

La transparencia en la Comunidad Valenciana: avances y dificultades en la implementación del despliegue normativo 2015-2016¹

Joaquín Martín Cubas y Daniel González Serisola
(Universidad de Valencia)

1. Las políticas de transparencia, algo más que una moda.- 2. Las políticas de transparencia de la Generalitat Valenciana.- 2.1. Ley 2/2015, de la Generalitat, de Transparencia, Buen gobierno y Participación Ciudadana.- 2.2. Puesta en funcionamiento en 2016 del Consejo de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.- 2.3. Decreto 56/2016, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat.- 2.4. Ley 5/2016 de Cuentas Abiertas para la Generalitat Valenciana.- 2.5. Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, reguladora de la actividad de lobby en el ámbito de la Generalitat y de su sector público instrumental.- 2.6. Acuerdo del Consell por el que se establecen los criterios de actuación para mejorar la transparencia y la eficacia en sus relaciones con Les Corts.- 2.7 Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. – 2.8. Estadística de uso del portal de transparencia GVAOBERTA.- 2.9. Evaluación de las políticas de transparencia de la Generalitat Valenciana.-_3. Las políticas de transparencia de los entes locales valencianos.- 4. Conclusiones.- 5. Bibliografía y otras fuentes documentales.

Resumen:

La transparencia no es sólo una exigencia democrática sino que es el fundamento *sine qua non* de la eficacia y eficiencia de nuestras administraciones públicas. Sin información precisa, clara y exhaustiva sobre la marcha de los asuntos públicos no sólo los ciudadanos se ven privados de una herramienta fundamental para ejercer su derecho de control de los gobernantes y también de una información precisa y valiosa para tomar las decisiones más adecuadas sobre sus asuntos y negocios particulares; sino que, además y por su lado, los propios gobernantes se ven privados de la información para acordar de la forma más eficiente las políticas públicas. Las políticas de transparencia, impulsadas desde organismos internacionales como la OCDE desde finales del siglo pasado han dado un salto cualitativo en nuestro país en la última década. Conviene, no obstante, empezar a hacer evaluación de lo conseguido y de lo no conseguido para reorientar adecuadamente las políticas actuales. El propósito de esta comunicación es realizar una primera aproximación a este objetivo a través del análisis del caso de la Comunidad Valenciana, de los avances producidos en los últimos años y las dificultades con los que la implementación de la transparencia se está enfrentando: imperativos organizacionales, falta de recursos, una cultura política reacia o dificultades normativas, entre otros.

1.- Las políticas de transparencia, algo más que una moda.

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación “Sostenibilidad social, conectividad global y economía creativa como estrategias de desarrollo en el Área metropolitana de Valencia” (CSO2016-74888-C4-1-R), financiado por la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) dentro del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, incluido en el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, convocatoria de 2016.

Es conocida la ingente literatura que sobre los modos de gobierno y gestión más adecuados se está produciendo a lo largo y ancho del mundo. Por un lado, parece que las formas tradicionales de gobernar nuestras sociedades hayan entrado en crisis y, por otro, también los modos de gestión tradicionales –el burocrático o el gerencialismo- han sido superados por el propio desarrollo de los acontecimientos. Nuevas fórmulas con distintas denominaciones –gobierno en red, gobernanza, gobierno abierto- parecen imponerse. Y todas exigen un nuevo tipo de relación entre los gobernantes y los gobernados: un tipo de relación en la que los arcanos del poder ya no tienen sentido. El gobierno es cosa de todos y en él todos estamos llamados a participar. Es obvio que este nuevo tipo de relación entre gobernantes y gobernados tiene sus propias exigencias, algunas derivadas del incumplimiento de antiguas promesas y otras completamente innovadoras. Sea de un tipo u otro, entre ellas, destaca la exigencia de transparencia en el gobierno y gestión de los asuntos públicos.

La necesidad de atar en corto las posibilidades de la corrupción de nuestros gobernantes –*ex ante* y no solo *ex post*– es obvio que exige nuevas respuestas. Son respuestas que beben del pasado pero representan una vuelta de tuerca a las posibilidades de embridar la degeneración de nuestras democracias. Sus ejes son conocidos: un fortalecimiento de la división de poderes; nuevos y mayores garantías de los derechos; y, sobre todo y es lo que nos interesa aquí, una nueva forma de entender el gobierno de los asuntos públicos, eso que tiene que ver con lo que llamamos *el gobierno abierto, la rendición de cuentas, la participación, la transparencia, buen gobierno, gobernanza democrática*; una respuesta que nos autoriza a hablar de una *actualización o puesta al día* –dígase *reseteo*; dígase *revolución*– de nuestras democracias liberales. Joaquim Brugué ha definido esa nueva forma de gobernar como “un gobierno que, en la toma de decisiones, ya no se rige únicamente por los criterios de legitimidad formal y solvencia técnica sino que incorpora aquello que desde Habermas, conocemos como la racionalidad comunicativa o deliberativa. ... El buen gobierno se traduce en llamadas a la transversalidad, a la participación ciudadana y al gobierno multinivel; pero debemos recordar que todas estas líneas de trabajo comparten un denominador común: entrar en contacto con otros. Gobernar significará, por lo tanto, democratizar las políticas públicas” (Brugué, 2016).

Con mayor o menor conciencia, a esta nueva forma de gobernar se refiere, como una aspiración y en términos muy solemnes, el Preámbulo de *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, “sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”.

La transparencia no es sólo una exigencia democrática sino que es el fundamento *sine qua non* de la eficacia y eficiencia de nuestras administraciones públicas. Sin información precisa, clara y exhaustiva sobre la marcha de los asuntos públicos: no sólo los ciudadanos se ven privados, por un lado, de una herramienta fundamental para ejercer su derecho de control de los gobernantes y, por otro lado, de una información precisa y valiosa para tomar las decisiones más adecuadas sobre sus asuntos y negocios particulares; sino que, además y por su lado, los propios gobernantes se ven privados de la información para acordar de la forma más eficiente las políticas públicas. Es del todo punto irracional que

los gobiernos adopten decisiones sin contar con los datos de la realidad que pretenden gobernar.

No es casualidad, como también se afirma en el Preámbulo de la *Ley 19/2013* que “los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social... Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye (no sólo) a la necesaria regeneración democrática, (sino que) se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico”.

Necesitamos construir, así pues, –tal como defienden Villoria e Izquierdo– *un Marco de Integridad* para nuestros gobiernos y administraciones (2016: 202-204). Necesitamos Códigos Éticos, evaluaciones de riesgo, formación ética, sistemas de denuncias de la corrupción, comités de ética, sistemas de gestión de los conflictos de intereses, sistemas de detección e investigación de conductas no deseadas a fin de lograr el buen gobierno. Estamos obligados a establecer normas, procesos y órganos dentro de cada organización pública que prevengan las conductas inmorales. Los Marcos de Integridad son una construcción conceptual de la OCDE cuya finalidad es, por un lado, evitar riesgos de malas prácticas y de corrupción; y, por otro, fortalecer el clima ético de nuestras administraciones (OCDE, 2005 y 2006).

