

## REPTES I DIFICULTATS DELS AJUNTAMENTS CATALANS EN MATÈRIA DE TRANSPARÈNCIA. BALANÇ DE LA SITUACIÓ DE PARTIDA

Carla Puiggròs Mussons\*  
Alba Viñas Ferrer\*\*  
Esther Pano Puey\*\*\*

### Resum

En els darrers anys, la transparència ha esdevingut una matèria rellevant en l'agenda política i aquest fenomen s'ha traduït en una intensa activitat normativa per part del conjunt del sistema institucional de l'Estat. En bona mesura, aquest fenomen respon a la necessitat de donar resposta a una creixent reivindicació de mecanismes i instruments que permetin informar i fer un seguiment de l'activitat de les administracions. Aquest article té per objectiu analitzar amb quina situació de partida afronten els municipis catalans l'entrada en vigor de la normativa en matèria de transparència. Per a fer-ho, en primer lloc es realitza un breu examen de la regulació aprovada, per tal d'identificar els aspectes que afecten de forma més rellevant el teixit municipal. En segon lloc, analitzem la situació efectiva dels portals dels ajuntaments catalans en el moment previ al desplegament de les normes amb un doble objectiu: d'una banda, conèixer el perfil general del contingut i, d'una altra, acabar-lo amb alguns dels requisits previstos per les normes. Per a desenvolupar aquest segon aspecte s'han construït índexs de compliment de la llei catalana i de la llei estatal que permeten valorar quina és la situació efectiva dels portals municipals en relació amb aquestes regulacions. A partir d'aquesta anàlisi es posaran de manifest les principals mancances però també els elements que han esdevingut rellevants i que poden esdevenir eines útils per a la futura plena aplicació de la normativa en matèria de transparència.

Paraules clau: transparència; ens locals; govern local; municipis; informació pública.

### CHALLENGES AND DIFFICULTIES FACING CATALAN LOCAL AUTHORITIES IN RELATION TO TRANSPARENCY. THE STARTING POINT

#### Abstract

*In recent years, transparency has become an important issue on the political agenda and this has led to some intense legislative activity on the part of all State institutions. To a large extent this reflects the need to respond to a growing demand for mechanisms and instruments that provide information on the authorities and allow their activity to be monitored. The purpose of this article is to analyse where Catalan local councils are starting from in dealing with the transparency legislation coming into force. First, we take a brief look at the regulations that have been approved, in order to identify the aspects that have the most bearing on the municipal sphere. Then we analyse the real situation of Catalan council websites immediately prior to the roll-out of the regulations. The purpose of this is two-fold: to find out the general profile of the contents and to compare that with some of the requirements envisaged by the regulations. In order to develop the latter point further, we have created some indices of compliance with the Catalan and State laws that make it possible to assess the real situation of the Catalan portals in relation to the regulations. On the basis of this analysis, we highlight the main shortcomings but also the elements that have become important and could be useful tools for the full implementation of the regulations in the future.*

*Key words: transparency; local bodies; local government; municipalities; public information.*

\* Carla Puiggròs Mussons, investigadora de la Fundació Carles Pi i Sunyer, Casa Golferichs, Gran Via de les Corts Catalanes, 491, 08015, Barcelona, [cpuiggròs@pisunyer.org](mailto:cpuiggròs@pisunyer.org).

\*\* Alba Viñas Ferrer, investigadora de la Fundació Carles Pi i Sunyer, Casa Golferichs, Gran Via de les Corts Catalanes, 491, 08015, Barcelona, [avinas@pisunyer.org](mailto:avinas@pisunyer.org).

\*\*\* Esther Pano Puey, coordinadora de l'Observatori de Govern Local de la Fundació Carles Pi i Sunyer, professora associada del Departament de Dret Constitucional i Ciència Política de la UB, Fundació Carles Pi i Sunyer, Casa Golferichs, Gran Via de les Corts Catalanes, 491, 08015, Barcelona, [epano@pisunyer.org](mailto:epano@pisunyer.org).

Article rebut el 30.06.2015. Avaluació cega: 21.07.2015 i 22.07.2015. Data d'acceptació de la versió final: 29.07.2015.

**Citació recomanada:** PUIGGRÒS MUSSONS, Carla; VIÑAS FERRER, Alba; PANO PUEY, Esther. «Reptes i dificultats dels ajuntaments catalans en matèria de transparència. Balanç de la situació de partida». *Revista catalana de dret públic*, núm. 51 (desembre 2015), p. 54-73, DOI: [10.2436/20.8030.01.53](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.53).

## Sumari

- 1 La transparència, del text de les normes a la realitat municipal
  - 2 L'activitat normativa a l'Estat espanyol
  - 3 Exhaustivitat *versus* grans conceptes, dues vies normatives
  - 4 Els portals municipals com a referència: anàlisi empírica
  - 5 Una proposta de mecanisme d'avaluació de l'evolució: índex de compliment de la normativa de transparència
  - 6 Algunes conclusions i dubtes
  - 7 Referències bibliogràfiques
- Annex de dades

## 1 La transparència, del text de les normes a la realitat municipal

En els darrers anys, el concepte de transparència en relació amb l'activitat i el comportament de les administracions públiques ha pres rellevància política i social. L'augment d'atenció en la matèria s'ha emmarcat en una conjuntura de distanciament de la ciutadania respecte de les institucions. Així, tant de forma implícita com explícita, s'ha volgut posar de manifest la importància de l'existència d'un flux d'informació per a la recuperació de la confiança malmesa. Més enllà de la seva validesa immediata, el cert és que la noció de transparència en l'actuació dels poders públics s'ha incorporat com un principi vertebrador en el seu comportament.

La major part del teixit institucional ha desenvolupat una intensa activitat centrada essencialment en l'àmbit normatiu. Així, tant l'estat com la pràctica totalitat de les comunitats autònomes han aprovat regulacions que introdueixen un nivell exigent d'obligacions en l'àmbit de la transparència i també del bon govern. La materialització d'aquesta necessitat d'obertura s'ha canalitzat cap a l'àmbit normatiu i en relació, essencialment, a les activitats de les administracions públiques.

Com en moltes altres ocasions, els governs locals no participen en l'elaboració de bona part de la normativa de la qual finalment són destinataris. Tant en perspectiva catalana com espanyola, la major part d'institucions subjectes al compliment d'aquesta normativa són entitats locals. La regulació, de fet, no estableix modulacions o escalatges i, per tant, cal entendre que tots els ens, independentment de la seva grandària o capacitat, estan obligats a aplicar-la. En aquest sentit, sembla oportú portar a terme un estudi previ que permeti aturar-se en l'afectació d'aquests preceptes en el teixit municipal que, ja per la seva naturalesa, es caracteritza per una extrema heterogeneïtat. En bona mesura, la viabilitat d'aplicació en els ajuntaments serà un element clau en determinar l'èxit d'aquesta normativa. És per això que és necessari saber en quina situació de partida afronten els consistoris el conjunt, no menor, d'obligacions.

L'objecte d'aquest article és analitzar l'estat material de la qüestió de forma prèvia a l'aplicació de les normes tant des d'una perspectiva general, el nivell d'informació que ofereixen els webs municipals de forma anterior al desplegament de la norma, com de forma particular en relació amb alguns dels aspectes recollits en la regulació catalana i espanyola. Per fer-ho, treballarem amb les dades recollides per la Fundació Carles Pi i Sunyer en un projecte<sup>1</sup> que analitzava el contingut dels llocs web municipals dels ajuntaments de Catalunya de més de 500 habitants excepte la ciutat de Barcelona, en total 620, entre juliol de 2013 i gener de 2014.

En aquest article explorarem l'activitat en matèria de transparència desenvolupada per les institucions, sense l'aspiració de desplegar una anàlisi jurídica, sinó centrant-nos més aviat en el volum i ventall material de les normes, així com en el calendari i en la lògica institucional que plantegen. Ens aturarem també en els principals recursos desplegats per part de les comunitats autònomes per a impulsar el compliment de la normativa. En segon lloc, examinarem de forma sintètica les dues normes aplicables en l'àmbit català i, en particular, per tal d'explorar la seva repercussió a nivell local. En tercer lloc, estudiarem la situació general de la transparència, a partir de la informació recollida per la Fundació Carles Pi i Sunyer, per tal d'obtenir una visió global dels continguts dels webs municipals. Per acabar, construirem un índex que permeti portar a terme un primer apropament al nivell de compliment de la norma de forma prèvia a la seva aplicació. En resum, la nostra aspiració es contrastar l'espai que han de recórrer els municipis catalans per tal d'adaptar-se als requeriments d'una normativa exigent i ambiciosa.

