

# SITUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE VALENCIA

*Resultados de la transparencia en las poblaciones de la provincia de Valencia. El soporte del Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia en el desarrollo de la transparencia municipal.<sup>1</sup>*

---

## **1. Introducción.**

A lo largo de los últimos años, la ciencia política, la sociología y otras áreas de investigación social han sido capaces de establecer un cierto nexo de unión entre la situación política, económica y social de aquellas sociedades transparentes respecto de la acción política. Y la influencia de la transparencia en fenómenos como el buen gobierno y la corrupción.

Como afirmó Norberto Bobbio, *“por contraposición a toda forma de autocracia, la democracia es idealmente el gobierno del poder visible, o sea, del gobierno cuyos actos se desarrollan en público, bajo el control de la opinión pública”* (Rey Martínez, 2014).

La transparencia, por tanto, es vista como un freno de la corrupción, especialmente la corrupción política. Aquellos países que gozan de una mayor calidad en la democracia muestran un menor índice de percepción de la corrupción. De la misma forma, la transparencia en el sector público es esencial por representar un alto porcentaje del sistema económico y proveer servicios básicos para la ciudadanía (Lizcano Álvarez, 2013). Sin embargo, como mostraron Eurobarómetros realizados entre los años 2005 a 2013, la percepción ciudadana de corrupción en instituciones públicas ha aumentado. En el año 2013, la percepción de corrupción se situó en el 91% en ámbitos locales y regionales de gobierno, y en el 95% en el nivel estatal (Villoria Mendieta, 2013).<sup>2</sup>

En cuanto a la regulación normativa de la transparencia, a pesar de estar en la agenda política desde el año 2004, no fue hasta 2013 cuando se formalizó en ley básica.<sup>3</sup> España se convirtió así en el último país de la Unión Europea con más de un millón de habitantes, junto a Chipre, en desarrollar políticas de transparencia y que sin embargo han sido consideradas fundamentales por la Unión Europea. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre,

---

<sup>1</sup> Este artículo surge de la experiencia en la colaboración del desarrollo de la Estrategia GO! junto al Servicio de Transparencia. Agradezco el buen hacer y la aportación del equipo del Servicio así como al entonces Jefe del Servicio, Ricard Martínez Martínez.

<sup>2</sup> Véase Eurobarómetro 245 (año 2005), Eurobarómetro 325 (año 2009) y Eurobarómetro 397 (año 2013).

<sup>3</sup> En la IX legislatura (2008-2011) se realizó un Anteproyecto de Ley de Transparencia pero no prosperó antes de que finalizase dicha legislatura.

de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), es la ley básica, aunque niveles inferiores de gobierno pueden regular sus respectivas normativas en dicha materia.

El marco de estudio del presente artículo se centra en las administraciones públicas locales. Este nivel de gobierno, el más cercano al ciudadano, es el que manifiesta mayores dificultades en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Y sin embargo desde el punto de vista de la rendición de cuentas y del cumplimiento de los deberes de transparencia, los entes locales poseen una importancia fundamental por ser precisamente las administraciones que más directamente prestan servicios al ciudadano.

En la Comunidad Valenciana, y por disposición expresa de la Ley Valenciana de Transparencia<sup>4</sup>, las entidades locales se incluyen en el ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG.<sup>5</sup> Estas entidades deben publicar una serie de obligaciones en relación al ámbito funcional y organizativo, ámbito normativo y ámbito económico.<sup>6</sup>

La ley previó la puesta en marcha de tales obligaciones de forma escalonada atendiendo a las circunstancias de los sujetos obligados.<sup>7</sup> Para ello se concedió a las administraciones locales un periodo de adaptación de dos años.<sup>8</sup> Es decir, la LTAIBG reconoció la disparidad entre administraciones de distinto nivel sin llegar a diferenciar municipios de distinto rango de población, tanto en periodo de adaptación como en obligaciones de publicidad activa.

Teniendo en cuenta el objetivo de la transparencia, su importancia y el marco jurídico de aplicación, a lo largo del artículo se expondrá como:

- 1) La legislación de transparencia no tuvo en cuenta de modo adecuado a los municipios.
- 2) La legislación sobre transparencia se caracteriza por uniformizar el conjunto de obligaciones y periodo de adaptación. De tal modo, se desatendió las especificidades de los municipios y las diferencias, tanto desde el punto de vista de su población, como los avances tecnológicos o la formación de su personal.

---

<sup>4</sup> La Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana, sin perjuicio de la aplicación de una parte de la normativa, remite a la LTAIBG en las obligaciones de las entidades locales en publicidad activa y acceso a la información.

<sup>5</sup> Véase artículo 3 de la LTAIBG

<sup>6</sup> Véase artículos 6 a 8 de la LTAIBG.

<sup>7</sup> Véase exposición de motivos III de la LTAIBG.

<sup>8</sup> Véase disposición final novena de la LTAIBG.

- 3) Parece evidente que el legislador no tuvo en cuenta las especificidades y las diferencias en municipios, y la posible insuficiencia de medios y recursos para llevar a cabo las obligaciones.
- 4) La Delegación de Transparencia y Gobierno Abierto así como su Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia (en adelante Servicio de Transparencia), han debido actuar como ente de apoyo en la transparencia local.

Ante estas cuestiones, debemos preguntarnos: ¿Es posible cumplir con las obligaciones de transparencia municipal? ¿Qué incidencia tendrá la Diputación en este ámbito?

En respuesta a estas preguntas se analiza la encuesta de situación previa de transparencia municipal realizada por el Servicio de Transparencia y se estudia las tareas realizadas por el mismo. Tras esto, se considerarán los resultados concretos de la transparencia en los municipios de Valencia.<sup>9</sup>

## **2. El Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia: engranaje de la transparencia municipal.**

A finales de 2013 se aprobó la LTAIBG, y no es hasta el 10 de diciembre de 2015 cuando entra en vigor para las entidades locales.

El Estado Español se compone de un gran número de municipios, especialmente de pequeño tamaño poblacional. Ello es exportable a la provincia de Valencia. Como es lógico, no todos los municipios son iguales y poseen los mismos recursos. Sin embargo la LTAIBG uniformizó las obligaciones impuestas a los municipios y su entrada en vigor, dificultando así el cumplimiento en aquellos municipios que tienen menos recursos, de carácter personal o económico especialmente.

La Diputación es una administración de carácter local cuya misión principal es ofrecer apoyo a municipios de menor población y con menor capacidad de gestión autónoma, especialmente cuando se trata de poblaciones menores a 20.000 habitantes.<sup>10</sup> En cambio, resulta significativo que aprobándose la LTAIBG en el año 2013, y teniendo en cuenta su

---

<sup>9</sup> Para tener un marco comparativo adecuado del despliegue de la política pública, los datos se acotan a 2016, a excepción del proyecto PR-01.

