

Transparencia desde el diseño, acceso a la información pública y *open data* en la Comunidad Valenciana

Adrián Vicente-Paños¹

I

Introducción: Transparencia e integridad pública

La transparencia es uno de los ejes fundamentales del gobierno abierto (Obama, 2009; *Open Government Declaration*, 2011). La transparencia, en un sentido amplio que rehúse de la zona de confort de los gestores de la información, se debería entender como un ejercicio de proactividad de las Administraciones Públicas que fomente la difusión de información pública de todos los niveles de gestión y garantice el acceso a la misma, en general, y su disponibilidad en formatos abiertos y reutilizables, en particular. En este contexto, la transparencia favorecería la participación ciudadana en los procesos de decisiones públicas, la rendición de cuentas y, por extensión, en un entorno proactivo, el empoderamiento.

Asimismo, las medidas de transparencia se presentan como «antídoto contra la corrupción» (Lizcano y Villoria, 2013; Martínez, 2017), de acuerdo con Luis D. Brandeis (1914), «*sunlight is said to be the best of disinfectants*» (la luz del sol es el mejor de los desinfectantes), en un contexto de deslegitimación de las instituciones públicas en el que entre los tres principales problemas de los españoles se encuentran: el desempleo, la corrupción y el fraude, los políticos en general, los partidos políticos y la política (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2017).

La transparencia se presenta como una herramienta de integridad y eficiencia en aspectos como la contratación pública (Transparencia Internacional, 2015) y la integridad institucional como presupuesto básico de la buena gobernanza (Jiménez Asensio, 2016). El principio de transparencia también se encuentra entre los seis

¹ Graduado en Gestión y Administración Pública por la Universitat Politècnica de València, Máster en Gestión de Empresas, Productos y Servicios por la misma universidad. En la actualidad, desarrolla su actividad profesional en la Dirección General de Transparencia y Participación de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación de la Generalitat Valenciana. Este trabajo ha sido posible gracias a la colaboración de la Dirección General de Transparencia y Participación, el Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia, la Oficina de Transparencia e Información Pública de la Diputación de Castellón y la Unidad de Transparencia de la Diputación de Alicante.

principios de una regulación de calidad, los llamados *principles of good regulation* (principios de buena regulación), junto con los principios de proporcionalidad, de responsabilidad, de coherencia, de enfoque y de orientación a la empresa/ciudadano (Baiges *et al.*, 2009).

El fortalecimiento de la transparencia y la confianza pública puede verse condicionado por los marcos institucionales de gobierno público, como se recoge en el *Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España* (2014), incluyendo:

- Integridad: salvaguardia del interés público y prevención de la corrupción a partir de la convergencia del gobierno e instituciones públicas con principios y estándares de conducta y ética.
- Reactividad: provisión de servicios públicos orientados al ciudadano atendiendo a criterios de accesibilidad y eficiencia que se ajusten a las necesidades y expectativas de los diferentes actores sociales.
- Apertura e inclusión: aproximación sistémica y comprehensiva a la institucionalización de una comunicación bidireccional, se proporciona información utilizable y se fomenta la interacción para mejorar la transparencia, el compromiso y la responsabilidad.
- Fiabilidad: actuar de una manera predecible y consistente salvando las incertidumbres del contexto económico, social y político de los ciudadanos.

En el presente trabajo se pretende exponer cuál es la situación actual de la transparencia, el acceso a la información pública y su reutilización en la Comunidad Valenciana, así como proyectar las oportunidades que presenta el desarrollo de la transparencia desde el diseño en el ámbito autonómico y local.

Por una parte, el punto de partida de este trabajo consiste en considerar que la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana no incorpora la transparencia desde el diseño.

Por otra parte, ha sido muy relevante como hipótesis de trabajo que la transparencia, el acceso a la información pública y la reutilización de información pública se encuentran en una fase inicial en la Administración local y madura en la Administración autonómica, tras la entrada en vigor de dicha Ley.

II

Transparencia desde el diseño, acceso a la información pública y open data

El marco de la gestión de la transparencia resulta extraordinariamente complejo en la Comunidad Valenciana debido a la intensa producción normativa, la heterogeneidad organizativa y al volumen de los organismos afectados por la Ley de Transparencia, así como por la complejidad de las obligaciones concretas que se les imponen.

La transparencia, el acceso a la información pública y el *open data* (datos abiertos)² se deberían abordar en las organizaciones públicas desde un ejercicio profundo de planificación de los procesos de gestión de la información que se dan en todos los niveles de gestión de la organización. Considerando las posibilidades y restricciones del entorno tanto a nivel interno, de la propia organización pública, como a nivel externo, desde una dimensión social.

Para abordar una estrategia de transparencia pública desde el diseño se deberían fijar unos objetivos estratégicos transversales alineados con la propuesta de valor público de la organización incluyendo a todos los actores clave involucrados en los procesos de decisiones públicas, nuevamente se deberían considerar las alianzas y redes a nivel externo para impulsar la transparencia. Finalmente, se deberían prever una serie acciones estratégicas, a desarrollar en el corto plazo (por ejemplo: 6 meses), a partir de la identificación de la situación actual del entorno y de los objetivos y ajustar los recursos financieros y materiales de forma realista a la estrategia y a su proyección futura para garantizar su sostenibilidad.

Por todo ello, para liderar un proceso transparencia desde el diseño (Vicente-Paños y Jordán-Alfonso, 2016: 2-3; Cerrillo y Casadesús, 2016: 3-5; Faus, 2016: 58-61 García-González, 2016: 479) se deberían considerar los siguientes ámbitos organizativos:

1. **Ámbito de gestión de personas.** La distribución de roles organizativos es fundamental para asegurar el éxito de la gestión de la transparencia. Cabe distinguir, en primer

² Son aquellos datos que cualquier persona es libre de utilizar, reutilizar y redistribuir, con el único límite, en su caso, del requisito de atribución de su fuente o reconocimiento de su autoría. Definición a partir del *Open Data Handbook* de la Open Knowledge Foundation, disponible en: <https://goo.gl/dsVyvY>

lugar, la figura de un responsable funcional que debería encargarse de la gestión y recopilación de la información que se va a publicar y, por tanto, desarrollaría tareas de gestión documental. En segundo lugar, hay que pensar en la presencia de responsables técnicos, esto es, personas encargadas de la gestión y administración del portal o enlace web de transparencia. Y, finalmente, es fundamental la existencia de un responsable político al que normalmente se le suele encomendar la gestión del área de transparencia y el área de gobierno abierto en aquellas organizaciones que han alcanzado un mayor grado de madurez dentro de los procesos de gestión pública orientada a la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

2. **Ámbito de procesos administrativos.** Para sistematizar la gestión de la información se requiere co-definir con oficinas, unidades o servicios de la organización un mapa de obligaciones en materia de transparencia de acuerdo con la información que produzca la organización: información institucional, organizativa y de planificación; información de relevancia jurídica; información económica, presupuestaria y estadística y otros contenidos objeto de publicación como la información solicitada en virtud del derecho de acceso. Los campos básicos que debería incluir este mapa de obligaciones son: qué información y qué objetivo se alcanza con su publicación, grado de prioridad, importancia, factibilidad, área municipal responsable, dónde está, cada cuánto tiempo se actualiza, por qué, cómo y por quién.

Además, se recomienda describir los procesos mediante un modelo entidad-relación³ que facilite la identificación de una estructura lógica normalizada para un entorno virtual. Las entidades básicas de metadatos⁴ que se podrían determinar para la descripción de un proceso son: documento, agente, actividad, regulación y relación entre entidades.

3. **Ámbito de estructuras administrativas.** Cada Administración Pública debería ponderar según el tamaño de su organización la idoneidad de crear unidades de información

³ El modelo de entidad-relación (*Entity-Relationship Model*) propuesto por Peter P. Chen en 1976 es una herramienta fundamental para el desarrollo de un modelo conceptual de descripción archivística basado en la representación, a partir de los requerimientos legales, de los tipos de entidad archivísticos, sus relaciones y atributos. Definición a partir del documento *Modelo Conceptual de Descripción Archivística y Requisitos de Datos Básicos de las Descripciones de Documentos de Archivo, Agentes y Funciones*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2012, disponible en: <https://goo.gl/GCAiwp>

⁴ Datos que definen y describen otros datos. Definición a partir de la *Resolución de 19 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información*, disponible en: <https://goo.gl/S2RvBS>

para, en primer lugar, recabar, analizar y difundir la información relacionada con la publicidad activa. En segundo lugar, tramitar las solicitudes de acceso a la información, su registro, análisis, seguimiento y control. Y, en tercer lugar, se debería considerar la publicación en la página web o sede electrónica de la información cuyo acceso es más solicitado.