## 2 L'activitat normativa a l'Estat espanyol

El passat 10 de desembre de 2014 va entrar en vigor per al sector públic estatal la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de la Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern (en endavant LTBG), un any després de la seva publicació al BOE.<sup>2</sup> Tanmateix, en el cas de les comunitats autònomes (en endavant CA) i Entitats Locals, el termini es perllonga a 2 anys (10 de desembre de 2015), moment en què la norma podrà

1 Per a més informació sobre les característiques del projecte podeu consultar [La transparència municipal catalana](#).

2 La informació es concreta a la disposició addicional novena (DA 9), d'Entrada en vigor de la LTBG.





ser plenament aplicable en aquests sectors. En aquesta data, finalitzarà el període d'assoliment dels objectius definits a la llei i s'hauria d'haver enllestit el desplegament dels mecanismes necessaris per tal d'estructurar i poder complir amb les obligacions de 'publicitat activa' que s'estableixen a l'article 9 de l'esmentada normativa.

L'aprovació d'aquesta norma ha constituït un punt d'inflexió en l'evolució i implementació del principi de transparència i dels criteris de bon govern en la governança i gestió pública que implica una forçosa adaptació tècnica i material de les institucions públiques per tal d'establir sistemes i procediments que assegurin la disponibilitat i qualitat de la informació. En aquest àmbit, des del mateix text legislatiu aprovat, s'incentiven accions formatives dirigides als tècnics responsables per tal de facilitar el compliment de les obligacions legals que s'implanten, com per exemple les previstes a la disposició addicional setena (DA 7) de la LTBG.<sup>3</sup>

Tot i que les CA van estar al marge del procés d'elaboració de la LTBG, han estat cridades a desenvolupar i aplicar-la en els mateixos termes que els altres nivells d'administració. La normativa, doncs, atorga la possibilitat que el legislador autonòmic doti a les CA de règims propis en la matèria.<sup>4</sup> Tot i així, la LTBG no estableix cap limitació en relació a la classe d'informació que ha de ser objecte de 'publicitat activa', de manera que les CA poden incrementar el conjunt de matèries subjectes a aquest concepte.<sup>5</sup>

Així, la transparència ha ocupat un lloc rellevant en l'agenda política actual i les CA han desenvolupat normativa, fins i tot, amb anterioritat a la publicació de la LTGB. A continuació, la taula 1 recull la relació de CA que ja disposen d'una norma, les que estan en procés de tramitació i les que actualment encara no ho han fet, i també es distingeix, l'època en què aquestes foren desenvolupades en connexió amb la LTBG.

**Taula 1. Estat de les lleis de transparència de les CA de l'Estat espanyol ordenades per data d'aprovació<sup>6</sup>**

Comunitats autònomes	Disposen d'una llei de transparència?	Data d'aprovació	
Galícia		juliol 2006	Lleis aprovades anteriors a la LTBG
Illes Balears		març 2011	
Navarra		juny 2012	
Extremadura		maig 2013	

3 La DA 7 preveu que el Govern ha d'aprovar un pla formatiu en l'àmbit de la transparència dirigit als funcionaris i personal de l'Administració General de l'Estat, acompanyat, al seu torn, d'una campanya informativa dirigida als ciutadans. El Govern ha d'incorporar el sector públic estatal en el Pla Nacional de Responsabilitat Social Corporativa.

4 Pel que fa al marge d'actuació de les CA anterior a l'aprovació de la LTGB, vegeu: GUICHOT REINA, Emilio. «El Proyecto de Ley de transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas». *Revista Andaluza de Administración Pública*, 84 (2012), p. 89-134.

5 Per ampliar la visió en relació amb les competències en matèria de transparència de les CA invocades per la llei estatal vegeu: VELASCO RICO, Clara Isabel. «Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley estatal sobre transparencia, acceso a la información y buen gobierno». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 17 (2013). I també RIDAO MARTÍN, José. «La regulación de la transparencia y del acceso a la información pública en la esfera autonómica. Un estudio comparado». *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 19 (2014).

6 Darrera actualització de la informació mostrada: maig de 2015.

Andalusia			juny 2014	Lleis aprovades posteriors a la LITBG
La Rioja			setembre 2014	
Canàries			desembre 2014	
Catalunya			desembre 2014	
Múrcia			desembre 2014	
Aragó			març 2015	
Castella i Lleó			març 2015	
Comunitat Valenciana			abril 2015	
Astúries		Projecte de llei	En tramitació	Encara no disposen d'una llei de transparència aprovada
País Basc		Projecte de llei retirat pel govern i una llei de Codi de conducta	Projecte de llei retirat a l'abril de 2015. Llei reguladora del codi de conducta de juny del 2014	
Cantàbria		Acord de govern sobre Codi de bon govern		
Castella-la Manxa		Avantprojecte de llei		
Madrid			Sense text legislatiu propi	

Font: elaboració pròpia

Tenint en compte la informació proporcionada a la taula 1, s'observen diferències importants entre les diferents CA pel que fa al procés de tramitació. El retard en l'aprovació de la llei estatal de transparència i accés a la informació va suposar que diverses CA s'avancesin establint les seves pròpies lleis sobre la matèria: és el cas de Galícia, pionera en la promulgació d'una llei de transparència, seguit de Balears, Navarra o Extremadura.<sup>7</sup> Per contra, d'altres van ser aprovades *a posteriori*, un cop establerta la norma estatal, com les regulacions autonòmiques d'Andalusia, La Rioja, Canàries, Catalunya, Múrcia, Aragó, Castella i Lleó i la Comunitat Valenciana.<sup>8</sup> Tot i així, actualment encara hi ha CA que es troben en procés de tramitació i que, per tant, no disposen d'un text definitiu, és el cas d'Astúries i País Basc que han desenvolupat projectes de llei, o bé, Castella-la Manxa amb un avantprojecte de llei redactat. D'altra banda, Madrid i Cantàbria són les úniques autonomies que no disposen d'una norma legal en matèria de transparència, participació i

7 Per ordre cronològic i d'aparició a la taula 1, les normes en matèria de transparència i accés a la informació aprovades anteriorment a la llei estatal del desembre de 2013 són: la [Llei de Galícia 4/2006, de 30 de juliol, de transparència i bones pràctiques en l'administració pública gallega](#); la [Llei de les Illes Balears 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears](#); la [Llei Foral de Navarra 11/2012, de 21 de juny, de la Transparència i del Bon Govern](#); i la [Llei d'Extremadura 4/2013, de 21 de maig, de Govern Obert d'Extremadura](#).

8 Les lleis aprovades posteriorment a la [Llei 19/2013](#) són: la [Llei d'Andalusia 1/2014, de 24 de juny, de Transparència Pública d'Andalusia](#); la [Llei 3/2014, d'11 de setembre, de Transparència i Bon Govern de la Rioja](#); la [Llei de les Canàries 12/2014, de 26 de desembre, de transparència i d'accés a la informació pública](#); la [Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern](#); la [Llei de Múrcia 12/2014, de 16 de desembre, de Transparència i Participació Ciutadana de la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia](#); la [Llei d'Aragó 8/2015, de 25 de març, de Transparència de l'Activitat Pública i Participació Ciutadana d'Aragó](#); la [Llei de Castella i Lleó 3/2015, de 4 de març, de Transparència i Participació Ciutadana de Castella i Lleó](#); i la [Llei de la Comunitat Valenciana 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana](#).

bon govern, i que, aparentment, no han iniciat cap procés d'aquestes característiques; tant sols, en el cas de Cantàbria, s'estableix un acord de govern sobre el codi de conducta dels membres de govern i alts càrrecs.

Un altre dels aspectes rellevants que introdueix la LTBG és la creació de l'anomenat portal de la transparència (art. 10),<sup>9</sup> instrument dissenyat per tal de fer efectives les condicions de 'publicitat activa' de l'article 9 que es defineixen a la normativa. De conformitat amb l'article 11, la documentació publicada al Portal de la Transparència s'adequarà als principis d'accessibilitat, interoperabilitat i reutilització: és a dir, es proporcionarà de forma estructurada i organitzada per tal de facilitar la identificació i cerca d'aquesta; la informació disponible estarà configurada conforme a l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat aprovat pel Real Decret 4/2010;<sup>10</sup> i es fomentarà que sigui publicada en formats que permetin la seva reutilització.<sup>11</sup>

Aquesta mesura descrita ha estat acollida per multitud d'institucions, entre les quals les CA que ja han creat els seus portals de transparència, per tal de posar a disposició de qualsevol ciutadà la informació rellevant que els afecta i establir processos de sol·licitud d'informació similars als previstos a la pàgina web del Portal de la Transparència estatal.

Val a dir, però, que si ens fixem en els portals autonòmics existents (vegeu la taula de l'annex de dades<sup>12</sup>) veiem que Madrid és l'única comunitat autònoma que no disposa d'aquesta eina. Tot i així, la informació que ofereixen les 16 comunitats restants pot ser molt dispar. En aquest sentit, i segons els resultats obtinguts per l'organització *Transparència Internacional (TI)* en l'índex de transparència de les CA, al 2014 (INCAU 2014),<sup>13</sup> figuren entre les més opaques Múrcia, Canàries i Castella-la Manxa, mentre que en els més transparents hi ha Castella i Lleó, Catalunya i País Basc.