Estos posicionamientos y recomendaciones internacionales han ido incorporándose al ordenamiento jurídico español. Durante los últimos años se han aprobado en cascada toda una serie de leyes que pretenden obligar a que nuestras administraciones ajusten su comportamiento a los estándares del buen gobierno y la transparencia. Así, por ejemplo, en el ámbito estatal: el Código del Buen Gobierno de los miembros del gobierno y los altos cargos de la administración general del Estado de 2005 cuya Exposición de Motivos afirma que “los altos cargos en el ejercicio de sus funciones han de cumplir no sólo las obligaciones previstas en las leyes, sino que además, su actuación ha de inspirarse y guiarse por principios éticos y de justicia”; la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de esos mismos altos cargos; la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público; o, la más reciente, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Y en el ámbito autonómico, por utilizar el caso de estudio, en la Comunidad Valenciana: la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat de transparencia, buen gobierno y participación de la Comunitat Valenciana que pretende convertir a la ciudadanía en “sujeto de la acción pública”; o el Decreto 56/2016, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat, entre otras.

2.- Las políticas de transparencia de la Generalitat Valenciana.

La Generalitat Valenciana, para generar la confianza pública que legitima hoy en día las instituciones democráticas, ha puesto en marcha una política de prevención de la corrupción y un control más exigente de la actuación de la administración. La política de transparencia y buen gobierno implementada desde 2015 hasta la fecha tiene como hitos más emblemáticos los siguientes:

- Ley 2/2015, de la Generalitat, de Transparencia, Buen gobierno y Participación Ciudadana y la consiguiente creación del Portal de Transparencia de la Generalitat Valenciana;
- Puesta en funcionamiento en 2016 del Consejo de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno;

- Decreto 56/2016, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat;
- Ley 5/2016 de Cuentas Abiertas para la Generalitat Valenciana;
- Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, reguladora de la actividad de lobby en el ámbito de la Generalitat y de su sector público instrumental;
- Acuerdo del Consell por el que se establecen los criterios de actuación para mejorar la transparencia y la eficacia en sus relaciones con Les Corts.
- Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Actualmente, además, se está trabajando en la definición de una Estrategia General para la Integridad y el Buen Gobierno en el marco de la Generalitat Valenciana que se espera aprobar antes de la finalización de la legislatura.

2.1.- Ley 2/2015, de la Generalitat, de Transparencia, Buen gobierno y Participación Ciudadana.

En el marco de las competencias y la potestad autoorganizativa de la Comunitat Valenciana se aprobó la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de *Transparencia, Buen gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*. La ley se aprueba en el contexto previo a unas elecciones marcadas por los múltiples casos de corrupción que afectaban a diferentes ex miembros del gobierno del Partido Popular en esta Comunidad. Quizá, por ello, pueda explicarse el hecho de que la ley autonómica concreta más cuestiones genéricas que establece la ley estatal incluso ampliando en muchos casos las obligaciones de transparencia a cumplir por la administración autonómica. Para valorar el alcance de esta mayor exigencia debemos distinguir ese incremento en dos ámbitos diferenciados: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información.

Por publicidad activa se entiende la información que la Administración pone a disposición de todos los ciudadanos sin necesidad de que estos lo soliciten. La ley valenciana establece, en su artículo 9, un listado de todas las cuestiones de obligada publicidad por parte de la Generalitat a través de su portal de transparencia (GVA oberta). Analizaremos el contenido de la publicidad activa dividiéndolo en los diferentes apartados que la ley autonómica diferencia y centrándonos únicamente en aquellos apartados en los que los niveles de exigencia en la transparencia son superiores a la normativa estatal.

En materia de información económica, presupuestaria y estadística:

Convenios suscritos. La Ley de Transparencia estatal exige que se publicite determinadas cuestiones como el plazo de duración, las modificaciones, los obligados a realizar las prestaciones, y en su caso, las obligaciones económicas convenidas. La ley autonómica va más allá estableciendo la publicación del texto íntegro.

Encomiendas de gestión, La ley de transparencia valenciana establece la publicación del texto íntegro, dejando las obligaciones de contenido mínimo que establece la normativa estatal para cuando su publicación no sea posible por motivos de protección de datos (objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y subcontrataciones mencionando a los adjudicatarios).

Las retribuciones e indemnizaciones por cese o despido percibidas por altos cargos y máximos responsables de las entidades. La ley valenciana añade las indemnizaciones por residencia o análogas.

Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos. En la normativa autonómica valenciana está incluido en el apartado de información institucional, organizativa y de planificación (Artículo 9.3 y 9.4).

La relación de los bienes inmuebles o sobre los que ostenten algún derecho real. En este apartado la ley autonómica añade explícitamente los bienes muebles con valor histórico y hace una especial referencia a un inventario de vehículos oficiales propiedad de la administración.

Además de estos puntos, la ley autonómica en su artículo 9.1 establece que sean objeto de publicidad también las siguientes cuestiones:

- Información básica sobre la financiación de la comunidad valenciana.
- El estado de la deuda pública (evolución, endeudamiento por habitante y el relativo)
- El plazo medio de pago a beneficiarios de ayudas y subvenciones.
- Los gastos de caja fija desagregados por centros directivos.
- El coste de las campañas de publicidad y de promoción institucional.
- Encuestas y estudios de opinión (con toda la información sobre modelo, metodología, resultados, entidad adjudicataria y coste).
- Las cuentas bancarias abiertas en entidades financieras de las que sean titulares, en los términos y condiciones establecidos en la Ley 5/2016, de 6 de mayo, de cuentas abiertas para la Generalitat Valenciana. Este apartado es fruto de la aprobación de la ley valenciana anteriormente citada y que más adelante desarrollaremos.

En materia de información institucional, organizativa y de planificación se establece el cumplimiento de la publicación de las siguientes cuestiones:

La información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional. En el marco de estas cuestiones a publicitar hay que señalar otras que la ley autonómica señala como obligatoria:

- La plantilla orgánica de plazas, la relación de puestos de trabajo o instrumento análogo de planificación de los recursos humanos y retribución económica anual.
- La relación de puestos de trabajo o plazas reservadas a personal eventual, entidad, centro directivo u órgano al que se encuentran adscritos y retribución íntegra anual.
- La oferta anual de empleo público incluyendo sus convocatorias y estado de desarrollo y ejecución.
- Las convocatorias de selección temporal de sus empleados.
- Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a sus empleados.
- La relación actualizada de los procedimientos administrativos, con indicación de los que están disponibles en formato electrónico, así como las sedes de los registros en los que pueden presentarse escritos y comunicaciones.
- Información estadística desagregada sobre el número y distribución por organizaciones y órganos o entidades de los representantes sindicales y unitarios de los empleados públicos, detallando el crédito horario anual

Además de estos puntos, la ley autonómica en su artículo 9.3 establece que sean objeto de publicidad también las siguientes cuestiones:

- Los acuerdos adoptados por el Consell.
- Una relación de las competencias y trasposos de funciones y servicios asumidos por la Comunitat Valenciana.
- Los informes de evaluación de las políticas públicas y de calidad de los servicios públicos.
- El plan e informe anuales de la Inspección General de Servicios de la Generalitat.

