publicacions amb un suport adequat de publicació, siga per mitjà d'un portal o d'una pestanya web habilitada.

Si als resultats de la il·lustració 5, s'agrega el treball realitzat pel Servei de Transparència en execució del PR-04, el canvi d'ús dels suports web és radical (il·lustració 6).

Il·lustració 6: format de publicació de les obligacions de transparència per grandària del municipi, després de la inclusió del PR-04



Font: Elaboració pròpia.

Els municipis de menys de 1.500 habitants amb un suport web adequat passen del 23% al 68%, i s'equiparen amb percentatges de municipis de més de 20.000 habitants. Per

contra, tan sols el 28% de municipis de menys de 1.500 habitants queden sense un suport web específic en transparència, quan anteriorment rondaven el 70%.

Per tant, la introducció del projecte d'ajuda integral en transparència (PR-04) a 50 municipis de poca població és imprescindible en l'adequació del suport web. Aquesta adequació és essencial per a la localització de la informació, així com per a la comprensibilitat i la seqüència lògica d'aquesta informació. És molt difícil realitzar una cerca de forma senzilla i intuïtiva si la informació no té una estructura amb índex lògic.

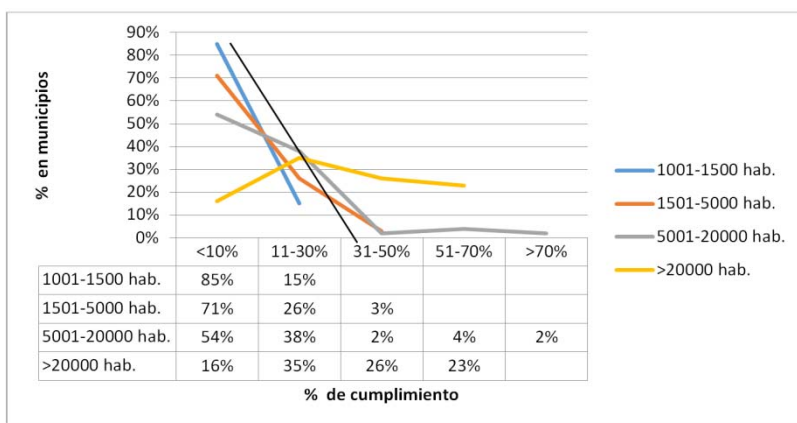
Si s'analitzen les línies de tendència de les il·lustracions 5 i 6 es pot observar a simple vista que les millores del projecte són substancials. Les línies de tendència passen d'estar encreuades (il·lustració 5) a no encreuar-se (il·lustració 6). Això significa que la diferència de suports entre les poblacions menudes (<1.500 hab.) i les grans poblacions (>20.000 hab.) han disminuït de forma dràstica.

- Compliment de la publicitat activa i passiva: aquest compliment es refereix a les obligacions en transparència regulades en l'LTAIBG, és a dir, els ítems que cal complir.

El compliment en els municipis de menys de 1.500 habitants és molt baix (il·lustració 7). Tots aquests obtenen menys del 30% del compliment en publicitat activa, i el 85% d'aquests municipis no compleix ni el 10% d'aquestes obligacions. Aquestes xifres de compliment justifiquen l'assistència integral dels serveis en transparència.

Novament, com més habitants major és el percentatge de compliment. Els municipis que es troben per davall del 10% de compliment de les obligacions de l'LTAIBG es redueixen de forma progressiva a mesura que augmenta la població del municipi. Així mateix, les poblacions que tenen més del 30% de compliment augmenten considerablement en municipis amb major població. Tan sols els municipis de més de 5.000 habitants aconseguixen obtindre més d'un 50% de compliment, encara que amb diferències palpables entre municipis de 5.000-20.000 i més de 20.000 habitants.