### 3 Exhaustivitat versus grans conceptes, dues vies normatives

Com acabem d'esmentar, des de desembre de 2014 Catalunya és una de les dotze CA que disposa d'una llei pròpia en matèria de transparència. No obstant això, no serà fins a finals de 2015 en què s'haurà produït el seu desplegament complet. A continuació, analitzarem els aspectes més destacats de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de desembre i els posarem en relació amb la normativa estatal.

Pel que fa al seu contingut, la LTGB ofereix un marc comú i general aplicable a totes les CA i és de caràcter bàsic en la major part del seu articulat. Com veurem a continuació, molts d'aquests aspectes també estan presents a la llei catalana tot i que, en alguns casos, es desenvolupen amb més profunditat i s'hi afegixen nous elements que no apareixen a la llei espanyola, com per exemple, la promoció de la participació ciutadana, els mecanismes per fer efectiva la rendició de comptes i el govern obert o la simplificació i millora de la qualitat normativa.<sup>14</sup> Aquest fet sembla que sigui un component necessari per tal que pugui tenir sentit dotar-

9 L'article 10 de la Llei 19/2013 en relació amb el Portal de la Transparència determina el següent: «1. L'Administració General de l'Estat ha de desenvolupar un Portal de la Transparència, dependent del Ministeri de la Presidència, que ha de facilitar l'accés dels ciutadans a tota la informació a què es refereixen els articles anteriors relativa al seu àmbit d'actuació.

2. El Portal de la Transparència ha d'incloure, en els termes que s'estableixin reglamentàriament, la informació de l'Administració General de l'Estat l'accés a la qual se sol·licita amb més freqüència.

3. L'Administració General de l'Estat, les administracions de les comunitats autònomes i de les ciutats de Ceuta i Melilla i les entitats que integren l'Administració local poden adoptar altres mesures complementàries i de col·laboració per al compliment de les obligacions de transparència que recull aquest capítol.»

10 El Real Decret 4/2010, de 8 de gener està disponible [aquí](#).

11 Clàusules previstes a la [Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre la reutilització de la informació del sector públic](#) i en la seva normativa de desenvolupament.

12 A la taula de l'annex es mostra la relació dels portals de transparència de les 17 CA.

13 Índex de transparència de les comunitats autònomes 2014 (INCAU 2014), disponible [aquí](#) amb el seu rànquing de transparència global [aquí](#).

14 ARAGUAS GALCERAN, Irene. «[La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña. Una reflexión y siete diferencias con la Ley estatal de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)» [en línia]. Barcelona: *Revista catalana de dret públic*. [blog] 2015. [Consulta: 15 de gener de 2015].

se de normativa estatal i autonòmica en un període tan proper i de matèries essencialment coincidents, tant en l'objecte com en l'enfocament.

Quant a l'àmbit d'aplicació, les dues normes se centren essencialment en l'Administració pública i en tota la seva articulació derivada. En aquest sentit, la llei espanyola té un abast molt ampli ja que sotmet les principals institucions públiques al seu compliment. Així, a banda de fer un esment particular a la Casa Reial, també s'inclouen d'altres òrgans com el Congrés, el Senat, el Tribunal Constitucional, el Consell General del Poder Judicial, el Banc d'Espanya, el Consell d'Estat, el Defensor del Poble, el Tribunal de Comptes, el Consell Econòmic i Social i les seves institucions autonòmiques anàlogues. Per la seva banda, la llei catalana, en una disposició addicional, encomana al Parlament a realitzar les modificacions pertinents per tal de fer efectius els requeriments establerts. Les dues lleis també incorporen les universitats públiques, els partits polítics, les organitzacions sindicals i les empresarials. En aquest punt, cal destacar que un dels aspectes més rellevants de la llei catalana és la incorporació dels grups d'interès i la creació d'un registre de persones i organitzacions que participen en l'aplicació i elaboració de polítiques públiques en interès de tercers.

Pel que fa a l'Administració local, es converteix en àmbit subjectiu d'aplicació en ambdós textos presentant les clàssiques dificultats per distingir entre govern i administració: ambdues inclouen els ens dependents d'aquest nivell territorial i l'entramat d'entitats relacionades que el conformen. Per tant, els ens locals són una de les administracions més afectades. La fragmentació del mapa municipal, el fet que dins de l'àmbit local s'hi puguin distingir diversos nivells d'administració i que tots ells hagin estat prolífics en la creació d'entitats amb personalitat jurídica pròpia (organismes autònoms, entitats empresarials o empreses, consorcis o mancomunitats) el converteix en un dels espais on trobarem més subjectes sotmesos a la normativa.

D'acord amb els dos textos, la publicitat activa i el dret d'accés a la informació pública són els dos eixos principals on se sustenta la transparència. En aquest punt, les dues lleis estableixen els criteris generals per fer-ne publicitat. D'acord amb el text espanyol, les institucions públiques hauran de facilitar la informació establerta de forma periòdica i actualitzada en les corresponents seves electròniques o llocs web. A més a més, es posa un èmfasi especial en les característiques de la informació publicada, és a dir, no serà suficient que els continguts requerits siguin consultables en un mitjà electrònic, sinó que s'hauran de facilitar de forma clara, estructurada i entenedora per tal que sigui comprensible per als interessats. D'altra banda, preferiblement, hauran de poder ser reutilitzables. En aquesta mateixa línia, la llei catalana afegeix alguns requisits addicionals: la informació s'haurà de difondre de manera veraç i objectiva, l'actualització haurà de ser permanent i haurà d'incloure la data en què es realitza, les dades hauran d'estar endreçades amb criteris temàtics i cronològics i s'hauran de garantir instruments per a la cerca.

Pel que fa als continguts publicables, la llei catalana és molt més detallada i exhaustiva que l'espanyola, fet que no resulta sorprenent si tenim en compte que aquesta darrera preveu que les CA puguin desenvolupar un règim més ampli en matèria de publicitat.<sup>15</sup> En aquest sentit, no sembla que la redacció del reglament de la Llei 19/2013,<sup>16</sup> encara en tràmit, tingui la intenció de concretar aquestes previsions de caire general ja que, més aviat, el que fa és establir el termini en què s'hauran de fer públiques. De fet, en tots els àmbits en els quals s'estableix la necessitat de publicació, la llei catalana incideix en un grau molt més elevat de detall. Si bé ambdós textos requereixen la publicitat en àmbits com l'estructura administrativa i l'organització institucional, la informació de rellevància jurídica, la gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial o la programació i planificació i la gestió administrativa, en tots els casos, la llei catalana requereix un nivell d'exigència més elevat.

Les matèries en què ambdues normes sol·liciten, pràcticament, la mateixa informació són les relatives als òrgans de govern en què ambdós textos requereixen la publicació de la seva estructura, funcions, identificació dels responsables i dels seus perfils i trajectòria professional, la normativa i un organigrama de l'ens. D'altra banda, els requeriments relacionats amb la gestió econòmica i pressupostària també tenen

15 RIDAO MARTÍN, Joan. «La regulación de la transparencia y del acceso a la información pública en la esfera autonómica. Un estudio comparado». *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 19 (2014).

16 *Proyecto del Reglamento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. En el moment de la redacció d'aquest article la darrera versió publicada per l'Oficina de Transparencia y Acceso a la Información data del 16/06/2015.

molts aspectes en comú i sol·liciten la publicació del compte anual complet, de l'execució i liquidació del pressupost, el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, les retribucions dels càrrecs electes, activitats i béns patrimonials dels representants locals i les indemnitzacions percebudes quan s'abandona el càrrec. De fet, moltes de les obligacions establertes relacionades amb l'execució del pressupost i la despesa municipal ja les exigia la Llei 2/2012, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i el seu reglament.<sup>17</sup>

Pel que fa a la resta, els requeriments de la llei catalana són sempre, amb diferència, bastant més exigents. Per exemple, en matèria d'organització interna de l'ens, la llei catalana requereix informació sobre plantilla i la relació dels llocs de treball, les convocatòries i resultats dels processos selectius, convenis, acords i pactes de naturalesa funcional, laboral i sindical, entre d'altres. De fet, molts d'aquests aspectes es podria considerar que queden englobats en alguns conceptes molt més generals que inclou la llei espanyola com, per exemple, en els mitjans necessaris per a la consecució de plans i programes, tot i que ni la llei ni el projecte de reglament ho expliciten.

A Catalunya, aquesta informació s'articula al voltant del Portal de la Transparència, un instrument organitzat i gestionat per la Generalitat de Catalunya, a través del qual es podrà accedir a la informació publicada per totes les entitats sotmeses al compliment de la normativa. Aquest fet no impedeix que els ens puguin crear els seus portals de transparència, si ho consideren adient, sempre que es mantinguin vinculats al Portal de la Transparència de la Generalitat. Per tant, aquesta eina es configura com un instrument que aglutina i canalitza tota la informació, independentment de l'ens al qual faci referència.