En el caso de la ley autonómica valenciana se crea un apartado (artículo 9.4) que no existe como tal en la ley estatal que establece “ex novo” las siguientes obligaciones o que matizan otras existentes en el articulado estatal:

- “La información relativa a las funciones atribuidas por razón de su cargo o función, así como su trayectoria profesional”. Aunque la ley estatal en su artículo 6 sí que hace mención a la trayectoria profesional, la ley autonómica añade “incluyendo la reproducción gráfica de los títulos académicos y acreditaciones de su currículum”
- Un registro de los obsequios recibidos por razón del cargo, que detallará su descripción, la persona o entidad que los realizó, la fecha y el destino dado a los mismos. La ley estatal al respecto solo hace mención en el artículo 26 cuando habla del buen gobierno, pero lo hace para, al igual que la normativa valenciana, establecer cuando será aceptable un regalo estableciendo “*La incorporación al patrimonio público de los obsequios de relevancia institucional o de un importante valor se desarrollará reglamentariamente.*”
- La declaración de bienes, actividades y derechos patrimoniales que se actualizará con ocasión de producirse cualquier variación de la información inicial. Como ya hemos comentado esta cuestión en el ámbito de la administración general del estado se establece en la Ley 5/2006, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.
- Los viajes y desplazamientos fuera de la Comunitat Valenciana realizados en el desempeño de la función, indicando el objeto, la fecha y su coste total, incluyendo dietas y otros gastos de representación.
- Las resoluciones de autorización del ejercicio de actividad privada tras el cese.
- Las agendas institucionales de las personas integrantes del Consell y sus altos cargos.

La ley autonómica introduce este apartado resaltando sobre todo la cuestión urbanística, que tan presente ha estado en las diferentes tramas de corrupción que ha sufrido la comunidad. Establece hacer públicos “*los instrumentos de ordenación del territorio, los planes urbanísticos y la regulación en materia de medio ambiente, garantizando a la ciudadanía su consulta, tanto presencial como telemática, sin perjuicio de lo dispuesto en su normativa sectorial.*”

Al igual que establece la ley estatal la autonómica incluye también la publicidad de “la información que se solicite con mayor frecuencia” y añade una mención especial a “la información sobre resultados, actividad y financiación de las políticas sociales de gasto (sanidad, educación y servicios sociales)” para que tenga su apartado concreto en el portal de transparencia.

Por otro lado, tanto la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno como la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana recogen y regulan el derecho de acceso a la información. El Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana, aprobado mediante Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, garantiza en el artículo 9.1 el acceso a la información de los valencianos y valencianas. Quizá en este punto la ley valenciana ha sido mucho más metódica que la estatal a la hora de fijar los límites en este acceso a la información pública, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida.

Por último, en el marco de la Comunidad Valenciana, al igual que la publicidad activa, el procedimiento de solicitud de acceso a la información se encuentra desarrollado en el portal de transparencia de la Generalitat (GVA oberta). En ese marco ya se han publicado datos abiertos en los formatos precisos para su reutilización, pero todavía falta crear una estrategia para establecer cuáles son los datos que pueden servir a la ciudadanía o a la sociedad civil para mejorar el conocimiento, la investigación o, incluso, las formas de negocio del tejido empresarial valenciano.

2.2.- Puesta en funcionamiento en 2016 del Consejo de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El Consejo de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno es un órgano con plena independencia funcional en el cumplimiento de sus fines. El Consejo tiene como finalidad garantizar los derechos de acceso a la información, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y garantizar y promover la observancia de las disposiciones de buen gobierno. Es, por tanto, un órgano esencial para asegurar el cumplimiento de la ley. El órgano está formado por dos comisiones:

- a) Una comisión ejecutiva, cuyo presidente lo será del Consejo. La comisión ejecutiva está constituida por un número de miembros igual al número de grupos parlamentarios con representación en Les Corts por un mandato de cinco años. Originalmente la composición era de cuatro miembros (tres vocales y el presidente), pero se hizo una modificación de la ley para ajustarlo a la realidad de los grupos existentes en les Corts.
- b) Una comisión consultiva. La comisión consultiva tiene funciones meramente asesoras y está conformada por representantes de la sociedad civil, órganos estatutarios y representantes de diferentes administraciones (Artículo 41 de la ley 2/2015).

A diferencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado, el valenciano no tiene personalidad jurídica propia y el presidente es elegido por el parlamento valenciano y no por el Consejo de ministros a propuesta del ministerio de hacienda. Otros consejos como el de Andalucía, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, goza de total independencia tanto funcional como orgánica y la dirección del consejo también es elegida por el parlamento.

Actualmente a instancia del propio Consejo, como se hicieron eco los medios de comunicación, la Consellería está estudiando la posible modificación de la ley para dotar de mayor independencia funcional al órgano, así como modificar alguna de las competencias en materia de buen gobierno y la composición de las comisiones que conforman el consejo.

2.3.- Decreto 56/2016, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat.

Respecto a la normativa de desarrollo de la ley 2/2015 hay que tener en cuenta que la ley no solamente regula la materia de transparencia, sino que también regula otras cuestiones como el buen gobierno y la participación. Es por ello que la ley establece cuatro reglamentos de desarrollo: el Decreto regulador centros de valencianos en el exterior (CEVEX), reglamento el Consejo de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, el reglamento de desarrollo en materia de transparencia y el código de buen gobierno.

La aprobación del decreto responde al mandato del artículo 27 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana de aprobar un código de buen gobierno de obligatorio cumplimiento para los altos cargos de la Administración de la Generalitat y del sector público instrumental, que están obligados a formular una adhesión individualizada que será preceptiva para poder tomar posesión.

Por otro lado, dentro de su autonomía y desde el principio de colaboración se permite que desde otros ámbitos se pueda asumir total o parcialmente el código como propio de manera voluntaria, sin perjuicio de que en cada entidad se pueda adoptar su propio código ético. Este es el caso de los miembros de las corporaciones locales y de su sector público y los altos cargos de las instituciones estatutarias y de las universidades públicas.

El código de buen gobierno se trata de una norma de rango reglamentario, es un instrumento que combina normas concretas de carácter más claramente jurídico con criterios de conducta y principios éticos. A pesar de que el Código incluye mecanismos para el cumplimiento de diferente intensidad, la principal responsabilidad por el incumplimiento es política desde el principio de rendición de cuentas.