4. **Ámbito tecnológico.** Para garantizar el cumplimiento de los principios generales de la publicidad activa: comprensibilidad, accesibilidad, gratuidad, interoperabilidad, calidad y reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización, se deberían de integrar los sistemas de gestión de la información de la organización. Para ello, cada organización deberá valorar la idoneidad de implementar un sistema de gestión documental (SGD)⁵ y, como apunta Faus (2016), las Diputaciones Provinciales podrían liderar la adopción de modelos prefijados y la integración de experiencias compartidas de gestión documental que garanticen el acceso y mantenimiento de un sistema de gestión documental.

Para garantizar el acceso a la información pública, se requiere predefinir el derecho de acceso a la información pública: cómo se va a ejercer, si se realizará a través de un trámite telemático con certificado digital o sin él. Además, se debería establecer el órgano o unidad responsable de resolución, el plazo de resolución y considerar los efectos del silencio administrativo.

Todo ello, atendiendo a la protección de datos, también desde el diseño (Martínez-Martínez, 2014), con medidas de carácter proactivo y preventivo; con una configuración predeterminada; como parte integral en el diseño y la arquitectura de los sistemas de Tecnologías de Información; garantizando una funcionalidad total con una estrategia *win-win* (todos ganan); con una protección de ciclo de vida completo de los datos involucrados; sujeta a componentes y operaciones visibles y transparentes;

⁵ «Área de gestión responsable de un control eficaz y sistemático de la creación, recepción, el mantenimiento, el uso y la disposición de documentos de archivo, incluidos los procesos para incorporar y mantener en forma de documentos la información y prueba de las actividades y operaciones de la organización». Definición reproducida de la norma *UNE-ISO 15489. Información y documentación. Gestión de documentos*. Además, se recomienda la consulta de las normas *UNE-ISO 30300, información y documentación. Gestión de documentos. Parte 1: Conceptos y principios* y *UNE-ISO 30301, información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Requisitos*.

y, que mantenga un enfoque centrado en el usuario respetando su privacidad (Cavoukian, 2011)⁶.

Desde el momento en que se genera esta información se debería garantizar mediante metadatos la trazabilidad hasta la fuente de origen que permita saber en qué momento se inicia un trámite, si los documentos que se generan deberán ser publicados en el portal de transparencia, si van a ser de acceso público o tendrán alguna reserva, identificar los periodos de conservación, en qué momento y con qué duración temporal se va a publicar la información, y considerar su posible eliminación y condiciones de reutilización.

También se debería crear un catálogo⁷ o repositorio de datos⁸ cuyo contenido se ajuste, como mínimo, a las exigencias de publicidad activa contenidas en la Ley de Transparencia y demás normativa de aplicación en materia de acceso a la información y reutilización. Este repositorio debería incluir: descripción del catálogo (formatos, temas, categorías), búsqueda de información (desplegable, texto libre, etiquetas, índices, otros), lenguaje de consulta (combinatorio, jerárquico, clasificatorio) y otros elementos como respuestas, elementos de cada respuesta, ordenación de las respuestas y cuantificación de las respuestas.

Finalmente, la información pública se puede ofrecer mediante estándares abiertos con metadatos (rdf, rss, json), a través de licencia de uso no limitado con autoría (CC BY 4.0) ajustando la actualización de la misma dependiendo del tipo de dato (actualización anual, mensual, semanal, días, horas). Además, en materia de datos

⁶ Para orientar los esfuerzos de la organización a la Protección de datos desde el diseño se puede acceder al *Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos*: <https://goo.gl/4NGB8c>

⁷ Una colección de metadatos sobre conjuntos de datos relevantes, se centra en la organización de los conjuntos de datos. Normalmente, no considera dónde están los datos almacenados. Definición a partir del documento *Monitoring, Analysis and Visualisation of Open Data Catalogues, Hubs and Repositories*, OpenDataMonitor, 2014, pág. 15, disponible en: <https://goo.gl/sRZ2Bz>

⁸ Un servicio en línea de almacenamiento sin mecanismo de búsqueda. Puede ser tan sencillo como un servidor web con una carpeta y ficheros estáticos, sin un índice o categorización adicional, a excepción de una página principal para cada conjunto de datos. A diferencia del catálogo de datos, el repositorio se centra en el sistema de almacenamiento. Definición a partir del documento citado anteriormente.

abiertos se podría facilitar el acceso completo a la información (API)⁹ y al punto de acceso SPARQL¹⁰, a través de un modelo de datos estandarizado (ISO, CKAN)¹¹.

5. **Ámbito de control y mejora.** Para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública se requiere implantar un sistema de gestión de solicitudes que permita diferenciar entre la solicitud de acceso a la información pública, en sentido estricto, una solicitud de información general, sugerencias sobre qué datos deberían abrirse, en qué formatos o qué aplicaciones y qué soporte requieren de la administración. Y, finalmente, incluir un apartado diferenciado de denuncias, quejas, agradecimientos y reclamaciones. A partir de la información que se genera periódicamente se podría publicar anualmente una memoria.

A continuación, en la Ilustración 1 se muestra la propuesta de trabajo de la transparencia desde el diseño, incluyendo una descripción esquemática de las tareas necesarias para su integración en una organización pública. Además, se acompaña esta propuesta con los documentos de trabajo que se deberían generar a lo largo de este proceso.

⁹ El Interfaz de Programación de Aplicaciones (API) es una herramienta que permite consultar de forma automatizada un catálogo de datos en base a unos criterios elegidos por la persona usuaria y utilizando identificadores uniformes de recursos (URI). Definición a partir de datos.gob.es: Api, disponible en: <https://goo.gl/KF684Q>

¹⁰ «SPARQL (SPARQL Protocol and RDF Query Language): tecnología de consulta de información sobre diversas fuentes de datos que almacenan los mismos siguiendo el modelo de descripción RDF». Definición reproducida de la *Resolución de 19 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información*, disponible en: <https://goo.gl/S2RvBS>

¹¹ CKAN es una plataforma de portal de datos de código abierto, a través de un sistema de gestión de datos hace accesible los datos proporcionando herramientas para optimizar la publicación, el intercambio de datos, su búsqueda y uso. A modo ilustrativo, se utiliza esta plataforma en el European Data Portal y en el portal dadesObertes de la Generalitat Valenciana.

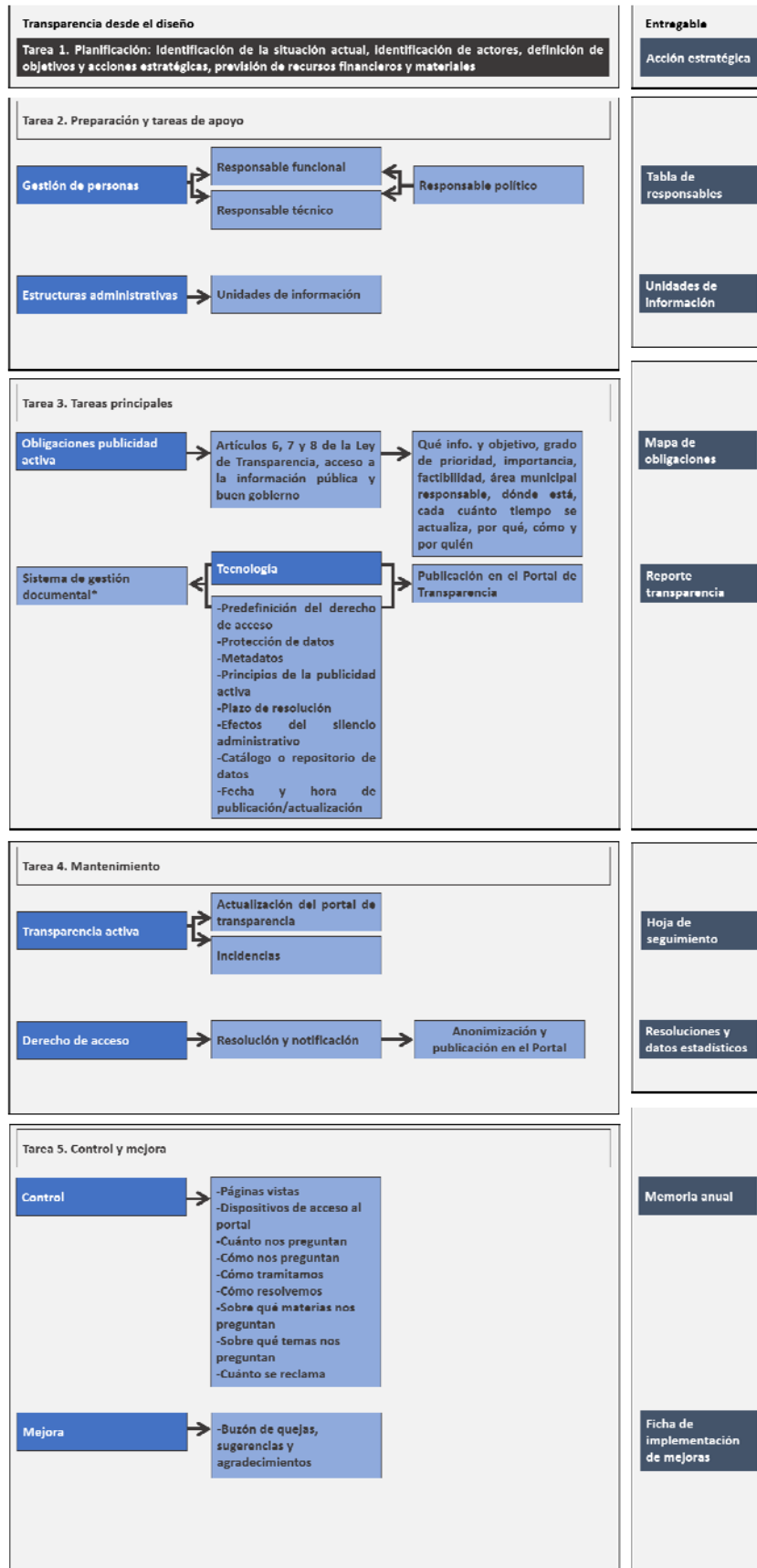


Ilustración 1. Transparencia desde el diseño: tareas y documentos de trabajo.