L'elevat grau d'exhaustivitat que preveu la llei catalana planteja importants reptes per a l'administració local que posen de manifest les dificultats materials d'implementació i també d'interpretació d'una norma que es planteja de forma genèrica però que afecta el món municipal de forma molt particular. Per aquest motiu, l'article 94.1 estableix que la Generalitat dissenyi un programa de suport a les entitats locals, especialment a les que disposin de menys recursos i capacitat tècnica i operativa, que inclogui suport econòmic, financer, tecnològic i jurídic. En cas que sigui necessari, fins i tot es poden subscriure convenis de col·laboració amb les entitats supramunicipals i amb les associacions de municipis amb aquesta finalitat.

En definitiva, en un lapse molt curt de temps, la transparència ha passat a convertir-se en un requisit imprescindible que les institucions públiques han de complir. En aquesta línia, tant el govern espanyol com el català s'han afanyat a aprovar la normativa relacionada amb la matèria. La lectura conjunta dels dos textos posa de manifest que mentre que la llei espanyola estableix uns requisits bàsics, la llei catalana, molt més ambiciosa, entra en el detall de la publicació d'un conjunt exhaustiu d'informació. Aquest fet planteja la necessitat de cercar nous instruments aptes per sistematitzar, estructurar i classificar la informació per fer-la accessible i intel·ligible al ciutadà.

#### 4 Els portals municipals com a referència: anàlisi empírica

En els darrers anys, la preocupació per la transparència ha anat més enllà de l'administració pública, mostra d'això és la intensificació de la investigació en aquesta matèria: organitzacions com Transparència Internacional<sup>18</sup> o el Laboratori de Periodisme i Comunicació per a la Ciutadania Plural de la Universitat Autònoma de Barcelona<sup>19</sup> han dut a terme diversos estudis que, amb característiques diferents, han incentivat l'interès per aquesta matèria en el món local. Les dues experiències, doncs, han resultat de gran utilitat per establir mecanismes que mesurin els nivells de transparència local, alhora que han posat de manifest la importància de les tecnologies de la informació i la comunicació com a element catalitzador de la transparència en les administracions públiques.<sup>20</sup>

17 En referència a això vegeu: VILLORIA MENDIETA, Manuel. «La publicidad activa en la ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias». *Col·lecció Govern Obert*, núm. 1. Generalitat de Catalunya (2014).

18 Més informació sobre les dades dels índexs de transparència dels municipis de Transparència Internacional [aquí](#).

19 Disponible els informes sobre qualitat i transparència d'aquesta entitat [aquí](#) i també [aquí](#).

20 Vegeu CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí. «La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa». *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*. Vol. 188 – 756. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (julio-agosto 2012).



En una línia similar, la Fundació Carles Pi i Sunyer ha realitzat un projecte sobre transparència municipal, el resultat del qual facilita una fotografia de la situació preliminar a l'entrada en vigor de la normativa i ofereix una sèrie d'indicadors diferents que poden ajudar en la definició d'aquest concepte. Aquests resultats ens permetran crear un índex que mesuri el nivell de compliment municipal de les obligacions de 'publicitat activa' descrites a les lleis.

El projecte, que es va realitzar a cavall entre el 2013 i 2014, desenvolupava una anàlisi individual de la informació disponible als llocs web dels municipis catalans de més de 500 habitants. Les dades es recullen a través d'un qüestionari elaborat per la mateixa entitat que s'estructura en 6 grans àrees; cadascuna d'elles inclou un conjunt d'indicadors que recopilen la informació accessible des dels llocs web municipals.

El primer d'aquests blocs fa referència a l'estructura política i recull informació detallada de l'organització i activitats dels òrgans de govern municipal (Ple, Junta de Govern, Alcaldia, regidories i càrrecs de confiança); el segon, sobre l'organització interna, està format per descriptors relacionats amb el tractament de la informació de les eines de gestió del personal, equipaments i infraestructures, inventari i serveis públics; la tercera àrea estudia, específicament, els documents relacionats amb el procés pressupostari i la informació econòmica municipal; un quart bloc destinat a la contractació pública amb tot grau de detall pel que fa a la temàtica; urbanisme i gestió del territori enfocat a la transparència en els documents de planejament o gestió urbanística; i, finalment, el grup reservat a mecanismes de contacte amb l'ens local integra una prova de 'ciutadà anònim' per comprovar el *feedback* entre ciutadà i ajuntament.

**Taula 2. Síntesi dels indicadors de transparència municipal ordenats segons la rellevància en els resultats obtinguts. [n=619]<sup>21</sup>**

Àrees	Indicadors	%
Estructura política	Regidors	94,8
	Alcalde	93,7
	Composició del Ple	88,4
	Actes del Ple	57,0
	Composició de la JGL (n=490)	29,4
	Ordres del dia del Ple	25,7
	Actes de la JGL (n=490)	22,0
	Funcions de la JGL (n=490)	19,6
	Funcions del Ple	16,8
	Dedicacions, remuneracions, indemnitzacions i dietes	13,4
	Pla de govern, pla d'actuació municipal o document anàleg	12,6
	Planificació estratègica	10,0
	Ordres del dia de la JGL (n=490)	8,6
	Convocatòria d'òrgans de participació sectorial	5,3
	Convocatòria d'òrgans de participació territorial	4,4
	Càrrecs de confiança	3,6

21 Nota genèrica en referència a les «n» de la taula. El nombre d'ens sotmesos a anàlisi és sempre de 619. Tot i així, la variable a què es fa referència pot haver estat filtrada per alguna variable prèvia. En aquests casos, el nombre d'ens inclosos s'indica entre parèntesi al costat de cada indicador.

Organització interna	Equipaments municipals	82,1
	Catàleg de serveis públics	59,8
	Organigrama o directori municipal	29,9
	Espai on es localitza l'oferta pública d'ocupació	26,5
	Espai específic per al patrimoni i béns municipals	21,0
	Forma de gestió dels serveis públics	15,8
	Relació de llocs de treball o plantilla de personal	13,4
	Identificació de la naturalesa i volum dels béns municipals	11,3
	Carta de serveis	3,1
Planificació econòmica i gestió pressupostària	Documents de síntesi o resum del pressupost municipal (n=218)	44,0
	Pressupost municipal de l'ajuntament	35,2
	Informació relacionada amb la situació econòmica de l'ajuntament (n=218)	28,4
	Informació pressupostària d'altres ens o organismes dependents de l'ajuntament (n=218)	28,0
Contractació	Espai específic de contractació	85,8
	Informació del procés de contractació (bases generals, particulars...) (n=531)	77,8
	Llistat de contractacions (n=531)	76,7
Urbanisme	Mapes i plànols del POUM (n=357)	87,1
	Espai dedicat a urbanisme	68,3
	Modificacions del POUM (n=357)	65,6
	POUM (POUM o text refós de les normes urbanístiques del municipi)	57,7
	Documents de planejament urbanístic	43,3
	Documents de gestió urbanística	29,2
Mecanismes de contacte	Adreça general	84,2
	Formulari general	67,7
	Adreça de l'alcalde	49,0
	Retorn de la sol·licitud via correu electrònic 'ciutadà anònim'	46,9
	Adreça dels regidors	41,5
	Adreces dels departaments	24,9

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la Fundació Carles Pi i Sunyer

La taula 2, que detalla el resultat de cadascun dels indicadors analitzats, ens ofereix una primera aproximació de la conjuntura municipal prèvia a l'aplicació de la normativa.<sup>22</sup> Així, en el primer dels àmbits descrits, l'estructura política, es pot observar que aproximadament un 90% dels municipis recullen informació bàsica de la composició del Ple i la identificació dels membres electes. No obstant això, a mesura que s'amplia el grau de detall d'aquests ítems, els municipis que apleguen la documentació són menors. Tant és així que només el 25% dels municipis informen de les ordres del dia del Ple i el 16,8% de les funcions que desenvolupen, mentre que poc més del 13% ofereixen documentació sobre les dedicacions, remuneracions, indemnitzacions i dietes dels electes. En aquesta mateixa línia, la informació disponible sobre els càrrecs de confiança és gairebé inexistent (només en el 3,6% dels casos), malgrat això, aquells pocs municipis que la fan pública ho recullen amb una certa precisió i amplitud de detall. Una altra mancança identificada és la relativa a la Junta de Govern Local que, tot i tractar-se d'un dels òrgans de govern principals, menys del 30% dels municipis que en disposen detallen la seva composició. Finalment, en referència als documents de

22 Per ampliar la visió dels resultats dels indicadors generals, vegeu: MAGRE FERRAN, Jaume; PUIGGRÒS MUSSONS, Carla. «La transparència municipal a Catalunya». A: VILLORIA, Manuel (dir.) *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local*. [Barcelona: Diputació de Barcelona i Mancomunitat de Catalunya], 2015, p. 149-175. I també FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER. «La transparència municipal catalana, de la lletra de les normes a la configuració d'una nova cultura organitzativa». *Anuari Polític de Catalunya 2014*. [Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Sociologia] núm. 8 (2015), p. 115-142.

planificació dels objectius i activitats dels mandats electorals, tals com el PAM (Pla d'Actuació Municipal) o plans estratègics, estan presents en menys d'un 13% dels ajuntaments.