El Código de Buen Gobierno regula en su título III un nuevo Registro de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales de Altos Cargos de la Administración de la Generalitat y de su Sector Público Instrumental. Este registro sustituye al existente regulado por el Decreto 247/1995 modernizando la presentación digital y la publicación de los datos en la web de transparencia de la Generalitat

En cuanto al Código de buen gobierno propiamente dicho establece una serie de normas de conducta relacionadas con la participación y el buen gobierno, pero nosotros nos fijaremos en poner en valor aquellas que hacen referencia a la transparencia. En la mayoría de los casos estos artículos del Código no aportan nada nuevo o simplemente matizan la obligación que ya tienen los altos cargos de la Generalitat, pero sí que abre la puerta a que aquellos sujetos que pueden adherirse de forma voluntaria adquieran obligaciones nuevas en pro de la transparencia de su gestión. Al respecto el Código establece:

- El compromiso a la actuación bajo el principio de la rendición de cuentas (artículo 24), tanto en el diseño de las políticas como en la transparencia en sus actuaciones.
- Publicitar los desplazamientos (artículo 28) que se realizan fuera de la Comunitat indicando el objeto, la fecha, el número de acompañantes y su coste total.
- Hacer públicos los obsequios (artículo 32) que se perciban en el ejercicio del cargo indicando la descripción, persona/entidad que realiza el regalo, fecha y donde se encuentra el presente.

- Fomento de la transparencia (artículo 36) en la institución que representen, garantizando el derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía y la transparencia efectiva en la gestión. En este artículo se enumeran aspectos que deberán publicarse por los sujetos que se adhieran al código:
 - o Información de contacto institucional.
 - o Curriculum vitae.
 - o Agenda institucional.
 - o Declaraciones de actividades, de bienes e intereses y de rentas percibidas.

2.4.- Ley 5/2016 de Cuentas Abiertas para la Generalitat Valenciana.

La Ley de cuentas abiertas viene a constituirse en un complemento indispensable de la Ley 2/2015. Nace a iniciativa del grupo *Podem* de les Corts. Con esta ley se incluyen las cuentas bancarias de las administraciones y entidades públicas obligadas por la ley 2/2015 dentro de la información recogida en las obligaciones de publicidad activa, es decir, la que estas entidades deben proporcionar y difundir sin necesidad que la ciudadanía lo solicite.

La información que se publique será en formato de datos abiertos, de manera que los datos sean descargables, manipulables, reutilizables y redistribuibles por parte de terceras personas ajenas a la administración (artículo 5). La información mínima de cada cuenta que se tendrá que publicar, tal y como establece el artículo 2.7, son los siguientes datos:

- a) *Datos del emisor.*
- b) *Datos de la cuenta.*
 - *Entidad bancaria, financiera o de crédito.*
 - *Tipo de cuenta.*
 - *Denominación.*
 - *Titularidad.*
 - *Número de la cuenta.*
 - *Sucursal, incluido, en su caso, el domicilio de esta.*
 - *Código de identificación fiscal asociado a la cuenta.*
- c) *El saldo actualizado a las cero horas del día.*

Respecto a los movimientos (artículo 2.8) contables que se realicen en las cuentas se tendrá que publicar como mínimo:

- a) *Destinatario.*
- b) *Concepto que motiva el movimiento.*
- c) *Fecha del movimiento.*
- d) *Importe del movimiento.*

Respecto a la publicación de los datos anteriormente se harán siempre preservando la protección debida de los datos personales y evitando que pudiera afectar significativamente al derecho fundamental a la protección de datos y a los derechos de las personas. La información de la cuenta se publicará trimestralmente, el último día del trimestre correspondiente, especificando con detalle los saldos mensuales de los meses objeto.

2.5.- Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, reguladora de la actividad de lobby en el ámbito de la Generalitat y de su sector público instrumental.

A iniciativa del grupo de les Corts del PSPV la Generalitat Valenciana está regulando el marco relacional entre los diferentes grupos de interés con la administración. La participación del sector privado y la sociedad civil en las decisiones que la administración toma es necesaria y enriquece el resultado de las políticas públicas. Estas relaciones en las que los grupos de interés intentan influir legítimamente en las decisiones sobre los asuntos públicos tienen que ser objeto de transparencia y la administración tiene que crear los mecanismos de participación que permitan desarrollarlas de forma ética. Evitar la opacidad es primordial para poder garantizar el interés general y fiscalizar con buen criterio la actuación de los poderes públicos. La participación de los lobbies, si se lleva a término de manera transparente y plural, es una manera de desarrollar una administración colaborativa que forma parte de la noción de buen gobierno sobre la que se enmarca esta ley.

Se consideran *lobbies*, a los efectos del anteproyecto, las personas físicas y las organizaciones que, tengan o no personalidad jurídica, lleven a cabo la actividad de *lobby*. Según el artículo 4 del anteproyecto se considera actividad de *lobby* toda comunicación directa o indirecta, oral o escrita, con los responsables políticos, “*con la finalidad de influir en la adopción de políticas públicas y la elaboración de los proyectos normativos, desarrollada en nombre de un grupo organizado de carácter privado o no gubernamental en beneficio de sus propios intereses o de terceras partes.*” Esto que puede parecer una obviedad es importante porque solo serán objeto de regulación aquellas reuniones que se tenga con intención *lobbística*, restando del ámbito de aplicación aquellas reuniones o actos que no tengan intencionalidad de influir en los asuntos públicos. Quedan excluidos del ámbito subjetivo de esta norma las administraciones y entidades públicas, las organizaciones intergubernamentales y las agencias y organizaciones vinculadas o dependientes de ellas, las corporaciones de derecho público cuando realicen funciones públicas, los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones constitucionales, las organizaciones sindicales y empresariales y las asociaciones de consumidores y usuarios. Hay que tener en cuenta que estos últimos, en el marco del modelo constitucional español, les reconocen el derecho a la interlocución en el marco de sus fines propios. La futura normativa, en todo caso, abre la posibilidad a estas entidades a poder efectuar la inscripción en el Registro de *Lobbies* de manera voluntaria.

El Registro de *Lobbies* estará regulado en el capítulo segundo del anteproyecto. La creación y regulación de este registro supone la aplicación, necesaria e ineludible, de los principios de transparencia y publicidad a la relación que la administración pública establece con las personas y organizaciones que se consideran *lobbies* o grupos de interés. La normativa establecerá el régimen de funcionamiento, un código de conducta para los *lobbies* y las personas que actúan en su nombre y proveerán los mecanismos que se pueden hacer servir para controlar la veracidad de los datos aportados al Registro de *Lobbies*.

Con la ley se pretende regular también la denominada pisada o huella normativa. Con este término se hace referencia a la publicidad de los contactos que la administración pública y los cargos y personal público de la Generalitat mantengan con los lobbies durante la elaboración y adopción de los anteproyectos de ley y los proyectos de decreto. Estas relaciones se plasmarán en un informe que deberá anexarse a los textos normativos y publicarse en el Portal de Transparencia de la Generalitat. El objetivo es asegurar que la influencia de estos grupos en el desarrollo de políticas públicas mediante normas sea transparente y no desproporcionada. Estos informes actúan también como elemento de prevención de la corrupción y de rendición de cuentas del poder ejecutivo. En el informe

se hará constar la identidad de las personas, así como la fecha y el objeto del contacto y la identificación de los *lobbies* para los cuales actúan. Este informe se sustanciará, sin perjuicio del resto de informes previstos en el la normativa vigente, e irá anexo al texto jurídico que eleve al Consell, además de publicarse en el portal de transparencia.