Fuente: Elaboración propia.

III

Transparencia activa, acceso a la información pública y su reutilización en la Comunidad Valenciana

3.1 Transparencia activa en la Comunidad Valenciana

A continuación, se presenta la situación de la transparencia activa en la Comunidad Valenciana. Para ello, se analizan los mecanismos a través de los cuales las Administraciones Públicas difunden información pública de forma proactiva sin esperar una solicitud concreta, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana y artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Este epígrafe se divide en municipios, Diputaciones Provinciales y Generalitat Valenciana atendiendo a la realidad administrativa de la Comunidad Valenciana.

Los municipios

Desde el municipio más pequeño de la Comunidad Valenciana, Emperador, al municipio de menor población, Castell de Cabres, con 16 habitantes; las obligaciones en materia de publicidad activa se exigen con la misma intensidad, a partir de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia. A partir del análisis realizado se ha identificado que un 97% de los municipios con una población mayor a 20.000 habitantes, disponen de un portal de transparencia pública. Estos resultados se pueden segmentar, como se ha señalado en otro trabajo (Vicente-Paños y Jordán-Alfonso, 2016: 14-15), entre acceso al portal mediante enlace web, un 58%; a través de portal de transparencia, un 25%; y mediante ambos, un 14%, como se puede ver en el Gráfico 1. De entre éstos, un 37% están completos, mientras que un 55% publican información incompleta, incumpliendo con las exigencias legales, como se puede ver en el Gráfico 2.

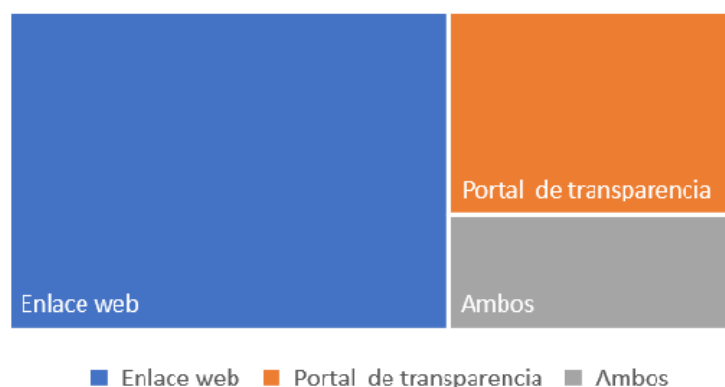


Gráfico 1. Transparencia activa según medio de publicación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Vicente-Paños y Jordán-Alfonso (2016).

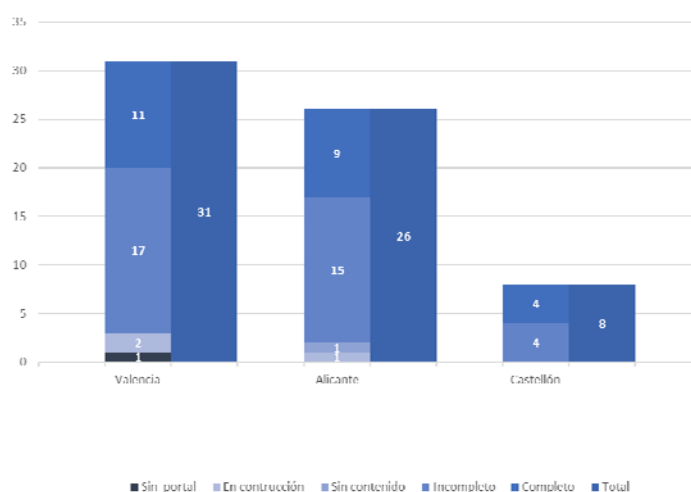


Gráfico 2. Resultados de publicidad activa por provincia.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Estudio de la transparencia de las entidades locales*, Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación (2017).

Para completar el estado actual de la transparencia activa en la Comunidad Valenciana con los municipios con una población inferior a 20.000 habitantes, como se puede identificar en el Gráfico 3, a partir de los datos de los municipios de la Comunidad Valenciana aportados por la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación en el *Estudio de la transparencia de las entidades locales* en el que se presenta el seguimiento de los portales transparencia municipales:

- En este segmento de población, un 20% de los 477 municipios analizados no cuentan con un portal de transparencia. Mientras que en un 58% de los municipios la transparencia activa es incompleta.

- En la franja de población de hasta 1.500 habitantes un total de 65 municipios, un 24%, no tienen portal de transparencia o espacio web destinado al efecto. En cambio, 143 municipios publican información pública de forma incompleta, un 52%, mientras que tan solo 6 municipios, un 2%, cumplen con la Ley de Transparencia.
- En la franja de población entre 1.501 y 20.000 habitantes un 92% de los municipios incumplen con la Ley de Transparencia, tan solo 17 municipios cumplirían con las obligaciones en materia de publicidad activa.

Desde una óptica integrada, de los 542 municipios de la Comunidad Valenciana, un 9% cumplen con las máximas garantías la Ley de Transparencia, como se puede ver en los gráficos 4 a 6.

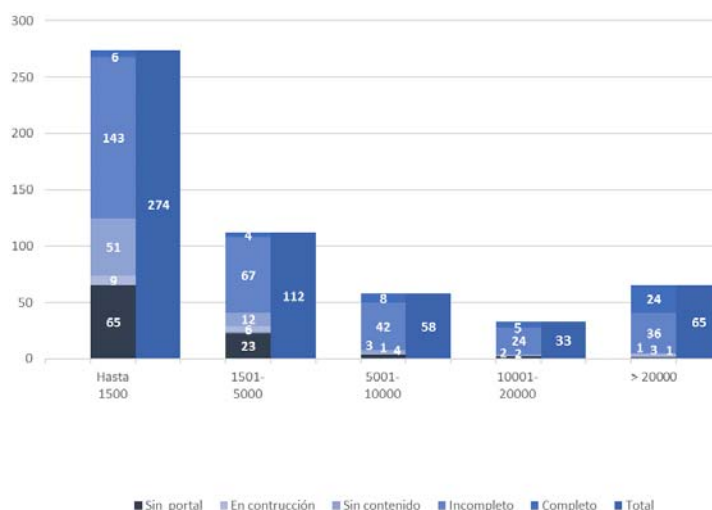


Gráfico 3. Estado de transparencia activa Comunidad Valenciana.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Estudio de la transparencia de las entidades locales*, Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación (2017).

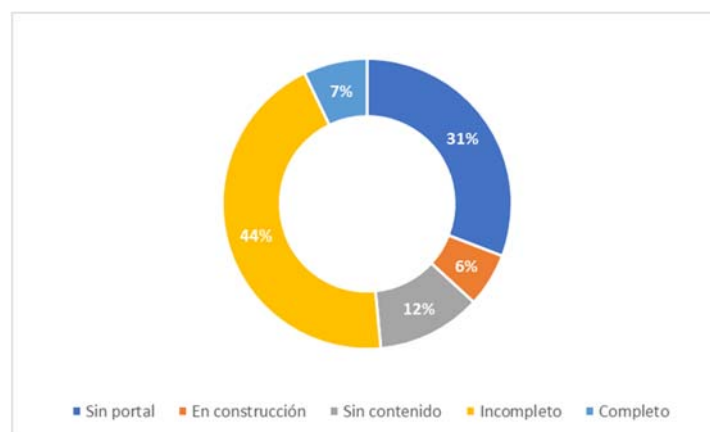


Gráfico 4. Estado de transparencia activa provincia de Valencia.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Estudio de la transparencia de las entidades locales*, Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación (2017).