Pel que fa als indicadors d'estructura administrativa, l'ítem més generalitzat és el dels equipaments municipals (en més del 80% dels casos), seguit de la informació relativa als serveis públics. Per contra, el dèficit important en aquest darrer concepte es localitza en les anomenades cartes de serveis, les quals constitueixen una eina de gestió de la qualitat i avaluació dels serveis prestats per l'ens però que, malgrat això, és pràcticament inexistent als llocs web. D'altra banda, eines com l'organigrama general, la plantilla de personal o l'inventari públic encara manquen en un nombre extens de municipis. Pel que fa a la informació econòmica, la situació és similar: poc més del 35% dels ajuntaments recullen algun tipus d'informació relativa als pressupostos de l'entitat, percentatge que disminueix encara més si ens referim a l'existència de documents de síntesi, o d'altres relacionats amb la situació econòmica de l'ajuntament.

La contractació pública i l'urbanisme o gestió del territori són dos dels blocs que mereixen un seguiment més complex que la resta, ja que impliquen un procediment regulat per d'altres normatives sectorials, vinculades, també, a requeriments en matèria de publicitat. D'altra banda, en aquest sentit també cal anomenar l'existència de portals de dades destinats a aquestes matèries, impulsats per la Generalitat, la qual cosa faciliten la publicació i accés a aquesta informació. Aquests fets, doncs, podrien explicar un dels punts forts d'aquests àmbits i és que bona part dels municipis han previst un espai específic destinat a aquestes dues matèries en els seus llocs web (gairebé el 86 i 69% dels casos, respectivament). En el primer cas, se'ns informen sobre les característiques dels processos de contractació, mentre que en l'altre, es detallen les normes urbanístiques municipals així com l'accés als seus plànols i mapes.

I finalment, la darrera àrea analitzada, relativa als mecanismes de contacte, ens indica que una gran part dels municipis (més del 84%) inclouen una adreça general de correu electrònic com a principal mecanisme de contacte, però, altrament, són escassos els canals de comunicació directes amb els electes municipals, ja que, tal com mostren les dades, en més de la meitat dels llocs web no apareixen les adreces individuals de l'alcalde i regidors del consistori. Pel que fa a la prova de 'ciutadà anònim', que valora la qualitat i fluïdesa en la comunicació mitjançant una sol·licitud d'informació, val a dir que no ha estat efectiva en més de la meitat dels municipis.

En resum, una de les principals idees que s'exposen és que els municipis catalans presenten una mancança important d'informació als llocs web en el període previ a l'aplicació de la normativa de transparència. Tanmateix, tot i que aquesta pugui ser incipient en la major part dels casos i àrees analitzades, ja hi ha establerta una base inicial que ens servirà de punt de partida al desplegament de les obligacions de 'publicitat activa'. Alguns elements com l'existència de lleis sectorials amb requeriments de publicitat, els portals generals de publicació de dades, o l'administració electrònica poden ajudar a explicar les diferències en el volum d'informació disponible en cada cas i alhora facilitar una millora de la transparència municipal.

És d'esperar que en els propers mesos, i atenent als calendaris d'entrada en vigor de les regulacions, els municipis s'adaptin al contingut de la norma incorporant nova informació. Els reptes, obligacions i exigències que ens planteja la llei han ocasionat que sorgeixin una sèrie d'instruments i programes útils per donar suport a les administracions locals en l'aplicació i comprensió de la llei que sens dubte ajudaran al seu ràpid desenvolupament. En aquest sentit, l'Associació Catalana de Municipis (ACM) i la Federació de Municipis de Catalunya (FMC) han elaborat una guia per a les administracions locals catalanes amb l'objectiu de facilitar la implantació de la Llei de Transparència al món local.<sup>23</sup> D'altra banda, el conveni subscrit el passat mes de juny entre la Generalitat, el Consorci d'Administració Oberta de Catalunya, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, les diputacions de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona i les entitats municipalistes (ACM i FMC) té per objecte crear un marc permanent i estable de coordinació per al desplegament de la llei i facilitar la seva aplicació a tots els ens locals, sota la denominació de Xarxa de Governos Locals Transparents de Catalunya (CGTC).<sup>24</sup> Caldrà veure, un cop aplicada la llei i fent ús de les eines disponibles, si els municipis són capaços de garantir les exigents obligacions de les lleis de transparència.

23 JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. «Bona governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 31 de desembre». Disponible [aquí](#).

24 El conveni marc signat entre el Departament de Governació i Relacions Institucionals i la resta d'institucions públiques es pot localitzar [aquí](#).

## 5 Una proposta de mecanisme d'avaluació de l'evolució: índex de compliment de la normativa de transparència

Per tal de portar a terme una anàlisi que permetés apropar-nos al nivell d'adequació dels recursos web municipals a les normes, s'ha realitzat una anàlisi d'aquells aspectes que reuneix la regulació i que també eren presents en la informació recollida per la Fundació Carles Pi i Sunyer. Cal tenir present dos aspectes rellevants: d'una banda, el cos normatiu és exigent i inclou elements que no sempre resultaran de fàcil verificació. D'una altra banda, el fet que el projecte es desenvolupés de forma prèvia a l'aprovació de les normes afavoreix una anàlisi de punt de partida no influenciada pel procés de tramitació de les normes però alhora genera alguns desajustos.

Pel que fa al mètode de càlcul, s'ha establert un model simple en què cadascun dels elements suma de forma unitària, excepte en alguns casos concrets en què hem considerat dos components per tal d'ajustar el càlcul. Els índexs es calculen després com un percentatge de compliment d'aquests ítems. La taula inferior (taula 3) mostra la identificació dels elements per a la construcció de cadascun dels dos índexs i el valor assignat a cadascun d'ells.

Cal tenir present que els indicadors de compliment no inclouen tots els aspectes recollits per la normativa i que els índexs s'han construït per aproximació, identificant aquells aspectes tractats en l'estudi i que es podien considerar equivalents amb algunes de les obligacions de publicació. La taula 3 recull els elements i mostra les diferències de composició entre l'índex de compliment de la Llei catalana (índex.cat) i l'índex de compliment de la Llei espanyola (índex.es).

**Taula 3. Indicadors que s'inclouen en cadascun dels índexs**

Indicador	Valor per a índex.cat	Valor per a índex.es
Òrgans de govern	1	1
Funcions	1	1
Identificació dels responsables, llur perfil i trajectòria professional	2	2
Organigrama actualitzat	1	1
Plantilla i relació de llocs de treball del personal funcionari, laboral i eventual	1	-
Convocatòries i resultats dels processos selectius de provisió i promoció del personal	1	-
Relació d'alts càrrecs	1	-
Catàleg de serveis prestats i cartes de serveis	2	-
Informació sobre els canals de participació i procediments participatius en tràmit	1	-
El pressupost, amb la descripció de les partides pressupostàries anuals i les dades de llur execució i liquidació, i el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera	1	1
Retribucions, indemnitzacions i dietes dels membres electes	1	1*
Retribucions personal eventual (càrrecs de confiança)	1	-
Comptes anuals complets	1	1
Inventari general del patrimoni: béns immobles de domini públic i patrimonials	1	1
Plans i programes anuals i pluriennals de caràcter general	1	1
Plans i programes anuals i pluriennals de caràcter sectorial	1	-

Pla territorial general, plans territorials parcials, plans directores territorials, plans territorials sectorials, plans directores urbanístics, plans d'ordenació urbanística municipal, pla d'espais d'interès natural i altres plans i programes que s'hagin d'elaborar per compliment d'una norma amb rang de llei i la publicació dels quals sigui obligatòria	1	-
Modificacions d'aquests i la informació econòmica, geogràfica i urbanística, d'elaboració pròpia o externa, que les administracions hagin d'utilitzar per a la seva elaboració i per a l'avaluació de la seva execució.	1	-
Informació sobre les licitacions en tràmit, que ha de comprendre com a mínim el tipus de contracte, el seu objecte, contingut econòmic, plecs de clàusules administratives i condicions d'execució	1	1
Existència d'un espai diferenciat del portal de transparència en matèria de contractació pública	1	-
Condicions i obligacions assumides pels gestors en relació amb la qualitat, accés al servei i requisits de prestació del servei	1	-

Font: elaboració pròpia

\* 25

Els resultats globals en l'aplicació dels índexs mostren com la diferència d'exigència de les normes implica un nivell de compliment diferent. La taula 4 posa de manifest que la major part dels ens que componen el mapa municipal català se situen encara en posicions llunyanes en els nivells de compliment bàsics de la normativa, tant en els termes recollits en la regulació catalana com en l'estatal. Ara bé, el fet que la llei catalana sigui més detallada i exhaustiva suposa un major esforç per a donar-hi resposta i, en conseqüència, un menor nivell de compliment. En aquest cas, es pot observar un lleuger millor comportament en relació amb l'índex vinculat a la llei estatal. En qualsevol cas, però el fet és que més del 85% en un cas i el 92% en l'altre dels municipis catalans analitzats queden per sota del 50% en termes de disposar dels indicadors inclosos en els índexs.