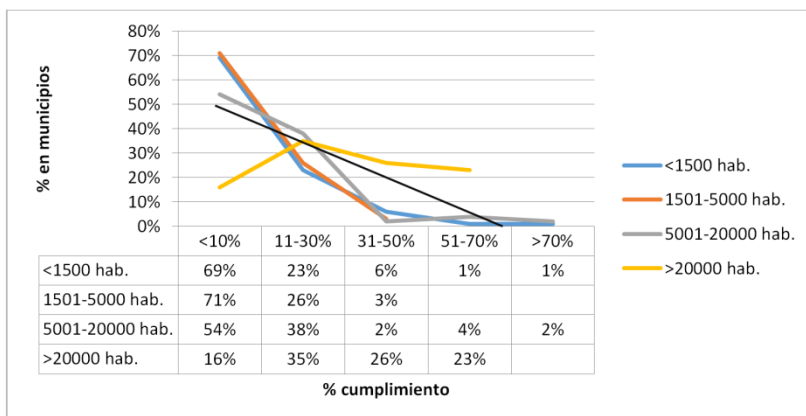
Il·lustració 7: compliment de les obligacions de transparència de l'LTAIBG per grandària del municipi



Font: Elaboració pròpia.

En incorporar-hi la petjada del PR-04 de l'Estratègia GO! (il·lustració 8), el compliment en municipis <1.500 habitants suavitza la tendència. La línia de compliment corresponent a municipis <1.500 habitants millora respecte a la de 1.501-5.000 habitants. Així mateix, si s'analitza el percentatge de compliment major que el 30%, s'aprecia que els resultats de poblacions <1.500 hab. S'igualen en percentatge de compliment als municipis de 5.000-20.000 hab. A més, un municipi de menys de 1.500 habitants supera el 70% de compliment, i es converteix en referència en el compliment de les obligacions de transparència junt amb un altre municipi de 5.001-20.000 hab.

Il·lustració 8: compliment de les obligacions de transparència de l'LTAIBG per grandària del municipi, després de la inclusió del PR-04



Fuente: Elaboració pròpia.

Si analitzem les línies de tendència de les il·lustracions 7 i 8 –línies en negre– s'hi aprecia la labor de la Diputació de València. La tendència passa de ser fortament descendent, especialment en municipis de menys de 1.500 habitants, a moderadament descendent després de la posada en marxa del PR-04.

No obstant això, tot i augmentar el compliment en les poblacions, se segueix complint la premissa de com major és el rang poblacional major és el compliment. A més, tots els rangs poblacionals tenen tendències decreixents de compliment. I prop del 95% dels municipis de la província estan per davall del 50% de compliment de les obligacions de

transparència, de tal manera que queden deu poblacions per damunt d'aquest 50%, dels quals 7 tenen més de 20.000 habitants.

- Compliment dels principis de l'LTAIBG: els resultats de compliment són modestos (taula 2). Els principis s'han dividit en dos grups: alguns que estan lligats a la informació publicada i uns altres que s'atribueixen al suport web³¹.

Taula 2: compliment dels principis de publicació de la informació per grandària del municipi

Principios de la información	cumplimiento
Actualización	Buena
Accesibilidad	Media
Claridad	Baja
Estructura	Baja
Reutilización	Nula
Principios del soporte web	cumplimiento
Accesibilidad	Media
Estructura	Media
Lugar de Publicación	Media

Font: Elaboració pròpia.

Dels principis analitzats, l'únic que obté un compliment acceptable és l'actualització de la informació. En la major part dels casos, la informació publicada és vigent, la data d'actualització i/o de publicació és pròxima a la data en què es consulta aquesta informació. Entre els ítems desactualitzats, destaquen: la publicació de pressupostos, els comptes generals o els contractes formalitzats; és a dir, publicacions de caràcter econòmic.

Quant a l'accessibilitat, el compliment és mitjà. Arribar a la informació publicada no és tasca fàcil, sobretot en els municipis que no disposen d'un suport web adequat en matèria de transparència. Els municipis que millor accessibilitat reporten són els que realitzen un portal de transparència basat en la plataforma del MINHAP, per la senzillesa de navegació.