<sup>10</sup> La LERSAL en su preámbulo establece: “*otra de las medidas adoptadas en la Ley es la de reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales (...). Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución a éstas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros (...)*”.

periodo de tramitación, no hubiese una previsión política para prever las condiciones de soporte para estos ayuntamientos.

Por tanto, la LTAIBG nació sin tener en cuenta los rasgos específicos de los distintos municipios, y la Diputación de Valencia que debió ser apoyo de las entidades locales más débiles no lo fue. La ley nació y entró en vigor en un contexto de recesión económica, con carencia en la dotación de medios y recortes a sus disponibilidades presupuestarias. Ello determina un cumplimiento formal por parte del Gobierno de España, que efectivamente aprobó una ley de transparencia, pero con un contexto material que dificulta extraordinariamente el cumplimiento de los objetivos de la propia ley al menos en el contexto local.

En el caso de la provincia de Valencia, hubo que esperar hasta que se produjese un cambio de gobierno en 2015 para que se crease la “Delegación de Transparencia y Gobierno Abierto de la Diputación de Valencia” con el correspondiente Servicio de apoyo, puesto en marcha a finales del mismo año.

## **2.1. Encuesta a los ayuntamientos de la Provincia de Valencia.**

Tras la creación del Servicio de Transparencia, la principal tarea fue realizar un diagnóstico que le permitiera diseñar la política pública de apoyo a los municipios de la provincia de Valencia. Para ello, y en primer lugar, se realizaron tres sesiones presenciales donde asistieron más del 90% de los municipios de la provincia.<sup>11</sup> Una vez concluyeron las reuniones, se procedió a realizar una encuesta en materia de Transparencia a los municipios de la Provincia de Valencia”<sup>12</sup> El objetivo esencial de esta encuesta consistió en determinar la situación específica en la que se encontraban las administraciones de los municipios de Valencia en materia de transparencia. Para ello la encuesta definió un conjunto de áreas específicas:

1. Cumplimiento de los municipios respecto a la Ley de Transparencia estatal.

---

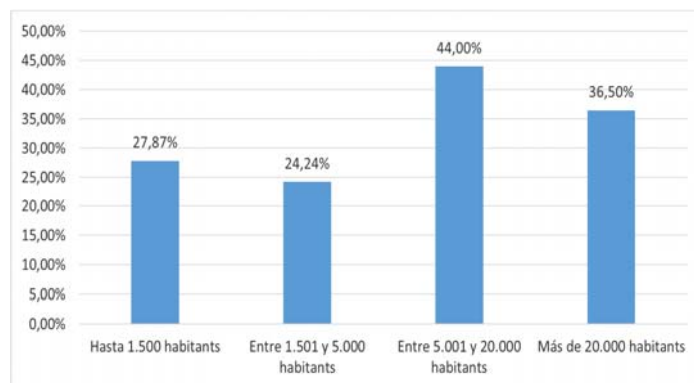
<sup>11</sup> Asistieron 246 municipios de un total de 266. De los cuales 77 municipios >5.000 habitantes, 68 municipios de 1.500-5.000 habitantes y 101 municipios <1.500 habitantes. Disponible (18/08/2017) en <http://www.tiki-toki.com/timeline/entry/640498/Govern-Obert-DIVAL/>

<sup>12</sup> Encuesta realizada del 13 de noviembre al 31 de diciembre de 2015. Tamaño de la muestra: 125 municipios. Nivel de confianza: 95%. Error muestral: 6% Disponible (18/08/2017) en <http://www.dival.es/sites/default/files/portal-de-transparencia/Analisis%20Encuesta%20Transparencia.pdf>

2. Medio utilizado por los municipios para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.
3. Disponibilidad de responsables municipales para el tratamiento y la publicación de obligaciones.
4. Formación del personal en los entes locales, y las actividades de formación y/o concienciación.
5. Peticiones de servicios de los municipios al Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia.

- Cumplimiento de las obligaciones: como se observa en la ilustración 1, los pequeños municipios son los que mayores dificultades de cumplimiento reportaron.

**Ilustración 1: Cumplimiento de la Ley por tamaño de municipios.**



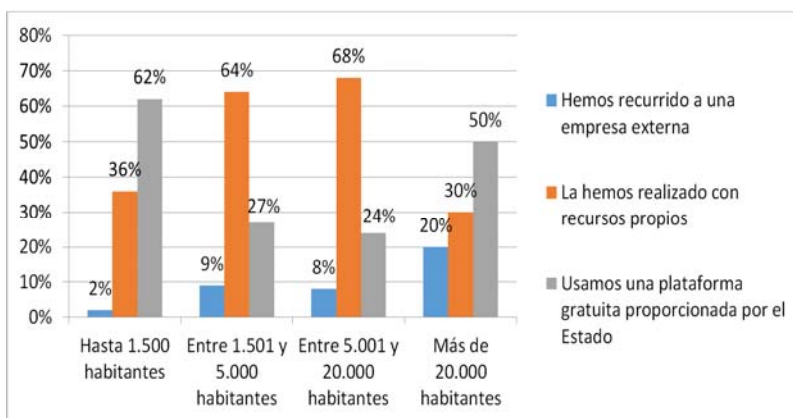
Fuente: Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia

Los municipios menores a 5.000 habitantes obtuvieron un porcentaje por debajo de la media de cumplimiento: 31,52%. Los municipios mayores de 5.000 habitantes mostraron un mayor cumplimiento de obligaciones, pero ningún rango superó el 50% de cumplimiento. Es decir, la media porcentual de municipios mostró como estos no cumplían con las obligaciones contraídas con la Ley de Transparencia.

- Creación de los portales de transparencia: la encuesta permitió establecer que la mayoría de municipios utilizan personal propio para la implementación de los portales locales de transparencia. Las administraciones pudieron adoptar dos posibles decisiones en esta materia. Una de ellas consistía en crear un portal de transparencia con recursos propios, o utilizar los recursos disponibles y proporcionados gratuitamente por el MINHAP. Este Ministerio, en colaboración con la FEMP, puso a disposición de las entidades locales el Portal de Transparencia en la nube que facilita el cumplimiento de las obligaciones

normativas en esta materia.<sup>13</sup> La otra alternativa consistía en acudir al mercado para obtener ya fuese un programario o el diseño específico de un portal de transparencia. Resulta significativo que los municipios que acudieron a estrategias de externalización solo son un 10% del total, con amplias variaciones según el rango poblacional. Ello puede ser una buena noticia, ya que el personal de la Administración local puede involucrarse y profesionalizarse en mayor medida. Ahora bien, exige tener personal capacitado en materia de transparencia como podremos apreciar a continuación.