En el marc de la dificultat que es planteja en termes de capacitat de compliment, el tram de població és un element fonamental en l'anàlisi, i aquest fet es posa de manifest en la modulació dels índexs sobre cadascuna de les normes. Tant en el cas de la norma catalana com en l'estatal, les localitats que se situen en trams de població superiors obtenen resultats més elevats. És important tenir present que la informació reflectida en la taula 4 s'expressa en percentatge i que el volum total de municipis de cadascun dels trams de població és notablement diferent. En conseqüència, els percentatges expressen xifres absolutes molt diferents en cada cas. De tota manera, el cas dels ajuntaments que aconsegueixen puntuacions per sobre del 75% dels indicadors permet visualitzar l'efecte dels nivells d'exigència dels dos índexs. Així, podem identificar algun municipi en gairebé tots els trams de població en el grup de més nivell de compliment. Val la pena recordar, però, que parlem d'un nombre reduït de localitats. Així, per a la llei estatal, el total seria un 3,9% (24 municipis) i el percentatge descendeix fins a 1,3% per a la norma catalana (11 municipis).

Més enllà del fet que es tracta d'un nombre notablement baix en tots els casos, cal tenir present que els grans municipis són institucions amb capacitat i recursos que haurien d'estar en disposició de donar compliment a una part sensible de la norma sense grans entrebancs. El fet, doncs, que cap dels dos índexs assoleixin puntuacions per sobre del 75% per a tots els ajuntaments del tram posa de manifest el camí que encara resta per recórrer. Cal tenir present, a més, que la composició dels índexs recull els elements que ja estaven presents en el debat i tramitació de les normes, de forma que es configuren com aquells aspectes més previsibles. En

25 La llei espanyola exigeix la publicació de les retribucions dels màxims responsables de les entitats però n'omet la relativa a les indemnitzacions i dietes. Aquest indicador està construït a partir d'una sola variable que incorpora els tres conceptes en el seu conjunt basant-se en el qüestionari utilitzat per la Fundació Carles Pi i Sunyer. Per tant, si es disposa d'un dels tres requisits es considera que conté la informació de l'indicador.

el sentit invers, val la pena també posar de manifest la distància de bona part dels petits municipis per al compliment de la normativa i molt en especial, de la catalana.

**Taula 4. Resultats dels índexs del grau de compliment de la llei estatal i catalana de transparència per trams de població. Dades en percentatge [n=619]**

	Trams de població	Grups de resultats dels municipis				Total
		fins al 25% dels indicadors	del 25% al 50% dels indicadors	del 51 al 75% dels indicadors	més del 75% dels indicadors	
<b>Llei estatal</b>	500-1.000	47,7	50,3	2,0	–	100,0
	1.001-2.500	47,0	48,2	4,2	0,6	100,0
	2.501-5.000	29,3	62,0	5,4	3,3	100,0
	5.001-10.000	20,5	62,5	15,9	1,1	100,0
	10.001-20.000	6,9	63,8	24,1	5,2	100,0
	20.001-50.000	–	40,0	52,5	7,5	100,0
	50.001-100.000	–	30,8	23,1	46,2	100,0
	100.001-+	–	11,1	11,1	77,8	100,0
	<b>Total</b>	<b>32,3</b>	<b>52,8</b>	<b>11,0</b>	<b>3,9</b>	<b>100,0</b>
<b>Llei catalana</b>	500-1.000	72,5	26,8	0,7	–	100,0
	1.001-2.500	63,9	34,9	1,2	–	100,0
	2.501-5.000	34,8	62,0	3,3	–	100,0
	5.001-10.000	28,4	63,6	8,0	–	100,0
	10.001-20.000	12,1	74,1	12,1	1,7	100,0
	20.001-50.000	5,0	65,0	27,5	2,5	100,0
	50.001-100.000	–	46,2	38,5	15,4	100,0
	100.001-+	–	22,2	33,3	44,4	100,0
	<b>Total</b>	<b>45,7</b>	<b>46,7</b>	<b>6,3</b>	<b>1,3</b>	<b>100,0</b>

Font: elaboració a partir de les dades de la Fundació Carles Pi i Sunyer

En termes poblacionals, si bé el fet que les localitats més grans mostrin un millor comportament pel que fa al nivell de compliment de les normes, el cert és que les dades posen de manifest que un percentatge notable de la població catalana no té accés a una part important de la informació sobre el seu ajuntament. La taula 5 mostra la distribució d'habitants segons el grup a què pertany el seu municipi de residència. De nou, la diferència entre el grau d'exigència de la llei estatal i de la catalana suposa una diferència notable que es matisa si reagrupem les categories. En qualsevol dels casos, aproximadament la meitat de la població resideix en municipis on accediria a menys del 50% dels indicadors inclosos en els índexs.

**Taula 5. Resultats dels índexs de compliment de la llei catalana i estatal per població total [n=619]<sup>26</sup>**

Grups de resultats	Llei estatal		Llei catalana	
	Nre. habitants	%	Nre. habitants	%
fins al 25% dels indicadors	450.886	7,7%	688.554	11,8%
del 25% al 50% dels indicadors	2.249.599	38,5%	2.790.701	47,8%
del 51 al 75% dels indicadors	1.290.872	22,1%	1.537.571	26,3%
més del 75% dels indicadors	1.848.162	31,6%	822.693	14,1%
<b>Total</b>	<b>5.839.519</b>	<b>100,0%</b>	<b>5.839.519</b>	<b>100,0%</b>

Font: elaboració a partir de les dades de la Fundació Carles Pi i Sunyer

En una anàlisi per matèries incloses, cal tenir present la composició d'ambdós índexs i el fet que la llei catalana és més detallada i exhaustiva. En conseqüència, tot allò que queda recollit en la llei estatal, ho recull també la catalana. Els elements més habituals coincideixen per als dos textos i els dos índexs i es configuren al voltant de termes relacionats amb la identificació bàsica dels ens i càrrecs; en concret, la identificació dels membres electes, la identificació dels òrgans i les dades del perfil i la trajectòria de l'alcalde. Aquests components estan presents en més del 85% dels municipis analitzats. En sentit contrari, els elements presents en un nombre inferior de llocs web municipals desenvolupen temàtiques més complexes i sensibles com poden ser les condicions de qualitat, les cartes de serveis, la relació dels alts càrrecs i la retribució dels càrrecs de confiança. En aquests casos, el percentatge de municipis que faciliten aquesta informació se situa al voltant del 3%.

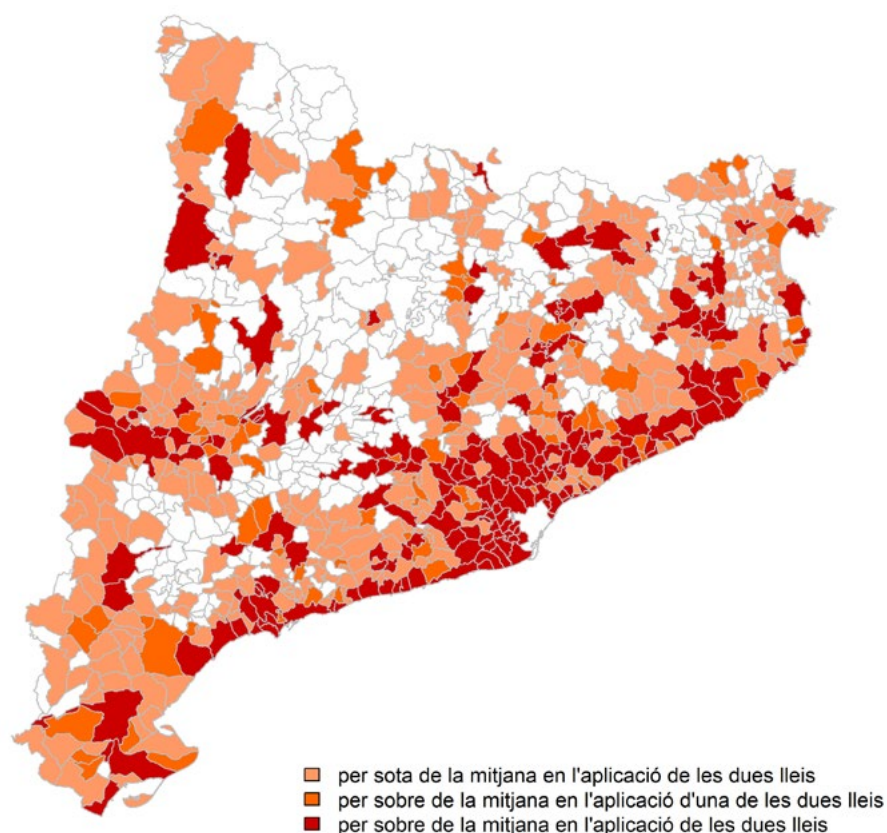
En termes generals, sembla que hi ha dos factors que influeixen en la presència dels diferents tipus de contingut. D'una banda, la sensibilitat del contingut; els aspectes més habituals solen tenir un perfil baix en termes de capacitat per generar controvèrsia. En segon lloc, l'existència de mecanismes o estructures de suport que facilitin o introdueixin una obligació de publicació. En aquesta línia, matèries complexes com els contractes i les licitacions en tràmit o els plans territorials i urbanístics estan presents en més de la meitat dels municipis. Aquesta circumstància pot trobar una explicació en el fet que la legislació sectorial ja introduïa requeriments en termes de publicitat i en l'existència de plataformes de publicació promogudes per altres nivells de govern.