Cuando el Consell considere que, por la elaboración y aprobación de un proyecto de ley o de un decreto, hay intereses que pueden resultar afectados de acuerdo con los principios de objetividad, imparcialidad, pluralidad y no discriminación, podrá acordar, en función de la materia y a la vista de las circunstancias concretas, llevar a cabo un proceso de negociación con los grupos que actúan en defensa de aquellos intereses. De esta forma, se designará a la persona o personas, cargos o personal empleado público, que representarán a la Administración en este proceso. Esta representación se hará de acuerdo a la buena fe, con diligencia, actuando de forma imparcial y garantizando la igualdad de las partes. Este proceso de negociación no será vinculante y no sustituirá, en ningún caso, otros trámites participativos que la normativa establezca, además de los trámites de audiencia pública establecidos para los diferentes procesos.

2.6.- Acuerdo del Consell por el que se establecen los criterios de actuación para mejorar la transparencia y la eficacia en sus relaciones con Les Corts.

La predisposición de rendir cuentas ante el poder legislativo por parte del gobierno valenciano se ha plasmado en dos documentos aprobados por el Consell, por un lado, el código de buen gobierno y, por otro, el acuerdo sobre los criterios de actuación para mejorar la transparencia y la eficacia en sus relaciones con Les Corts de enero de 2016.

El Consell aprobó un acuerdo por el que se establecen los criterios de actuación para mejorar la transparencia y la eficacia en sus relaciones con Les Corts con el objeto de asegurar que se desarrollen bajo los parámetros de colaboración, confianza y máximo respeto a la separación de poderes. Este acuerdo básicamente lo que viene a establecer es que el Consell restringirá el uso de los Decreto-ley a supuestos de indiscutible necesidad, para fomentar los trámites participativos y transparentes legislativos ordinarios. Por otro lado, el Consell se compromete a evitar cualquier práctica para sustraerse a la evaluación y control de les Corts. Priorizar en la agenda de los altos cargos las obligaciones parlamentarias, rendir cuentas siempre que lo reclame la oposición e informar sobre todas las cuestiones reclamadas tanto en las comparecencias como en la documentación que se soliciten. Las actuaciones realizadas por el Consell se publicaran en forma de informe en el portal de transparencia al final de cada periodo de sesiones. Por último, en la línea del resto de medidas el Consell evidencia su compromiso por el impulso de la acción de gobierno atribuida a Les Corts, por lo que se darán prioridad a impulsar las medidas previstas en mociones y resoluciones aprobadas por les Corts.

En el código de buen gobierno (artículo 40), como se ha indicado, los altos cargos de la administración se comprometen a colaborar lealmente con las funciones de les Corts y cumplirán con los mandatos que procedan de la cámara. Comprometiéndose en el mismo artículo a facilitar el acceso a la información y documentación.

2.7.- Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Aunque existen otros reglamentos autonómicos, actualmente la Comunitat Valenciana es la única comunidad autónoma que ha aprobado un reglamento que desarrolla ley con un

especial desarrollo en materia transparencia. El gobierno de España hizo público un borrador de reglamento de la ley estatal que todavía no ha sido aprobado. Es un reglamento complicado desde el punto de vista técnico-jurídico por las múltiples especificidades que contempla y dada esta complejidad ha tardado en entrar en vigor poco más de dos años tras la aprobación de la ley 2/2015.

El reglamento profundiza sobre las obligaciones de publicidad activa, el derecho de acceso a la información, el régimen de reclamaciones y el régimen sancionador en materia de transparencia. Así como también, regula el funcionamiento interno del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Establece un marco normativo para la cuestión de la reutilización de la información y regula todo lo relativo a la organización administrativa en materia de transparencia de la Generalitat y de su sector público instrumental, procesos internos de gestión, definición de órganos administrativos responsables de la publicación, plazos, entre otras cuestiones.

2.8.- Estadística de visita del portal de transparencia GVAOBERTA.

Los portales de transparencia son herramientas que garantizan que la información sobre la gestión de los responsables políticos o sobre las políticas impulsadas por el gobierno. Estos portales sirven sobre todo para que la prensa pueda realizar su trabajo con información veraz. Si revisamos las estadísticas de acceso al portal de la Generalitat de 2016, publicadas por la Generalitat valenciana, podemos resaltar:

- El número total de visitas del portal de transparencia fue de 328.716.
- Visitaron la web 215.680 usuarios, con una media de consulta de 2,53 páginas por visita.
- Los datos más revisados por los usuarios son (por este orden):
 1. organigrama,
 2. fichas de altos cargos,
 3. agenda,
 4. pagina inicio,
 5. caja fija,
 6. retribuciones de altos cargos,
 7. concesiones administrativas de sanidad,
 8. relación de lugares de trabajo,
 9. retribuciones y
 10. viajes de altos cargos.

A tenor de esto, podemos afirmar que los ciudadanos muestran un gran interés por la información que refiere al alto cargo y su comportamiento.

2.9.- Evaluación de las políticas de transparencia de la Generalitat Valenciana.

La Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana en su disposición adicional séptima sobre evaluación de la políticas públicas establece la posibilidad de que una entidad experta e independiente pueda evaluar de forma objetiva y periódica las políticas públicas llevadas a cabo por la Generalitat en el ámbito transparencia.

Para medir el nivel de transparencia uno de los índices que cuentan con mayor repercusión es el Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU) que realiza Transparencia Internacional. Este índice tiene un doble objetivo:

- evaluación del nivel de transparencia de los Gobiernos de las diferentes Comunidades Autónomas.
- impulsar y propiciar el aumento de la información que estas instituciones ofrecen teniendo en cuenta que los criterios de análisis en cada momento de la evaluación cambian, aumentando la exigencia.

En la cuarta edición del INCAU (2016) se ha vuelto a analizar a la Comunidad Valenciana. El procedimiento que se lleva a cabo por parte de la organización consiste en contrastar si la autonomía publica la información relativa a un conjunto de 80 indicadores, que tratan de abarcar las áreas más importantes de la información que los responsables del gobierno de una Comunidad Autónoma deberían poner públicamente a disposición de la sociedad. Estos 80 indicadores han sido elaborados con la colaboración de especialistas y técnicos de numerosas instituciones.

En el siguiente cuadro se puede ver el resultado de la comunidad valenciana en los dos últimos INCAU realizados.