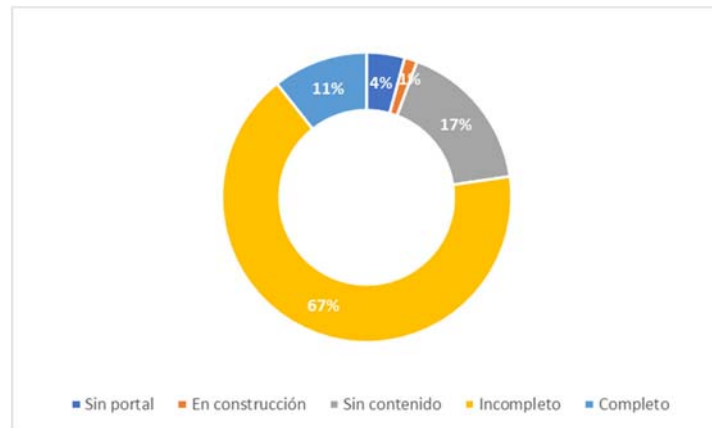


Gráfico 5. Estado transparencia activa provincia de Alicante.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Estudio de la transparencia de las entidades locales*, Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación (2017).

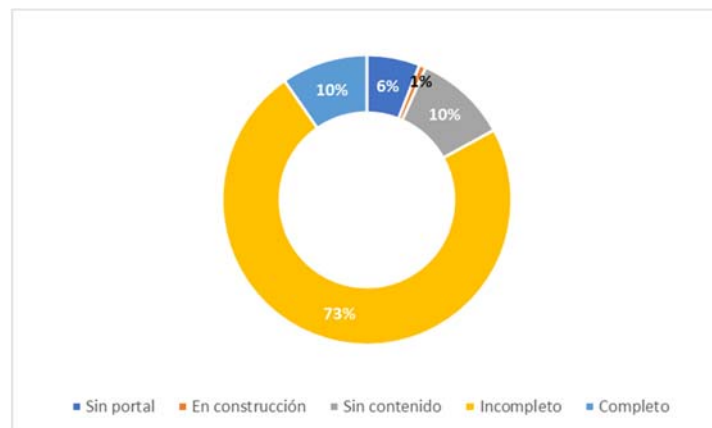


Gráfico 6. Estado transparencia activa provincia de Castellón.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Estudio de la transparencia de las entidades locales*, Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación (2017).

Las Diputaciones Provinciales

El punto de partida de la transparencia pública en el ámbito de las Diputaciones Provinciales se identifica con la creación el 20 de octubre de 2015 del Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia dentro del Área de Administración General y Transparencia, por una parte. Y, por otra parte, en la Diputación de Castellón, la creación de la Oficina de Transparencia e Información Pública, adscrita a la Secretaría General, y cuyo responsable es el jefe del servicio de Administración e Innovación Pública, que tiene encomendadas las funciones descritas en el artículo 6 de la Ordenanza de Transparencia y Gobierno Abierto. En cambio, la Unidad de Transparencia de la

Diputación de Alicante es de reciente creación, se creó en febrero de 2017 incardinándose dentro del Departamento de Informática del Área de Buen Gobierno de la Diputación.

Una vez introducido el punto de partida, se presentan los siguientes resultados sobre la situación de la transparencia activa en las Diputaciones Provinciales:

- La actual web y portal de transparencia de la Diputación de Alicante se pusieron en marcha en 2013, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, en octubre de 2015. Le siguieron el portal de transparencia de la Diputación de Castellón, en septiembre de 2015, y el de la Diputación de Valencia, en diciembre de ese mismo año.
- El portal de la Diputación de Valencia cumple con las máximas garantías la Ley de Transparencia, mientras que la Diputación de Castellón y la Diputación de Alicante presentan portales completos con alguna característica mejorable como son las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales. Por tanto, la publicidad activa en el ámbito de las Diputaciones provinciales se encuentra en una fase madura. Estos resultados se presentan en la Tabla 1.
- En cambio, la inexistencia de medición y datos sobre el número de usuarios de los portales, así como la medición de las páginas por sesión que visitan y la duración media por sesión pueden suponer una barrera a la transparencia adaptable en formatos y contenidos de interés para los usuarios. Asimismo, los indicadores que se deducen en esta materia de los resultados extraídos de Twitter y YouTube presentan un gran potencial, como se puede ver en la Tabla 2.

Tabla 1.Principales resultados transparencia activa: Diputaciones Provinciales.

Entidad	Página web/Portal de transparencia	Portal completo	Usuarios	Nº visitas	Páginas/Sesión	Duración media sesión
Diputación de Valencia	http://www.dival.es/es/portal-de-transparencia		No hay datos	No hay datos	No hay datos	No hay datos
Diputación de Castellón	https://transparencia.dipc.as.es		2.955 ¹²	20.353	4,68	00:03:24
Diputación de Alicante	http://abierta.diputacionalicante.es		5.351 ¹³	39.925	7,39	00:04:42

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2. Principales resultados transparencia adaptable: Diputaciones Provinciales.

¹² Datos extraídos del Informe sobre el portal de transparencia de la Diputación de Castellón, período de análisis: enero 2016 - diciembre 2016.

¹³ Cálculos realizados con los datos obtenidos en el período enero de 2017 - agosto de 2017.

Entidad	Seguidores Twitter	Nº impresiones	Nº de Tweets	Suscriptores YouTube	Nº de visitas	Nº de videos
Diputación de Valencia	795 ¹⁴	685.600	1.595	43	2.321	42
Diputación de Castellón	No hay cuenta	No hay cuenta	No hay cuenta	301 ¹⁵	157	7
Diputación de Alicante	1.089 ¹⁶	204.641 ¹⁷	1.697	2.334 ¹⁸	833	3

Fuente: Elaboración propia

La Generalitat Valenciana

El portal de transparencia presentado en junio de 2014 era más translúcido que transparente. El cambio de gobierno provocó un cambio de paradigma en la estrategia de gvaOberta. Desde enero de 2015 hasta agosto de 2017 el portal gvaOberta recibió 713.689 visitas y se visualizaron 2.456.640 páginas, como se puede ver en la Tabla 3, entre las que se pueden destacar: la página de inicio, la agenda, el organigrama del Consell y la ficha de altos cargos. En la línea del cambio de estrategia, el portal se adaptó al cumplimiento de las exigencias legales de la Ley de Transparencia valenciana. Asimismo, la difusión de la información pública en materia de transparencia se adaptó a canales como YouTube o Twitter, a través de este último medio los contenidos en materia de transparencia, aunque con un marcado carácter de información institucional, se acercan a los siete millones de impresiones, como se puede ver en la Tabla 4.

Tabla 3. Principales resultados transparencia activa: Generalitat Valenciana¹⁹.

Entidad	Página web/Portal de transparencia	Portal completo	Usuarios	Nº visitas	Páginas/Sesión	Duración media sesión
Generalitat Valenciana	http://www.gvaoberta.gva.es		552.126	713.689	3,44	00:02:38

Fuente: Elaboración propia

¹⁴ Período de análisis: febrero de 2016 - agosto de 2017.

¹⁵ El Servicio de Innovación y Administración Pública no cuenta con un canal propio de YouTube. Por tanto, estos datos se han calculado a partir del canal de YouTube Prensa Diputación de Castellón para los vídeos sobre transparencia.

¹⁶ Período de análisis: septiembre de 2011 - agosto de 2017, para el número de seguidores en Twitter y número de tweets.

¹⁷ Período de análisis: enero de 2014 - agosto de 2017, cuenta creada en septiembre de 2011.

¹⁸ El número de suscriptores corresponde al canal Diputación de Alicante. Dentro de este canal se puede acceder a la lista de reproducción: Datos Abiertos sobre transparencia y datos abiertos.

¹⁹ Período de análisis: enero de 2015 - agosto de 2017.

Tabla 4. Principales resultados transparencia adaptable: Generalitat Valenciana.

Entidad	Seguidores Twitter ²⁰	Nº impresiones	Nº de Tweets	Suscriptores YouTube ²¹	Nº de visitas	Nº de videos
Generalitat Valenciana	2.497	6.968.900	4.558	1.811	3.569	104

Fuente: Elaboración propia

De la teoría a la práctica: Buenas prácticas en transparencia activa

En este marco de la transparencia activa, se identifica que son las organizaciones de un tamaño medio, como en los casos de los Ayuntamientos de Catarroja y Alboraiá, y grande, Gandia o Torrent, las que están consolidando proyectos de transparencia pública. Esto podría deberse, por una parte, a una apuesta por la transparencia desde el diseño en una etapa inicial del lanzamiento de las políticas en materia de transparencia, como puede ser el caso de Picanya. Por otra parte, al acceso a recursos superiores en materia de gestión de la información y la disponibilidad de responsables funcionales, técnicos y políticos sensibilizados para liderar estos procesos, como en el caso de Torrent. Estos procesos también estarían alineados con la innovación pública y el gobierno abierto como en los casos de la Diputación de Castellón y la Diputación de Valencia. Y, finalmente, como elemento común de estas instituciones, la orientación hacia la administración electrónica y el archivo y la gestión documental como elementos clave para la transparencia.