**Ilustración 2: Medio utilizado para elaborar el portal por tamaño del municipio.**



Fuente: Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia

Como se aprecia, la mayoría de municipios han implementado los portales con recursos propios o gratuitos. Ahora bien, se presentan las siguientes diferencias a destacar:

Los municipios >20.000 habitantes externalizaron el servicio en mayor medida gracias a la disponibilidad de recursos económicos. Sin embargo, la mitad de ellos usaron el portal proporcionado gratuitamente. Y tan solo el 30% de estos municipios utilizaron recursos económicos y personal administrativo propio para la ejecución del portal siendo, sorprendentemente, el rango que menos lo ha realizado de tal forma.

Los demás rangos poblacionales externalizaron en menor medida el servicio, sobre todo aquellos de menor población por no disponer en su mayoría de suficientes recursos económicos. Asimismo, los municipios <1.500 habitantes son los que más usaron la plataforma gratuita. En cambio, las poblaciones de 1.500 a 20.000 habitantes ejecutaron con mayor frecuencia el portal de transparencia con recursos propios, dejando de lado la plataforma gratuita ofertada por el Ministerio.

<sup>13</sup> Puede encontrarse información sobre este Portal en <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/transparencia#.WaXmY8hJaUk> (Disponible a 18/08/2017).

- Disponibilidad de responsables cualificados: los municipios que cuentan con responsables políticos, jurídicos y tecnológicos especializados en transparencia no son la mayoría.

Como se aprecia en la tabla 1, los resultados son modestos. De media, el 60% de los municipios apuntaron que disponían de un responsable político<sup>14</sup> que se encargase de la transparencia, el 55% tenían un responsable jurídico y el 44% disponían de un responsable tecnológico. La diferencia entre municipios mayores y menores de 5.000 habitantes es abismal, tanto en la disposición de responsable jurídico<sup>15</sup> como tecnológico.

**Tabla 1: Disposición de responsables en transparencia por tamaño del municipio.**

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

Fuente: Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia

Sin embargo, debemos diferenciar tres rangos de población en la existencia de responsable político: los municipios de más de 5.000 habitantes, donde en torno al 90% lo disponen, las poblaciones de 1.501-5.000 habitantes con un porcentaje medio del 70%, y los municipios menores a 1.500 habitantes donde solo uno de cada cuatro dispone de responsable político. En cuanto a la existencia de responsable jurídico, las diferencias entre municipios son notables, aunque menores a la existencia de responsable tecnológico, donde se denota nuevamente enormes diferencias entre los municipios de distinto rango poblacional.

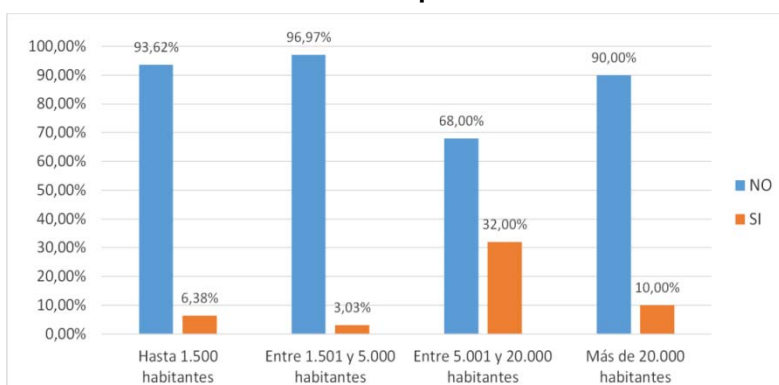
- Formación del personal y las acciones de formación o concienciación:

<sup>14</sup> La LRBRL establece que todas aquellas competencias no asignadas a un concejal en concreto se atribuirán al alcalde, por tanto responsable político siempre será el alcalde. Pero a lo que aquí nos referimos es a la decisión política de atribuir las competencias sobre transparencia a un órgano municipal concreto de un modo consciente.

<sup>15</sup> Cuando en la encuesta se pregunta por responsable jurídico no se está especificando que sea un técnico en transparencia. Especialmente en municipios de hasta 5.000 habitantes quienes ejercen las funciones son los secretarios de ayuntamiento, puesto que en la estructura de plantilla de estos municipios no suele haber técnicos de niveles A con conocimientos jurídicos especializados.

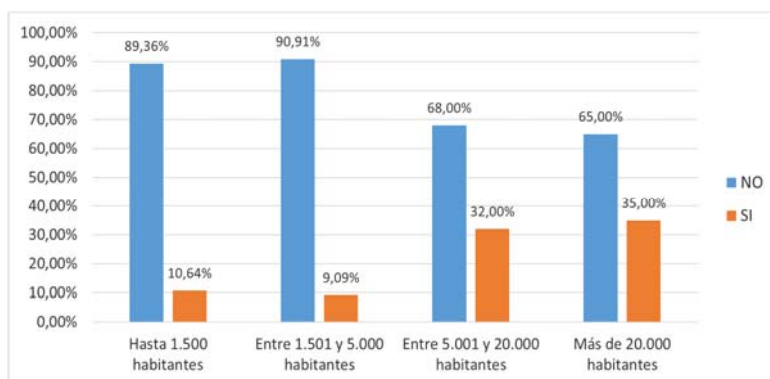
De media, más del 88% de los municipios asumieron que no tenían el personal formado, y casi el 82% de los municipios no habían realizado ninguna acción de formación o concienciación en la materia. Nuevamente, las diferencias entre los municipios de mayor y menor población son notables. Menos del 7% de los municipios de 1.000 y 5.000 habitantes tenían personal formado, siendo ligeramente mejor (10%) en municipios de más de 20.000 habitantes. Sin embargo, los municipios entre 5.000-20.000 habitantes denotaban mejor formación del personal, un 32% tenían personal formado.

**Ilustración 3: Municipios que consideran que tienen personal formado por tamaño del municipio.**



Fuente: Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia

**Ilustración 4: Municipios que han realizado alguna tarea de formación o concienciación por tamaño del municipio.**



Fuente: Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia

El porcentaje de realización de tareas de formación o concienciación se delimita claramente entre municipios mayores y menores a 5.000 habitantes. Mientras más de un 30% de los municipios mayores habían realizado tales tareas, tan solo un 10% de pequeños municipios las habían desarrollado.

- Peticiones de servicios a la Delegación de Transparencia de la Diputación: las principales peticiones son las siguientes: guías prácticas que ayudasen e instruyesen a los municipios, infraestructura para los portales de transparencia, asesoramiento en la



organización y toma de decisiones, atención y consulta de dudas, o formación a los funcionarios de la administración local.