A banda dels resultats obtinguts per a cadascun dels índexs de transparència construïts de forma separada, és interessant analitzar el compliment dels municipis en relació amb ambdues lleis de forma conjunta. Per fer-ho, s'ha construït un nou índex, producte de la intersecció dels dos anteriors, que classifica les localitats analitzades en tres grups: el primer, format pels ajuntaments que es troben per sota de la mitjana en el compliment de la llei catalana i espanyola; el segon, recull els municipis que es troben en un punt mig, ja que obtenen resultats per sobre de la mitjana en un dels dos índexs; el darrer grup està integrat per les poblacions que se situen per sobre de la mitjana en el compliment de la llei espanyola i catalana.

Els resultats d'aquesta nova tipologia (mapa 1) ens serveixen per corroborar algunes de les idees que havíem comentat anteriorment i és que, a nivell general, el grau de transparència en els municipis catalans encara és baix. Mostra d'aquest fet, és que més de la meitat de les localitats se situen per sota de la mitjana, que ja de per si és molt baixa (29,22% en el català i 33,06% en l'espanyol), en els dos índexs. D'altra banda, també reflecteix que, en la major part dels casos, les localitats se situen en la mateixa posició (per sobre o per sota) en el compliment d'ambdues lleis, la qual cosa es deriva dels requisits comuns establerts en les dues normatives. Així, mentre que una tercera part del total d'ajuntaments analitzats obtenen resultats per sobre de la mitjana, només una mica més del 10% registra posicions diferents en els dos índexs.

<sup>26</sup> Dos municipis més grans de 500 habitants no computen en el total: Barcelona per les seves particularitats i Torrelles de Foix perquè no disposava de web municipal en el moment que va ser consultat.

## Mapa 1. Índex conjunt de l'aplicació de les lleis catalana i espanyola en matèria de transparència



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la Fundació Carles Pi i Sunyer

En darrer lloc, s'observa que la grandària municipal és un dels elements que influeix notablement en el desenvolupament dels requisits de transparència establerts a les dues normatives. Tal com ja s'ha comentat anteriorment, la major part dels ajuntaments més grans (els més grans de 50.000 habitants i, especialment, els més grans de 100.000 habitants) presentaven un grau d'aplicació més elevat que aquells de dimensions més reduïdes en els dos índexs abans que es produís l'aprovació legislativa. En aquest sentit, la disponibilitat d'un volum de recursos més elevat, una major sofisticació dels llocs web i el fet que l'entitat Transparència Internacional faci seguiment de l'estat de la transparència dels 110 ajuntaments espanyols més grans, des de 2008, (16 eren catalans l'any 2014) són alguns dels aspectes que podrien explicar aquest grau de desenvolupament major.

### 6 Algunes conclusions i dubtes

En els darrers anys, els conceptes de transparència, rendició de comptes, bon govern, dades obertes i accés a la informació pública han irromput amb força en l'agenda política com a conseqüència d'un increment de la desafecció i del distanciament dels ciutadans de les institucions públiques. Aquest fet ha generat un interès creixent en aquest àmbit per part no només de l'administració pública, sinó també d'altres organismes i institucions internacionals que han desenvolupat investigacions que observen i avaluen el grau de transparència de diferents organismes públics.

D'altra banda, tant el Congrés dels Diputats com la major part dels parlaments autonòmics han aprovat nova legislació que estableix la transparència com un dels principis vertebradors que ha de regir el comportament de l'administració pública: en el període 2006-2015, s'ha aprovat una llei estatal i dotze lleis autonòmiques



en aquesta matèria i s'han posat en marxa portals de transparència, per tal de complir amb el principi de publicitat activa, a pràcticament totes les comunitats autònomes.

Si bé l'aprovació de la nova regulació en favor de la transparència ha produït un increment de l'interès en aquesta matèria, també és cert que, prèviament a aquesta aprovació, moltes de les administracions havien impulsat tímides iniciatives en aquesta direcció. L'administració electrònica, instaurada plenament a les entitats locals, ha jugat a favor i ha promogut la publicitat activa configurant una primera base sobre la qual s'haurà de desenvolupar la llei de transparència. L'anàlisi de les dades de la Fundació Carles Pi i Sunyer, recollides abans de l'aprovació de la llei espanyola i catalana de transparència, mostra que més de les tres cinquenes parts dels ajuntaments publicaven als seus llocs web informació sobre aspectes organitzatius i de gestió del consistori relatius a l'estructura política, equipaments municipals, contractació pública, urbanisme i gestió del territori i mecanismes de contacte.

El viatge és llarg i és evident que queda molt trajecte per recórrer. Si bé la informació disponible és una base per començar a treballar, no és encara suficient per garantir l'accés del ciutadà a tota la informació rellevant sobre l'estructura, el funcionament i la gestió del municipi. Així, mentre que la llei espanyola en matèria de transparència té un abast ampli i tècnic, la llei catalana exigeix un elevat nivell d'exhaustivitat pel que fa a la informació que ha de ser publicada. L'aprovació d'aquesta normativa fa evident la necessitat de crear eines que permetin fer un seguiment de l'aplicació de la llei i avaluar l'estat de la qüestió dels municipis pel que fa a la transparència. Amb aquest objectiu, el present article proposa la creació de tres índexs que aglutinien alguns dels requisits establerts a les dues normes aprovades. L'ús d'aquests mecanismes de mesura s'ha mostrat com un instrument adequat per avaluar la situació global i detectar l'estat d'aplicació dels aspectes de la normativa que hi són inclosos. El següent pas, un cop es disposa dels textos definitius, seria fer alguns ajustaments per tal d'adaptar-los plenament al contingut legislatiu de forma que l'encaix entre ambdós fos complet.

Pel que fa als resultats obtinguts, els índexs calculats sobre el compliment d'ambdues lleis mostren una manca important de transparència i que, en la major part dels casos, els ajuntaments encara se situen lluny dels requisits establerts per la nova normativa: així, més del 85% dels municipis catalans analitzats obtenien menys del 50% dels indicadors establerts a l'índex resum de la llei espanyola i aquesta xifra s'incrementava fins al 92% en el cas dels que conformen la catalana. Aquesta diferència no resulta sorprenent si tenim en compte que el nivell d'exigència de la llei catalana és molt més elevat que el de l'espanyola. L'índex conjunt que sintetitza el compliment dels requisits establerts a la llei catalana i espanyola també corrobora aquest fet, ja que més de la meitat de localitats obtenen resultats per sota de la mitjana, ja per si mateixa molt baixa i situada per sota del 50% del total d'indicadors.

El baix nivell de compliment de la legislació en matèria de transparència reflecteix la necessitat que els ens locals, en general, i els ajuntaments, en particular, iniciïn una fase de desplegament de la nova normativa que impliqui l'ampliació de la informació disponible als llocs web així com la implantació dels requisits tècnics per tal de fer-la consultable i accessible als ciutadans. En aquest sentit, la col·laboració entre administracions ha estat un element d'impuls. Així, el suport de les diputacions ha afavorit el desenvolupament de l'administració electrònica, especialment en els ajuntaments de dimensions reduïdes, i el de la Generalitat, ha proporcionat plataformes electròniques que integren, unifiquen i donen publicitat de tota la informació del sector públic en matèries específiques (contractació o urbanisme). De fet, les dades de compliment dels índexs posen de manifest que la informació més habitual és aquella que presenta un grau més baix de sensibilitat i complexitat. L'excepció a aquesta tendència general serien, precisament, aquestes dues matèries on coincideixen dos elements que podríem considerar claus: d'una banda, la previsió d'un requisit de publicació inclòs en la normativa sectorial i, d'una altra, l'existència d'eines proporcionades des de nivells de govern superiors que permeten donar resposta a aquesta necessitat. Val la pena, doncs, tenir presents aquests elements en un moment en què el teixit institucional hauria d'iniciar una etapa que suposés un canvi qualitatiu notable no només en la quantitat sinó també en la qualitat de la informació facilitada.