En materia de buenas prácticas en el ámbito local se pueden destacar experiencias como el portal de transparencia y datos abiertos del Ayuntamiento de Valencia y su reglamento de transparencia y participación ciudadana. Los portales de transparencia de los Ayuntamientos de Catarroja y Alboraiá, a través de la solución del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. El portal de gobierno abierto de Gandia con un gran trabajo de *back office* (en la trastienda de la producción documental y la archivística). El portal de transparencia del Ayuntamiento de Paiporta como paradigma de liderazgo político para abrir una institución a la transparencia. Y, finalmente, el Ayuntamiento de Torrent, punta de lanza de la transparencia y el *open data* en la

²⁰ Período de análisis para la red social Twitter: julio de 2015 - agosto 2017.

²¹ Estos datos corresponden a las personas suscriptoras del canal de la Generalitat Valenciana. Dentro de este canal se ubica la lista de reproducción de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación.

Comunidad Valenciana con la ordenanza de transparencia, acceso a la información y reutilización²², publicada en el Boletín Oficial de la Provincia en 2015.

En el ámbito provincial se puede destacar la *Guía I Actuación y Mantenimiento del Portal de Transparencia Municipal* y la publicación *Las tres llaves de la transparencia* de la Diputación de Castellón²³, así como el portal de transparencia de la institución con 101 indicadores que en su primer año recibió más de 37.000 visitas, el 50% de los usuarios accedieron desde la provincia²⁴.

En materia de asistencia a las entidades locales, se puede destacar el caso de la Diputación de Alicante, a través del Plan Moderniza ha conseguido habilitar el portal de transparencia en el 77% de los municipios de la provincia de Alicante. También, se puede destacar la *Estrategia para fortalecer la cultura de transparencia y apertura de la Diputación de Valencia* con el PR-04 Transparencia 1.000, en total ya son 52 los Ayuntamientos de la Provincia de Valencia en adherirse a este servicio²⁵, entre ellos se pueden destacar los Ayuntamientos de Bicorp, La Barraca d'Aigües Vives, Jalance, Casas Bajas, Pinet o Emperador²⁶; y la aplicación obsequios y viajes que ya utilizan 8 Ayuntamientos, entre ellos: Sagunto, Catarroja, Gátova, Alfafar, Bicorp o Emperador²⁷.

Finalmente, cabe destacar en este contexto el papel de organizaciones líderes y fijadoras de tendencias de las Diputaciones Provinciales²⁸ que están facilitando la incorporación de la transparencia desde el diseño en los procesos de gestión de la información de las entidades locales, especialmente el caso de la Diputación de Valencia y el servicio Transparencia 1.000.

²² Se puede acceder a la ordenanza de transparencia, acceso a la información y reutilización del Ayuntamiento de Torrent, a través del siguiente enlace: <https://goo.gl/CWkkmP>

²³ El autor de este trabajo recomienda el acceso a los recursos generados por el Equipo de Administración e Innovación Pública de la Diputación de Castellón, a través del siguiente enlace: <https://goo.gl/uJYThG>

²⁴ Prensa, Diputación de Castellón, «*El Portal de Transparencia de la Diputación cumple su objetivo tras recibir más de 37.000 visitas al cumplir su primer año*», en <https://goo.gl/MDgwyw>

²⁵ Última actualización: 5 de mayo de 2017.

²⁶ Última actualización: 10 de agosto de 2017.

²⁷ Última actualización: 28 de abril de 2017.

²⁸ Pese a este valor positivo que se puede atribuir al liderazgo y fijación de tendencias en materia de transparencia de las Diputaciones Provinciales, este papel se explica, en parte, porque es un papel debido, de acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Como indica Briz en esta misma obra (Briz, 2017), tras el servicio de asistencia de la Diputación de Valencia, los municipios menores a 1.000 habitantes con un soporte web adecuado pasarán del 23%, en municipios de 1.001-1.500 habitantes, al 68% (47 municipios), equiparándose con porcentajes de municipios de más de 20.000 habitantes, en los que un 71% de entidades contaría con un soporte adecuado.

3.2 Acceso a la información pública y su reutilización en la Comunidad Valenciana

En el presente epígrafe se presenta la situación de la transparencia pasiva, es decir el derecho de cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, a acceder a la información pública. Y la transparencia colaborativa²⁹, es decir los datos públicos en crudo (datos del gobierno abierto) publicados bajo estándares abiertos y reutilizables que posibiliten el derecho de los ciudadanos y ciudadanas al acceso, redistribución y reutilización de los mismos.

Por tanto, este análisis se basa en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: artículos 12, derecho de acceso a la información pública; 17, solicitud de acceso, y 11, sobre el principio técnico de reutilización, por una parte. Y, por otra parte, en los artículos 11, derecho de acceso a la información pública, 15, solicitud de acceso, y 20, reutilización de la información pública, de la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

#SinFiltros: el derecho de acceso a la información pública

En materia de transparencia pasiva, existen limitaciones al acceso a la información pública para el común de las personas mortales. Bien por la dificultad para acceder al trámite específico, con o sin certificado digital, o bien para que la solicitud quede tasada de manera inequívoca, no implique reelaboración o afecte a personas terceras. Por ello, a modo de «filtros» para la transparencia se presentan las siguientes limitaciones:

²⁹ Alberto Ortiz de Zárate. *Tres tipos de transparencia*, 2012. Disponible en: <http://goo.gl/cs2C2c>. Asimismo, César Nicandro Cruz-Rubio: *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*, Washington, Organización de los Estados Americanos, 2014, pág. 9. Disponible en: <http://goo.gl/yxP8CY>

- #Filtro1. Identificar en la sede electrónica el trámite de acceso a la información pública.
- #Filtro2. Acceder al trámite telemáticamente con certificado digital/sin certificado.
- #Filtro3. Solicitar la información de forma precisa y clara.
- #Filtro4. ¿La solicitud implica reelaboración?, ¿afecta a derechos o intereses de terceros?, ¿está en juego el secreto profesional, la propiedad intelectual o industrial, la protección del medioambiente o el patrimonio artístico?, entre otros.
- #Filtro5. Publicar por defecto la resolución de acceso a la información pública con la información solicitada, respetando la protección de datos de carácter personal.

Pese a estas consideraciones iniciales, la mayor limitación se encontraría en la imposibilidad de poder formular la solicitud de acceso a la información pública por vía electrónica. Como se ha identificado en otro trabajo (Vicente-Paños y Jordán-Alfonso, 2016), un total de 16 entidades locales, un 24% de los Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana con una población mayor a 20.000 habitantes, cumplen con la disponibilidad de solicitud de acceso a la información pública por vía electrónica (artículo 17, de la Ley 19/2013; y 15 de la Ley 2/2015).

Atendiendo a la Generalitat Valenciana y al ámbito de las Diputaciones Provinciales, las instituciones que han contemplado la posibilidad de solicitar el acceso a la información pública por vía telemática son la Generalitat Valenciana, con o sin certificado digital, y la Diputación de Castellón, con certificado digital, como se recoge en la Tabla 5. La Diputación de Valencia y la de Alicante remiten, en cambio, a una solicitud genérica.

En cuanto a las solicitudes de acceso a la información pública, en el Servicio de Transparencia de la Actividad Pública de la Generalitat Valenciana se han registrado 98 solicitudes de derecho de acceso³⁰: 89 han sido estimadas, 5 desestimadas, 3 remitidas al órgano competente y 1 desestimada. Los temas sobre los que mayor información se solicita son: sector público, salud y legislación y justicia. En el ámbito de las Diputaciones Provinciales, la Oficina de Transparencia e Información Pública de la Diputación de Castellón ha estimado por resolución expresa 11 de las 16 solicitudes registradas; de las 3 solicitudes que no fueron estimadas: 1 fue por desistimiento de la

³⁰ Período de análisis: junio de 2016 - agosto 2017.

persona interesada y las otras 2 por traslado al órgano competente. En la Diputación de Valencia, en 2016 se presentaron 4 solicitudes que fueron estimadas, una de ellas parcialmente; en 2017, de las 14 solicitudes registradas³¹, 7 fueron estimadas, 2 de ellas parcialmente. En la Diputación de Alicante se han concedido el 100% de las solicitudes.

Tabla 5. Principales resultados transparencia pasiva: Comunidad Valenciana³².

Entidad	Derecho de acceso	Solicitudes de derecho de acceso	Solicitudes finalizadas	Solicitudes concedidas
Generalitat Valenciana	Sí	98	100%	91%
Diputación de Valencia	No	18	72%	85%
Diputación de Castellón	Sí	16	88%	79%
Diputación de Alicante	No	10	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

Reutilización de la información pública: una visión transversal de la Comunidad Valenciana

En materia de transparencia colaborativa, artículos 20 y siguientes de la Ley 2/2015; se puede determinar que en los municipios con una población mayor a 20.000 habitantes, 17 entidades locales más la Generalitat Valenciana publican información reutilizable en formato abierto. Un 25% de las entidades locales publican datos abiertos cumpliendo con los principios generales de la publicidad activa, mientras que 6 entidades locales, un 9% de las entidades locales, más la Generalitat Valenciana publican estos datos a través de un portal *open data* (Vicente-Paños y Jordán-Alfonso, 2016: 16).