Una vez analizadas las 5 áreas específicas se aprecia como la encuesta de finales de 2015 da en la clave de las motivaciones expuestas anteriormente. Los municipios no cumplían con las obligaciones de publicidad activa, no tenían el personal formado ni los suficientes recursos para llevarlo a cabo, les faltaban responsables en la materia, no realizaban tareas de formación o concienciación y solicitaban a la Diputación servicios muy básicos con los que cumplir las obligaciones reguladas en ley.

## **2.2. La Estrategia GO!**

Tras el procesamiento de datos de la encuesta a principios de 2016, la respuesta política y técnica a las carencias y necesidades identificadas por la encuesta fue el desarrollo de un modelo de planificación estratégica, macro-proyecto denominado “Estrategia GO!”.<sup>16</sup> Dicha planificación estratégica se enmarcó dentro de 6 áreas estratégicas, con un total de 30 programas y 99 proyectos a realizar por el Servicio de Transparencia<sup>17</sup>.

Para hacer realidad tal Estrategia, se pasó por cuatro fases diferenciadas.<sup>18</sup> La primera fue una fase de ideación, donde se realizaron una serie de líneas maestras de la Estrategia GO! y se llevó a cabo un primer documento base de la Estrategia por parte del personal del Servicio, y externo a este. En segundo lugar, se realizó la apertura al proceso participativo, donde se fomentó la participación mediante dos vías: presencial (jornadas con personal administrativo y político de los distintos ayuntamientos y de la propia Diputación, sociedad civil organizada y ciudadanía en general) y online (plataforma web (*Democracyos*) mediante la cual se podían realizar aportaciones y propuestas de mejora). El proceso de apertura logró 198 nuevas aportaciones y 292 impactos en la Estrategia,<sup>19</sup> un 35% de las aportaciones y un 20% de los impactos fueron en materia de la transparencia. En tercer lugar, se procedió a la recogida de datos, análisis e incorporación de un 96% del total de aportaciones.<sup>20</sup> Estas fueron introducidas al documento o tenidas

---

<sup>16</sup> Contenido disponible (18/08/2017) en [http://www.dival.es/portal-de-transparencia/sites/default/files/portal-de-transparencia/Estrategia\\_GO\\_CAS\\_DEF.pdf](http://www.dival.es/portal-de-transparencia/sites/default/files/portal-de-transparencia/Estrategia_GO_CAS_DEF.pdf)

<sup>17</sup> El documento base de la Estrategia GO! se conformaba de 30 programas y 79 proyectos. Adquirirá 99 proyectos en el documento definitivo, tras el proceso de participación pública.

<sup>18</sup> Infografía del proceso disponible (18/08/2017) en <http://go.dival.es/>

<sup>19</sup> El total de aportaciones se dividieron en: 130 aportaciones provenientes de la ciudadanía y sociedad civil, 27 aportaciones dadas por ayuntamientos y mancomunidades, 41 aportaciones provenientes de la Diputación de Valencia.

<sup>20</sup> Se rechazaron un total de 8 aportaciones: 7 provenientes de la ciudadanía y sociedad civil organizada, 1 venida desde ayuntamientos y mancomunidades.

en cuenta en el despliegue de la Estrategia. Además, dichas aportaciones dieron lugar a nuevos 20 proyectos. La última fase culminó con la aprobación de la Estrategia en el Pleno de la Diputación el 27 de abril de 2016.

La planificación de la Estrategia GO! permitió al Servicio ser más transparente, visible y previsible a la sociedad e instituciones. Además, en aras de la transparencia y rendición de cuentas, el Servicio de Transparencia creó un *timeline* mediante una aplicación denominada “tiki-toki” donde se puede comprobar todas las acciones llevadas a cabo por esta entidad.<sup>21</sup> Asimismo a finales de 2016, y en cumplimiento del proyecto PR-46, se realizó una jornada de rendición de cuentas anual.<sup>22</sup>

En cuanto a los programas y proyectos de la Estrategia de interés en nuestro estudio se distribuyen, principalmente, en dos líneas de trabajo:

1. Acción de apoyo y asistencia a municipios.
2. Actividades de formación y fomento de la transparencia en las entidades locales.

- Apoyo y asistencia a los municipios: Los objetivos en esta línea de trabajo se basaron en proporcionar soporte en la aplicación de la legislación sobre transparencia y la prestación de apoyo a la implementación de portales de transparencia. Asimismo, y como se tratará a continuación, también se proveyó el soporte integral del portal de transparencia a pequeños municipios.

Este apoyo y asistencia a municipios se conformó en torno al programa 01 (“Servicio de consulta y asistencia en materia de Transparencia”) de la Estrategia GO, y este programa tuvo ligados varios proyectos de interés:

a) El proyecto PR-01 (“Servicio de asistencia a administraciones locales en Transparencia”) y PR-03 (“Apoyo a la implantación del Portales de Transparencia Local”) fueron configurados como soporte a todos los municipios de la provincia de Valencia. El papel del Servicio fue asistencial y los distintos municipios eran quienes debían actuar proactivamente en la implantación del soporte web y en el cumplimiento de las obligaciones.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Esta herramienta de rendición de cuentas fue premiada como Mejor Iniciativa de Gobierno Abierto por la red social de la administración pública iberoamericana Novagob. Disponible (18/08/2017) en <http://www.tiki-toki.com/timeline/entry/640498/Govern-Obert-DIVAL/>

<sup>22</sup> Sesión disponible (18/08/2017) en <https://www.youtube.com/watch?v=pAns2hH49j0>

<sup>23</sup> En el año 2016 se realizaron un total de 130 asistencias, con un tiempo de respuesta medio de 3 días hábiles. Hasta la redacción de este artículo, en el año 2017 se han realizado 33 consultas.

b) El proyecto PR-04 (“Transparencia rural para ayuntamientos pequeños desde la Diputación de Valencia”) se centró en el servicio integral de los portales de transparencia en municipios de hasta 1.000 habitantes.<sup>24</sup> Dicho proyecto es, sin duda, el que requirió mayor carga de trabajo al Servicio de Transparencia.

Estas poblaciones mostraron en la encuesta una mayor vulnerabilidad al cumplimiento de obligaciones por falta de recursos, tanto económicos como técnico-profesionales, y es frecuente observar pequeños municipios con un auxiliar administrativo o un secretario de ayuntamiento que gestiona varios municipios a la vez. Para ello, se previó una asistencia integral en materia de transparencia, donde no solo se les proveyese el soporte web sino también se les asistiese en la carga de obligaciones en publicidad activa y pasiva.

El PR-04 englobó a 83 de los 266 municipios de la provincia de Valencia, un 31% de los municipios valencianos. Sin embargo, fue necesaria la adhesión del municipio al proyecto y la correspondiente autorización, ya que la creación del soporte web es competencia del propio municipio. A finales de 2016, 50 poblaciones solicitaron la adhesión al proyecto, algo más del 60% de los municipios seleccionados en el PR-04.