Áreas INCAU		2010	2012	2014	2016
1	Transparencia activa e información sobre la Comunidad Autónoma.	69,60%	81,80%	100%	100%
2	Página web, relaciones con los ciudadanos y la sociedad, y participación ciudadana.	84,20%*	84,60%*	92,90%	100%
3	Transparencia económico financiera	29,40%	35,70%	92,30%	84,40%
4	Transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios.	37,50%**	55,60%**	100%	84,60%
5	Transparencia en materias de ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas	38,50%	57,10%	85,70%	100%
6	Derecho de acceso a la información.	x	x	81,30%	100%
7	Indicadores nueva ley de transparencia	x	53,30%***	X	X
TOTAL		56,30%	63,80%	92,50%	94,40%

	<p>* Exactamente en los INCAU de estos años el área se llamaba “relaciones con los ciudadanos y la sociedad”.</p> <p>** Exactamente en los INCAU de estos años el área se llamaba “transparencia en las contrataciones de servicios y suministros”.</p> <p>*** Esta última área se evaluó solo en el INCAU 2012 recogiendo los datos que habrán de publicar las instituciones públicas de forma obligatoria según el Proyecto de la nueva Ley de Transparencia.</p>
--	---

Como se puede ver en el cuadro anterior, hay un aumento en el total de la calificación de cumplimiento, cabe destacar que en el último INCAU se baja justamente en las cuestiones o aspectos relativos a la información económica y de contrataciones. Los criterios e ítems de cumplimiento que marca transparencia internacional para las evaluaciones van cambiando de un índice a otro y endureciéndose. En el INCAU del 2016 aparecen nuevos criterios de medición de la transparencia en estas dos áreas, con mayor exigencia que en los anteriores y que no están establecidos como obligatorios en las leyes de transparencia. De hecho en la clasificación en el área de valoración número 3, la Comunidad Valenciana pasa de estar en la posición número 16 (a nivel estatal) a estar en la posición cuatro, pero aún a pesar de ello baja en puntuación en esta área respecto al anterior INCAU. En el caso del área de valoración número 4 la Comunidad valenciana se mantiene en la posición 10 en los INCAU. Esto advierte que la exigencia es mayor y que aún así el resultado en términos comparativos con las otras comunidades es positivo.

Para explicar los motivos, analizando el los indicadores publicados por Transparencia Internacional, debemos diferenciar por áreas. De esta forma podríamos concluir que los indicadores del área de contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios que incumple la Generalitat se deben a que las aplicaciones informaciones que gestionan las cuestiones relativas a déficit y financiación de las inversiones no están aún preparadas para dar información global. Y, por otro lado en lo referente, al área de transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de servicios, el problema se centra principalmente en el parte de contratación, que aunque están publicados los ítems demandados no se publican en los formatos, calidad, facilidad de acceso o con la precisión que Transparencia Internacional requiere a las Comunidades Autónomas.

Del cuadro se puede extraer que el nivel de cumplimiento de transparencia por parte de la Generalitat, en los últimos seis años, ha mejorado. Entre otras cuestiones hay que tener en cuenta la entrada en vigor de las leyes de transparencia estatal y autonómica y que los criterios que se fijan para medir el grado de transparencia en cada INCAU son más exigentes por lo que es comprensible que el aumento de 2014 a 2016 sea menos notable que los anteriores.

3.- Las políticas de transparencia de los entes locales valencianos.

La Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana, es de obligado cumplimiento para las entidades locales como establece el artículo 1 apartado d). Precisamente por ello los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana están aprobado ordenanzas para la regulación en materia de gobierno abierto, participación y transparencia.

La publicidad activa se regula en el artículo 8 del Capítulo I en el Título I de la Ley 2/2015

que especifica en su apartado 4 que *“las entidades que forman la Administración local de la Comunitat Valenciana sujetarán sus obligaciones de publicidad activa a lo establecido en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y a las normas y ordenanzas que ellas mismas aprueben en uso de su autonomía”*. A tenor de lo anteriormente dicho, la ley autonómica remite en este aspecto a lo establecido en la Ley 19/2013, que estructura los contenidos de la publicidad activa en tres apartados: 1) Información institucional, organizativa y de planificación; 2) Información de relevancia jurídica; y 3) Información económica, presupuestaria y estadística, en los términos analizados más arriba.

El derecho de acceso a la información pública se recoge en artículo 11 en el Capítulo II del Título I de la Ley 2/2015 según el cual *“cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, tiene derecho de acceso a la información pública, mediante solicitud previa y sin más limitaciones que las contempladas en la ley. Para el ejercicio de este derecho no será necesario motivar la solicitud ni invocar la ley”*. Pues bien, el artículo 18 de esta ley establece que los Ayuntamientos *“deberán establecer en sus normas de funcionamiento esta competencia; en su defecto recaerá sobre sus máximos órganos de gobierno”*. Así pues, los ayuntamientos valencianos deben designar el órgano competente en materia de derecho de acceso a la información pública.

Como se ha afirmado anteriormente en el apartado del código de buen gobierno dentro del desarrollo de la ley 2/2015, este es un instrumento perfecto para conseguir un mayor compromiso por parte de los altos cargos de las corporaciones locales. Como veíamos, además de las obligaciones que se adquieren en materia de buen gobierno, el código da la posibilidad de asumir compromisos más allá de lo que establece la ley en lo que refiere a la transparencia en la gestión (agenda, desplazamientos...).

Es obvio que en materia de políticas de transparencia de los entes locales partimos de una situación problemática pues la mayor parte de nuestros ayuntamientos no tienen los recursos humanos y materiales necesarios para responder con prontitud y eficacia a los nuevos requerimientos legales. Por desgracia, no contamos con un observatorio del gobierno abierto respecto a los municipios españoles que nos permita disponer de datos de una forma sistemática y homogénea en relación a todas las dimensiones que interesa analizar pero, aun de forma parcial, numerosos estudios han dado cuenta de esos hechos. Así los informes IRIA del Observatorio de la Administración Electrónica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la Fundación Orange y otros. Las cifras que ofrecen estos informes respecto a la implantación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la administración y gobierno de nuestros municipios no son excesivamente positivas aunque se observa un ligero incremento en su desarrollo. El informe Orange 2014, por ejemplo, en función de un estudio sobre la disponibilidad de Datos Abiertos en los diecisiete ayuntamientos (entidades locales) con mayor población en cada una de las diecisiete comunidades autónomas, concluye que *“el Gobierno Abierto es un nuevo modelo todavía incipiente, pero empujado en su desarrollo por una demanda de la ciudadanía que crece de forma exponencial al avance de las nuevas tecnologías. No obstante, aún queda un largo camino por recorrer”* (Fundación Orange, 2014: 173).

En un trabajo anterior y basándonos en este tipo de estudios poníamos de manifiesto el escaso desarrollo de *gobierno abierto* en los municipios españoles especialmente a medida que se reduce su tamaño poblacional, si bien por entonces no había trabajos empíricos sobre esta cuestión más allá de algunos estudios en relación a las grandes ciudades. (Martín Cubas *et al.*, 2013). También en 2013 un grupo de profesores y alumnos

de la Universidad Politécnica de Valencia realizó un estudio sobre la situación del gobierno abierto en los municipios de la Comunidad Valenciana (Giménez Chornet *et al*, 2013). Entre sus conclusiones más relevantes destacaban las siguientes: De los 542 municipios de la Comunitat Valenciana, 480 de ellos ofrecen algún tipo de dato en abierto, esto es, el 89% del total. Una cifra tan elevada, sin embargo, escondía una realidad más limitada. Así, por ejemplo, los porcentajes de apertura por categorías de datos serían, entre otros, los siguientes: presupuestos, 27%; urbanismo, 34%; contratación de servicios, 29%; retribuciones, 2%; plenos, 42%; bandos, 19%; ordenanzas, 63%; o boletines, 16%. Además, la apertura de los datos se relacionaba con el tamaño poblacional de los municipios: a mayor número de habitantes por municipio el porcentaje de municipios que ofrecen algún tipo de datos abiertos es también mayor.