La resta de criteris, o principis, atribuïts a la informació obtenen un compliment baix o nul. L'estructura i claredat de la informació es refereix a la lectura ordenada i organitzada de les publicacions per part de la ciutadania, així com a la disposició d'un llenguatge fàcil i comprensible per al públic general. Pocs dels portals web analitzats disposen d'una estructura fàcilment comprensible. D'igual forma, la claredat de la informació és deficient, contenen reiteradament llenguatge tècnic –normatiu o

³¹ Aquesta divisió s'ha realitzat d'acord amb els principis generals i tècnics de l'LTAIBG.

econòmic—, sense basar-se en cap introducció o aclariment de la informació publicada. Com a màxim, la reutilització de la informació és el principi que menor compliment reporta. Els arxius publicats, en la major part dels casos, es realitzen en formats .HTML, .D[2]OCV o .PDF, que tenen índexs molt baixos de reutilització de la informació. De forma excepcional, en l'anàlisi d'informació pressupostària s'han trobat arxius en .CSV, .XLS o .XLXS, que responen a possibilitats més bones de reutilització, segons les diferents metodologies de referència en dades obertes.

Els principis associats al suport web tenen uns compliments mitjans, tant en accessibilitat, com en estructura o en el lloc de publicació.

L'accessibilitat del suport web és analitzada conforme als paràmetres i indicadors oferits per l'Observatori d'Accessibilitat del MINHAP.³² La major part de la informació publicada en la web sense un suport específic no compleix els indicadors requerits, com ara: l'existència d'alternatives textuais, la separació del contingut i presentació, o el control de l'usuari de forma persistent.

Quant als principis d'estructura i lloc de publicació del suport web, els ajuntaments amb portals de transparència o pestanya web adequada compleixen en la major part dels casos aquests principis. En canvi, els suports web deficitaris o sense suport específic no compleixen correctament l'estructura i el lloc de publicació perquè és difícil trobar-hi la informació desitjada.

4. Conclusions

El valor de la transparència en el marc de les polítiques de govern obert s'ha manifestat com un dels objectius estratègics per a regenerar la política democràtica i econòmica dels països, així com les condicions de governança d'aquests. Els nexes entre transparència i altres àrees de rellevància social són molt importants. No obstant això, l'enquesta i l'anàlisi web de municipis mostra que l'LTAIBG no ha tingut en compte les especificitats dels municipis. Els municipis més menuts no tenen la formació suficient o el personal adequat, fet que impossibilita el compliment de les obligacions regulades. Així mateix, la Diputació ha tardat a crear un servei de suport i assistència en aquesta matèria, especialment en municipis de pocs habitants.

A manera de conclusió, s'han d'afegir una sèrie de consideracions a tindre en compte: L'LTAIBG no ha tingut en compte les diferències entre municipis, així com tampoc no ha dotat les administracions de mitjans i recursos suficients per a dur a terme les obligacions en matèria de transparència. No hi ha personal format ni recursos suficients per a la contractació de nou personal o l'externalització del servei.

³² Anàlisi realitzada sobre la base de vint indicadors proporcionats per l'Observatori d'Accessibilitat del MINHAP. Podeu trobar-ne més informació (18/08/2017) en https://administracionelectronica.gob.es/pae_home/pae_estrategias/pae_accesibilidad/pae_observatorio_de_accesibilidad.html#.Waky78hJaUk