Respecto a la ejecución del proyecto PR-04, deben diferenciarse distintas etapas:

En primer lugar, hubo una presentación formal del proyecto y se iniciaron 10 jornadas de trabajo por las distintas comarcas de la provincia para analizar y exponer el desarrollo del proyecto entre los municipios candidatos.

La segunda etapa, se basó en una serie de sesiones de trabajos para conocer las obligaciones contraídas en la LTAIBG, 8 semanas donde se analizó el mapa de obligaciones creado por el Servicio de Transparencia y se hizo entrega de herramientas para su gestión.

La tercera, y última, etapa englobó la presentación de los portales a los municipios y puesta en marcha de dichos portales.

En cuanto a las características del portal, los municipios podían elegir bien el portal MINHAP o una pestaña ubicada en la web del ayuntamiento correspondiente. Ambas formas de soporte web son admitidas. De los 50 municipios que solicitaron el proyecto, 42 se decantaron por el portal MINHAP y 6 municipios la pestaña web.

---

<sup>24</sup> A pesar que la encuesta establece el rango mínimo poblacional en 1.500 habitantes, el Servicio de Transparencia pone el límite de asistencia en municipios de 1.000 habitantes por la propia magnitud del proyecto, su encuadre en el personal del propio Servicio y el tiempo previsto de ejecución dada la gestión de la información con habilidades informáticas complicadas.

- Actividades de formación y fomento de la transparencia en las entidades locales: estas actividades se enmarcaron en distintos programas de la Estrategia GO!, y se diferenciaron en:

- a) actividades formativas no presenciales.
- b) actividades formativas presenciales.

a) Actividades de formación no presenciales eran aquellas que promovían el aprendizaje autónomo de la administración municipal. Este tipo de actividades se incluyeron en los programas 02 y 03 de la Estrategia GO! Asimismo, también se dispuso de un canal en *YouTube* con material formativo y jornadas realizadas, permitiendo así la formación del personal y la ciudadanía no asistente a tales actos.<sup>25</sup>

El programa 02 (Guías-DIVAL Transparencia) recogió los proyectos: PR-05 (Guía DIVAL de transparencia (I): Conceptos básicos) y el PR-06 (Guía DIVAL de transparencia (II): Implantación). Las guías se dividieron en dos partes con la finalidad de aportar sencillez e intuición al autoaprendizaje.<sup>26</sup>

El programa 03 incluía la creación de ordenanzas, normativas y procedimientos de desarrollo de la Transparencia. E incorporó los proyectos: PR-08 (Ordenanza de transparencia de la Diputación de Valencia) y PR-09 (Ordenanza simplificada de transparencia para municipios pequeños). Estas ordenanzas aún no se han desarrollado, pero como ya establecen otras similares se entiende que regularán obligaciones de publicidad activa más allá de las establecidas por la LTAIBG, y que podrán ser implementadas en municipios de la provincia.

b) Actividades de formación presenciales son aquellas creadas e impartidas por el Servicio de Transparencia de la Diputación en colaboración con otros servicios de la Diputación de Valencia o entidades con las que se han establecido convenios. En estas actividades se enmarcaron en el programa 23 de la Estrategia GO!<sup>27</sup>, con la finalidad de formar y concienciar a los responsables municipales que debían implementar la transparencia. Esta área fue en relación con las necesidades que solicitaban los municipios a través de la encuesta. Para ello se realizaron junto a la Universidad de Valencia un total de 15 jornadas de formación en transparencia en las distintas comarcas de la provincia

---

<sup>25</sup> Contenido disponible (18/08/2017) en [https://www.youtube.com/channel/UCxGfEOUImPG\\_-Ik5AdQyGeg/videos](https://www.youtube.com/channel/UCxGfEOUImPG_-Ik5AdQyGeg/videos)

<sup>26</sup> Ambos proyectos se encuentran actualmente en proceso de desarrollo.

<sup>27</sup> Véase PR-70 “Colaboración con Servicio de Formación - Formación a Ayuntamientos y Mancomunidades”, y el PR-75 “Jornadas-formación dirigidas a municipios y comarcas”

entre los meses de junio y octubre. Asimismo, el Servicio de Transparencia en el marco del proyecto PR-75 realizó 5 jornadas de formación dirigidas a municipios y comarcas.

A lo sumo, en 2016 se hicieron un total de 5 jornadas y/o seminarios de formación en transparencia y otras áreas del gobierno abierto, así como en protección de datos. Las jornadas de protección de datos son de vital importancia, dado que las obligaciones en publicidad activa se encuentran sujetas a los límites de la LOPD.<sup>28</sup>

### **3. Resultados de cumplimiento de las obligaciones de transparencia en los municipios de Valencia**

Realizado el análisis de la Estrategia GO! y examinadas las tareas del Servicio de Transparencia de la Diputación (formación, concienciación y ayuda integral en materia de transparencia a municipios menores de 1.000 habitantes) hay que analizar el cumplimiento de la transparencia municipal en el conjunto de poblaciones.

A continuación se muestran los resultados del estudio de todos los portales y páginas webs de los municipios de la provincia de Valencia<sup>29</sup>, así como el trabajo realizado por el Servicio de Transparencia por medio de los programas y proyectos desarrollados anteriormente.

En el estudio de los portales y/o pestañas web de los municipios, se profundiza en torno a tres cuestiones básicas para que pueda cumplirse con las obligaciones de transparencia exigidas en ley:

1. El formato de publicación, es decir, observar si el soporte donde se realizan las publicaciones es correcto. Hay tres tipos de formatos: adecuado, deficitario y no específico.
2. La publicación y cumplimiento de los ítems de publicidad activa y pasiva de la LTAIBG. Se debe analizar cada uno de los ítems clasificados en la totalidad de municipios de la provincia para extraer correctos resultados.
3. La publicación de los ítems de acuerdo con los principios recogidos en la ley de transparencia.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Véase art.15 de la LTAIBG.

<sup>29</sup> A finales de 2016 se analizaron las webs de 183 municipios (34 municipios de <1.500 hab., 70 municipios de 1.501-20.000 hab. y 31 municipios de >20.000 hab.). Los ítems en transparencia analizados de acuerdo con la LTAIBG son 42 por municipio, lo que suman un total de 5.856 ítems analizados. Asimismo, se analizaron los criterios y principios a cumplir en publicidad activa (arts. 5 y 11 LTAIBG).

<sup>30</sup> La LTAIBG establece una serie de principios, o criterios, a tener en cuenta en las obligaciones a publicar para que la información publicada tenga coherencia y comprensibilidad (arts. 5 y 11).