Son este tipo de datos empíricos los que nos alertan de lo lejos que nos encontrábamos – al menos, hasta hace bien poco – a nivel local del desarrollo de las herramientas que nos han de permitir evolucionar hacia una gobernanza democrática plenamente desarrollada. Precisamente por esta razón, salvo en los municipios de mayor tamaño, son las Diputaciones provinciales las que han de suplir estas insuficiencias. La propia Disposición Final 3ª de la Ley 11/2007 pone en evidencia la responsabilidad de las Diputaciones provinciales para garantizar el desarrollo de la administración electrónica en el ámbito de los municipios que no disponen de suficientes medios técnicos y organizativos. En ese sentido las políticas de las tres diputaciones valencianas han puesto en marcha sus particulares políticas en materia de transparencia.

La Diputación de Valencia aprobó el 24 de febrero de 2016, tras un amplio proceso participativo, la Estrategia para fortalecer la cultura de la transparencia y apertura de la Diputación de Valencia donde se definen la estrategia, los objetivos, planes, programas y acciones que la Delegación de Transparencia y Gobierno Abierto de la Diputación de Valencia proponen en materia de gobierno abierto para el período 2016-2019 (Diputación de Valencia, 2016). La propuesta estratégica de generación de valor público se compone de seis áreas estratégicas de actuación con 16 objetivos estratégicos para cuya consecución se definen inicialmente 30 programas que enmarcan 79 proyectos concretos de actuación específica con su respectiva asignación de calendarización, plazos, responsables de ejecución, objetivos, impactos e indicadores de evaluación.

La Diputación de Alicante creó un grupo de trabajo ad hoc encargado del seguimiento de la implementación de las políticas de transparencia en su seno y, a través de la estructura organizativa preexistente (el Departamento de Informática a través del *Plan Moderniza* y el Departamento de Formación a través de los correspondientes planes de formación al personal de la Diputación y, en su caso, de las entidades locales alicantinas), se abordaron las acciones que requerían más inmediatez (Diputación de Alicante, 2012). Por lo que nos interesa aquí, dentro de la Plataforma de Tramitación Electrónica Gestiona se habilitó a todos los ayuntamientos que utilizan esta Plataforma un Portal de Transparencia: un total de 108 ayuntamientos del total de 141 de la provincia.

La Diputación de Castellón aprobó el 30 de abril de 2013 la convocatoria y bases del Plan Provincial de Modernización Administrativa dirigido a las entidades locales de la provincia sobre el que se sustentan actuaciones concretas en la organización documental en formato electrónico de toda la gestión administrativa de los ayuntamientos. Con este Plan se han alineado 122 ayuntamientos todos ellos de menos de 20.000 habitantes. Asimismo, el 23 de febrero de 2015 se aprobó el expediente para la prestación de un servicio de repositorio jurídico para los ayuntamientos entre 5.000 y 20.000 habitantes. Las dos actuaciones han tenido como adjudicatarias a la mercantil ALOUCE, S.A., la cual ha implantado la plataforma *Gestiona*. En noviembre de 2015, la plataforma puso a

disposición de los Ayuntamientos un módulo específico de Transparencia para dar cumplimiento a la normativa vigente en la materia. Y cinco meses después se ha impulsado un Plan de Asistencia que pretende impulsar el uso efectivo de esta plataforma por parte de los ayuntamientos. Finalmente, el 21 de junio de 2016 se ha aprobado la Estrategia de Innovación y Creación de Valor Público cuyos objetivos están relacionados con el desarrollo de una administración integral y sostenible, un gobierno abierto provincial y una planificación estratégica para la gestión del cambio (Diputación de Castellón, 2016).

Para ejemplificar la situación de partida a la hora de implementar estas políticas pueden ser ilustrativos los datos que para 2015-16 recoge el diagnóstico de la Diputación de Valencia en su Estrategia de gobierno abierto: el 82% de los ayuntamientos considera que no cumple ni la mitad de sus obligaciones recogidas en el marco normativo vigente en materia de transparencia; el 82% de los ayuntamientos reconoce que no ha realizado ninguna acción de formación o concienciación en materia de transparencia en el seno de su organización; el 89% considera que su personal no está formado en materia de transparencia; el 86% no disponía de procedimiento para el ejercicio por parte de la sociedad y ciudadanía de su derecho de acceso a la información pública. Datos por su mismos suficientemente expresivos de la situación de partida (Diputación de Valencia, 2016).

¿Cuál es el resultado de estas políticas en la actualidad? El estudio elaborado por la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación a mediados del mes de mayo de 2017 indica que a nivel de la Comunidad Valenciana hay una mayoría de municipios que cuentan con un portal de transparencia (79%) frente a los ayuntamientos que todavía no cuentan con uno o lo tienen en proceso de construcción (21%).

	Portales de transparencia de Aytos. Comunitat Valenciana (%)
Sin portal	17%
Sin contenido	12%
Incompleto	58%
Portal Completo	9%
En construcción	4%

Del 79% de los que tienen portal el 12% no le han dado contenido, el 9% lo tienen completo con todo lo que la ley fija y un 58% tienen portal aunque incumplen en alguna de las obligaciones de la ley.

Respecto a los portales de transparencia de los ayuntamientos de la provincia de Valencia: el 65% tienen portales frente al 35% que no tiene portal o lo tiene en construcción.

	Portales de transparencia Aytos Provincia de Valencia (%)
Sin portal	30%
Sin contenido	11%
Incompleto	46%
Portal Completo	8%
En construcción	6%

Del 65% de los que tienen portal el 11% no le han dado contenido, el 8% lo tienen completo con todo lo que la ley fija y un 46% tienen portal aunque incumplen en alguna de las obligaciones de la ley.

	Portales de transparencia Aytos Provincia de Alicante (%)
Sin portal	4%
Sin contenido	18%
Incompleto	66%
Portal Completo	11%
En construcción	1%

Respecto a los portales de transparencia de los ayuntamientos de la provincia de Alicante: el 95% tienen portales frente al 5% que no tiene portal o lo tiene en construcción. En este caso del 95% de los ayuntamientos que tiene portales, el 18% no le han dado contenido, el 11% lo tienen completo con todo lo que la ley fija y un 66% tienen portal aunque incumplen en alguna de las obligaciones de la ley.

Y, por último, en lo relativo a los portales de la provincia de Castellón solo un 8% de los ayuntamientos no tiene portal de transparencia frente al 92% que tienen portal.

	Portales de transparencia Aytos Provincia de Castellón (%)
Sin portal	7%
Sin contenido	9%
Incompleto	75%
Portal Completo	8%
En construcción	1%

Del 92% de los ayuntamientos que tiene portales, el 9% no le han dado contenido, el 8% lo tienen completo con todo lo que la ley fija y un 75% tienen portal aunque incumplen en alguna de las obligaciones de la ley.