En tercer lugar, si se profundiza en la dimensión cualitativa de la transparencia colaborativa, como se ha identificado en otro trabajo sobre *open data*, acceso a la información pública y su reutilización en la Comunidad Valenciana (Vicente-Paños y Jordán-Alfonso, 2016: 23):

³¹ Última actualización: septiembre de 2017.

³² Última actualización: para la Generalitat Valenciana: agosto de 2017; para las Diputaciones Provinciales: septiembre de 2017.

- El 88% de los *datasets*³³ permiten el acceso a la información vía web con parámetros y el 12% restante permiten un acceso completo a la API de datos.
- Los *datasets* en los portales *open data* de la Comunidad Valenciana son de reutilización avanzada con alguna característica mejorable, véase el Gráfico 7. Dicha conclusión se obtiene a partir de la métrica Meloda, metodología que se utiliza para evaluar la reutilización de datos abiertos.
- Las entidades que están liderando esta apertura son: la Generalitat Valenciana, el Ayuntamiento de Valencia, el Ayuntamiento de Torrent y la Diputación de Alicante.

A partir de todo lo expuesto, se puede identificar que el desarrollo del *open data* en la Comunidad Valenciana se encuentra en una fase inicial.



Gráfico 7. Porcentaje de *datasets* publicados por categoría en cada Administración Pública.

Fuente: Reproducido de Vicente-Paños y Jordán-Alfonso (2016)

Análisis comparativo: la reutilización de datos abiertos en las Comunidades Autónomas

Para completar la perspectiva integrada de la transparencia colaborativa en la Comunidad Valenciana, atendiendo únicamente al ámbito del portal *dadesObertes* de la Generalitat Valenciana, como hemos acreditado en el estudio sobre acceso a la

³³ Datos relacionados, estructurados y organizados, de forma que puedan ser procesados apropiadamente para extraer información. Definición a partir del *Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica*, disponible en: <https://goo.gl/9z3Dqc>

información pública y su reutilización en las comunidades autónomas (Vicente-Paños y Jordán-Alfonso, 2017: 387-388):

- El 95% de los datos publicados por Comunidades Autónomas en portales *open data* son de reutilización avanzada con alguna característica mejorable.
- La Comunidad Valenciana es la novena Comunidad Autónoma en materia de reutilización, con un 99% de sus datos de reutilización avanzada con alguna característica mejorable, véase Gráfico 8.
- Las Comunidades Autónomas que están liderando esta apertura son Aragón, Aragón Open Data; Cataluña, Datos Abiertos gencat; Comunidad Foral de Navarra, Open Data Gobierno de Navarra; y Open Data Euskadi, en el País Vasco.

Por todo lo expuesto anteriormente, en contraste con la situación del ámbito local en la Comunidad Valenciana, se identifica que la implementación de los datos abiertos en el contexto de las Comunidades Autónomas se encuentra, en general, en una fase madura.

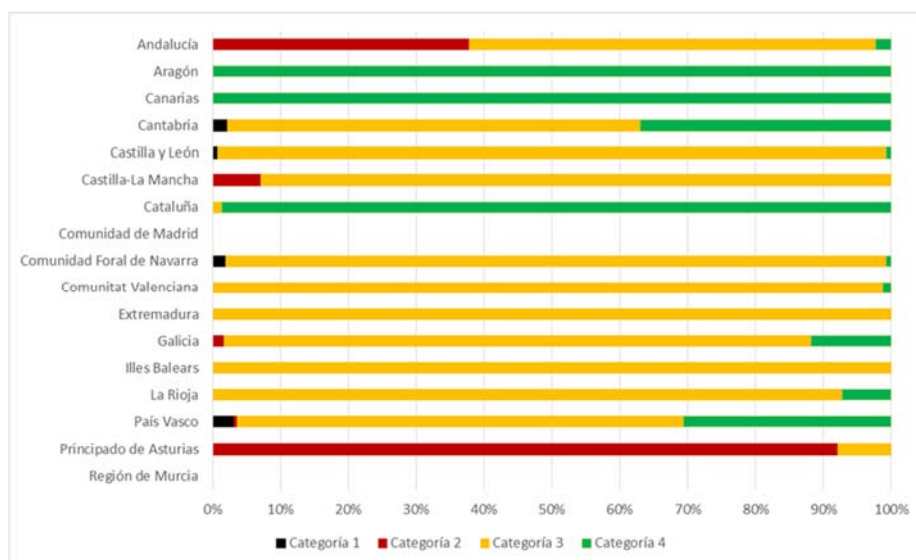


Gráfico 8. Porcentaje de *datasets* publicados por categoría en cada Comunidad Autónoma.

Fuente: Reproducido de Vicente-Paños y Jordán-Alfonso (2017).

IV

A las puertas de la transparencia desde el diseño: De la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana a su desarrollo reglamentario

La regulación de la transparencia pública ha experimentado una importante evolución en los últimos dos años, a partir de la aprobación de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

El compromiso político adquirido en el Acuerdo del Botánico³⁴ en materia de regeneración democrática y lucha contra la corrupción ha desbordado el marco estricto de la propia ley y de su desarrollo normativo, es decir el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat y el Decreto, del Consell, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. Y ha traspasado a otros ámbitos como la Ley 5/2016, de 6 de mayo, de cuentas abiertas para la Generalitat Valenciana o la Ley 8/2016, de 28 de octubre, de la Generalitat, de Incompatibilidades y Conflictos de Intereses de Personas con Cargos Públicos no Electos. A continuación, futo de esta configuración normativa, en la Ilustración 2 se presentan los pilares del modelo de gestión de la Generalitat en materia de transparencia, responsabilidad social, participación y cooperación.



³⁴ Se puede acceder al Acuerdo del Botánico a través del siguiente enlace: <https://goo.gl/nFnzRi>. El Balance de Actividad del Consell desde la firma de dicho acuerdo está disponible a través de: <https://goo.gl/tKCeFD>. Además, se presenta el documento de la renovación del Acuerdo del Botánico, que incluye 201 compromisos, a través del siguiente enlace: <https://goo.gl/ZsCvS5>

Ilustración 2. Pilares del modelo de gestión de la Generalitat Valenciana en materia de transparencia, responsabilidad social, participación y cooperación.

Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, no solo está el marco básico de transparencia sino que además este marco normativo ha ganado en complejidad y en un conjunto de obligaciones que afectan al gobierno, a los cargos públicos no electos y al personal directivo del sector público instrumental de la Generalitat y que aconsejan un diseño y una planificación estratégica de la transparencia, o dicho en otras palabras, la obligación de adoptar políticas de transparencia desde el diseño que hagan posible el cumplimiento de este marco complejo.

De acuerdo con la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, la información pública es «el conjunto de contenidos o documentos que obren en poder de cualquiera de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones» (artículo 4.1). Para garantizar la difusión y transparencia de la información pública de forma objetiva, veraz y actualizada las organizaciones públicas de la Comunitat Valenciana «adoptarán políticas de gestión integral de la información, tanto en soporte analógico como electrónico, y diseñarán e implementarán los sistemas y las medidas técnicas y organizativas necesarias que garanticen la interoperabilidad, seguridad, integridad, conservación y accesibilidad de la información, así como la integración de conjuntos de datos» (artículo 6.1).

Además, el Decreto, del Consell, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana en materia de transparencia y se regula el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno desarrolla aspectos de la Ley como son:

- El desarrollo de las obligaciones de publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública, así como el régimen de reclamaciones, la reutilización de la información pública y el catálogo de información reutilizable.
- La organización administrativa en materia de transparencia de la actividad pública en el ámbito de la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental.
- El régimen sancionador en materia de transparencia y acceso a la información pública.

- El Consejo de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno.

A continuación, se presenta la estructura del diseño, implementación, evaluación y control de la transparencia y el buen gobierno en la Generalitat Valenciana, véase la Tabla 6.

Tabla 6. Configuración, soporte y garantías de las políticas de transparencia y buen gobierno en la Generalitat Valenciana.

Configuración de las políticas de transparencia y buen gobierno	Sistema de soporte y garante interno de la transparencia y el buen gobierno
Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación	Subsecretarías, Subsecretarías Generales Administrativas, Servicio, otras dependencias
Plan Anual Normativo de la Generalitat, Plan Bienal de Transparencia, presupuesto y memoria de actuación	Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios, Comisión Técnica de Coordinación en materia de transparencia, Unidades de transparencia, Comisiones de transparencia
Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, organismo de control independiente	Oficina de Control de Conflictos de Intereses, Inspección General de Servicios, organismos de control interno

Fuente: Elaboración propia a partir de Abellán y Pardo (2017); Ley 2/2015, de 2 de abril; Decreto del Consell, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 2 de abril; presupuesto 2017; memoria de actuación 2016 y datos de la Conselleria de Transparencia Responsabilidad Social, Participación y Cooperación.