1. El Servei de Transparència ha adoptat amb èxit una sèrie de projectes. El PR-04 ha ajudat a millorar el format de publicació (il·lustració 6) i a millorar el percentatge de compliment de les obligacions (il·lustració 8) en els municipis menors a 1.500 habitants. No obstant això, les diferències en el compliment d'obligacions i format web en municipis superiors i inferiors a 5.000 habitants són encara notables. Seria convenient, per tant, ampliar l'assistència a municipis fins a 5.000 habitants, però amb un plantejament allunyat del PR-04. L'assistència integral en municipis de menys de 1.000 habitants, amb escàs personal administratiu, és lògic per la càrrega de treball que suposa. En canvi, assistir integralment administracions que puguin suportar adequadament la càrrega de treball pot suposar que no es tinguen en consideració aspectes essencials de la rendició de comptes. A més d'afectar considerablement la cultura en transparència i govern obert, objectiu primordial en l'Estratègia GO!
2. D'altra banda, el compliment dels principis de publicació recollits en l'LTAIBG (taula 2), mostra que els municipis no els compleixen de forma adequada. Únicament l'actualització de la informació té un compliment acceptable. Els ajuntaments que publiquen els ítems regulats en l'LTAIBG no es preocupen d'aspectes tan bàsics com la comprensió de la informació, l'estructura de la informació o l'accessibilitat. Per tant, de poc serveix publicar una informació que la ciutadania no hi trobe o que, una vegada trobada, no l'entenga.
3. Finalment, els avanços en la formació dels diferents responsables de l'Administració local han sigut molt significatius, tant en matèria de transparència com en altres àrees del govern obert i la protecció de dades, vitals per a avançar cap a una societat més informada i a la qual se li rendeixen comptes amb total seguretat en honor de la protecció de dades personals. L'any 2016 es van realitzar un total de 45 jornades, reunions i seminaris de formació al personal de les administracions locals, així com representants polítics i ciutadania en general. De la mateixa forma, es va disposar de suports visuals en canal YouTube que és d'ajuda per a aquesta formació. Ara bé, en l'actualitat les guies (programa 02) i ordenances (programa 03) no es troben desenvolupades, i aquestes serien molt importants per a millorar la formació del personal dels ajuntaments, així com servir d'exemple en el desenvolupament de noves vies de transparència i govern obert.

Aquestes quatre consideracions posen en dubte aspectes tan bàsics com la falta en cultura de transparència, tant en la societat com en institucions públiques. El Servei de

Transparència, amb base en l'Estratègia GO!, ha establert diferents projectes de transparència que tenen com a finalitat la formació del personal administratiu local i assistència a municipis. Altres administracions, en canvi, han externalitzat el servei per obtenir rapidesa en el compliment. Tanmateix, això podria incidir en una menor conscienciació i lideratge d'aquestes administracions.

5. Referències bibliogràfiques

BURGAR ARQUIMBAU, J. M., «Aspectos formales de la publicidad activa», en *Revista Española de Transparencia*, Issue 2, 2016, pàg. 20-32. En <<https://drive.google.com/file/d/0BzZV66dM4HCTRkR6X256Ni10R3c/view>>, (disponible el 15/09/2016).

COTINO HUESO, L., «La nueva ley de transparencia y acceso a la información», en *Anuario de la facultad de Derecho-Universidad de Alcalá*, Issue 7, 2014, pàg. 241-256. En <<http://www.cotino.net/publicaciones/>>, (disponible el 15/09/2016).

LIZCANO ÁLVAREZ, J. «Transparencia», en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Issue 3, 2013, pàg. 160-166. En <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5127787>>, (disponible el 18/08/2016).

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R. «El valor público de la transparencia» en *LOPDySeguridad*, 2016. En <<http://lopdysseguridad.es/el-valor-publico-de-la-transparencia/>>, (disponible el 19/08/2016).

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R. «Transparencia ¿para qué?», en *LOPDySeguridad*, 2015. En <<http://lopdysseguridad.es/transparencia-para-que/>>, (disponible el 19/08/2016).

REY MARTÍNEZ, F. «El Derecho de Acceso a la Información Pública como Derecho Fundamental», en *Revista jurídica de Castilla y León*, Issue 33, 2014, pàg. 1-19. En <http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/_/1284319297625/Redaccion>, (disponible el 18/08/2016).

VILLORIA MENDIETA, M., «La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones», en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Issue 7, 2014, pàg 85-103. En <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5074003>>, (disponible el 16/07/2016).

VILLORIA MENDIETA, M., «La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno», *Generalitat de Catalunya*, Issue 1, 2014, pàg. 1-67. En <http://transparencia.gencat.cat/web/.content/pdfs/governobert_1_es.pdf>, (disponible el 08/09/2016).

WENCES, I. - KÖLLING, M. I RAGONE, S. *La Ley de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*, Centre d'Estudis Polítics i Constitucionals, Madrid, 2014.

Llistat d'abreviatures utilitzades:

FEMP: Federació Espanyola de Municipis i Províncies.

LERSAL: Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

LOPD: Llei 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal.

LRBRL: Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

LTAIBG: Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern.

MINHAP: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

PR.: Projecte.