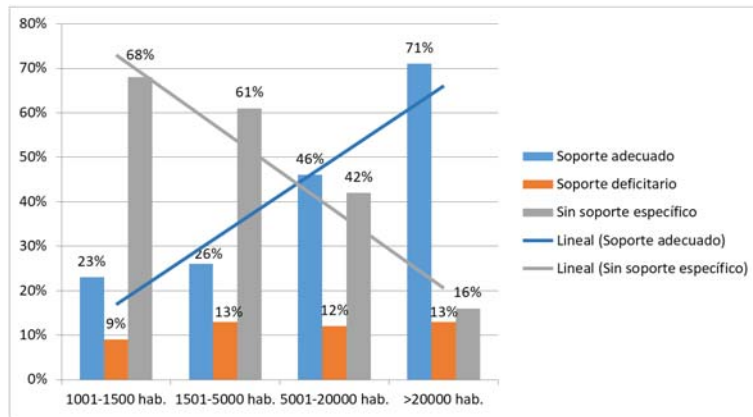
- Formato de publicación: las formas de publicación atienden al soporte web donde se publica la información activa de la LTAIBG, y deben adecuarse a principios regulados en dicha Ley, como: la accesibilidad, la estructura y el lugar de publicación. Si bien es cierto que se diferencian tres formas de publicación y que se podrían satisfacer las obligaciones en publicidad activa por cualquiera de ellas, se debe establecer diferencias entre aquellos municipios que atienden a los principios de adecuación de la información, regulados en la LTAIBG, y aquellos municipios que los pasan por alto.

Desde este punto de vista, se procede a mostrar los resultados según el formato de publicación:

- a) Publicaciones en portal web o pestaña web adecuada. En este caso, el ayuntamiento correspondiente ha habilitado un sitio web específico donde satisfacer las obligaciones reguladas en la LTAIBG.
- b) Publicaciones en portal web o pestaña web deficitaria. Ello refiere a que las publicaciones no están centralizadas en su totalidad en un portal o pestaña web, sino que son publicadas tanto en un sitio web habilitado para la transparencia como en la página web general del ayuntamiento, indistintamente. No debe entenderse por ello que se encuentra la información enlazada del portal específico a la web general, sino que se publica en uno de los sitios web sin criterio estructurado.
- c) Publicaciones repartidas en la web general. En este caso no se da la existencia de un sitio web específico. Si bien es cierto que la LTAIBG no se opone a esta forma de rendición de cuentas, sí parece ir en contra ciertos principios recogidos en esta ley (accesibilidad, estructura o lugar de publicación). Esta forma de publicación es lo más parecido a un cajón de sastre, donde es muy difícil que cualquier ciudadano siguiendo la LTAIBG pueda encontrar la información deseada de forma sencilla e intuitiva.

El formato de publicación de las obligaciones de transparencia en el portal web (ilustración 5), muestra la notable diferencia entre municipios de menos y más de 5.000 habitantes.

**Ilustración 5: formato de publicación de las obligaciones de transparencia por tamaño del municipio.**



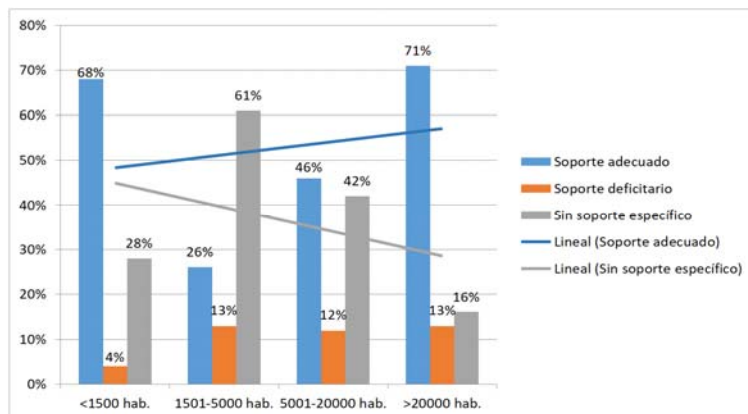
Fuente: Elaboración propia.

Los municipios de menor población tienden a publicar las obligaciones en la página web del ayuntamiento sin una estructura o soporte específico. Más bien, las obligaciones publicadas se hacen a espaldas de principios o criterios establecidos en la propia ley de transparencia estatal, mencionados anteriormente.

Los municipios de 5.001-20.000 habitantes actúan de frontera entre aquellos municipios que tienen un soporte de publicación adecuado y los que no disponen de dicho soporte, ya que los municipios que tienen un soporte adecuado y los que tienen no tienen soporte específico están a la par. En cambio, en municipios mayores a 20.000 habitantes la realidad es bien distinta. Estas poblaciones, en su mayoría, realizan las publicaciones con un soporte adecuado de publicación, bien sea por medio de una portal o pestaña web habilitada.

Si a los resultados de la Ilustración 5 se agrega el trabajo realizado por el Servicio de Transparencia en ejecución del PR-04, el cambio de uso de los soportes web es radical (ilustración 6).

**Ilustración 6: formato de publicación de las obligaciones de transparencia por tamaño del municipio, tras la inclusión del PR-04.**



Fuente: Elaboración propia.

Los municipios menores a 1.500 habitantes con un soporte web adecuado pasan del 23% al 68%, equiparándose con porcentajes de municipios de más de 20.000 habitantes. Por el contrario, tan solo el 28% de municipios menores a 1.500 habitantes quedan sin un soporte web específico en transparencia, cuando anteriormente rondaban el 70%.

Por tanto, la introducción del proyecto de ayuda integral en transparencia (PR-04) a 50 municipios de pequeña población es imprescindible en la adecuación del soporte web. Dicha adecuación es esencial para la localización de la información, así como para la comprensibilidad y la secuencia lógica de dicha información. Es muy difícil realizar una búsqueda de forma sencilla e intuitiva si la información no se estructura por un índice lógico.

Si se analizan las líneas de tendencia de las ilustraciones 5 y 6 se puede observar a simple vista como las mejoras del proyecto son sustanciales. Las líneas de tendencia pasan de estar cruzadas (ilustración 5) a no cruzarse (ilustración 6). Ello significa que la diferencia de soportes entre las pequeñas poblaciones (<1.500 hab.) y las grandes poblaciones (>20.000 hab.) han disminuido de forma drástica.