Se trata del primer desarrollo normativo en materia de transparencia. Una tramitación exigente, iniciada el 11 de enero de 2016, debido al carácter transversal y poliédrico de la transparencia y el acceso a la información pública en una institución como la Generalitat Valenciana que cuenta con nueve Consellerías, ocho organismos autónomos, trece entidades de derecho público, seis sociedades mercantiles de la Generalitat, diez fundaciones del sector público de la Generalitat y cinco consorcios de la Generalitat. Además, se debe tener en cuenta el impacto de este desarrollo normativo en las 542 entidades locales³⁵ de la Comunidad Valenciana, así como en las Diputaciones Provinciales.

Su elaboración es fruto de un proceso participativo plural y abierto implicando en el proceso a académicos especialistas en transparencia, unidades de transparencia y la

³⁵ En el caso de las Administraciones locales las obligaciones en materia de transparencia son diferentes, al menos en sentido estricto, a las obligaciones de la Generalitat. Por tanto, se rigen por la legislación básica en materia de transparencia.

Secretaría General Administrativa de las nueve Consellerias, así como a la ciudadanía a través de un foro. Se aceptaron 111 alegaciones, el 64% de las alegaciones formuladas (incluidas las transaccionadas)³⁶.

En este marco de integridad institucional, el 9 de diciembre de 2015, la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación firmó un convenio³⁷ con Transparencia Internacional para la mayor transparencia en el funcionamiento de los poderes públicos y la garantía del cumplimiento del principio de rendición de cuentas. Además, la Generalitat Valenciana y Transparencia Internacional, en reunión de 30 de marzo de 2016, acordaron impulsar los Pactos de Integridad³⁸ para prevenir la corrupción en la contratación pública de la Generalitat, la primera Administración autonómica en poner en marcha esta acción.

Más allá del impulso del portal de transparencia gvaOberta y de la actualización del de datos abiertos, la Conselleria de Transparencia, con fecha 25 de julio de 2017, amplía su compromiso con Transparencia Internacional³⁹, e incorpora nuevas obligaciones a las ya exigidas por la Ley en materia de publicidad activa: indicadores en materia de gestión de políticas sanitarias como la publicación de los datos trimestrales de las listas de espera quirúrgicas, el listado de las camas de todos los hospitales públicos de la Comunitat Valenciana, así como información sobre el tiempo medio de estancia en el servicio de urgencias.

En materia de control y rendición de cuentas, se incorpora la creación y gestión del Buzón Responsable y de Buen Gobierno que permitirá una presentación ágil y anónima de las comunicaciones como medio para garantizar el conocimiento de

³⁶ Se puede acceder al desarrollo del Proyecto de Decreto del Consell, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana en materia de transparencia y se regula el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en el que se incluye la valoración global del proceso de consulta y participación ciudadana realizado durante su elaboración, a través del siguiente enlace: <https://goo.gl/VF5xS6>

³⁷ A propósito de la transparencia, se puede acceder al contenido íntegro del Convenio de colaboración entre la Generalitat y Transparencia Internacional España, a través del siguiente enlace: <https://goo.gl/mLVWsZ>

³⁸ Transparencia Internacional. «*TI-España y la Generalitat Valenciana impulsan los Pactos de integridad en la contratación pública*», en <https://goo.gl/gP8ebF>

³⁹ Prensa, Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, «*El Consell amplía su compromiso con Transparencia Internacional e incorpora nuevas obligaciones de publicidad activa y rendición de cuentas*», en <https://goo.gl/q2Lr3z>

conductas no éticas o que no se ajusten a la legalidad realizadas por el personal empleado público o altos cargos de la Generalitat. Además, anualmente en los *Diàlegs d'Estiu* los miembros del Consell asumen de forma libre y voluntaria un ejercicio de rendición de cuentas en los Encuentros con el Consell.

V

Transparencia desde el diseño, acceso a la información pública y su reutilización: Oportunidades para una transparencia adaptable⁴⁰

Pese a los avances en materia de transparencia y acceso a la información, se evidencia la modularidad de la adaptación a la normativa en materia de transparencia dado que únicamente el 14,71% de las entidades locales de la Comunidad Valenciana cumplen con la publicidad activa a través de portal de transparencia o página web, el derecho de acceso a la información pública por vía electrónica y la reutilización de la información pública mediante la publicación de datos en formatos abiertos, como hemos señalado en otro trabajo (Vicente-Paños y Jordán-Alfonso, 2016).

La adopción de la Ley de Transparencia por parte de la Administración local ha supuesto un verdadero reto tecnológico que quedaría pendiente de implementar con las máximas garantías desde la transparencia desde el diseño. Como se ha apuntado en otro trabajo (Vicente-Paños, 2015), las entidades locales han tenido que adaptar sus técnicas y métodos de gestión de la información para poner a disposición de ciudadanos, colectivos, políticos, técnicos, otras Administraciones y otros actores sociales parte de los datos que gestionan.

En el ámbito de las entidades locales, la adaptación a la normativa en materia de transparencia está siendo paulatina y modular. Esta adaptación estaría condicionada por⁴¹: la ausencia de liderazgo político/técnico para impulsar un proceso de apertura pública desde el diseño de la transparencia en todos los procesos de gestión de la

⁴⁰ Se identificaría la transparencia adaptable con el acceso a la información pública según el interés, en el formato y con el contenido adecuado y adaptado a cada perfil de usuario: ciudadanos, reutilizadores del sector infomediario, social y académico y usuarios profesionales, como se ha introducido en otro trabajo (Vicente-Paños, 2017: 46).

⁴¹ Para profundizar en los factores que condicionarían el desarrollo de políticas en materia de transparencia, en la Provincia de Valencia, se puede acceder a la Estrategia del Equipo del Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia *Estrategia para fortalecer la cultura de transparencia y apertura de la Diputación de Valencia*, págs. 18-25: <https://goo.gl/Dx9THt>

información que generen valor para ciudadanos, ciudadanas y demás actores sociales; todavía no existe una orientación estratégica clara hacia la administración electrónica y el archivo y la gestión documental; y, finalmente, cabe señalar las restricciones en materia de recursos económicos y las limitaciones de personal, así como las barreras de acceso a recursos de código abierto e interoperables.

A partir del contexto descrito en este estudio se evidencia que:

- La Ley 2/2015, de 2 de abril, no incorpora la transparencia desde el diseño. En cambio, la transparencia desde el diseño sí que ha sido prevista en el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, que desarrolla la Ley de Transparencia:

Artículo 6.2. «Con el fin de garantizar la difusión y transparencia de una información pública objetiva, comprensible y actualizada, las organizaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de este decreto adoptarán políticas de gestión integral de los documentos, tanto en soporte analógico como electrónico. Asimismo, diseñarán e implementarán los sistemas y las medidas técnicas y organizativas necesarias que garanticen la interoperabilidad, seguridad, integridad, conservación, accesibilidad y recuperación de la información, así como la integración de conjuntos de datos. Todo ello de conformidad con lo establecido en la legislación vigente en materia de archivos».

En este Decreto se incluyen los órganos responsables de poner a disposición la información; la organización administrativa de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental en materia de transparencia; la elaboración de un Plan Bienal de Transparencia, la regulación específica de las condiciones de reutilización y la creación de un catálogo de información pública reutilizable; se prevé, además, sistematizar el contenido de la publicación en el Portal de Transparencia de la Generalitat gvaOberta, de los saldos y los movimientos contables de los pagos e ingresos realizados por la Hacienda de la Generalitat, en virtud de la Ley 5/2016, de 6 de mayo, de Cuentas Abiertas para la Generalitat.

Además, el Plan Normativo de la Administración de la Generalitat valida una planificación estratégica hacia una institución transparente y confiable con acciones como el Anteproyecto de ley reguladora de la actividad de *Lobby* en el ámbito de la Generalitat, de su sector público instrumental y de los entes estatutarios.

- La transparencia, el acceso a la información pública y la reutilización de información pública se encuentran todavía en una fase inicial en la Administración local. En cambio, en la Administración autonómica se ha consolidado un alto grado de madurez, tras la entrada en vigor de la Ley 2/2015, de 2 de abril. La ausencia de una transparencia desde diseño en el marco legal ha dejado poco margen para implementar sistemas y procesos de gestión de la información que permitan cumplir con la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública con las máximas garantías y de forma sostenible en el tiempo, y muchas prisas por cumplir con el índice de Transparencia Internacional y el índice DYNTRA que centran su análisis, sea de forma dinámica o no, en una serie de ítems, en ningún caso de en la calidad de los datos o su reutilización.