Aquesta nova etapa, que es configura com un dels principals reptes de la nova legislatura que acabem d'encetar, planteja dubtes que no són de fàcil resposta. En primer lloc, la llei catalana planteja un alt nivell d'exigència que és probable que no tots els ajuntaments tinguin capacitat de complir. Cal tenir en compte

que els anys 2012 i 2013 es van aprovar dues lleis amb importants repercussions en el món local: parlem de la Llei orgànica 2/2012, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i de la Llei 27/2013 (d'ara endavant LRSAL), de racionalització i sostenibilitat de l'administració local. Així, en un context econòmic advers, els ens locals es van plantejar com un dels nivells d'administració on calia incidir per tal de reduir el percentatge de dèficit públic. Com a conseqüència, i amb l'objectiu de complir amb els imperatius legals establerts, en els darrers anys, els ajuntaments han posat fre a l'increment de la seva despesa a través de la reestructuració de serveis municipals, la reducció de personal i la disminució de la inversió.

La llei de transparència sembla que s'aprova seguint la tendència oposada al context restrictiu en el qual s'ha trobat immersa l'administració local en els darrers anys. És evident que el desplegament de la nova normativa, tant de l'espanyola com de la catalana, requerirà d'importants recursos humans, tècnics i materials que, és molt probable, que no tots els ajuntaments tinguin a la seva disposició. Alhora, l'actualització contínua dels continguts plantejarà la necessitat, si més no per als consistoris mitjans i grans, de personal permanent i especialitzat en la matèria. Per aquest motiu, la Generalitat ha firmat un conveni de col·laboració amb el Consorci de l'Administració Oberta de Catalunya, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, les quatre diputacions i les dues entitats municipalistes que ofereix suport econòmic, tecnològic i jurídic per a la implementació de la llei. En aquest punt, cal destacar que el suport econòmic es vehicularà mitjançant la convocatòria de subvencions específiques.

El segon bloc de dubtes que es plantegen són els relacionats amb la intel·ligibilitat, l'accessibilitat i la comparabilitat de la informació. L'exhaustivitat que la llei planteja exigeix trobar fórmules de síntesi de la informació per tal que el ciutadà pugui localitzar-la i entendre-la de forma més o menys àgil. En aquest sentit, per tal de garantir l'èxit d'aquesta llei és imprescindible establir mecanismes que realitzin aquestes funcions; la creació d'un repositori amb molta informació poc estructurada o poc sintetitzada pot acabar produint l'efecte advers al desitjat que és la saturació per acumulació, fet que ens acabaria portant al punt d'inici: la manca de transparència.

Més enllà, però, de les complexitats i d'una valoració inicial de si ha estat el procés més adequat, el cert és que la irrupció de la matèria genera de forma gairebé espontània alguns elements positius. D'una banda, posa de manifest que els responsables de les institucions han identificat la transparència com un element rellevant. És possible que la publicació, gairebé compulsiva, d'elements vinculats a l'activitat administrativa no sigui suficient per ella mateixa per a regenerar la confiança en el teixit institucional, però és, sens dubte, una condició necessària. Les iniciatives desenvolupades han d'esdevenir un mecanisme d'impuls que permeti avançar en un element molt menys tangible que la confecció de regulacions i que implica un canvi en la cultura del funcionament de les administracions i els governs.

## 7 Referències bibliogràfiques

ARAGUAS GALCERAN, Irene. «[La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña. Una reflexión y siete diferencias con la Ley estatal de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)» *Revista Catalana de Dret Públic* [blog] [en línia] [Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública] (2015). ISSN: 1885-8252.

CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí. «La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa». *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura* [Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas], vol. 188, núm. 756 (juliol-agost 2012). ISSN: 0210-1963.

GUICHOT REINA, Emilio. «El Proyecto de Ley de transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas». *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 84 (2012), p. 89-134.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. «Bona governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 31 de desembre». Disponible [aquí](#).

MAGRE FERRAN, Jaume; PUIGGRÒS MUSSONS, Carla. «La transparència municipal a Catalunya». A: VILLORIA MENDIETA, Manuel (dir.). *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local* Barcelona: Diputació de Barcelona i Mancomunitat de Catalunya, 2015, p. 149-175. ISBN: 978-84-9803-712-8.

PANO PUEY, Esther; VIÑAS FERRER, Alba; PUIGGRÒS MUSSONS, Carla. «La transparència municipal catalana, de la lletra de les normes a la configuració d'una nova cultura organitzativa». *Anuari Polític de Catalunya 2014*. [Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Sociologia], núm. 8 (2015), p. 115-142. ISSN: 2015-0129.

PIÑAR MAÑAS, José Luís. «[Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno](#)». *Revista catalana de dret públic*, núm. 49 (desembre 2014), p. 1-19, DOI: 10.2436/20.8030.01.29.

RIDAO MARTÍN, Joan. «La regulación de la transparencia y del acceso a la información pública en la esfera autonómica. Un estudio comparado». *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 19 (octubre de 2014).

ROCA, Òscar; GARCIA, Oliver; «Dret d'accés a la informació pública i transparència». Oficina Antifrau de Catalunya, Àrea de legislació i assumptes jurídics. Col·lecció d'Estudis Integritat, núm. 4. 2a edició actualitzada, (2014).

RUIZ RICO, Catalina. «Transparencia y participación en el derecho autonómico: un análisis constitucional». *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 6 (2014). ISSN: 2255-1824

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA. «Objetivos, metodología y resultados de los índices nacionales de transparencia (ITA, INDIP, INCAU, INTRAG e IPAR)». Disponible [aquí](#).

















VELASCO RICO, Clara Isabel. «Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley estatal sobre transparencia, acceso a la información y buen gobierno». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 17 (2013).

VELASCO RICO, Clara Isabel. «La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: ¿De qué margen disponen las CCAA en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno?». *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33 (2014). ISSN: 2254-3805.

VILLORIA MENDIETA, Manuel. *La publicidad activa en la ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2014. (Col·lecció Govern Obert, núm. 1). ISSN: 978-84-393-9156-2.

## Annex de dades

Taula. Els portals de transparència de les CA<sup>27</sup>

Comunitats Autònomes	Han creat un Portal de Transparència?	Enllaços dels portals de transparència de les CA	
Galícia		<a href="http://sede.dicoruna.es/es/portal_transparencia/">http://sede.dicoruna.es/es/portal_transparencia/</a>	Lleis aprovades anteriors a la LTBG
Illes Balears		<a href="http://www.caib.es/sacmicrofront/home.do?mkey=M1102141103432671913&amp;lang=es">http://www.caib.es/sacmicrofront/home.do?mkey=M1102141103432671913&amp;lang=es</a>	
Navarra		<a href="http://www.gobiernoabierto.navarra.es/es/transparencia">http://www.gobiernoabierto.navarra.es/es/transparencia</a>	
Extremadura		<a href="http://gobiernoabierto.gobex.es/">http://gobiernoabierto.gobex.es/</a>	
Andalusia		<a href="http://www.juntadeandalucia.es/transparencia.html">http://www.juntadeandalucia.es/transparencia.html</a>	Lleis aprovades posteriors a la LTBG
La Rioja		<a href="http://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=669972">http://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=669972</a>	
Canàries		<a href="http://www.gobiernodecanarias.org/transparencia/">http://www.gobiernodecanarias.org/transparencia/</a>	
Catalunya		<a href="http://transparencia.gencat.cat/ca/">http://transparencia.gencat.cat/ca/</a>	
Múrcia		<a href="http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2517&amp;IDTIPO=140&amp;RASTRO=c\$m">http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2517&amp;IDTIPO=140&amp;RASTRO=c\$m</a>	
Aragó		<a href="http://transparencia.aragon.es/">http://transparencia.aragon.es/</a>	
Castella i Lleó		<a href="http://www.gobiernoabierto.jcyl.es/">http://www.gobiernoabierto.jcyl.es/</a>	
Comunitat Valenciana		<a href="http://www.gvaoberta.gva.es/inicio">http://www.gvaoberta.gva.es/inicio</a>	
Astúries		<a href="https://www.asturias.es/...">https://www.asturias.es/...</a>	Encara no disposen d'una llei de transparència aprovada
País Basc		<a href="http://opendata.euskadi.eus/w79-home/eu">http://opendata.euskadi.eus/w79-home/eu</a>	
Cantabria		<a href="http://www.cantabria.es/web/portal-de-transparencia">http://www.cantabria.es/web/portal-de-transparencia</a>	
Castella-la Manxa		<a href="http://transparencia.castillalamancha.es/">http://transparencia.castillalamancha.es/</a>	
Madrid		Només disposen d'un portal de pressupostos <a href="http://www.madrid.org/presupuestos/">http://www.madrid.org/presupuestos/</a>	

Font: elaboració pròpia

<sup>27</sup> Darrera actualització de la informació mostrada: maig de 2015.