	Porcentaje de población de la CV por estado de portal
Sin portal	5%
Sin contenido	3%
Incompleto	41%
Portal Completo	48%
En construcción	3%

Del gráfico de porcentaje de población total respecto al estado del portal de transparencia vemos que el 89% de la población de la comunidad tienen acceso a un portal de transparencia completo (el 48%) o con alguna carencia de las obligaciones establecidas (41%), frente al 11% que no tiene, está en construcción o carece de contenido.

El mismo estudio concluye que cuantos más habitantes tiene un ayuntamiento el cumplimiento de la ley de transparencia es mayor, los portales con menos cumplimiento o la inexistencia de los mismos son los ayuntamientos que cuentan con menos habitantes. De los 274 ayuntamientos con menos de 1500 habitantes 111 ayuntamientos no tienen portal, 93 ayuntamientos tienen el portal incompleto, 60 lo tienen sin contenido y solo 10 ayuntamientos tienen completo el portal.

Por poner un ejemplo de donde se encuentran en estos momentos las dificultades en la implementación en el ámbito local de las políticas de transparencia, un informe de marzo-abril de 2017 del SEPAM de la Diputación de Castellón constata que de los 122 ayuntamientos alineados con su plan de modernización administrativa y respecto a su módulo de Transparencia, a lo largo de su vigencia (5 meses) sólo 38 ayuntamientos habían publicado algún documento en su Portal de Transparencia, lo que supone un 31% del total. Es más, de esos 38 solo 18 habían publicado 10 o más documentos (Diputación de Castellón (SEPAM), 2017). La herramienta electrónica, pues, existe pero se evidencia su escaso uso –en Alicante sólo 53 ayuntamientos de los 141 que utilizan la plataforma de la Diputación cumplen los estándares mínimos en materia de publicidad activa– lo que nos reconduce a los problemas de escasez de recursos humanos y/o de falta de cultura política adecuada.

Por desgracia, no contamos en estos momentos con estudios más detallistas desde un punto de vista cuantitativo ni cualitativo. Pero los datos anteriores, nos permiten adelantar una visión del desarrollo de las políticas de transparencia en el ámbito local caracterizado al tiempo por un claro progreso en su implantación pero insuficiente aun sólo tomando como referencia las propias exigencias normativas en la materia.

4. Conclusiones.

La política de transparencia en la Comunidad Valenciana ha recibido un fuerte impulso en los últimos años. La ley que enmarca estas políticas fue aprobada en los últimos estertores de la anterior legislatura, con un gobierno que había tenido que enfrentar continuas denuncias de corrupción y falta de transparencia. El cambio de gobierno no ha supuesto el cambio de la ley pero sí el impulso a políticas decididas para impulsar la transparencia desde los gobiernos valencianos, autonómico y locales, y para poner coto a un clima extendido en la cultura política valenciana, al menos gubernamental, permisivo

con la corrupción. Se ha dado cuenta en esta comunicación la toma de conciencia y el amplio abanico de medidas adoptadas con este objetivo.

Ahora bien, no sólo se trata de aprobar y, en su caso, aplicar, leyes –que obviamente es necesario–, sino, algo todavía más importante, se trata de cambiar *de hecho y en la práctica* la forma de gobernar y de participar en el gobierno. Y para eso se requiere un cambio de cultura política de los ciudadanos y, especialmente, de los gobernantes y de los técnicos en las administraciones. En ese sentido hemos podido constatar la definición de las herramientas necesarias normativas e informáticas en los diferentes niveles gubernamentales si bien la escasez de recursos humanos y materiales muestran una escasa implementación efectiva de estas medidas por los gobiernos locales de los municipios con menor población, especialmente en los más pequeños.

5.- Bibliografía y otras fuentes documentales.

Arrellano, David; Sánchez, José; y Retana, Bartolo: “¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. I, nº 2, 2014.

Brugué, Joaquim: “Gobierno abierto ¿maquillar o transformar?”, *Cuadernos Constitucionales*, en este mismo número, 2016.

Calderón, César; y Lorenzo, Sebastián, coords.: *Open Government: Gobierno Abierto*, Algón, Jaén, 2010.

Castel Gayán, Sergio: “La regeneración democrática en el constitucionalismo español: un análisis de las recientes medidas legislativas”, *Cuestiones Constitucionales*, nº 32, 2015.

Diputación de Alicante: *Plan Moderniza*, 2012: <http://planmoderniza.diputacionalicante.es>

Diputación de Castellón (SEPMAM): *Plan de transparencia y Dinamización del Plan de Modernización Administrativa*, 2016: http://sepam.dipc.as/files/plaTransparenciaGestiona_2.0.pdf

Diputación de Castellón: *Estrategia de Innovación y Creación de Valor Público*, 2016: <https://transparencia.dipc.as/documents/75355/75493/Estrategia+de+Innovación+y+Creación+de+Valor+Público.pdf/ec0ac771-c9ec-418a-af80-64e0baae7965?version=1.0>

Diputación de Valencia: *Estrategia para fortalecer la cultura de la transparencia y apertura de la Diputación de Valencia*, 2016: http://www.dival.es/portal-de-transparencia/sites/default/files/portal-de-transparencia/Estrategia_GO_CAS_DEF.pdf

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

Fundación TELEFÓNICA: *La sociedad de la información en España 2016 siE*]. Barcelona: Ariel y Fundación Telefónica, 2017.

Giménez Chornet, V. et al.: “Gobierno abierto en la Comunidad Valenciana”. *Métodos de Información (MEI)*: II época, Vol. 4, nº 7, 2013.

Jiménez Asensio, Rafael: “Buena gobernanza y transparencia”, 2016a: <http://www.novagob.org/blog/view/114828/buena-gobernanza-y-transparencia>

Jiménez Asensio, Rafael: “Recensión de *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público* de Manuel Villoria Mendieta y Agustín Izquierdo Sánchez (2016)”, *Eunomía*, nº 10, 2016b.

Martín Cubas, J. et al.: “Política en tiempos de Incertidumbre. Un gobierno abierto y transparente en los municipios españoles: el caso de Quart de Poblet”. Comunicación al XI Congreso AECPA. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide, 2013.

OBSAE (Observatorio de Administración Electrónica): *Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas. Informe IRIA 2014*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014.

OBSAE (Observatorio de Administración Electrónica): *Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas. Informe IRIA 2016*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2016.

OCDE / Instituto Nacional de Administración Pública: *La modernización del Estado: el camino a seguir*, INAP – MAP, Madrid, 2006.

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

Pascual Esteve, Jose María: *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

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

Subirats, Joan y Vallespín, Fernando: *España, reset: herramientas para un cambio de sistema*, Ariel, Barcelona, 2015.

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

Villoria, Manuel y Izquierdo, Agustín: *Ética pública y buen gobierno*, Tecnos/INAP, Madrid, 2016.

Villoria, Manuel: “La transparencia como política pública en el nivel local”, *Revista Democracia y Gobierno Local*, 26/27, 2014.