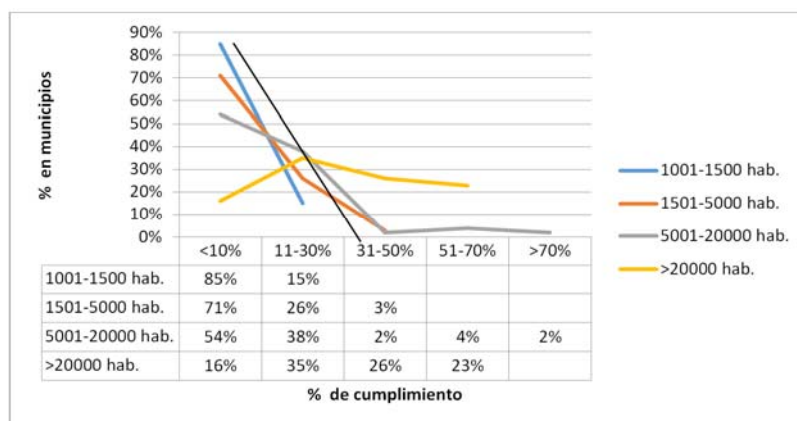
- Cumplimiento de la publicidad activa y pasiva: Tal cumplimiento refiere a las obligaciones en transparencia reguladas en la LTAIBG, los ítems a cumplir.

El cumplimiento en los municipios menores a 1500 habitantes es muy bajo (Ilustración 7). Todos ellos obtienen menos del 30% del cumplimiento en publicidad activa, y el 85% de estos municipios no cumple ni con el 10% de tales obligaciones. Estas cifras de cumplimiento justifican la asistencia integral de los servicios en transparencia.

Nuevamente, a mayor número de población mayor es el porcentaje de cumplimiento. Los municipios que se encuentran por debajo del 10% de cumplimiento de las obligaciones de la LTAIBG se reducen de forma progresiva a medida que aumenta la población del municipio. Asimismo, las poblaciones que tienen más del 30% de cumplimiento aumentan considerablemente en municipios con mayor población. Tan solo los municipios de más de 5.000 habitantes consiguen obtener más de un 50% de cumplimiento, aunque con diferencias palpables entre municipios de 5.000-20.000 y más de 20.000 habitantes.

**Ilustración 7: Cumplimiento de las obligaciones de transparencia de la LTAIBG por tamaño del municipio.**

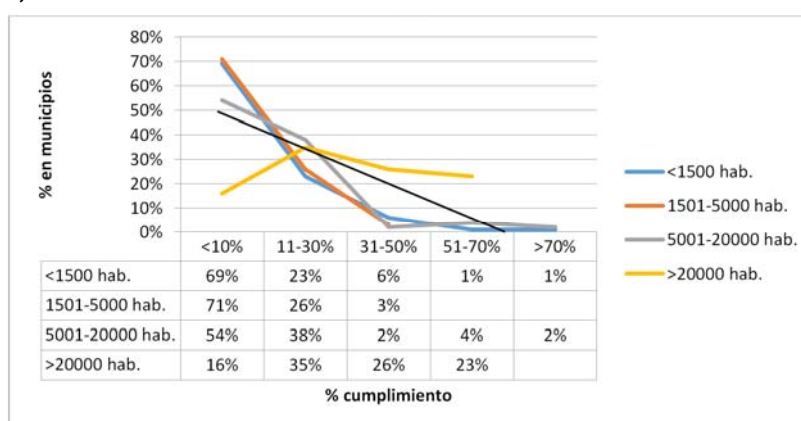




Fuente: Elaboración propia.

Al incorporar la huella del PR-04 de la Estrategia GO! (Ilustración 8), el cumplimiento en municipios <1.500 habitantes suaviza la tendencia. La línea de cumplimiento correspondiente a municipios <1.500 habitantes mejora a la de 1.501-5.000 habitantes. Asimismo, si se analiza el porcentaje de cumplimiento mayor al 30%, se aprecia como los resultados de poblaciones <1.500 hab. se igualan en porcentaje de cumplimiento a los municipios de 5.000-20.000 hab. Además, un municipio menor a 1.500 habitantes supera el 70% de cumplimiento, convirtiéndose en referencia en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia junto a otro municipio de 5.001-20.000 hab.

**Ilustración 8: Cumplimiento de las obligaciones de transparencia de la LTAIBG por tamaño del municipio, tras la inclusión del PR-04.**



Fuente: Elaboración propia.

Si analizamos las líneas de tendencia de las ilustraciones 7 y 8 (líneas en negro) se aprecia la labor de la Diputación de Valencia. La tendencia pasa de ser fuertemente descendente, especialmente en municipios menores a 1.500 habitantes, a moderadamente descendente tras la puesta en marcha del PR-04.

Sin embargo, a pesar de aumentar el cumplimiento en las poblaciones, se sigue cumpliendo la premisa de a mayor rango poblacional mayor cumplimiento. Además, todos los rangos poblacionales tienen tendencias decrecientes de cumplimiento. Y casi el

95% de los municipios de la provincia están por debajo del 50% de cumplimiento de las obligaciones de transparencia, quedando 10 poblaciones por encima de ese 50%, de los cuales 7 municipios tienen más de 20.000 habitantes.

- Cumplimiento de los principios de la LTAIBG: los resultados de cumplimiento son modestos (tabla 2). Los principios se han dividido en dos grupos: unos ligados a la información publicada y otros atribuidos al soporte web<sup>31</sup>.

**Tabla 2: Cumplimiento de los principios de publicación de la información por tamaño del municipio.**

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

Fuente: Elaboración propia.

De los principios analizados, el único que obtiene un cumplimiento aceptable es la actualización de la información. En su mayoría, la información publicada es vigente, la fecha de actualización y/o publicación es cercana a la fecha en que se consulta dicha información. Entre los ítems desactualizados, destacan: la publicación de presupuestos, las cuentas generales o los contratos formalizados, es decir, publicaciones de carácter económico.

En cuanto a la accesibilidad, el cumplimiento es medio. Llegar a la información publicada no es tarea fácil, sobre todo en aquellos municipios que no disponen de un soporte web adecuado en materia de transparencia. Los municipios que mejor accesibilidad reportan son los que realizan un portal de transparencia basado en la plataforma del MINHAP, por la sencillez de navegación.

El resto de criterios, o principios, atribuidos a la información obtienen un cumplimiento bajo o nulo. La estructura y claridad de la información refiere a la lectura ordenada y organizada de las publicaciones por parte de la ciudadanía, así como a la disposición de

---

<sup>31</sup> Esta división se ha realizado de acuerdo con los principios generales y técnicos de la LTAIBG.

un lenguaje fácil, comprensible, para el público general. Pocos de los portales web analizados disponen de una estructura fácilmente comprensible. De igual forma, la claridad de la información es deficiente, contienen reiteradamente lenguaje técnico (normativo o económico), sin apoyarse en ninguna introducción o aclaración de la información publicada. A lo sumo, la reutilización de la información es el principio que menor cumplimiento reporta. Los archivos publicados, en su mayoría, se realizan en formatos HTML, .DOCV o .PDF, los cuales tienen índices muy bajos de reutilización de la información. De forma excepcional, en el análisis de información económico-presupuestaria se han encontrado archivos en .CSV, .XLS o .XLXS, que responden a mejores posibilidades de reutilización según las diferentes metodologías de referencia en *open data*.