A partir de la fase análisis sistemático de la transparencia, el acceso a la información pública y su reutilización en la Comunidad Valenciana, se identifica el rol de cohesionador de la Generalitat Valenciana en el despliegue de políticas de transparencia y acceso a la información pública y asumiendo el papel de facilitador que lideran las Diputaciones Provinciales, especialmente la Diputación de Valencia y la Diputación de Castellón, se advierte que el cambio de paradigma hacia una transparencia desde el diseño y la apertura pública requeriría por parte de estos actores clave de un apoyo técnico, de formación y de capacitación, y de integración de plataformas y recursos para garantizar la sostenibilidad de estos procesos, especialmente en el ámbito local, en municipios de menos de 1.500 habitantes.

Por todo ello, y para finalizar, se presentan las siguientes consideraciones a modo de futuras líneas de trabajo por parte de las organizaciones públicas que quieran dirigir sus esfuerzos en materia de gestión y Administración Pública hacia una transparencia efectiva:

- Impulsar por parte de la Generalitat Valenciana, a través de Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, una estrategia integral en materia de gobierno abierto que reconozca el papel de facilitador de las Diputaciones Provinciales para abordar de forma transversal y con apoyo técnico las limitaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública de las entidades locales hacia una transparencia desde el diseño.

- Analizar qué información pública es la más visualizada y descargada, validar si esta información contiene características de reutilización avanzada como uso no limitado con autoría, estándar abierto con metadatos, acceso completo (API); y qué información pública debería ser liberada a partir de las solicitudes de acceso a la información pública registradas identificando las oportunidades de generar valor social y económico; segmentar y facilitar el acceso a dicha información según el perfil de usuario para favorecer una transparencia adaptable.
- Desarrollar una plataforma abierta y colaborativa (*crowdsourcing*) que permita identificar retos comunes de las entidades locales en materia de transparencia y acceso a la información. Esta plataforma se basaría en el conocimiento entre iguales (*peer-to-peer*), en una propuesta de abajo hacia arriba (*bottom-up*) en la que las Diputaciones Provinciales o la Generalitat Valenciana podrían proveer a las entidades locales de sus recursos superiores, y finalmente, en la apertura a las soluciones a la inteligencia colectiva: ciudadanos y ciudadanas, colectivos o el sector infomediario, entre otros, generando soluciones interoperables y multiplataforma, de software libre.

Consolidar el cambio de paradigma, iniciado en 2015, hacia una transparencia efectiva y el buen gobierno de lo público exigiría una visión *metapolítica*: esfuerzos compartidos entre la Generalitat Valenciana y las Diputaciones Provinciales en torno a una estrategia integral en materia de gobierno abierto, que abandone la endogamia y la miopía institucional; escucha activa de las necesidades y preferencias sociales en materia de apertura y reutilización hacia una transparencia adaptable; miradas diversas para completar los huecos de conocimiento y experiencia de los diferentes actores sociales que intervienen en los procesos de apertura pública, incluyendo la voz de los Ayuntamientos en estos procesos, empoderando su autonomía organizativa y de gestión y captando y generando los recursos necesarios para dicho empoderamiento; y lugares comunes como la plataforma abierta y colaborativa introducida anteriormente para tejer alianzas y redes y exprimir la inteligencia colectiva; optimizando los recursos públicos y generando valor público con una propuesta de transformación pública de abajo hacia arriba.

VI

Bibliografía

ABELLÁN LÓPEZ, MARÍA ÁNGELES y PARDO BENEYTO, GONZALO. «Las políticas públicas simbólicas para el buen gobierno y la calidad democrática en la Comunidad Valenciana», en *Revista vasca de sociología y ciencia política*. Nº. 62, 2017, pág. 46, en <https://goo.gl/CBYmkv> (Disponible el 31/07/2017).

BAIGES I PLA, EMMA; GIBERT I BOSCH, ARSENI; PELLISÉ DE URQUIZA, CRISTINA y TORNABELL I GONZÁLEZ, ISABEL. «Better regulation: una estrategia ineludible» en SERRA, ALBERT y SAZ-CARRANZA, ANGEL (Editores). ESADE, 2009, en <https://goo.gl/H9bKyh> (Disponible el 20/07/2017).

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

BRIZ FERRANDO, JOSHUA. «Situación de la transparencia en los municipios de valencia. El soporte del Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia en el desarrollo de la transparencia municipal», en MARCO MARCO, JOAQUÍN J. y PÉREZ GABALDÓN, MARTA. *Radiografiando la democracia: Un estudio sobre corrupción, buen gobierno y calidad democrática*. AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos, Valencia, 2017, pág. 504, en <https://goo.gl/3Ttu9e> (Disponible el 20/07/2017).

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

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS. *Percepción de los principales problemas de España, junio 2017*, en <https://goo.gl/8U4tWF> (Disponible el 20/07/2017).

CERRILLO I MARTÍNEZ, AGUSTÍ y CASADESÚS DE MINGO, ANAHÍ. «La transparencia por diseño: el impacto de la gestión documental en la transparencia», en *VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Construyendo una nueva cultura administrativa: políticas y gestión pública con la ciudadanía*, 2016, en <https://goo.gl/W4Ziyh> (Disponible el 20/07/2017).

España. Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat, *DOCV*, 13 de mayo de 2016, núm. 7781, págs. 11415-11438.

España. Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana. *DOCV*, 8 de abril de 2015, núm. 7500, págs. 10242-10264.

España. 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. *DOGV*, 1 de septiembre de 2017, núm. 818, págs. 30998-3101.

GARCÍA-GONZÁLEZ, MARÍA. «Administración electrónica: por qué implantar una política de gestión de procesos institucionales en las administraciones públicas», en *El profesional de la*

información. V. 25, Nº. 3, 2016, en <https://doi.org/10.3145/epi.2016.may.17> (Disponible el 31/07/2017).

GENERALITAT VALENCIANA; CONSELLERIA DE TRANSPARENCIA, RESPONSABILIDAD SOCIAL, PARTICIPACIÓN Y COOPERACIÓN. *Estudio de la transparencia de las entidades locales*, mayo 2017, en <https://goo.gl/sbKsyp> 20/07/2017).

JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL. «*La integridad institucional como presupuesto de la buena gobernanza (A propósito del libro «Ética Pública y Buen Gobierno», de Manuel Villoria y Agustín Izquierdo. Tecnos/INAP, Madrid, 2016)*», en Instituto Nacional de Administración Pública: Estudios y comentarios, en <https://goo.gl/oF8G76> (Disponible el 20/07/2017).

LIZCANO ÁLVAREZ, JESÚS y VILLORIA MENDIETA, MANUEL. «Corrupción y transparencia: Aspectos contextuales, metodológicos y empíricos» en *Revista de responsabilidad social de la empresa*. Nº. 14, 2013, págs. 13-48, en <https://goo.gl/TpwhEf> (Disponible el 20/07/2017).

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, JOSÉ MANUEL. «Medidas de transparencia como antídoto contra la corrupción en la contratación pública» en *Revista Jurídica de Castilla y León*. Nº. 41, 2017, en <https://goo.gl/ENaSv4> (Disponible el 20/07/2017).

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

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

OCDE. *España: de la reforma de la administración a la mejora continua*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2014, pág. 337, <https://goo.gl/DsxMQi>

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

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

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

VICENTE-PAÑOS, ADRIÁN. *Nuevas tendencias en estrategia de servicio: gobernanza inteligente e innovación abierta en el sector público* Trabajo Fin de Máster. Universitat Politècnica de València: Valencia, 2017, en <http://hdl.handle.net/10251/80013> (Disponible el 20/07/2017).

VICENTE-PAÑOS, ADRIÁN. «De la gestión de la información... Hacia ¿el open data?» en COTINO HUESO, LORENZO; SAHUQUILLO OROZCO, JOSÉ LUIS y CORREDOIRA ALFONSO, LORETO (eds.). *El paradigma del gobierno abierto: retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*, Universidad Complutense de Madrid: Madrid,

2015, págs. 313-330, en <https://goo.gl/xKoIt1> (Disponible el 20/07/2017).

VICENTE-PAÑOS, ADRIÁN y JORDÁN-ALFONSO, AUREA. «Acceso a la información pública y su reutilización en las comunidades autónomas: evaluación de la reutilización de datos abiertos», en *El profesional de la información*. V. 26, Nº. 3, 2017, en <https://doi.org/10.3145/epi.2017.may.04> (Disponible el 31/07/2017).

VICENTE-PAÑOS, ADRIÁN y JORDÁN-ALFONSO, AUREA. «*Open data, acceso a la información pública y su reutilización: análisis y propuesta de mejora de la situación de la transparencia en la Comunidad Valenciana*», en *III Congreso Internacional del avance del Gobierno Abierto / I Congreso de Buen gobierno y transparencia de la Comunitat Valenciana*, 2016, en <https://www.ivoox.com/12961905> (Disponible el 20/07/2017).