Los principios asociados al soporte web tienen unos cumplimientos medios, tanto en accesibilidad, como en estructura o en el lugar de publicación.

La accesibilidad del soporte web es analizada conforme a los parámetros e indicadores ofrecidos por el Observatorio de Accesibilidad del MINHAP.<sup>32</sup> La mayor parte de la información publicada en la web sin un soporte específico no cumple con indicadores requeridos, como: la existencia de alternativas textuales, la separación del contenido y presentación, o el control del usuario de forma persistente.

En cuanto a los principios de estructura y lugar de publicación del soporte web, los ayuntamientos con portales de transparencia o pestaña web adecuada cumplen en su mayoría con estos principios. En cambio, los soportes web deficitarios o sin soporte específico no cumplen correctamente con la estructura y el lugar de publicación porque es difícil encontrar la información deseada.

#### **4. Conclusiones.**

El valor de la transparencia en el marco de las políticas de gobierno abierto se ha manifestado como uno de los objetivos estratégicos para regenerar la política democrática y económica de los países, así como las condiciones de gobernanza de los mismos. Los nexos entre transparencia otras áreas de relevancia social son muy importantes. Sin embargo, la encuesta y el análisis web de municipios muestra como la LTAIBG no ha

---

<sup>32</sup> Análisis realizado en base a 20 indicadores proporcionados por el Observatorio de Accesibilidad del MINHAP. Más información (18/08/2017) en [https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae/Estrategias/pae/Accessibilidad/pae/Observatorio de Accesibilidad.html#.Waky78hJaUk](https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae/Estrategias/pae/Accessibilidad/pae/Observatorio%20de%20Accesibilidad.html#.Waky78hJaUk)

tenido en cuenta las especificidades de los municipios. Los municipios más pequeños no tienen la formación suficiente o el personal adecuado, imposibilitándoles el cumplimiento de las obligaciones reguladas. Asimismo, la Diputación ha tardado en crear un Servicio de apoyo y asistencia en esta materia, especialmente a municipios de menor población.

A modo de conclusión, se debe añadir una serie de consideraciones a tener en cuenta:

1. La LTAIBG no ha tenido en cuenta las diferencias entre municipios, así como no ha adecuado a las administraciones de medios y recursos suficientes para llevar a cabo las obligaciones en materia de transparencia. No hay personal formado ni recursos suficientes para la contratación de nuevo personal o la externalización del servicio.
2. El Servicio de Transparencia ha adoptado con éxito una serie de proyectos. El PR-04 ha ayudado a mejorar el formato de publicación (ilustración 6) y mejorar el porcentaje de cumplimiento de las obligaciones (ilustración 8) en los municipios menores a 1.500 habitantes. Sin embargo, las diferencias en el cumplimiento de obligaciones y formato web en municipios mayores y menores a 5.000 habitantes son aún notables. Sería conveniente, por tanto, ampliar la asistencia a municipios de hasta 5.000 habitantes pero con un planteamiento alejado del PR-04. La asistencia integral en municipios menores a 1.000 habitantes, con escaso personal administrativo, es lógico por la carga de trabajo que supone. En cambio, asistir integralmente a administraciones que puedan soportar adecuadamente la carga de trabajo puede suponer que no se tenga en consideración aspectos esenciales de la rendición de cuentas. Además de afectar considerablemente a la cultura en transparencia y gobierno abierto, objetivo primordial en la Estrategia GO!
3. Por otro lado, el cumplimiento de los principios de publicación recogidos en la LTAIBG (tabla 2), muestra como los municipios no los cumplen de forma adecuada. Únicamente la actualización de la información tiene un cumplimiento aceptable. Aquellos ayuntamientos que publican los ítems regulados en la LTAIBG no se preocupan de aspectos tan básicos como la comprensión de la información, la estructura de la información o la accesibilidad. Por tanto, de poco sirve publicar una información que no vaya a ser localizable por la ciudadanía o, una vez encontrada, no sea comprensible.
4. Por último, los avances en la formación de los distintos responsables de la administración local han sido muy significativos, tanto en materia de transparencia como en otras áreas del gobierno abierto y la protección de datos, vitales para avanzar

hacia una sociedad más informada y a la que se le rinden cuentas con total seguridad en aras de la protección de datos personales. En el año 2016 se realizaron un total de 45 jornadas, reuniones y seminarios de formación al personal de las administraciones locales, así como representantes políticos y ciudadanía en general. De la misma forma, se dispuso de soportes visuales en canal *YouTube* que es de ayuda para dicha formación. Ahora bien, en la actualidad las guías (programa 02) y ordenanzas (programa 03) no se encuentran desarrolladas, y estas serían muy importantes para mejorar la formación del personal de los ayuntamientos, así como servir de ejemplo en el desarrollo de nuevas vías de transparencia y gobierno abierto.

Estas cuatro consideraciones ponen en tela de juicio aspectos tan básicos como la falta en cultura de transparencia, tanto en la sociedad como instituciones públicas. El Servicio de Transparencia, con base en la Estrategia GO!, ha establecido diferentes proyectos de transparencia que tienen como finalidad la formación del personal administrativo local y asistencia a municipios. Otras administraciones, en cambio, han externalizado el servicio permitiendo obtener así rapidez en el cumplimiento. Sin embargo, ello podría incidir en una menor concienciación y liderazgo de estas administraciones.

## **5. Bibliografía.**

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

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

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

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

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

REY MARTINEZ, F. «El Derecho de Acceso a la Información Pública como Derecho Fundamental» en *Revista jurídica de Castilla y León*, Issue 33, 2014. pp. 1-19. En

[http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/\\_/1284319297625/Redaccion](http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/_/1284319297625/Redaccion) (Disponible el 18/08/2016).

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

VILLORIA MENDIETA, M., «La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno». *Generalitat catalunya*, Issue 1, 2014. pp. 1-67. En [http://transparencia.gencat.cat/web/.content/pdfs/governobert\\_1\\_es.pdf](http://transparencia.gencat.cat/web/.content/pdfs/governobert_1_es.pdf) (Disponible el 08/09/2016).

WENCES, I., KÖLLING, M. & RAGONE, S. *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.

#### **Listado de abreviaturas utilizadas:**

FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias.

LERSAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

LOPD: Ley 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

LRBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

LTAIBG: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

MINHAP: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

PR.: Proyecto.